วารสารสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 ประจำปี 2563 (ก.ค. - ธ.ค. 63)

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

พรรคการเมือง
กับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการเลือกตั้ง



สำนักวิจัยและวิชาการ
สถาบันพัฒนาการเมืองและการเลือกตั้ง

“...ในบ้านเมืองนั้น มีทั้งคนดีและคนไม่ดี
ไม่มีใครจะทำให้คนทุกคนเป็นคนดีได้ทั้งหมด
การทำให้บ้านเมืองมีความปรกติสุขเรียบร้อย
จึงมิใช่การทำให้ทุกคนเป็นคนดี
หากแต่อยู่ที่การส่งเสริมคนดี
ให้คนดีได้ปกครองบ้านเมือง
และควบคุมคนไม่ดีไม่ให้มีอำนาจ
ไม่ให้ก่อความเดือดร้อนวุ่นวายได้...”

พระบรมราโชวาท
พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร
พระราชทานไว้ในพิธีเปิดงานชุมนุมลูกเสือแห่งชาติ ครั้งที่ 6
ณ ค่ายลูกเสือวชิราวุธ อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี
วันพฤหัสบดีที่ 11 ธันวาคม พุทธศักราช 2512

วารสารสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง



บทบรรณาธิการ

วารสารสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งฉบับนี้เป็นฉบับที่ 2 ประจำปี 2563 ภายใต้หัวข้อเรื่อง *"พรรคการเมืองกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการเลือกตั้ง"* ซึ่งได้รวบรวมบทความจากนักวิชาการในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีชื่อเสียงอยู่ในระดับต้นๆ ของประเทศ ดังนั้น ถึงแม้ว่าวารสารฉบับนี้จะออกล่าช้าไปบ้าง แต่ทางกองบรรณาธิการก็หวังเป็นอย่างยิ่งว่า ผู้อ่านจะคุ้มค่ากับการอ่านบทความฉบับนี้ เพราะท่านจะได้ทราบถึงพัฒนาการของพรรคการเมืองไทยจากสถาบันต้องห้ามสู่สถาบันต้องสนับสนุน การสร้างพรรคการเมืองสู่สถาบันทางการเมือง : ปัญหาและอุปสรรค บทวิเคราะห์เรื่องพัฒนาการการกำหนดเกณฑ์จำนวนสมาชิกพรรคในการลงทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองของไทย ตลอดช่วงเวลาเกือบ 70 ปี นับแต่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง : จากพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 จนถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 สมาชิกพรรคการเมือง : นัยยะและผลในทางปฏิบัติต่อพรรคการเมืองไทย พรรคการเมืองระบบอุปถัมภ์และการเลือกตั้ง : บทเรียนจากอินโดนีเซีย และการเตรียมพร้อมรับมือกฎหมายดิจิทัล : พัฒนาช่องทางการเข้าถึงข้อมูลการเมืองและการเลือกตั้ง ทุกบทความที่นำเสนอล้วนแล้วแต่มีเนื้อหาที่เป็นประโยชน์ ก่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับบริบทของพรรคการเมืองตั้งแต่อดีตว่ามีความเป็นมาอย่างไร ตั้งแต่การจัดตั้งเป็นสมาคมภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลง พัฒนาทางการเมืองเป็นพรรคการเมืองที่มีการกำหนดเกณฑ์จำนวนสมาชิกพรรคแตกต่างกันไป รวมทั้งการเตรียมความพร้อมในการนำกฎหมายดิจิทัลมารองรับการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง อันส่งผลต่อการเมืองและการเลือกตั้งในอนาคต ทุกบทความที่กล่าวข้างต้นล้วนผ่านการศึกษา ค้นคว้าอย่างเป็นระบบควรค่าแก่การศึกษา เพื่อทำความเข้าใจระบบพรรคการเมืองไทยให้ลึกซึ้งเป็นอย่างยิ่ง

กองบรรณาธิการหวังเป็นอย่างยิ่งว่า วารสารสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งฉบับนี้จะเป็นแหล่งข้อมูลในการศึกษา ค้นคว้า และเผยแพร่ไปยังเครือข่ายวิชาการ เพื่อนำไปสู่การขยายผลและพัฒนาทางการเมืองและการเลือกตั้งต่อไป

สุรณี ผลทวี
ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาการเมืองและการเลือกตั้ง
กรกฎาคม 2564

สารบัญ

ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 ประจำปี 2563 (ก.ค. - ธ.ค. 63)

3

พัฒนาการของพรรคการเมืองไทย..
จากสถาบันต้องห้ามสู่สถาบันต้องสนับสนุน

รองศาสตราจารย์ ดร.นิยม รัฐอมฤต

27

การสร้างพรรคการเมืองสู่สถาบันทางการเมือง :
ปัญหาและอุปสรรค

รองศาสตราจารย์ ดร.พรรณชฎา ศิริวรรณบุศย์

47

บทวิเคราะห์ เรื่อง พัฒนาการการกำหนดเกณฑ์จำนวนสมาชิกพรรคในการลงทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองของไทยในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง : จากพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 จนถึงปัจจุบัน *(ตอนที่ 1)*

ศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร

69

สมาชิกพรรคการเมือง :
นัยยะและผลในทางปฏิบัติต่อพรรคการเมืองไทย

ดร.สติธร ธนานิธิโชติ และ ศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร

89

พรรคการเมือง ระบบอุปถัมภ์ และการเลือกตั้ง :
บทเรียนจากอินโดนีเซีย

รองศาสตราจารย์ ดร.ประจักษ์ ก้องกีรติ

107

การเตรียมพร้อมรับมือกฎหมายดิจิทัล :
พัฒนาช่องทางการเข้าถึงข้อมูลการเมืองและการเลือกตั้ง

นายบุญเลิศ อรุณพิบูลย์

พัฒนาการของพรรคการเมืองไทย..
จากสถาบันต้องห้ามสู่สถาบันต้องสนับสนุน

รองศาสตราจารย์ ดร.นิยม รัฐอมฤต

พัฒนาการของพรรคการเมืองไทย.. จากสถาบันต้องห้ามสู่สถาบันต้องสนับสนุน

รองศาสตราจารย์ ดร.นิยม รัฐอมฤต
คณบดีวิทยาลัยนานาชาติปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สังคมไทยในอดีต พรรคการเมืองเป็นสถาบันต้องห้าม ผู้ปกครองเกรงว่าการอนุญาตให้จัดตั้งพรรคการเมืองอาจจะนำมาซึ่งความแตกแยกในสังคมโดยไม่จำเป็น ทางที่ดีคือการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างกลุ่มโดยวิธีออมชอม ไม่แยกเขาแยกเรา ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติดั้งเดิมของสังคมไทยตามคติ *"พ่อปกครองลูก"* ที่ถือผู้คนในประเทศประดุจคนในครอบครัวเดียวกัน ผู้ปกครองเป็นประหนึ่ง *"พ่อ"* ประชาชนเป็นประหนึ่ง *"ลูก"* ดังนั้น การแบ่งแยกเป็นฝักฝ่ายจึงไม่ใช่สิ่งที่ควรปฏิบัติ แต่ในปัจจุบัน แนวคิดตะวันตกแผ่ขยายเข้าครอบงำสังคมไทย ความคิดเรื่องประชาธิปไตย ความคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ส่วนบุคคล ความคิดเรื่องความเสมอภาคเท่าเทียมกันระหว่างชนชั้น พรรคการเมืองเป็นการผนึกกำลังในหมู่คนที่มีอุดมการณ์หรือผลประโยชน์เดียวกัน เป็นเครื่องมือในการปกป้องผลประโยชน์ของหมู่คณะ เป็นการสร้างความเท่าเทียมระหว่างกลุ่มคน เป็นการปลดแอกกลุ่มคนที่อ่อนด้อยจากการถูกกดขี่ให้เป็นไทแก่ตัวเอง พรรคการเมืองจึงเป็นสถาบันที่ควรสนับสนุนภายใต้แนวคิดที่ว่าแต่ละคนแต่ละกลุ่มจะต้องช่วยตัวเอง จะต้องปกป้องผลประโยชน์ของตัวเอง

การเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทยจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ปูทางสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการใช้กำลังต่อสู้ เป็นการแยกเขาแยกเรา ความรู้สึกการเป็นคนในครอบครัวเดียวกันจึงไม่เกิดขึ้น แม้ในระยะเริ่มต้นทั้ง 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายอำนาจเก่ากับฝ่ายอำนาจใหม่ จะพยายามออมชอมกัน เพื่อประสานรอยร้าวระหว่างกัน โดยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยินยอมสละอำนาจการปกครองของพระองค์แต่เดิมให้แก่ประชาชนโดยผ่านทางคณะราษฎรเป็นฝ่ายดำเนินการให้เกิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามเจตนารมณ์ของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และทรงยินยอมเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่กระนั้นก็ยังเกิดเรื่องกระทบกระทั่งระหว่างกันจนนำไปสู่การใช้อำนาจและกำลังในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง สุดท้าย พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติ ในวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2477 (ปฏิทินเก่า) เมื่อทรงเห็นว่าพระองค์ไม่ทรงอยู่ในฐานะจะแก้ไขอะไรได้

ความขัดแย้งหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองและการห้ามจัดตั้งพรรคการเมือง

ที่มาของความขัดแย้งและการห้ามการจัดตั้งพรรคการเมืองหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 สาเหตุหลักมาจากกลุ่มคนหนุ่มของคณะราษฎรได้ยื่นขอจดทะเบียน *"สมาคมคณะราษฎร"* ต่อกระทรวงมหาดไทย

และได้รับอนุญาตเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2475 สมาคมคณะราษฎรที่ว่านี้มีพระยานิติศาสตร์ไพศาล (วัน จามรมาน) นักกฎหมายอาวุโสเป็นนายกสมาคม นายสงวน ตุลารักษ์ เป็นเหรัญญิกสมาคม และนายวนิช ปานะนนท์ เป็นเลขาธิการสมาคม สมาคมดังกล่าวนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเตรียมจัดส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งกำหนดจะมีขึ้นในปี 2476 ทั้งนี้ตามระเบียบของสมาคมจะมีการจัดตั้งสาขาทั้งในระดับส่วนกลาง จังหวัด อำเภอ และตำบลทั่วประเทศ

การเคลื่อนไหวจัดตั้งสมาคมการเมืองนี้ทำให้เกิดแรงต่อต้านจากกลุ่มอำนาจเก่า นักวิชาการและนักหนังสือพิมพ์ โดยเฉพาะ พระยาศราภัยพิพัฒ นายหลุย คีรีวัต และ หลวงวิจิตรวาทการ ได้วิพากษ์วิจารณ์การอนุญาตให้จัดตั้งสมาคมการเมืองเพียงสมาคมเดียวของรัฐบาลว่า เป็นเครื่องบ่งบอกถึงการปกครองระบอบคณาธิปไตย ในส่วนของหลวงวิจิตรวาทการถึงกับประกาศในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2475 ว่าจะจัดตั้ง *“สมาคมคณะชาติ”* ขึ้นต่อสู้ทางการเมือง เพื่อให้ระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยรัฐสภาอย่างแท้จริง กล่าวคือ มีสมาคมการเมืองมากกว่า 1 สมาคมในระบบการเมือง สมาคมการเมืองที่ได้คะแนนน้อยกว่าจะทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน (เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2477 (ปฏิทินเก่า) (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2553) 327-328)

จากเหตุการณ์ข้างต้น ในวันที่ 7 มกราคม พ.ศ. 2475 (ตามปฏิทินเก่า) พระยาโทณวณิก (วิสุทธิ์ โทณวณิก) กับคณะรวม 12 คน ได้ไปยื่นคำร้องขอจดทะเบียนจัดตั้งสมาคมการเมืองชื่อ *“สมาคมคณะชาติ”* ต่อกระทรวงมหาดไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการดังต่อไปนี้

1) หลักเอกราชและความสมบูรณ์ของชาติ

2) หลักส่งเสริมความรู้ทางการเมือง

3) หลักส่งเสริมและรักษาระบอบรัฐธรรมนูญกับสถาบันพระมหากษัตริย์

4) หลักส่งเสริมการทหารให้ประเทศชาติมีความเข้มแข็ง

5) หลักยึดถือผลประโยชน์ของประชาชนคนส่วนใหญ่มากกว่าของหมู่คณะ และ

6) หลักการส่งเสริมเกษตรกรรมกับอุตสาหกรรม รวมทั้งประกาศด้วยว่าจะจัดการฝึกอบรมให้กับผู้สนใจสมัครเข้ารับเลือกตั้งในนามคณะชาติทั่วประเทศ และหากผู้สมัครรับเลือกตั้งของคณะชาติได้รับเลือกตั้งจำนวนมากก็จะเป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาล

ในทางกลับกัน การเคลื่อนไหวของคณะชาติถูกฝ่ายสมาคมคณะราษฎรวิจารณ์อย่างรุนแรงผ่านทางหนังสือพิมพ์ของฝ่ายคณะราษฎร (24 มิถุนา และสัจจัง) ว่า เป็นผู้ที่มีเจตนาไม่บริสุทธิ์ และการเคลื่อนไหวครั้งนี้เป็นเหตุให้เกิดกรณีประทุษร้ายผู้นำคนสำคัญของฝ่ายคณะชาติในเวลาต่อมา (Rathamarit, 10-11) เกี่ยวกับเรื่องนี้ พระยามโนปกรณ์นิติธาดา ในฐานะนายกรัฐมนตรี ได้นำเรื่องนี้ไปกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงพระยามโนปกรณ์นิติธาดา ลงวันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2475 (ปฏิทินเก่า) เห็นว่าประเทศสยามยังไม่ถึงเวลาที่จะมีคณะการเมือง เนื่องด้วยประชาชนส่วนมากยังไม่มีความเข้าใจวิธีการปกครองแบบรัฐธรรมนูญ และหากมีคณะการเมืองขึ้นมาจะทำให้เกิดการเข้าใจผิด ว่าเป็นการตั้งหมู่คณะเพื่อเป็นปฏิปักษ์ต่อกัน แต่เนื่องจากมีการอนุญาตให้จัดตั้งสมาคมคณะราษฎรไปแล้ว จึงเป็นการยากที่จะ

ไม่อนุญาตให้คณะการเมืองอื่นจัดตั้งขึ้นอีก *"อย่างดีที่สุดข้าพเจ้าเห็นว่าสมควรเลิกสมาคมคณะราษฎรและคณะอื่นทีเดียว"* (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2553) 340)

ในวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2475 พระยามโนปกรณ์นิติธาดาได้นำเรื่องสมาคมการเมืองเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี และที่ประชุมได้มีมติคล้อยตามพระราชหัตถเลขาข้างต้นที่จะให้ระงับยับยั้งการดำเนินกิจการของสมาคมคณะราษฎร และไม่อนุญาตการจัดตั้งสมาคมคณะชาติ โดยรัฐบาลได้สั่งการไปยังหน่วยราชการต่างๆ ให้ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งห้ามข้าราชการเป็นสมาชิกสมาคมการเมือง รวมทั้งฝ่ายผู้นำกองทัพก็ได้ออกคำชี้แจงให้ทหารวางตัวเป็นกลางไม่ฝักใฝ่คณะการเมือง คำสั่งของคณะรัฐมนตรีข้างต้นสมาชิกส่วนใหญ่ของสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ และเห็นว่าหากจะสั่งห้ามข้าราชการเป็นสมาชิกสมาคมการเมืองต้องตราเป็นกฎหมาย

ความขัดแย้งในเรื่องพรรคการเมืองยังไม่ทันยุติ ประเด็นเรื่องเศรษฐกิจก็เกิดตามมา คือ นายปรีดี พนมยงค์ ในฐานะรัฐมนตรี (ไม่สังกัดกระทรวง) ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้ไปจัดทำแผนเศรษฐกิจเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการข้อ 3 ของคณะราษฎรในเรื่อง *"จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ"* แผนเศรษฐกิจที่ นายปรีดี พนมยงค์ จัดทำขึ้นฝ่ายปฏิรูปต้องการผลักดันให้มีการนำไปปฏิบัติ ในขณะที่ฝ่ายอนุรักษ์มองว่าเป็นแผนเศรษฐกิจแบบคอมมิวนิสต์ เป็นการเลียนแบบรัสเซีย คือ ให้รัฐรวมที่ดิน แรงงาน เงินทุน และเป็นผู้ประกอบการ (เดือน บุนนาค 190-365) ระบบเช่นนี้ฝ่ายอนุรักษ์เห็นว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจแบบ *"พลิกแผ่นดิน"* จะนำความเสียหายอย่างใหญ่หลวงมาสู่ประเทศชาติและประชาชน สภาชั่วคราวที่มิได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนไม่ควรมีอำนาจกระทำการที่เป็นเรื่องสำคัญเช่นนี้ อีกทั้งฝ่ายปฏิรูปซึ่งมีเสียงข้างมากในคณะกรรมการพิจารณาแผนเศรษฐกิจยืนกรานที่จะให้รัฐบาลนำไปปฏิบัติ แต่ฝ่ายเสียงข้างมากในคณะรัฐมนตรีไม่เห็นด้วย รัฐบาลจึงได้ใช้มาตรการขั้นแตกหักในการยับยั้งแผนเศรษฐกิจดังกล่าวของฝ่ายปฏิรูป ซึ่งทำให้เกิดการใช้อำนาจและกำลังในการหักโค่นกันอย่างต่อเนื่องหลายเหตุการณ์ตามมา

เริ่มด้วย พระยามโนปกรณ์นิติธาดา นายกรัฐมนตรีคนกลาง ร่วมกับคณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองสายอนุรักษ์ ทำรัฐประหารเงียบโดยประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2476 งดใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (พุทธศักราช 2475) บางมาตรา ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร ปลดรัฐมนตรีฝ่ายคณะราษฎรสายพลเรือน จำนวน 5 นาย รวมทั้ง นายปรีดี พนมยงค์ ออกจากตำแหน่ง (นรนิติ เศรษฐบุตร (2554) 10) ประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2476 และกดดันให้ นายปรีดี พนมยงค์ ผู้ยกร่างแผนเศรษฐกิจ เดินทางออกนอกประเทศ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2553) 242-244 และ Wilson, 17)

ต่อมาคณะราษฎรสายทหารบก นำโดยพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา และ พันโท หลวงพิบูลสงคราม เห็นว่าการใช้อำนาจปกครองประเทศของพระยามโนปกรณ์นิติธาดา โดยอาศัยพระราชกฤษฎีกา มีแนวโน้มจะนำความหายนะมาสู่ประเทศชาติและการปกครองระบอบใหม่ จึงได้นำทหารเข้ายึดอำนาจล้มรัฐบาล

พระยามโนปกรณ์นิติธาดา เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2476 หลังจากนั้น พันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา ได้เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และดำเนินการให้นำรัฐธรรมนูญกลับมาบังคับใช้ดังเดิม รวมทั้งให้เปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร (นรนิติ เศรษฐบุตร (2554) 11-15)

เดือนตุลาคม พ.ศ. 2476 เกิดกบฏบวรเดช โดย พลเอก พระองค์เจ้าบวรเดช อดีตเสนาบดีกระทรวงกลาโหม เป็นหัวหน้า นำทหารจากนครราชสีมาและสระบุรีเข้ามาตั้งมั่นที่ดอนเมือง ในวันที่ 12 ตุลาคม ได้ยื่นคำขาดในนามของ *"คณะกู้บ้านเมือง"* ให้รัฐบาลพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนาลาออกภายใน 1 ชั่วโมง รัฐบาลไม่ยอมปฏิบัติตาม จัดตั้งกองกำลังผสมพิเศษโดยให้ นายพันโทหลวงพิบูลสงครามเป็นผู้บัญชาการ ทำการปราบปรามฝ่ายกบฏที่ยกกำลังจากดอนเมืองผ่านมาทางบางเขนเข้าใจกลางพระนคร เกิดการสู้รบและไล่ล่าฝ่ายกบฏนานกว่า 10 วัน (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2553) 375-391) และภายหลังกบฏยุติลงมีนายทหารบก เรือ อากาศ และข้าราชการพลเรือนที่เกี่ยวข้องกับกบฏถูกลงโทษจำคุกกว่า 300 คน (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2546) 276) นับเป็นการสู้รบที่รุนแรงมาก ในฝ่ายรัฐบาลมีนายทหารชั้นผู้ใหญ่และทหารเสียชีวิตถึง 17 นาย (นรนิติ เศรษฐบุตร (2557) 78-107)

ความไม่สงบทางการเมือง ทำให้คณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองไม่มั่นใจในความมั่นคงของระบอบใหม่และความปลอดภัยของคณะผู้ก่อการ จึงไม่ยินยอมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศได้อย่างเต็มที่ อันเป็นเหตุให้ไม่อนุญาตให้คณะบุคคลกลุ่มอื่นจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาแข่งขันชิงอำนาจการปกครอง ดังนั้น การปกครองในระยะ 13-14 ปีแรกของระบอบใหม่ จึงไม่มีการอนุญาตให้จัดตั้งพรรคการเมือง ส่วนสมาคมคณะราษฎรได้ถูกเปลี่ยนสถานะเป็นสมาคมการกุศล นโยบายไม่อนุญาตให้บุคคลกลุ่มอื่นจัดตั้งสมาคมการเมืองดังกล่าว นำมาซึ่งความขัดแย้งและการใช้กำลังหักโค่นกันเรื่อยมาอีกหลายครั้งในช่วงเวลาของรัฐบาล พันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา (พ.ศ. 2476-2481) และรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม (พ.ศ. 2481-2487) (ดู สุชิน ตันติกุล และ สุขุม นวลสกุล 79-82)

ยุคแรกเริ่มของพรรคการเมืองไทย..อ่อนแอและถูกครอบงำโดยทหาร

พรรคการเมืองไม่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งขึ้นในสังคมไทย จนกระทั่งหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลง การเมืองกลับเข้าสู่ระบบที่มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร ผู้นำทหารแบบเผด็จการถูกกันออกจากการเมือง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 รับรองสิทธิและเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง (มาตรา 14) ในสมัยรัฐบาล นายปรีดี พนมยงค์ (18 มีนาคม-23 สิงหาคม 2489) และรัฐบาล พลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ (23 สิงหาคม 2489-8 พฤศจิกายน 2490) การเมืองเปลี่ยนจากระบอบทหารครอบงำมาสู่การเมืองแบบเปิดที่มีการต่อสู้กันในระบบพรรคการเมือง แต่ถูกตัดตอนด้วยการรัฐประหารเป็นระยะๆ ทำให้การดำรงอยู่ของพรรคการเมืองไม่ราบรื่นและไม่ต่อเนื่อง

ในส่วนของคณะรัฐประหารที่เข้ามายึดอำนาจ ระหว่างการยึดอำนาจจะดำเนินการกับบุคคลในพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลในหลายรูปแบบ ตั้งแต่ใช้กำลังปราบปรามและคุกคามความปลอดภัยของสมาชิกพรรคที่มีบทบาท

สำคัญในทางการเมืองในรูปแบบต่าง รวมทั้ง ฆาตกรรม จับกุมคุมขัง (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และ ธำรงศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์ 29-48)

พัฒนาการของพรรคการเมืองไทย ในช่วงแรก ระหว่าง พ.ศ. 2489-2494 อาจกล่าวได้ว่าสถานการณ์บ้านเมืองหลังสงครามโลกอยู่ในภาวะไม่ปกติ เศรษฐกิจตกต่ำ ขาดแคลนสินค้าอุปโภคบริโภค ความขัดแย้งระหว่างฝักฝ่ายทางการเมือง และอิทธิพลต่างชาติเข้าแทรกแซงการเมืองภายใน เนื่องจากสังคมโลกได้แปรเปลี่ยนเข้าสู่ยุคสงครามเย็นที่มีการแบ่งโลกเป็นประเทศในค่ายตะวันตกเสรีนิยมกับประเทศในค่ายตะวันออกเผด็จการสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ โดยประเทศไทยเลือกเข้าข้างฝ่ายโลกตะวันตก รัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งอยู่ในอำนาจได้เพียงระยะสั้นๆ ก็ถูกฝักฝ่ายในสภาผู้แทนราษฎรกดดันให้ต้องลาออก ในยุคสมัยดังกล่าวเป็นยุคเริ่มก่อเกิดพรรคการเมือง โดยนักการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรแบ่งกันเป็นกลุ่มๆ ให้การสนับสนุนผู้นำทางการเมืองที่มีความโดดเด่นเป็นหัวหน้ากลุ่ม กลุ่มในสภาในเวลาต่อมาพัฒนาเป็นพรรคการเมือง ทำหน้าที่เป็นพรรคฝ่ายรัฐบาลหรือพรรคฝ่ายค้านขึ้นอยู่กับจำนวนเสียงที่มีในสภา (เสนีย์ ปราโมช 129-135 และ กัลยา โสภณพนิช 90-143)

พรรคการเมืองไทยในระหว่าง พ.ศ. 2489-2494 อยู่ในช่วงเวลาที่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลครอบงำของรัฐบาลทหารเป็นส่วนใหญ่ เว้นแต่ในช่วงเวลาระหว่างเดือนมีนาคม พ.ศ. 2489-เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2490 ที่พรรคสหชีพกับพรรคแนวรัฐธรรมนูญร่วมกันทำหน้าที่เป็นรัฐบาล รัฐบาลพลเรือนหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2490 มีนายควง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์เป็นหัวหน้ารัฐบาล รัฐบาลทหารรัฐประหาร พ.ศ. 2490 มี จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นผู้นำรัฐบาล กลุ่มการเมืองที่เป็นแกนหลักของรัฐบาลคือกลุ่มซอยราชครูที่มี พลโท ผิน ชุณหะวัณ (ภายหลังเลื่อนยศเป็นจอมพล) เป็นหัวหน้า มีพันเอกเผ่าศรียานนท์(ลูกเขยพลโทผินชุณหะวัณ ต่อมาเลื่อนยศเป็น พลตำรวจเอก) เป็นบุคคลสำคัญของกลุ่ม ทหารอีกกลุ่มหนึ่ง มี พันเอกสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (ภายหลังเลื่อนยศเป็นจอมพล) เป็นหัวหน้ากลุ่ม รัฐบาลทหารที่จัดตั้งขึ้นโดยคณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490 ต้องเผชิญกับการต่อต้านจากกลุ่มต่อต้านหลายกลุ่ม ทั้งจากกลุ่มภายในกองทัพบก กลุ่มนายปรีดี พนมยงค์ และกลุ่มกองทัพเรือ หลังการปราบปรามกลุ่มต่อต้านต่างๆ ลงได้ คณะรัฐประหารที่มีกลุ่มซอยราชครูเป็นแกนนำประกาศยึดอำนาจในวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 หรือที่เรียกว่า *“รัฐประหารเงียบ”* (นรนิติ (2554) 47) พรรคการเมืองในยุคแรกจึงจบลงด้วยการรัฐประหาร

จากปี 2494-2516 การเมืองไทยตกอยู่ในยุคที่ทหารมีอำนาจปกครองประเทศมาโดยตลอด ในระหว่างเวลา 20 ปีเศษดังกล่าวได้มีการอนุญาตให้จัดตั้งพรรคการเมืองอยู่ 2 ช่วงเวลา ได้แก่ ระหว่าง พ.ศ. 2498-2501 ในสมัยรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ต่อด้วยรัฐบาลพลโท ถนอม กิตติขจร (ยศในขณะนั้น) และระหว่าง พ.ศ. 2511-2514 ในรัฐบาล จอมพล ถนอม กิตติขจร เหตุผลที่อนุญาตให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองในแต่ละยุคแตกต่างกันไป กล่าวคือ ในยุค พ.ศ. 2498-2501 เกิดจาก จอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องการเสียงสนับสนุนจากประชาชน เพราะฐานสนับสนุนทางทหารและตำรวจของตนลดลง ผันแปรไปสนับสนุนผู้นำ

ระดับรอง ได้แก่ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ และพลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ (ทักษ์ เฉลิมเตียรณ 132) ในช่วงเวลาดังกล่าวมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับแรกของไทย (พ.ศ. 2498) เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับนักการเมืองกล้าจัดตั้งพรรคการเมือง เพราะก่อนหน้านี้การจัดตั้งพรรคการเมืองอาจถูกตำรวจจับกุม ส่วนในช่วง พ.ศ. 2511-2514 เกิดจากเสียงเรียกร้องในประเทศและแรงกดดันจากต่างประเทศบังคับให้รัฐบาล จอมพล ถนอม กิตติขจร ที่ผูกขาดอำนาจมาเป็นเวลานาน 10 ปีเศษ จำต้องยอมผ่อนคลายตามเสียงเรียกร้องและแรงกดดันทางการเมืองดังกล่าว (Morell, 159-160) การจัดตั้งพรรคการเมืองในช่วงนี้มีพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 รองรับ

พรรคการเมืองในยุคถัดมาไม่ต่างจากพรรคการเมืองในยุคแรกๆ ประกอบด้วย บุคคลกลุ่มเล็กๆ ที่เป็นลูกน้องหรือลูกศิษย์มารวมกันโดยมีบุคคลที่มีชื่อเสียง มีอำนาจ และความสามารถเป็นแกนนำ กิจกรรมของพรรคจะกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นศูนย์รวมทางการเมืองของประเทศ ความโดดเด่นของตัวบุคคลถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของการก่อตั้งพรรค โดยมีผู้นำที่โดดเด่นเป็นแกนกลาง และมีคนกลุ่มเล็กๆ แวดล้อมผู้นำกลุ่มที่อ้างว่ารวมกันโดยอาศัยทักษะความสามารถของผู้นำในการควบคุมอำนาจและการจัดสรรผลประโยชน์ แต่ในหมู่บรรดาสมาชิกที่รวมตัวกันก็เพื่อความเจริญก้าวหน้าในผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นสำคัญมากกว่า เพื่อส่งเสริมความศรัทธาในอุดมการณ์ที่มีร่วมกัน พรรคการเมืองในยุคทั้ง 3 ข้างต้น อาจจำแนกได้เป็น 3 ประเภท คือ พรรคหลักที่กุมอำนาจรัฐ พรรคตัวประกอบ และพรรคฝ่ายค้าน (Rathamarit, 43)

การเมืองภายใต้อำนาจครอบงำของข้าราชการประจำ ทั้งทหารและข้าราชการพลเรือน ที่เรียกว่า *“ระบอบอำมาตยาธิปไตย”* พรรคการเมืองไม่มีความมั่นคง เกิดขึ้นในช่วงเวลาสั้นๆ และก็ถูกยุบเลิก มีการใช้กำลังเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งอยู่เป็นระยะๆ รัฐประหารและกบฏกลายเป็นเครื่องมือการเข้าสู่อำนาจ การเลือกตั้งเป็นเพียงพิธีกรรมสร้างความชอบธรรมให้กับอำนาจของกลุ่มบุคคลที่กุมอำนาจอยู่ก่อนแล้ว การใช้อำนาจเผด็จการปราบปรามนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามและอาชญากรอย่างรุนแรง และการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจในสมัย จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ. 2501-2506) ต่อด้วยสมัย จอมพล ถนอม กิตติขจร (พ.ศ. 2506-2516) นานกว่า 1 ทศวรรษ จัดได้ว่าเป็น *“ยุคมืดทางการเมืองของประเทศไทย”* ที่ยาวนาน ไม่เพียงการเมืองระดับชาติที่ถูกยึดอำนาจ การเมืองระดับท้องถิ่นก็พลอยถูกยึดอำนาจไปด้วย คือ ไม่มีเวทีให้พรรคการเมืองหรือนักการเมืองที่จะแสดงบทบาทที่มีคุณค่าหรือมีความหมายในฐานะตัวแทนประชาชนมากนัก ระดับชาติไม่มีการเลือกตั้ง ระดับท้องถิ่นก็ไม่มีการเลือกตั้งด้วย การเมืองระดับชาติ ข้าราชการส่วนกลางยึดครอง การเมืองระดับท้องถิ่นข้าราชการส่วนภูมิภาคยึดครอง (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล (2555) 30-34) การเมืองไทยเมื่อผ่านพ้นยุคมืดของระบอบประชาธิปไตยในปี 2516 นักการเมืองรุ่นเก่าจำนวนไม่น้อยตายจากไป บางคนเลิกราอาชีพนักการเมืองหันไปประกอบอาชีพอื่น อาจกล่าวได้ว่า สังคมไทยในช่วงเวลาดังกล่าวเหลือนักการเมืองอาชีพรุ่นเก่าน้อยมาก

ยุคประชาธิปไตยเบ่งบาน ..เริ่มการบังคับ ส.ส.ต้องสังกัดพรรคการเมือง

เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญในการเมืองยุคปัจจุบันของไทย รัฐบาลทหารนำโดย จอมพล ถนอม กิตติขจร และคณะ ที่ครองอำนาจต่อเนื่องมานานกว่า 1 ทศวรรษ ถูกขบวนการนักศึกษาชุมนุมประท้วงคัดค้าน จนเป็นเหตุจลาจลลุกลามใหญ่โต ประกอบกับสถานการณ์ความแตกแยกภายในคณะทหารผู้กุมอำนาจ กดดันให้ผู้นำรัฐบาลต้องประกาศลาออกจากตำแหน่ง และเดินทางออกนอกประเทศในทันที ในเวลาไล่เลี่ยกันได้มีการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นายสัญญา ธรรมศักดิ์ องคมนตรีและอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เข้าทำหน้าที่แทน ทำให้สถานการณ์คลี่คลายและบรรยากาศทางการเมืองหลังจากนั้นเปิดกว้างอย่างไม่เคยมีมาก่อน ในเวลาต่อมามีการยกเลิกธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 (วิมลพรรณ ปีตธวัชชัย 215-256) และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ที่มีกติกาทางการเมืองสอดรับกับหลักการประชาธิปไตย คือ เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่บังคับให้การสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง (มาตรา 117(3)) และกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาเดียวที่มีอำนาจเลือกและให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี (มาตรา 184) จากเงื่อนไขทางการเมืองที่เปิดเต็มที่ทำให้มีคณะบุคคลรุ่นใหม่ที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองทั้งซ้าย กลาง และขวา ยื่นเรื่องขอจัดตั้งพรรคการเมืองกันเป็นจำนวนมาก มีโอกาสทำกิจกรรมทางการเมือง โฆษณาเผยแพร่นโยบาย และหาเสียงเลือกตั้ง

ในยุคนี้ มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปถึง 2 ครั้ง ครั้งแรกเมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2518 มีพรรคการเมืองส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง 42 พรรค ได้รับเลือกตั้ง 22 พรรค และการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2519 มีพรรคการเมืองส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง 39 พรรค ได้รับเลือกตั้ง 19 พรรค (ดูตารางที่ 1) ในการเลือกตั้งดังกล่าวหลายพรรคการเมืองได้มีโอกาสเข้าไปทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎร และบริหารประเทศในฐานะรัฐบาล แต่บรรยากาศเช่นนี้เป็นอยู่ได้ราว 2-3 ปี ก็สิ้นสุดลงด้วยสถานการณ์รอบบ้านที่เปลี่ยนไป ประเทศเวียดนามใต้ ประเทศลาว และประเทศกัมพูชา ได้ถูกกองกำลังฝ่ายคอมมิวนิสต์เข้ายึดครอง ทำให้กลุ่มพลังฝ่ายขวาในประเทศไทยผวาภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ที่รุกคืบเข้าครอบงำดินแดนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และหวั่นเกรงว่าการเคลื่อนไหวของขบวนการนักศึกษาและพันธมิตร (กรรมกรและชาวนา) จะเป็นการเชิญชวนให้ลัทธิคอมมิวนิสต์เข้ายึดครองประเทศไทยตามทฤษฎีโดมิโน ได้ระดมกำลังมวลชนจัดตั้งฝ่ายขวา เช่น กลุ่มลูกเสือชาวบ้าน กลุ่มนวพล กลุ่มกระทิงแดง ขัดขวางการเคลื่อนไหวของขบวนการนักศึกษา และในที่สุดเมื่อ จอมพล ถนอม กิตติขจร ที่ลี้ภัยการเมืองในต่างประเทศเดินทางกลับเข้ามาในเดือนกันยายน พ.ศ. 2519 ฝ่ายขวาได้ใช้กำลังมวลชนจัดตั้งและตำรวจเข้าล้อมปราบขบวนการนักศึกษาและพันธมิตรที่ชุมนุมคัดค้านการกลับเข้าประเทศของ จอมพล ถนอม กิตติขจร ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 และตามมาด้วยการยึดอำนาจในตอนเย็นของวันเดียวกัน เป็นการปิดฉากการเมืองระบอบประชาธิปไตยในช่วงเวลาดังกล่าว

แม้การเปิดกว้างทางการเมืองในช่วงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 จะมีระยะเวลาสั้นๆ เพียง 2-3 ปี แต่ผลกระทบที่มีต่อการเมืองไทยนับว่าลึกซึ้งมาก เพราะเป็นการสลายหมู่คณะและเครือข่ายของนายทหารที่ผูกขาดอำนาจต่อเนื่องกันมาเป็นเวลายาวนานกว่า 2 ทศวรรษ กลุ่มพลังทางสังคมต่างๆ สหภาพแรงงาน กลุ่มชาวนา สมาคมธุรกิจ เป็นต้น ที่ถูกจำกัดสิทธิการเคลื่อนไหวทางการเมือง ได้รับการปลดปล่อยให้เป็นอิสระได้ลิ้มลองรสชาติของเสรีภาพ แม้จะเป็นเวลาสั้นๆ แต่ก็ทำให้เกิดความตื่นตัวขึ้นมาก ท้องถิ่นต่างๆ ที่ถูกปิดกั้นโอกาสในการปกครองตนเองในสมัยรัฐบาลทหารเริ่มมีการเคลื่อนไหวให้เกิดการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยมีมหาวิทยาลัยและสถาบันการศึกษาเป็นศูนย์กลางรณรงค์ให้เกิดความตื่นตัวทางการเมือง มีการจัดโครงการเผยแพร่ประชาธิปไตยสู่ชนบท โครงการไกล่เกลี่ยเรื่องที่ทำกิน โดยทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐร่วมกับศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย ส่งนิสิตนักศึกษาและอาจารย์ลงพื้นที่ทั่วประเทศ

นอกจากนี้ การเมืองในยุคนี้ยังได้สร้างนักการเมืองที่โดดเด่นหลายคน เช่น นายชวน หลีกภัย นายสมัคร สุนทรเวช พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ นายอุทัย พิมพ์ใจชน นายบรรหาร ศิลปอาชา และพรรคการเมืองไทยที่มีบทบาทโลดแล่นอยู่บนเวทีการเมืองในเวลาต่อมาหลายพรรค เช่น พรรคประชาธิปัตย์ พรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย พรรคธรรมสังคม ล้วนมีพื้นฐานและประสบการณ์มาจากการเมืองในช่วงดังกล่าวจาก พ.ศ. 2517 ถึง พ.ศ. 2519 ก่อนการรัฐประหาร 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 มีคณะบุคคลที่ยื่นเรื่องขอจดทะเบียนพรรคการเมืองต่อกระทรวงมหาดไทย จำนวนมากถึง 55 พรรค (สุขุม นวลสกุล และคณะ 282-283)

ตารางที่ 1 : แสดงผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไป พ.ศ. 2518 และ พ.ศ. 2519

ที่	พรรค	26 ม.ค. 2518/ส.ส./คน	4 เม.ย. 2519/ส.ส./คน
1	ประชาธิปัตย์	72	114
2	ธรรมสังคม	45	28
3	ชาติไทย	28	56
4	เกษตรสังคม	19	9
5	กิจสังคม	18	45
6	สังคมชาตินิยม	16	8
7	สังคมนิยมแห่งประเทศไทย	15	2
8	พลังใหม่	12	3
9	แนวร่วมสังคมนิยม	10	1
10	สันติชน	8	-
11	ประชาธรรม	6	-

ที่	พรรค	26 ม.ค. 2518/ส.ส./คน	4 เม.ย. 2519/ส.ส./คน
12	ไท	4	-
13	ฟื้นฟูชาติไทย	3	-
14	อธิปัตย์	2	-
15	พลังประชาชน	2	3
16	แผ่นดินไทย	2	-
17	ประชาธิปไตย	2	1
18	เศรษฐกร	1	-
19	เสรีชน	1	-
20	พัฒนาจังหวัด	1	2
21	แรงงาน	1	1
22	เกษตรกร	1	-
23	แนวร่วมประชาธิปไตย	-	1
24	ไทสังคม	-	1
25	ธรรมาธิปไตย	-	1
26	พิทักษ์ไทย	-	1
27	สังคมก้าวหน้า	-	1
28	สยามใหม่	-	1
รวม		269	279

แหล่งข้อมูล..กองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ..ไม่ส่งเสริมพรรคการเมืองแต่ก็หนีพรรคการเมืองไม่พ้น

โอกาสของพรรคการเมืองไทยที่จะพัฒนาและอยู่ได้ต่อเนื่องยาวนานเกิดขึ้นหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ในช่วงปลายเดือนธันวาคม พ.ศ. 2521 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีบัญญัติในภาวะไม่ใช้บทเฉพาะกาล ส่งเสริมพรรคการเมืองที่ก้าวหน้ายิ่งกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 คือ พรรคการเมืองที่จะส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งต้องส่งสมาชิกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งสภา (มาตรา 95) และระบบเลือกตั้ง ส.ส. ให้ใช้ระบบรวมเขตจังหวัดเลือกตั้งทั้งบัญชีเพียงบัญชีเดียว (มาตรา 91) รัฐบาล พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ในขณะนั้นแม้จะไม่สนับสนุนการจัดตั้งพรรคการเมือง แต่ก็ไม่อาจต้านทานกระแสพรรคการเมืองที่มากับแนวคิดประชาธิปไตยและการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่รัฐบาลต้องจัดให้มีขึ้น

ตามรัฐธรรมนูญ เหตุที่รัฐบาล พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ไม่สนับสนุนการจัดตั้งพรรคการเมือง เพราะ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ต้องการจะอยู่ในอำนาจต่อไป หลังการเลือกตั้งที่จะจัดขึ้นในเดือนเมษายน พ.ศ. 2522 แต่ตัวเองและพวกไม่มีฐานทางด้านพรรคการเมืองที่เข้มแข็งเหมือนดั่งกลุ่มการเมืองอื่น เช่น กลุ่มกิจสังคม กลุ่มประชาธิปัตย์ กลุ่มชาติไทย ซึ่งมีฐานทางพรรคการเมืองที่แข็งแกร่งกว่า และกลุ่มเหล่านี้ไม่สนับสนุน พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ในทางการเมือง

การเลือกตั้ง ส.ส. เป็นการทั่วไปครั้งนี้ รัฐบาลไม่ยอมรับความเป็นพรรคของกลุ่มการเมือง เพราะไม่มีกฎหมายรองรับความเป็นพรรค และอยู่ในระหว่างการใช้บทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 (มาตรา 204) แต่ยอมให้มีการจับกลุ่มกันลงเลือกตั้ง ผลของการเลือกตั้งมีกลุ่มการเมืองต่างๆ ได้รับเลือกตั้งเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร จำนวน 14 กลุ่ม และไม่สังกัดกลุ่มการเมืองใด (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2548) 40-41) ดังนี้ (ตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 : แสดงผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไป เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2522

ลำดับที่	ชื่อกลุ่มการเมือง	คน
1	กิจสังคม	85
2	ชาติไทย	42
3	ประชาธิปัตย์	34
4	ประชากรไทย	32
5	เสรีธรรม	22
6	ชาติประชาชน	13
7	พลังใหม่	8
8	เกษตรสังคม	8
9	รวมไทย	4
10	กิจประชาธิปไตย	3
11	ธรรมสังคม	2
12	สยามปฏิรูป	2
13	สนับสนุนนโยบายเกรียงศักดิ์	1
14	ประชาชนประเทศชาติประชาธิปไตย	1
15	ไม่สังกัดกลุ่มการเมือง	44
รวม		**301**

แหล่งข้อมูล : *กองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย*

หลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2522 พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จัดตั้งรัฐบาลโดยอาศัยเสียงสนับสนุนจากกลุ่มการเมืองขนาดเล็ก ส.ส.ที่ไม่สังกัดกลุ่มการเมือง และวุฒิสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง กลุ่มการเมืองขนาดเล็กที่ให้การสนับสนุนรัฐบาล พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้แก่ เสรีธรรม ชาติประชาชน พลังใหม่ เกษตรสังคม รวมไทย ฯลฯ รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นอยู่ในตำแหน่งได้ไม่ครบ 1 ปี พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ซึ่งเกษียณราชการจากกองทัพ ก็ต้องประกาศลาออกจากตำแหน่งผู้นำรัฐบาลกลางรัฐสภา เพราะมี ส.ส.ร่วมเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีเพียง 3 คน จากจำนวนเต็ม 45 คน อีกทั้งถูกโจมตีในเรื่องการปรับราคาน้ำมันสูงเกินกว่าที่ผู้บริโภคจะรับได้ รวมทั้งวุฒิสมาชิกที่ส่วนใหญ่ประกอบด้วยทหารประจำการและทหารเกษียณ มีทีท่าไม่สนับสนุนรัฐบาล ในสถานการณ์ดังกล่าว พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ผู้บัญชาการทหารบก ได้รับการสนับสนุนจากรัฐสภาให้เป็นผู้นำรัฐบาลในลำดับต่อมา และในการจัดตั้งรัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้เชิญชวนกลุ่มการเมืองขนาดใหญ่มาร่วมรัฐบาล ได้แก่ กิจสังคม ชาติไทย ประชาธิปัตย์

ในช่วงรัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 รับรองสถานภาพของพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการ และรัฐบาลพยายามสร้างดุลระหว่างพรรคการเมืองกับฝ่ายทหาร เพื่อไม่ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจมากเกินไป ใน พ.ศ. 2528 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ยกเลิกการเลือกตั้ง แบบ *“รวมเขตจังหวัด”* เลือกทั้งบัญชี ซึ่งเป็นระบบเลือกตั้งที่ส่งเสริมพรรคการเมืองขนาดใหญ่บ่อนทำลายพรรคการเมืองขนาดเล็ก เป็นระบบเลือกตั้ง ส.ส. ที่ลดความสุดโต่งลงมาเป็นแบบ *“รวมเขตผสมแบ่งเขตจังหวัด”* เขตละไม่เกิน 3 คน (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2542) 62)

พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ อยู่ในอำนาจได้ 8 ปี 5 เดือน ก็เปิดทางให้พรรคการเมืองจัดตั้งรัฐบาลกันเอง โดยหลังการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2531 พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติไทย ซึ่งมี ส.ส.ในสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุด จำนวน 87 คน ได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองที่เคยร่วมรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ด้วยกันมาก่อน ให้เป็นหัวหน้ารัฐบาล จึงนับเป็นครั้งแรกในรอบ 12 ปี ที่รัฐบาลอยู่ภายใต้การนำของพรรคการเมือง ไม่ใช่กองทัพ

ยุคประชาธิปไตยเต็มใบ..ส่งเสริมการเมืองระบบพรรค

จากช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ. 2531 ที่พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ ขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้ารัฐบาล ต่อด้วยรัฐบาลอีกหลายชุด ถึง พ.ศ. 2549 ที่รัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ถูกยึดอำนาจ มีเหตุการณ์ที่สำคัญทำให้การเมืองระบบพรรคสะดุดหยุดลง ระหว่างรัฐประหารวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 รัฐบาล พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ ถูกยึดอำนาจโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (รสช.) ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และในเวลาต่อมาประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ที่ยังคงเน้นการเมืองในระบบพรรค ที่กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง พรรคการเมืองที่มีสิทธิส่ง ส.ส. สมัครรับเลือกตั้ง

ต้องส่งสมาชิกสมัครรวมกันไม่น้อยกว่า 120 คน หรือ 1 ใน 3 ของ ส.ส. ทั้งสภา 360 คน (มาตรา 105 (3)) และต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ให้ลดจำนวนสมาชิกที่พรรคการเมืองต้องส่งสมัครรับเลือกตั้งลงมาอีกเหลือ 1 ใน 4 ของ ส.ส. ทั้งสภา (มาตรา 112)

ในส่วน พลเอก สุจินดา คราประยูร หัวหน้าคณะ รสช. ตัวจริง ที่ผิดคำมั่นสัญญาว่าจะไม่สืบทอดอำนาจหลังการเลือกตั้งทั่วไป ที่จะจัดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ดึงดันเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ถูกขบวนการประชาธิปไตย นำโดย พลตรี จำลอง ศรีเมือง ชุมนุมประท้วงอย่างรุนแรง และยืดเยื้อ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 หลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬสงบลงเพียงไม่กี่วัน และนำไปสู่การตั้งรัฐบาลคนกลางเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยเฉพาะคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจาก ส.ส. และตัดทอนอำนาจของวุฒิสภาในการลงมติในญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลหรือทั้งคณะ รวมทั้งการพิจารณาพระราชกำหนด (มาตรา 219) อีกเหตุการณ์สำคัญ คือ การปฏิรูปการเมืองแบบครบวงจร โดยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นกฎหมายแม่บทกำหนดแนวทางการปฏิรูป

สาระของการปฏิรูปที่สำคัญเกี่ยวกับพรรคการเมือง คือ มีมาตรการสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมืองขนาดใหญ่ สลายพรรคการเมืองขนาดเล็ก โดยอาศัยมาตรการการเลือกตั้งระบบผสม เป็นการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต 1 เขต 1 คน (มาตรา 102) 400 เขต ส.ส. 400 คน กับระบบบัญชีรายชื่อใช้ประเทศเป็น 1 เขตเลือกตั้ง ส.ส. 100 คน โดยมีเกณฑ์ขั้นต่ำสำหรับพรรคการเมืองที่จะได้รับการจัดสรรที่นั่ง ส.ส. ต้องได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 ของคะแนนรวมทั้งประเทศ (มาตรา 100) อีกทั้งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนเงินอุดหนุนพรรคการเมือง (มาตรา 61)

ผลที่เกิดตามมาจากระบบการเลือกตั้งที่เอื้ออำนวยต่อการเติบโตของพรรคขนาดใหญ่ที่มีทุนมากและมีผู้สมัครที่มีฐานเสียงแน่นหนา พรรคไทยรักไทยที่จัดตั้งขึ้นใหม่ เติบโตอย่างรวดเร็วโดยผลของการเลือกตั้งและควบรวมพรรคการเมืองอื่นหลายพรรคที่เข้าร่วมรัฐบาล จนมีจำนวน ส.ส. ในสภาผู้แทนราษฎรมากเกินครึ่งหนึ่งของสภาไปเป็นจำนวนมาก พรรคการเมืองฝ่ายค้านตรวจสอบนายกรัฐมนตรีไม่ได้ และในสมัยการเลือกตั้ง ครั้งที่ 2 พรรคไทยรักไทยมีจำนวน ส.ส. ในสภาท่วมท้น 377 คน จากจำนวนเต็ม 500 คน และเหลือพรรคการเมืองในระบบเพียง 4 พรรค รวมพรรคไทยรักไทย พรรคการเมืองอื่น ได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ มี ส.ส. 96 คน พรรคชาติไทย มี ส.ส. 25 คน และพรรคมหาชน มี ส.ส. 2 คน

นอกจากนี้ ความฮึกเหิมของรัฐบาล และพฤติการณ์ที่ส่อไปในทางไม่สุจริตและไม่โปร่งใส จนเกิดปัญหาขัดแย้งกับพรรคการเมืองและกลุ่มอำนาจเก่าอย่างรุนแรง เกิดการชุมนุมของ *“กลุ่มเสื้อเหลือง”* และขยายวงไปทั่วประเทศ ในส่วนของรัฐบาลได้มีการจัดตั้ง *“กลุ่มเสื้อแดง”* ขึ้นมาเป็นฐานสนับสนุนรัฐบาล ความขัดแย้งทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ ในที่สุดทหารเข้าแทรกแซงยึดอำนาจล้มรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 และพรรคไทยรักไทยถูกยุบพรรคในเวลาต่อมาเมื่อวันที่ 30

พฤษภาคม พ.ศ. 2550 โดยคำสั่งของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งโดยคณะรัฐประหาร (นิยม รัฐอมฤต 137-145)

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นจุดเริ่มต้นของการผ่อนคลายความได้เปรียบของพรรคการเมืองขนาดใหญ่และความเสียเปรียบของพรรคการเมืองขนาดเล็กอันเกิดจากระบบเลือกตั้งผสมแบบแบ่งเขต 1 เขต ส.ส. 1 คน กับแบบบัญชีรายชื่อที่มีเพดานขั้นต่ำร้อยละ 5 กล่าวคือ พรรคการเมืองที่จะได้รับการจัดสรรที่นั่งในแบบบัญชีรายชื่อจะต้องได้คะแนนเสียงคำนวณแล้วไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 ขึ้นไป ของคะแนนเสียงรวมทั่วประเทศที่มีการออกเสียงให้กับพรรคการเมืองแบบบัญชีรายชื่อ

ระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แม้จะมีการแก้ไขทั้งแบบ 1 เขต ส.ส. 1 คน เป็นแบบผสมรวมเขตแบ่งเขตจังหวัด เขตละ 3 คนเป็นหลัก จำนวน 400 คน และแบบบัญชีรายชื่อเขตเดียวทั้งประเทศ 100 คน ได้มีการแบ่งเขตเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อเป็น 8 เขต แต่ละเขตมี ส.ส. 10 คน รวม 80 คน อีกทั้งไม่มีเกณฑ์ขั้นต่ำ แต่ผลการเลือกตั้งทั่วไปที่ออกมาพรรคการเมืองในซีกพรรคไทยรักไทย คือ พรรคพลังประชาชน ยังคงได้เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร และเป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาล กลุ่มเสื้อเหลืองที่เคยชุมนุมคัดค้านพรรคไทยรักไทยมาก่อน ทำการเคลื่อนไหวคัดค้านรัฐบาลพรรคพลังประชาชนต่อไป โดยเห็นว่าพรรคพลังประชาชนเป็นตัวแทนพรรคไทยรักไทยที่ถูกยุบพรรคไปแล้ว การชุมนุมประท้วงของกลุ่มเสื้อเหลืองดำเนินต่อเนื่องอย่างยืดเยื้อจนกระทั่งศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังประชาชนในวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2551 ในฐานความผิดที่กรรมการบริหารพรรคซื้อเสียงในการเลือกตั้ง ส.ส. พ.ศ. 2550

ส.ส. พรรคพลังประชาชนส่วนใหญ่ย้ายเข้าพรรคเพื่อไทย ส่วนน้อยแยกมาตั้งพรรคใหม่และสนับสนุนพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล พอถึงโอกาสพรรคประชาธิปัตย์เป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาล มวลชนเสื้อแดงกลุ่มจัดตั้งของพรรคไทยรักไทยเคลื่อนไหวคัดค้านรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ แห่งพรรคประชาธิปัตย์เป็นระยะๆ อย่างยืดเยื้อเช่นกัน และเกิดกรณีเสียชีวิตกว่า 90 คน ในเหตุการณ์สลายการชุมนุมกลุ่มเสื้อแดง ปี 2553 ซึ่งผลก็คือความขัดแย้งระหว่าง 2 ขั้วอำนาจยืดเยื้อไม่ยุติ ฝ่ายใดขึ้นมาเป็นรัฐบาลมวลชนของพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามก็จะชุมนุมประท้วง รัฐบาลบริหารงานไม่ได้ นับเป็นการทำลายโอกาสความก้าวหน้าของสังคมไทยอย่างร้ายแรง

ในเวลาต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554 ในเรื่ององค์ประกอบและระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต 375 คน และแบบบัญชีรายชื่อ 125 คน รวม 500 คน ส่วนระบบการเลือกตั้งยังคงเป็นระบบผสมแบบแบ่งเขต 1 เขต 1 คน กับแบบบัญชีรายชื่อใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเดียว 125 คน โดยไม่มีเกณฑ์ขั้นต่ำ

รัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 และให้มีการจัดการเลือกตั้งขึ้นใหม่ในวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 ผลการเลือกตั้งพรรคเพื่อไทยซึ่งเป็นพรรคในซีกพรรคไทยรักไทยที่ถูกยุบไปแล้ว ชนะเลือกตั้งได้ที่นั่งเกินครึ่งของสภาผู้แทนราษฎร (ดู ตารางที่ 4) เป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาล โดยเชิญพรรคชาติไทยพัฒนาและพรรค

พลังชลเข้าร่วมรัฐบาล มี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร น้องสาว นายทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี การบริหารงานของรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ชินวัตร ดำเนินไปได้ 2 ปีเศษ ปัญหาความขัดแย้งระหว่างพรรคเพื่อไทยกับพรรคประชาธิปัตย์สาย นายสุเทพ เทือกสุบรรณ เลขาธิการพรรคและ ส.ส. จังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่จัดตั้งกลุ่มมวลชนของตนเอง เรียกชื่อว่า *"คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศให้เป็นประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข"* (กปปส.) ก็อุบัติขึ้นในตอนปลายปี 2556

กปปส. จัดชุมนุมบนท้องถนนในกรุงเทพฯ โดยมีกลุ่มมวลชนอื่นร่วมชุมนุมสนับสนุนด้วย และมีการเคลื่อนไหวแบบดาวกระจายส่งคนไปปิดล้อมหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ เช่น สถานีโทรทัศน์ช่อง 5 ช่อง 7 ช่อง 9 กระทรวงมหาดไทย สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม ส่วนราชการของกระทรวงการคลังในซอยอารีย์สัมพันธ์ รวมทั้งปิดล้อมสถานที่รับสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของกรุงเทพมหานคร และศาลากลางจังหวัดบางจังหวัดในภาคใต้ เรียกร้องให้รัฐบาลปฏิรูปการเมือง โดยเฉพาะระบบเลือกตั้ง แม้รัฐบาลจะยอมออมชอมด้วยการยุบสภาผู้แทนราษฎร และจัดการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 แต่กลุ่ม กปปส. ยืนหยัดต้องปฏิรูปการเมืองก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง โดยให้ขอพระราชทานรัฐบาลมาเป็นผู้ดำเนินการปฏิรูปการเมือง และไม่สามารถรับข้อเสนออย่างอื่นได้ ในอีกด้านหนึ่งการเลือกตั้งที่จัดขึ้นใหม่ ก็ดำเนินการได้ไม่ครบทุกเขตเลือกตั้ง การจัดตั้งรัฐบาลใหม่ทำไม่ได้ เพราะไม่สามารถเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎร

ตารางที่ 4 : แสดงผลการเลือกตั้ง ส.ส. เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2554

ที่	พรรค	ส.ส.บัญชีรายชื่อ/คน	ส.ส.แบ่งเขต/คน	รวม/คน
1	เพื่อไทย	61	204	265
2	ประชาธิปัตย์	44	115	159
3	ภูมิใจไทย	5	29	34
4	ชาติไทยพัฒนา	4	15	19
5	ชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดิน	2	5	7
6	พลังชล	1	6	7
7	รักประเทศไทย	4	0	4
8	มาตุภูมิ	1	1	2
9	ประชาธิปไตยใหม่	1	0	1
10	มหาชน	1	0	1
11	รักษ์สันติ	1	0	1
รวม		125	375	500

แหล่งข้อมูล : *สำนักงาน กกต.*

สถานการณ์บ้านเมืองอยู่ในสภาพตึงเครียด ฝ่ายรัฐบาลเองก็มีมวลชนคนเสื้อแดงรวมตัวกันอยู่ที่บริเวณพุทธมณฑลสาย 3 เขตทวีวัฒนา กรุงเทพมหานคร และพร้อมเคลื่อนไหวให้การสนับสนุนรัฐบาล ในที่สุดคณะทหาร ในนาม *"คณะรักษาความสงบแห่งชาติ"* (คสช.) เข้าควบคุมอำนาจการปกครองในตอนบ่ายของวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 (ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 1/2557) ในวันเดียวกันได้ออกประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยกเว้นหมวด 2 ที่ว่าด้วยพระมหากษัตริย์ ยกเลิกคณะรัฐมนตรีแต่ให้คงวุฒิสภาไว้โดยให้มีจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ รวมทั้ง ศาล องค์กรอิสระ และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ (ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 5/2557) ห้ามการมั่วสุม หรือการชุมนุมทางการเมืองตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป (ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 7/2557)

ยุคการคืนสู่ระบอบอำมาตยาธิปไตยและประชาธิปไตยครึ่งใบเพื่อลดความขัดแย้งระหว่างพรรค

รัฐประหาร 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ในระยะเริ่มต้นดูเหมือนว่าจะใช้เวลาไม่นาน กล่าวคือ คสช. ไม่ได้ยกเลิกองค์กรอิสระ และไม่ได้ยกเลิกพรรคการเมือง เพียงแต่ห้ามการชุมนุมทางการเมืองเท่านั้น อีกทั้ง คสช. ยังได้ออกอากาศเพลง *"คืนความสุขให้ประเทศไทย"* ที่เนื้อเพลงประพันธ์โดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะ คสช. อยู่ตลอดเวลาว่า *"เราจะทำตามสัญญา ขอเวลาอีกไม่นาน"* แต่วันเวลาสถานการณ์ และผู้คนแวดล้อม ทำให้ คสช.ต้องใช้เวลาเกือบ 5 ปี ในการลดทอนความขัดแย้งระหว่างกลุ่มการเมืองเสื้อเหลืองกับเสื้อแดง จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ รัฐบาลทหารภายใต้การนำของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้เลื่อนการเลือกตั้งหลายครั้ง เหตุผลสำคัญของการเลื่อนการเลือกตั้งดูเหมือนอยู่ที่คาดการณ์ว่าหากให้มีการเลือกตั้ง พรรคเพื่อไทยซึ่งเป็นตัวแทนของพรรคไทยรักไทยคงจะชนะเลือกตั้ง และกลับมาเป็นรัฐบาลอีก จึงต้องพยายามสร้างเงื่อนไขเพื่อเลื่อนการเลือกตั้ง จนกว่าพรรคการเมืองที่ให้การสนับสนุน คสช. จะเห็นช่องทางที่จะคว้าชัยชนะในการเลือกตั้งได้

รัฐประหารครั้งนี้ ไม่เพียงการยึดอำนาจรัฐบาลส่วนกลางแต่ยังยึดอำนาจการปกครองท้องถิ่นอีกด้วย โดยเหตุผลที่ว่าการเลือกตั้งสมาชิกท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทำไม่ได้ เนื่องจากประกาศ คสช. ห้ามการชุมนุมทางการเมือง ท้องถิ่นใดที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นครบวาระหรือว่างลง หรือกรณีสมาชิกสภาท้องถิ่นเหลือไม่ถึงครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมดให้ถือว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่เหลืออยู่สิ้นสุดลง และให้ใช้วิธีคัดเลือกแทนการเลือกตั้ง โดยกำหนดคุณสมบัติว่าต้องเป็นข้าราชการระดับ 8 ขึ้นไป หรืออาจเป็นประชาชนในพื้นที่ซึ่งเป็นประธานหรือหัวหน้าองค์กรภาคเอกชน หรือภาคประชาชนซึ่งจดทะเบียนไว้กับทางราชการ สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 85/2557)

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้กำหนด

วันจัดการเลือกตั้ง ส.ส. ในวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้มี ส.ส. จำนวน 500 คน เป็นองค์กรตัวแทนประชาชนใช้อำนาจในการเลือกและให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี (มาตรา 159) แต่ก็มีวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง และส่วนใหญ่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีภูมิหลังเป็นข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล (2562) 250) จำนวน 250 คน มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีได้เช่นเดียวกับ ส.ส. ในระหว่าง 5 ปีแรกของรัฐสภาชุดแรกของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (มาตรา 272) เป็นหลักประกันค้ำยันการสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงอาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยหลังรัฐประหาร 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ได้คืนสู่ยุคอำมาตยาธิปไตยเป็นเวลา 5 ปีเต็ม และปัจจุบันมีการเปลี่ยนผ่านสู่ยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ ซึ่งพรรคการเมืองจะได้รับโอกาสให้ร่วมแสดงบทบาททางการเมืองและพิสูจน์ตัวเองควบคู่กันไปกับสถาบันทหารและระบบราชการ ระบบการเมืองในลักษณะนี้จะอยู่ต่อไปในสังคมไทยอย่างน้อย 5 ปี นับจากวันที่มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร วันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562

สรุปปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันการเมือง

การเมืองที่เรียกว่า *"ระบอบประชาธิปไตย"* ของไทยเกิดได้เพราะทหารและข้าราชการเป็นฝ่ายริเริ่มก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อกระทำการสำเร็จแล้ว ก็มิได้เปิดให้ประชาชนหรือกลไกตัวแทนของประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองอย่างแท้จริง ตลอดระยะเวลา 80-90 ปี ของระบอบใหม่ (พ.ศ. 2475-2563) การเมืองไทยกล่าวได้ว่าอยู่ในมือของข้าราชการประจำ ที่เรียกว่า *"ระบอบอำมาตยาธิปไตยหรือประชาธิปไตยครึ่งใบ"* เป็นส่วนใหญ่ อยู่ใน *"ระบอบประชาธิปไตยเต็มใบ"* เป็นส่วนน้อย ในที่นี้อาจสรุปผลกระทบของสถานการณ์ทางการเมืองได้ดังนี้

1. รัฐประหาร กบฏ และความไม่สงบทางการเมืองที่เกิดขึ้นบ่อย (ดู ตารางที่ 3) ส่งผลกระทบต่อการทำหน้าที่และพัฒนาการของพรรคการเมืองอย่างมาก ไม่เพียงปิดกั้นการแสดงบทบาทของพรรคการเมืองในระดับชาติ แม้ในระดับท้องถิ่นก็ถูกจำกัดด้วย เพราะการยึดอำนาจในหลายโอกาสไม่เพียงยึดอำนาจรัฐบาลกลาง แต่ยึดอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

2. รัฐประหารไม่ต้องการให้มีการเลือกตั้ง ทำให้การกระจายอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่นไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร

3. รัฐประหารปิดกั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้ประชาชนขาดโอกาสการเรียนรู้ขาดทักษะทางด้านการเมือง ขาดความตื่นตัวในทางการเมือง ทำให้พรรคการเมืองหาสมาชิกที่จะมาเข้าร่วมพรรคร่วมอุดมการณ์ได้ยาก



ตารางที่ 3 : ปฏิวัติ รัฐประหาร และกบฏ ในระบบการเมืองไทย พ.ศ. 2475-2563

ลำดับที่	การยึดอำนาจ	ผู้นำ	วัน/เดือน/ปี
1	ปฏิวัติ 2475	พระยาพหลฯ	24 มิ.ย. 2475
2	รัฐประหารเงียบ	พระยามโนฯ	1 เม.ย. 2476
3	รัฐประหาร 2476	พระยาพหลฯ	20 มิ.ย. 2476
4	กบฏบวรเดช	พระองค์เจ้าบวรเดช	11-22 ต.ค. 2476
5	กบฏนายสิบ	คณะนายสิบ	3 ส.ค. 2478
6	กบฏพระยาทรงฯ	พระยาทรงฯ	25 ม.ค. 2481
7	รัฐประหาร 2490	ผิน ชุณหะวัณ	8 พ.ย. 2490
8	รัฐประหารเงียบ-จี้นายควง	คณะทหาร	6 เม.ย. 2491
9	กบฏเสนาธิการ	กลุ่มนายทหารเสธฯ	1 ต.ค. 2491
10	กบฏวังหลวง	ปรีดี พนมยงค์	26 ก.พ. 2492
11	กบฏแมนฮัตตัน	ทหาร ขำหิรัญ	29 มิ.ย. 2494
12	รัฐประหารเงียบ	ป. พิบูลสงคราม	29 พ.ย. 2494
13	รัฐประหาร 2500	สฤษดิ์ ธนะรัชต์	16 ก.ย. 2500
14	รัฐประหาร 2501	สฤษดิ์ ธนะรัชต์	20 ต.ค. 2501
15	รัฐประหาร 2514	ถนอม กิตติขจร	17 พ.ย. 2514
16	รัฐประหาร 2514	สงัด ชลออยู่	6 ต.ค. 2519
17	กบฏ 26 มีนาคม	ฉลาด หิรัญศิริ	26 มี.ค. 2520
18	รัฐประหาร 2520	สงัด ชลออยู่	20 ต.ค. 2520
19	กบฏ 1 เมษายน	สัณห์ จิตปฏิมา	1-3 เม.ย. 2524
20	กบฏ 9 กันยายน	เสริม ณ นคร	9 ก.ย. 2528
21	รัฐประหาร รสช.	สุนทร คงสมพงศ์	23 ก.พ. 2534
22	รัฐประหาร คปค.	สนธิ บุญยรัตกลิน	19 ก.ย. 2549
23	รัฐประหาร คสช.	ประยุทธ์ จันทร์โอชา	22 พ.ค. 2557

แหล่งข้อมูล : *นิยม รัฐอมฤต ดุลยภาพทางการเมืองดุลยภาพทางสังคม (กรุงเทพฯ สถาบันพระปกเกล้า 2558) หน้า 283*

จากตารางข้างบน ในบรรดาการปฏิวัติและรัฐประหาร รวม 14 ครั้งนั้น ที่ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างชัดเจนมี 3 ครั้ง ได้แก่ การปฏิวัติ พ.ศ. 2475 (เปลี่ยนแปลงการปกครองสู่ระบอบประชาธิปไตย) รัฐประหาร พ.ศ. 2476 (ล้มรัฐบาลที่ระงับการใช้รัฐธรรมนูญ) และรัฐประหาร พ.ศ. 2520 (ล้มรัฐบาลเผด็จการ) และที่ถือว่าเป็นการกระทำรัฐประหารเพราะมวลชนชุมนุมประท้วงรัฐบาลและรัฐบาลมีปัญหาความชอบธรรม มี 3 ครั้ง ได้แก่ รัฐประหาร พ.ศ. 2500 (โกงการเลือกตั้ง) รัฐประหาร คปค. พ.ศ. 2549 (ขายหุ้นโดยไม่เสียภาษี) และรัฐประหาร คสช. พ.ศ. 2557 (พยายามออกกฎหมายนิรโทษกรรมจนเป็นเหตุนำไปสู่การชุมนุมประท้วงของ กปปส.)

พัฒนาการของพรรคการเมืองในประเทศไทย แม้จะไม่ราบรื่น และถูกมองว่าเป็นการสร้างความแตกแยกในสังคมโดยไม่จำเป็น แต่ฝ่ายที่นิยมการปกครองระบอบประชาธิปไตยเห็นความจำเป็นของการมีพรรคการเมือง และมีความพยายามอย่างต่อเนื่องในการส่งเสริมพรรคการเมืองให้เข้มแข็งเติบใหญ่ เพื่อจะได้เป็นสถาบันตัวแทนประชาชนในการรักษาผลประโยชน์ของประชาชน รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหารประเทศ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) ก็เป็นเอกสารอีกชิ้นที่ยืนยันการส่งเสริมสนับสนุนให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันหลักในการค้ำจุนระบบการปกครองของประเทศไทย โดยกำหนดให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นต้องมีสมาชิกจำนวนมาก อย่างน้อยภายใน 4 ปี นับจากวันได้รับการจดแจ้งจะต้องมีสมาชิกไม่ต่ำกว่า 10,000 คน จะต้องมีสาขาพรรคอย่างน้อยในทุกภาคของประเทศ จะต้องมีตัวแทนพรรคประจำจังหวัดในเขตพื้นที่ที่ส่งผู้สมัคร การส่งผู้สมัครจะต้องมีการจัดให้มีการเลือกตั้งล่วงหน้า รวมทั้งมีมาตรการป้องกันพรรคการเมืองถูกครอบงำโดยนายทุน โดยห้ามพรรคการเมืองรับบริจาคเงินจากบุคคลเกิน 10 ล้านบาทต่อปี

อย่างไรก็ดี มาตรการต่างๆ ข้างต้นคงไม่พอเพียงที่จะทำให้พรรคเข้มแข็งเป็นอิสระได้ หากประเทศไทยยังคงรวมการบริหารไว้ที่ส่วนกลาง ไม่ยอมกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง มีความเข้มแข็งในการบริหารกิจการในท้องถิ่น ทั้งนี้ สาขาพรรคและตัวแทนพรรคประจำจังหวัดคงไร้ความหมายหากขาดฐานรองรับจากการเมืองในระดับท้องถิ่น เพราะจะทำให้สาขาพรรคและตัวแทนพรรคประจำจังหวัดขาดบทบาท อำนาจหน้าที่ และทรัพยากรในการทำหน้าที่

พรรคการเมืองในความหมายที่แท้จริง คือ การรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลหลายกลุ่มเป็นพรรคการเมือง (Duverger, 17) พรรคการเมืองในความเป็นจริงไม่ใช่เพียงการรวมตัวของปัจเจกบุคคล เพราะการรวมตัวเช่นนั้นจะขาดความตระหนักในบทบาทหน้าที่และพลังในการเข้าร่วมกิจกรรมของพรรค

■ ■ ■

บรรณานุกรม

กฎหมายและประกาศทางราชการ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 1/2557 เรื่องการควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ ลงวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557
ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 5/2557 เรื่องการควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ ลงวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557
ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 7/2557 เรื่องห้ามชุมนุมทางการเมือง ลงวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557
ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 85/2557 เรื่องการได้มาซึ่งสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว ลงวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2557

หนังสือและเอกสารภาษาไทย

กัลยา โสภณพนิช 100 ปี ควง อภัยวงศ์ (ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์ 2546)

ชวน หลีกภัย *เย็นลมป่า* (กรุงเทพฯ พรรคประชาธิปัตย์ 2549)

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และ ธำรงศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์ ปรีดี พนมยงค์ และ 4 รัฐมนตรีอีสาน + 1 (กรุงเทพฯ มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ร่วมกับ หอจดหมายเหตุธรรมศาสตร์ 2544)

เดือน บุนนาค ท่านปรีดี รัฐบุรุษอาวุโส ผู้วางแผนเศรษฐกิจไทยคนแรก (กรุงเทพฯ สามัคคีธรรม 2518)

ทักษ์ เฉลิมเตียรณ การเมือง ระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ (กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2526)

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ *การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475* (กรุงเทพฯ ฟ้าเดียวกัน 2553)

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ *ความคิด ความรู้ และอำนาจการเมืองในการปฏิวัติสยาม 2475* (กรุงเทพฯ ฟ้าเดียวกัน 2546)

นรนิติ เศรษฐบุตร เกิดมาเป็นนายก (พิมพ์ครั้งที่ 3) (กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2554)

นรนิติ เศรษฐบุตร *เหตุบ้านการเมือง* (กรุงเทพฯ สถาบันพระปกเกล้า 2557)

นิยม รัฐอมฤต ดุลยภาพทางการเมืองดุลยภาพทางสังคม (กรุงเทพฯ สถาบันพระปกเกล้า 2558)

วิมลพรรณ ปีตธวัชชัย สัญญา ธรรมศักดิ์ คนของแผ่นดิน (กรุงเทพฯ โรงพิมพ์เดือนตุลา 2546)

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ..ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน (กรุงเทพฯ โครงการตำราและสิ่งพิมพ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2555) หน้า 30-34

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล พลวัตรการกระจายอำนาจในประเทศไทย จาก พ.ศ. 2535-2561 (กรุงเทพฯ สถาบันพระปกเกล้า 2562)

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ประวัติการเลือกตั้งรัฐสภาไทย (กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2548)

เสนีย์ ปราโมช ม.ร.ว.ชีวลิขิต (กรุงเทพฯ มูลนิธิ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช 2548)

สุขุม นวลสกุล และคณะ *การเมืองและการปกครองไทย* (กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2543)

สุชิน ตันติกุล และ สุขุม นวลสกุล *กบฏ ปฏิวัติ รัฐประหาร"* ใน สุขุม นวลสกุล และคณะการเมืองและการปกครองไทย (กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2543) หน้า 79-97

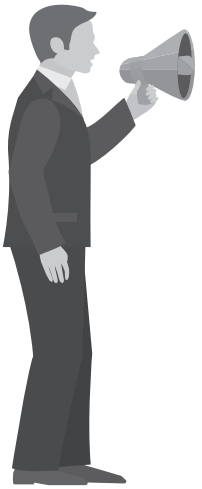
เอกสารภาษาอังกฤษ

Duverger, Mauricw, Political Parties: the Organization and Activities in the Modern States (translated by Barbara and Robert North) (New York: John Wiley and Sons, 1954X

Morell, David L. Power and Parliament in Thailand, 1968-71 (Ph.D. Dissertation, Princeton University, 1974)

Rathamarit, Niyom, Re-establishing Democracy: How Kriangsak and Prem Managed Political Parties (Bangkok: King Prajadhipok's Institute, 2006)

Wilson, David A. Wilson, Politics in Thailand (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1962)





การสร้างพรรคการเมือง สู่สถาบันทางการเมือง : ปัญหาและอุปสรรค

รองศาสตราจารย์ ดร.พรรณชฎา ศิริวรรณบุศย์

การสร้างพรรคการเมืองสู่สถาบันทางการเมือง : ปัญหาและอุปสรรค

รองศาสตราจารย์ ดร.พรรณชฎา ศิริวรรณบุศย์
คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

บทคัดย่อ

พรรคการเมืองได้ถือกำเนิดในประเทศไทยมาเป็นระยะเวลายาวนาน ตั้งแต่ในช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองสู่ระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. 2475 อย่างไรก็ดี พรรคการเมืองของไทยส่วนใหญ่ ไม่สามารถอยู่รอดมาจนถึงยุคปัจจุบัน ทั้งนี้ เนื่องจากพรรคการเมืองในอดีตถูกจัดตั้งโดยชนชั้นนำทางการเมือง และไม่ยึดโยงกับกลุ่มทางสังคมหรือประชาชนส่วนใหญ่ ดังนั้น เมื่อผู้นำทางการเมืองเหล่านั้นลดบทบาทของตัวเองทางการเมือง หรือแพ้การเลือกตั้ง พรรคการเมืองจึงล่มสลายไปพร้อมกับผู้ก่อตั้งพรรค นอกจากนี้ยังมีปัจจัยสำคัญอื่นๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาพรรคการเมืองของไทยให้เข้มแข็ง ซึ่งรวมถึงบทบาทของฝักฝ่ายทางการเมือง หรือ factions ที่มีบทบาทเหนือพรรคการเมือง การขาดอุดมการณ์ทางการเมืองที่ชัดเจน และการปฏิวัติรัฐประหารที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ล้วนเป็นอุปสรรคสำคัญในการผลักดันพรรคการเมืองให้พัฒนาเป็นสถาบันทางการเมือง และอยู่รอดปลอดภัยในระบบการเมืองจนยุคปัจจุบัน

บทนำ

ประเทศไทยได้เริ่มมีการพัฒนาพรรคการเมืองตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 นำโดยคณะราษฎร ได้เข้ายึดอำนาจการปกครองของประเทศได้เป็นผลสำเร็จ และสถาปนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา (เสนีย์ คำสุข, 2559, หน้า 8-20) พัฒนาการทางการเมืองของไทยในระบอบประชาธิปไตยได้เริ่มมีการพัฒนาอย่างช้าๆ พรรคการเมืองซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองอันอยู่คู่กับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้เริ่มกำเนิดขึ้นในรูปแบบของสมาคม กล่าวคือ เมื่อคณะราษฎรทำการปฏิวัติเป็นผลสำเร็จไม่นานได้จัดตั้ง *"สมาคมคณะราษฎร"* ขึ้น แม้ว่าสมาคมนี้จะมีการจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายในรูปแบบของสมาคม หากแต่สมาคมดังกล่าวมีลักษณะเหมือนกับพรรคการเมืองทุกประการ จึงถือได้ว่าสมาคมคณะราษฎร[1] โดยการนำของพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นพรรคการเมือง

[1] *สมาคมคณะราษฎร ใช้คำว่าสมาคมในเวลานั้น เนื่องจากคำว่าพรรคการเมืองยังไม่ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลาย จึงหลีกเลี่ยงการใช้คำว่าพรรคการเมือง นอกจากนี้หากเปลี่ยนคำว่าสมาคมเป็นพรรคการเมืองอาจมีบุคคลอื่นมาจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อเข้ามาแข่งขัน คณะราษฎร มองว่าในช่วงนั้นเป็นช่วงรอยต่อสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงจึงยังไม่อยากเปิดให้มีการแข่งขัน คณะราษฎร จึงเป็นสมาคมผูกขาดการปกครองในประเทศไทยในช่วงเวลานั้น*

พรรคแรกของประเทศไทย สมาคมคณะราษฎร ได้มีการเปิดรับสมาชิกทั่วประเทศ หากแต่คณะกรรมการของสมาคมส่วนใหญ่ยังเป็นผู้ที่ร่วมเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ทั้งสิ้น ในช่วงเวลาต่อมายังได้มีพรรคการเมืองจัดตั้งขึ้นภายในการเมืองไทยอีกหลายพรรค มาในรูปแบบของสมาคมบ้าง เช่น คณะชาติ[2] ซึ่งมีเป้าหมายที่จะดำเนินงานแบบเดียวกับสมาคมคณะราษฎร และเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบ และคัดค้านอำนาจ หรือการปกครองของสมาคมคณะราษฎร และพรรคการเมืองอื่น ในช่วง พ.ศ. 2489 หากแต่พรรคการเมืองที่ถูกจัดตั้งขึ้นในอดีต ส่วนใหญ่ไม่สามารถพัฒนาเป็นองค์กรทางการเมืองที่เข้มแข็งได้ และสลายหายไปจากการเมืองไทย

พรรคการเมืองในช่วงต่อๆ มา มักถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือของกลุ่มบุคคลหรือนักการเมืองเพื่อใช้ในการเลือกตั้ง บ่อยครั้งที่พรรคการเมืองต้องล่มสลายหลังจากแพ้การเลือกตั้ง และมีพรรคการเมืองใหม่ๆ ถูกจัดตั้งขึ้นมาในการเลือกตั้งครั้งต่อๆ ไปเสมอ เหตุใดพรรคการเมืองในประเทศไทยไม่สามารถอยู่รอดในทุกการเลือกตั้งและมีบทบาททางการเมืองอย่างต่อเนื่องเหมือนพรรคกอร์ลคา (Golkar) ของอินโดนีเซีย พรรคมลายูสามัคคีแห่งชาติ (the United Malays National Organization: UMNO) และพรรคแนวร่วมแห่งชาติ (the Barisan National: BN) ของมาเลเซีย และพรรคกิจประชาชน (People's Action Party- PAP) ในประเทศสิงคโปร์

บทความนี้จึงให้ความสำคัญในการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความอ่อนแอของพรรคการเมืองในประเทศไทย อันนำมาซึ่งความยากลำบากขององค์กรพรรคการเมืองที่จะสามารถพัฒนาให้เป็นสถาบันทางการเมือง (Institutionalization) ได้ หากอุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาพรรคการเมืองเหล่านี้ได้หายไปจากการเมืองไทย เราน่าจะได้มีโอกาสเห็นพรรคการเมืองทุกพรรคที่จัดตั้งขึ้นมามีโอกาสพัฒนาเป็นสถาบันทางการเมืองและเป็นตัวแทนของประชาชนในการเมืองอย่างแท้จริงต่อไป

พรรคการเมืองนั้นสำคัญไฉน

พรรคการเมือง หรือ Political Party มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน จากคำว่า *"Pars"* ที่แปลว่า *"ส่วน"* จึงหมายถึง การที่ประชาชนแบ่งออกเป็นกลุ่มต่างๆ หรือส่วนต่างๆ ในสังคม อาจเป็นได้ทั้งในเชิงการแบ่งกลุ่มทางความคิดเห็นทางการเมือง การบริหาร การศึกษา เศรษฐกิจ หรือการเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทางการเมือง (ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ 2554: 5) ทั้งนี้ เพื่อจุดมุ่งหมายที่จะยังประโยชน์ให้กับตนเองอย่างมากที่สุดนั่นเอง จึงนิยามได้ว่า *"พรรค"* ในความหมายทางการเมืองนั้น หมายถึง กลุ่มองค์กรของประชาชนที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อแสวงอำนาจทางการเมือง อย่างไรก็ดี ในการพัฒนาทางประวัติศาสตร์ของแนวคิดนี้ค่อนข้างมีความสลับซับซ้อน คำว่า *"พรรค"* ในอดีตมิได้มีความหมายอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยความหมายในอดีต ได้กล่าวถึงพรรคการเมืองว่าเป็นกลุ่มที่รวมตัวกันเพื่อนำเสนอความต้องการของกลุ่มตนเอง รวมทั้งดำรงอยู่และดำเนินงานเพื่อก้าวสู่อำนาจอันอาจทำลายความเป็นเอกภาพ

[2] อย่างไรก็ดีรัฐบาลในขณะนั้นปฏิเสธการจัดตั้งสมาคมคณะชาติ โดยอ้างว่าประเทศยังอยู่ระหว่างการเปลี่ยนแปลงการปกครองและประเทศยังอยู่ในภาวะไม่สงบเรียบร้อย จึงไม่อนุญาตให้จัดตั้งสมาคมอื่นๆ ขึ้นอีกในช่วงนั้น

ของผลประโยชน์และความคิดเห็นในสังคมโดยรวม (Ekstein and Apter 1963)

นักคิดคนสำคัญทางรัฐศาสตร์ เอ็ดมันต์ เบิร์ค (Edmund Burke) ได้ให้คำจำกัดความของพรรคการเมืองว่า พรรคการเมือง ประกอบด้วยคนกลุ่มหนึ่งซึ่งรวมตัวกันขึ้นมาโดยมีแนวคิดทางการเมือง หรือแนวคิดในเรื่องอื่นๆ ในแนวเดียวกัน โดยมีจุดมุ่งหมายในการเสริมสร้างผลประโยชน์ของชาติ คำจำกัดความของ เบิร์ค ได้ให้ความสำคัญกับเรื่อง ความคิดเห็นร่วมกันของกลุ่มบุคคลที่มีจุดมุ่งหมายในการรักษาผลประโยชน์ของชาติ ดังนั้น กลุ่มคนเหล่านี้ย่อมต้องการเข้ามาเป็นรัฐบาลเพื่อดำเนินการปกครองตามแนวทาง หรือนโยบายที่กลุ่มตนมองว่าจะก่อประโยชน์และรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของประเทศชาติ (Burke 1955: 20)

โมริช ดูเวอร์เช่ร์ (Maurice Duverger) นักรัฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศส ได้ให้คำนิยามของพรรคการเมืองว่า พรรคการเมืองเกิดจากการรวมตัวของกลุ่มต่างๆ เช่น กลุ่มทางเศรษฐกิจ กลุ่มทางสังคม กลุ่มชนชั้นนำ กลุ่มชนชั้นแรงงาน เป็นต้น กลุ่มเหล่านี้ล้วนเป็นที่มาของพรรคการเมืองทั้งสิ้น ดูเวอร์เช่ร์ ยังกล่าวด้วยว่ากลุ่มผลประโยชน์ (interest group) มีส่วนสำคัญในการก่อกำเนิดของพรรคการเมือง และยังเสริมสร้างให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งด้วยการให้การสนับสนุนพรรคการเมืองอย่างต่อเนื่อง กลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวถูกจัดตั้งขึ้นทั้งภายใน (inter-parliamentary) และภายนอกรัฐสภา (extra-parliamentary) (Duverger, 1964: 24-31) ดูเวอร์เช่ร์ ยังได้กล่าวว่าพรรคการเมืองซึ่งมีที่มาโดยการจัดตั้งจากการรวมตัวของสมาชิกนอกรัฐสภา (extra-parliamentary members) เช่น กลุ่มทางเศรษฐกิจ กลุ่มทางสังคม หรือกลุ่มชาวนา จะมีความเข้มแข็ง มั่นคงและมีพลังในการผลักดันนโยบายต่างๆ อย่างจริงจังมากกว่าพรรคการเมืองที่มีที่มาจากสมาชิกในรัฐสภา (inter-parliamentary members) เช่น พรรคที่เกิดจากการรวมตัวกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือจากกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง ซึ่งส่วนใหญ่แล้วพรรคที่ก่อตั้งโดยสมาชิกในรัฐสภาหรือชนชั้นนำทางการเมืองไม่ได้มีความพยายามที่จะเชื่อมโยงกับประชาชนภายนอกอย่างแท้จริง

สำหรับในประเทศไทย นั้น นักวิชาการทางรัฐศาสตร์ได้ให้นิยามของพรรคการเมืองในแนวทางคล้ายๆ กัน คือ คณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งรวมตัวกันโดยความสมัครใจ มีแนวคิดทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในแนวทางกว้างๆ คล้ายกัน และมีวัตถุประสงค์ในการจัดการเกี่ยวกับอำนาจทางการเมืองโดยตรง มีโครงสร้างที่มั่นคงเปิดรับสมาชิกโดยทั่วไป และมีความสามารถในการลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อจัดตั้งรัฐบาลต่อไป (กนก วงษ์ตระหง่าน 2526, หน้า 36-37; นรนิติ เศรษฐบุตร 2540, หน้า 20; ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ 2524, หน้า 13)

สำหรับในประเทศไทยสมาคมคณะราษฎร เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่คล้ายพรรคการเมือง และมีบทบาทในการปกครองประเทศหลังจากประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองสู่ประชาธิปไตย หากแต่สมาคมคณะราษฎรมิได้พัฒนาองค์กรสู่สถาบันทางการเมือง ทั้งนี้ เนื่องจากในช่วงแรกของการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นได้เกิดการแตกแยกกันเองระหว่างสมาชิกของสมาคมคณะราษฎร เนื่องมาจากความขัดแย้งในการนำเสนอนโยบายทางเศรษฐกิจ ของหลวงประดิษฐ์มนูธรรม

(ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ 2524 : หน้า 13-15) ความแตกแยกในเรื่องนี้ต่อมาได้พัฒนาไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองในสมาคมคณะราษฎรเอง จนทำให้ขาดความเป็นปึกแผ่นในสมาคม นอกจากความแตกแยกทางความคิด และนโยบายของสมาชิกคณะราษฎรแล้ว ปัจจัยที่สำคัญอีกประการที่ส่งผลให้สมาคมคณะราษฎรไม่สามารถพัฒนาเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง เนื่องจากกลุ่มบุคคลที่จัดตั้งสมาคมคณะราษฎรขึ้นมานั้นเป็นกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง (political elites) และสมาชิกของสมาคมมิได้มีความพยายามสร้างฐานเสียงหรือขยายแนวคิดทางการเมืองของพรรคไปสู่กลุ่มของประชาชน ทำให้สมาคมคณะราษฎรไม่สามารถพัฒนากลุ่มของตนเองที่ประกอบไปด้วยชนชั้นนำทางการเมืองจำนวนมากให้กลายเป็นกลุ่มทางสังคม หรือ social cleavage ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาพรรคการเมืองให้มั่นคงต่อไปได้ ดังนั้น เมื่อสมาชิกของสมาคมคณะราษฎรลดบทบาททางการเมืองลง สมาคมคณะราษฎรจึงสูญหายไปจากการเมืองไทย

พรรคการเมืองที่ถูกจัดตั้งในยุคต่อมาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงหลัง พ.ศ. 2489[3] ต่างก็ถูกจัดตั้งโดยชนชั้นนำทางการเมือง อาทิ เช่น พรรคเสรีมนังคศิลา พรรคสหภูมิ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคเสรีประชาธิปไตย พรรคธรรมาธิปัตย์ และพรรคชาติสังคม เป็นต้น การรวมกลุ่มของชนชั้นนำในอดีตเพื่อก่อตั้งพรรคการเมืองไทย อาทิเช่น (เสนีย์ คำสุข, 2559, หน้า 8-24-8-25)

1. พรรคธรรมาธิปัตย์โดยการนำของหลวงวิจิตรวาทการ เป็นหัวหน้าพรรค และมีสมาชิกที่เป็นข้าราชการระดับสูงซึ่งเป็นรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยร้อยตำรวจเอก เปี่ยม บุณยโชติ เป็นเลขาธิการพรรคอุดมการณ์ พรรคแนวชาตินิยม

2. พรรคชาติสังคมประชาธิปไตย นำโดย พลโท บัญญัติ เทพหัสดิน ณ อยุธยา เป็นหัวหน้าพรรค สมาชิกพรรคส่วนใหญ่มาจากคณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490

3. พรรคกิจกรรมกร นำโดย นายวรการ บัญชา ส.ส.เชียงราย เป็นหัวหน้าพรรค ซึ่งข่าววงในว่าเป็นพรรคที่ร่วมมือกับพันเอก สฤษดิ์ ธนะรัชต์ (ยศในขณะนั้น) ที่สนับสนุนเงินให้กับคณะนายทหารนอกราชการ เพื่อทำรัฐประหาร ปี พ.ศ. 2490 สมาชิกพรรคมีจำนวนไม่มาก ลักษณะพรรคก่อตั้งเป็นพรรคแบบตัวแทน หรือ นอมินี (nominee) จัดตั้งเพื่อเป็นการอำพราง หรืออีกนัย คือ เป็นพรรคการเมืองเฉพาะกิจ เนื่องจากไม่ได้ทำหน้าที่ในฐานะพรรคการเมืองอย่างแท้จริง

4. พรรคสหพรรค นำโดย จอมพล ป. พิบูลสงคราม ก่อตั้งขึ้นหลังจากที่ได้เป็นนายกรัฐมนตรีครั้งแรก ปี พ.ศ. 2492 สมาชิกพรรค

[3] การเกิดขึ้นของคณะพรรคการเมืองได้กลายเป็นที่มาของ “พรรคการเมือง” ในปัจจุบัน โดยเริ่มขึ้นหลังจากที่ พลโท ผิน ชุณหะวัณ ได้รับความร่วมมือจากทหารประจำการนำกำลังทหารยึดอำนาจรัฐบาลของ หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 และต่อมาได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เปลี่ยนแปลงการเรียกชื่อจาก “คณะพรรคการเมือง” ที่มีมาตั้งแต่เดิมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาเป็น “พรรคการเมือง” โดยการตัดคำว่า “คณะ” ออกไป เปลี่ยนเป็นเพียงคำว่า “พรรคการเมือง” ขึ้น คำว่าพรรคการเมืองจึงเริ่มต้นอย่างเป็นทางการตั้งแต่ พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา โดยยังได้มีการเปลี่ยนแปลงบทบาทของพรรคการเมืองซึ่งแตกต่างจากคณะพรรคการเมืองในอดีตด้วย

ส่วนใหญ่มาจากพรรคประชาชนและพรรคประชาธิปัตย์ แนวนโยบายของพรรคหวังในการสืบทอดอำนาจแบบผูกขาด และเป็นคู่ต่อสู้ทางการเมืองกับพรรคประชาธิปัตย์ที่เป็นฝ่ายค้านที่เข้มแข็งในสมัยนั้น

พรรคการเมืองเหล่านี้ต่างก็ไม่ได้พยายามเชื่อมโยงองค์กรพรรคการเมืองให้ยึดโยงกับประชาชนหรือกลุ่มทางสังคม (social cleavage) ด้วยเหตุนี้พรรคการเมืองส่วนใหญ่ในการเมืองไทยจึงต้องปิดตัวลง หรือสลายหายไปจากระบบการเมืองและการเลือกตั้ง เมื่อผู้นำหรือกลุ่มชนชั้นนำในพรรคการเมืองยุติบทบาททางการเมือง เกิดความขัดแย้งระหว่างสมาชิกในพรรค หรือแพ้การเลือกตั้ง ด้วยเหตุนี้จึงเป็นการยากที่พรรคการเมืองจะพัฒนาต่อไปได้ พรรคการเมืองในประเทศไทยส่วนใหญ่จึงเป็นพรรคเฉพาะกิจ และยากที่จะอยู่รอดในการเมืองไทย อย่างไรก็ดี ยกเว้นกรณีของพรรคประชาธิปัตย์

นอกจากการขาดการเชื่อมโยงกับประชาชน หรือกลุ่มทางสังคมแล้ว นักวิชาการการเมืองไทยอีกจำนวนมากยังได้วิเคราะห์สาเหตุของความอ่อนแอของพรรคการเมืองไทย อาทิเช่น บทบาทของฝักฝ่ายทางการเมือง (faction) ในพรรคการเมือง การขาดอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรค และการปฏิวัติรัฐประหารที่เกิดขึ้นในประเทศอยู่บ่อยครั้ง ในส่วนต่อไปจะได้อธิบายถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความอ่อนแอของพรรคการเมืองไทย

ผลกระทบต่อการพัฒนาพรรคการเมืองไทย

งานวิจัยจำนวนมากที่ศึกษาพรรคการเมืองและระบบพรรคการเมืองไทย (Kramol 1982; Paul Chamber 2005 and 2008; McCargo 1997; Sirivunnabood 2013) ต่างวิเคราะห์ไปในทิศทางเดียวกันว่าพรรคการเมืองไทย และระบบพรรคการเมืองไทยมีความอ่อนแอ เห็นได้จากการโยกย้ายพรรคการเมืองของนักการเมืองเป็นจำนวนมากในช่วงของการเลือกตั้ง จำนวนพรรคการเมืองที่ก่อตั้งขึ้นมาใหม่ และล่มสลายหายไปในช่วงการเลือกตั้งแต่ละครั้ง การผันผวนของการเลือกตั้ง (electoral volatility) ที่ค่อนข้างสูง และจำนวนพรรคการเมืองที่มีบทบาทในระบบการเมืองมีจำนวนมากและจำนวนพรรคการเมืองในระบบเปลี่ยนแปลงไม่แน่นอนในแต่ละการเลือกตั้ง (effective number of parliamentary parties)

ในช่วง พ.ศ. 2522-พ.ศ. 2554 ค่าเฉลี่ยของจำนวนพรรคการเมืองในระบบพรรคการเมืองไทย หรือ effective number of parliamentary parties สูงถึง 4.85 ตารางที่ 1 แสดงค่าเฉลี่ยของจำนวนพรรคการเมืองในระบบการเมืองไทย หรือ effective number of parliamentary parties ในช่วง พ.ศ. 2522-พ.ศ. 2554



ตารางที่ 1 : Effective Number of Parliamentary Parties พ.ศ. 2522 - พ.ศ. 2554

ปี พ.ศ.	ค่าเฉลี่ยของจำนวนพรรคการเมืองในระบบพรรคการเมืองไทย*
2522	6.07
2526	5.42
2529	6.14
2531	7.71
มีนาคม 2535	6.01
กันยายน 2535	6.12
2538	6.43
2539	4.32
2544	3.04
2548	1.65
2550	2.76
2554	2.57

* *Effective Number of Parliamentary Parties หมายถึง ค่าเฉลี่ยของจำนวนพรรคการเมืองในระบบพรรคการเมืองของประเทศนั้น ที่มา: Erik Martinez Kuhonta. 2015, p. 12.*

จากตารางที่ 1 ในช่วง พ.ศ. 2522-พ.ศ. 2539 ค่าเฉลี่ยของจำนวนพรรคการเมืองในระบบพรรคการเมือง อยู่ที่ 6.03 หากแต่ในช่วงหลังที่มีการปฏิรูปการเมือง และมีการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาไทย พุทธศักราช 2540 ค่าเฉลี่ยของจำนวนพรรคการเมืองในระบบพรรคการเมืองไทยมีระดับที่ลดลงอยู่ที่ 2.51 (Erik Martinez Kuhonta. 2015: 12) ซึ่งเป็นช่วงที่พรรคไทยรักไทยเข้ามามีบทบาททางการเมืองและได้รับการเลือกตั้งอย่างถล่มทลาย

ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการพัฒนาพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง ประกอบไปด้วย

1) บทบาทของกลุ่ม หรือฝักฝ่ายทางการเมือง (faction) ที่มีอิทธิพลเหนือพรรคการเมืองตั้งแต่อดีตจนถึงการเมืองในยุคปัจจุบัน

2) การขาดอุดมการณ์ทางการเมืองของสมาชิกพรรคการเมือง

3) การขาดการพัฒนาองค์กรของพรรคให้เป็นตัวแทนและเชื่อมโยงกับประชาชนอย่างแท้จริง และสุดท้าย

4) การปฏิวัติ รัฐประหาร ที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง อันส่งผลกระทบต่อการพัฒนาพรรคการเมืองในระยะยาว

1) บทบาทของกลุ่มทางการเมืองหรือฝักฝ่ายทางการเมือง (faction) ที่มีอิทธิพลเหนือพรรคการเมืองตั้งแต่อดีตจนถึงการเมืองในยุคปัจจุบัน

พรรคการเมืองของไทยส่วนใหญ่ที่ผ่านมาเกิดจากการจัดตั้งโดยกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง และดึงดูดกลุ่มทางการเมือง หรือ

ฝักฝ่ายทางการเมือง (factions) จำนวนมากเข้ามาเป็นสมาชิกของพรรค ส่งผลให้พรรคการเมืองมิได้พยายามสร้างองค์กรทางการเมืองจากภายนอกรัฐสภา (extra-parliamentary) ขาดการเชื่อมโยงกับประชาชน นักการเมืองจึงสังกัดพรรคเป็นการเฉพาะกิจเพื่อการเลือกตั้ง พรรคการเมือง ไม่ได้พยายามพัฒนาองค์กรเป็นตัวแทนกลุ่มพลังทางสังคม หรือ social cleavage อย่างแท้จริง หากแต่เป็นตัวแทนของกลุ่มการเมืองหรือชนชั้นนำทางสังคมเท่านั้น ด้วยเหตุนี้สมาชิกและผู้นำของฝักฝ่ายทางการเมือง (factions) จึงมักมีอิทธิพลเหนือผู้นำพรรค พร้อมทั้งยังมีอำนาจต่อรองทางการเมือง และต่อรองจำนวนที่นั่งในรัฐบาลหากพรรคการเมืองที่กลุ่มตนเองสังกัดชนะการเลือกตั้ง บ่อยครั้งที่เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างผู้นำพรรคการเมือง และสมาชิกของฝักฝ่ายทางการเมือง อันนำมาซึ่งความไร้เสถียรภาพของพรรคการเมือง หรืออาจนำไปสู่การสิ้นสุดพรรคการเมืองในเวลาต่อมา (Beller and Belloni,1978: 6)

ฝักฝ่ายทางการเมือง (factions) มีบทบาทในการเลือกตั้งและการเมืองไทยมาเป็นระยะเวลายาวนาน รูปแบบ และลักษณะของฝักฝ่ายทางการเมืองมีความแตกต่างกันไปตามยุคสมัย อาทิเช่น ฝักฝ่ายในพรรคประชาธิปัตย์ช่วง พ.ศ. 2517-2519 เป็นการแบ่งฝักฝ่ายที่เป็นกลุ่มฝ่ายขวา และกลุ่มหัวก้าวหน้า สุจิต บุญบงการ (2531) ได้แบ่งฝักฝ่ายในพรรคประชาธิปัตย์ออกเป็น 3 กลุ่มสำคัญ คือ

1. กลุ่มฝ่ายขวาของพรรคประชาธิปัตย์นำโดย กลุ่มนายสมัคร สุนทรเวช และนายธรรมนูญ เทียนเงิน และยังประกอบไปด้วย นายโอภาส ธรรมวานิช เป็นต้น กลุ่มนี้แสดงออกอย่างชัดเจนว่าไม่เห็นด้วยในนโยบายต่างๆ ของพรรค และยังแสดงตนเป็นฝ่ายตรงข้ามกับกลุ่มของนายดำรง ลัทธพิพัฒน์ และกลุ่มของนายสุรินทร์ มาศดิตถ์

2. กลุ่มถือความเป็นกลางยังไม่ได้เข้าข้างฝ่ายใดชัดเจน ส่วนใหญ่สมาชิกของกลุ่มเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เช่น นายพิชัย รัตตกุล นายชนะ รุ่งแสง นายนิธิพัฒน์ ชาลีจันทร์ กลุ่มนี้เน้นให้ความสำคัญในการประสานประโยชน์ให้กับกลุ่มของตนเอง

3. กลุ่มหัวก้าวหน้า กลุ่มนี้ยังเป็นที่รู้จักในนามของกลุ่ม *“หนุ่ม”* หรือ *“กลุ่มปีกซ้าย”* สมาชิกของกลุ่มนี้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนายดำรง ลัทธพิพัฒน์ เป็นเลขาธิการพรรค และกลุ่มของนายสุรินทร์ มาศดิตถ์ เป็นรองหัวหน้าพรรค ในขณะนั้น สมาชิกของกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นคนหนุ่มสาว เช่น นายชวน หลีกภัย นายอำนวย สุวรรณคีรี เป็นต้น สมาชิกของกลุ่ม นายสุรินทร์ มาศดิตถ์ มีความสัมพันธ์แนบแน่นกับผู้นำกลุ่มอย่างมาก เนื่องจากกลุ่มของนายสุรินทร์ มาศดิตถ์ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากหลายจังหวัดในภาคใต้เป็นแกนกลางของกลุ่มทำให้กลุ่มมีสมาชิกเป็นจำนวนมาก และมีความใกล้ชิด และมีสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน จึงทำให้กลุ่มของนายสุรินทร์ มาศดิตถ์ มีอิทธิพลในพรรคค่อนข้างมาก

ฝักฝ่ายของพรรคประชาธิปัตย์ ในยุคปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไป โดยเป็นฝักฝ่ายที่แบ่งตามกลุ่มภูมิภาค ฝักฝ่ายของภาคใต้ซึ่งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่ากลุ่มอื่นๆ กลายเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลในพรรคประชาธิปัตย์อย่างมากในปัจจุบัน นอกจากพรรคประชาธิปัตย์แล้ว พรรคการเมืองที่ก่อตั้งขึ้นภายหลังการปฏิรูปการเมือง เมื่อ พ.ศ. 2540 ก็ยังคงต้องพึ่งพาอิทธิพลของฝักฝ่ายทางการเมืองในการก่อตั้ง

พรรคด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อหวังให้ฝักฝ่ายทางการเมืองในพรรคของตนช่วยสนับสนุนในการเลือกตั้งให้พรรคได้รับชัยชนะ

ในยุคของการก่อตั้งพรรคไทยรักไทย นำโดย นายทักษิณ ชินวัตร ก็ได้มีการดึงดูดฝักฝ่ายทางการเมืองจำนวนมากเข้าร่วมพรรคเช่นเดียวกัน โดยแต่ละฝักฝ่ายทางการเมืองภายในพรรคไทยรักไทยเป็นกลุ่มทางการเมืองที่มีอิทธิพลในแต่ละภูมิภาค หรือแต่ละจังหวัด อาทิเช่น กลุ่มวังบัวบาน หรือบางครั้งรู้จักในนาม บ้านวังบัวบาน นำโดย นางเยาวภา วงศ์สวัสดิ์ ที่เป็นน้องสาวของนายทักษิณ ชินวัตร ซึ่งคุมฐานเสียงของพรรคในภาคเหนือ กลุ่มวังน้ำยม นำโดย นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ และนายสมศักดิ์ เทพสุทิน ซึ่งมีสมาชิกจำนวนมากทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากภาคเหนือ ภาคกลาง และอีสาน จึงทำให้กลุ่มนี้มีอิทธิพลในพรรคไทยรักไทยอย่างมากในยุคนั้น อีกกลุ่มคือกลุ่มวังน้ำเย็น นำโดย นายเสนาะ เทียนทอง เป็นแกนนำ โดยตั้งชื่อกลุ่มวังน้ำเย็น ตามชื่อตำบลวังน้ำเย็น อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว อันเป็นฐานที่มั่นของตระกูลเทียนทอง กลุ่มวังน้ำเย็นเป็นกลุ่มทางการเมืองอีกกลุ่มที่ย้ายพรรคการเมืองอยู่หลายครั้ง ก่อนที่กลุ่มวังน้ำเย็น จะมาร่วมกับพรรคไทยรักไทย ได้เคยเป็นสมาชิกของพรรคชาติไทยมาก่อน อีกกลุ่มการเมือง คือ กลุ่มวาดะห์ เป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลอย่างสูงในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายใต้การนำของนายเด่น โต๊ะมีนา อดีต ส.ส.ปัตตานี และนายวันมูหะมัดนอร์ มะทา อดีต ส.ส.ยะลา และกลุ่มที่น่าสนใจอีกกลุ่ม คือ กลุ่มบ้านจันทร์ส่องหล้า นำโดย คุณหญิงพจมาน ดามาพงศ์ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ฝักฝ่ายทางการเมืองในพรรคไทยรักไทย และพรรคที่มาแทนพรรคไทยรักไทยอย่างพลังประชาชนและเพื่อไทย นั้น อาจไม่มีอิทธิพลเหนือพรรคมากนักหากเปรียบเทียบกับฝักฝ่ายของพรรคการเมืองในอดีต ทั้งนี้ เนื่องจากพรรคไทยรักไทยได้พยายามสร้างฐานสนับสนุนจากประชาชนโดยใช้นโยบายประชานิยม (populist policy) ในการดึงดูดเสียงสนับสนุนจากประชาชน โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกล นโยบายดังกล่าว อาทิเช่น นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค นโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ หรือนโยบายเรียนฟรีต่างๆ เหล่านี้ ส่งเสริมให้พรรคไทยรักไทยได้รับความนิยมจากประชาชนอย่างกว้างขวาง จนได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งอย่างถล่มทลาย ประชาชนจำนวนมากจึงหันมาให้การสนับสนุนพรรคไทยรักไทย และหัวหน้าพรรคคือ นายทักษิณ ชินวัตร ส่งผลให้กลุ่มทางการเมืองลดอิทธิพลและอำนาจต่อรองภายในพรรคลง

ในปัจจุบันกลุ่มหรือฝักฝ่ายทางการเมืองกลับมามีอิทธิพลทางการเมืองอย่างมากอีกครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดตั้งพรรคพลังประชารัฐเพื่อการเลือกตั้งเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2562 (Sirivunnabood 2019a) ที่ผ่านมา ฝักฝ่ายทางการเมืองจำนวนมากทั้งที่เคยเป็นสมาชิกอดีตพรรคไทยรักไทย หรือเพื่อไทยในปัจจุบัน พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคการเมืองขนาดกลางอื่นๆ ยกขบวนย้ายไปรวมกันเพื่อก่อตั้งพรรคพลังประชารัฐ กว่า 20 กลุ่ม อาทิเช่น กลุ่มวังน้ำยม นำโดย นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ และสมศักดิ์ เทพสุทิน กลุ่มวังพญานาค นำโดย นายพินิจ จารุสมบัติ กลุ่มบ้านริมน้ำ นำโดย นายสุชาติ ตันเจริญ และกลุ่มคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศไทย หรือ กปปส. ที่เคยสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ เป็นต้น การถือกำเนิดของพรรคพลังประชารัฐจึงไม่แตกต่างจาก

พรรคการเมืองในอดีต กล่าวคือ ขาดการเชื่อมโยงกับประชาชน หากแต่เป็นการรวมตัวเฉพาะกิจของฝักฝ่ายทางการเมืองในอดีต ร่วมกับฝักฝ่ายทางการเมืองสายทหาร เพื่อก่อตั้งพรรคการเมืองเพื่อการแข่งขันในการเลือกตั้ง จึงเห็นได้ว่าหลังจากพรรคพลังประชารัฐได้โอกาสในการจัดตั้งรัฐบาล ตัวแทนจากฝักฝ่ายต่างๆ ต่างพยายามแย่งชิงที่นั่งในคณะรัฐมนตรี อันนำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างสมาชิกพรรคพลังประชารัฐ จนส่งผลให้ต้องมีการเลือกตั้งหัวหน้าพรรคคนใหม่ พร้อมทั้งปรับเปลี่ยนคณะกรรมการบริหารพรรคในช่วงต้นปี พ.ศ. 2563 โดยหวังว่าหัวหน้าพรรคคนใหม่ คือ พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ ซึ่งมาแทน นายอุตตม สาวนายน จะสามารถสร้างความปรองดองระหว่างกลุ่มทางการเมืองต่างๆ ในพรรคพลังประชารัฐได้

จึงเห็นได้ว่าฝักฝ่ายทางการเมือง หรือ faction มีบทบาทอย่างมากในพรรคการเมืองและการเมืองของประเทศไทย พรรคการเมืองส่วนใหญ่เลือกที่จะสร้างพรรคการเมืองโดยพึ่งพาอิทธิพลของฝักฝ่ายทางการเมืองในการขยายฐานเสียงผู้สนับสนุนเพื่อชนะการเลือกตั้ง แทนที่จะสร้างหรือพัฒนาความเชื่อมโยงกับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ต่างๆ อย่างมั่นคง ดังนั้นหากฝักฝ่ายทางการเมืองไม่ได้รับผลประโยชน์จากพรรคการเมืองตามที่กลุ่มตนเองต้องการ จึงนำมาซึ่งความขัดแย้งภายในพรรค และการล่มสลายของพรรค พรรคการเมืองจึงไม่สามารถพัฒนาองค์กรของตนเองให้เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง และอยู่รอดปลอดภัยในการเลือกตั้งครั้งต่อๆ ไป

2) การขาดการสร้างอุดมการณ์ทางการเมืองของสมาชิกพรรคการเมืองร่วมกัน

พรรคการเมืองของไทยในอดีตขาดการสร้างอุดมการณ์ทางการเมืองที่ชัดเจน และไม่มีนโยบายในการดำเนินงานบริหารประเทศที่เห็นทิศทางเด่นชัด อันสามารถดึงดูดให้ประชาชนเข้ามาเป็นสมาชิกพรรค และสร้างองค์กรอันเข้มแข็งร่วมกันได้ ทั้งนี้ เนื่องจากพรรคการเมืองส่วนใหญ่ในอดีตถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อแสวงโชคหรือเพื่อสนับสนุนบุคคลที่มีชื่อเสียงในการสมัครรับเลือกตั้ง ประชาชนที่สนับสนุนพรรคการเมืองส่วนใหญ่เลือกพรรคเพื่อสนับสนุนตัวบุคคลที่ตนเองรัก ตนเองชอบ มิใช่เพราะอุดมการณ์ทางการเมืองที่มีร่วมกับพรรคการเมืองนั้นๆ ดังนั้นพรรคการเมืองในอดีต จึงมักมีบทบาทในช่วงฤดูกาลของการเลือกตั้งเท่านั้น และพรรคการเมืองในอดีตเหล่านั้นมักสลายตัวไปพร้อมกับการที่ผู้นำหรือผู้มีบารมีทางการเมืองหมดอำนาจลงหรือเสียชีวิตไป เช่น พรรคเสรีมนังคศิลาของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และพรรคชาติสังคมของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้น องค์กรพรรคการเมืองจึงมีความอ่อนแอไม่มั่นคง ก่อตั้งขึ้นได้ง่ายและล้มเลิกได้ง่ายเช่นกัน นักการเมืองและสมาชิกพรรคการเมืองของไทยยังย้ายพรรคอยู่บ่อยครั้ง หรือไปตั้งพรรคการเมืองใหม่เพื่อลงสนามการเลือกตั้งในพื้นที่ของตนเองเป็นสำคัญ มิได้มีความพยายามในการสร้างพรรคการเมืองของตนให้เป็นพรรคที่ได้รับความนิยมในพื้นที่อื่นๆ ทั่วประเทศโดยผ่านการสร้างอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกันระหว่างสมาชิกพรรค

เมื่อพรรคการเมืองไทยในอดีตมิได้เริ่มก่อตั้งจากอุดมการณ์ทางการเมืองของประชาชนร่วมกัน ประชาชนจึงไม่อาจร่วมกันเป็นประชาคมทางการเมืองที่แท้จริง หรือร่วมกันในรูปแบบที่ควบคุมพรรคการเมือง หรือควบคุมสมาชิกของ

พรรคการเมืองให้มีระเบียบวินัยอันดี เพื่อผลักดันให้พรรคการเมืองเป็นกลไกในการผสมผสานผลประโยชน์ของชาติหรือกลุ่มชน และให้พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริหารของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพได้

อย่างไรก็ดี ในยุคหลังการปฏิรูปการเมือง เมื่อ พ.ศ. 2540 พรรคการเมืองโดยเฉพาะพรรคไทยรักไทย ได้หันมาใช้นโยบายพรรคในรูปแบบของนโยบายประชานิยม หรือ populist policy เพื่อดึงดูดประชาชน และสมาชิกพรรคให้หันมาให้การสนับสนุนพรรคในการเลือกตั้ง นโยบายของพรรคไทยรักไทยในขณะนั้นและในยุคของพรรคพลังประชาชนและเพื่อไทยในเวลาต่อมาสามารถดึงดูดคะแนนเสียงสนับสนุนจากประชาชนได้อย่างล้นหลามแบบที่ไม่เคยเกิดขึ้นในการเมืองไทยมาก่อน จนกระทั่งพรรคการเมืองอื่นต่างหันมานำเสนอนโยบายประชานิยมในลักษณะเดียวกันจนถึงปัจจุบัน นโยบายประชานิยมจึงกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้พรรคไทยรักไทย (พรรคพลังประชาชนและเพื่อไทย) ได้มีโอกาสสร้างความรู้สึกอันเป็นเอกลักษณ์ (a sense of identity) ร่วมกันระหว่างสมาชิกพรรค และผู้สนับสนุนพรรค พร้อมทั้งยังเป็นการสนับสนุนองค์กรพรรคการเมืองของตนให้ดำเนินงานต่อเนื่องในการเมืองไทยจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ดี เอกลักษณ์ (identity) และการคงอยู่ของพรรคไทยรักไทย หรือพรรคเพื่อไทยในปัจจุบัน เกิดมาจากนโยบายของพรรคที่เป็นรูปธรรมมากกว่าพรรคในอดีต มิใช่การสร้างอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกันระหว่างสมาชิกพรรคการเมือง เหมือนที่เกิดขึ้นในพรรคการเมืองของประเทศที่มีประชาธิปไตยเข้มแข็งในภูมิภาคอื่น (Kuhonta 2015: 300-301)

3) การขาดการพัฒนาองค์กรของพรรคให้เป็นตัวแทนและเชื่อมโยงกับประชาชนอย่างแท้จริง

ประเทศไทยมีการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อการพัฒนาพรรคการเมืองมาตั้งแต่ พ.ศ. 2498 เป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรกของประเทศไทย โดยให้สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการจดทะเบียนพรรคการเมืองในเวลานั้น และเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ลงวันที่ 26 กันยายน พ.ศ. 2498 ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2498 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2498 สรุปสาระสำคัญในการจัดตั้งพรรคการเมืองและการกำกับดูแลการดำเนินงานของพรรคการเมือง ได้ดังนี้

1. คุณสมบัติในการริเริ่มการจัดตั้งพรรคการเมือง มาตรา 3 บัญญัติว่า *"...ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนตั้งแต่ 500 คนขึ้นไป หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ย่อมจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยจดทะเบียนต่อสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ..."*

ในข้อกำหนดในการขอจดทะเบียนพรรคการเมือง ประกอบด้วย (มาตรา 4)

1.1 ชื่อของพรรค

1.2 กำหนดนโยบายของพรรคการเมือง

1.3 ที่ตั้งแห่งสำนักงานแห่งใหญ่ของพรรคการเมือง

1.4 ชื่อของหัวหน้าพรรคและเลขาธิการพรรคการเมือง

1.5 ลายมือชื่อของผู้จัดตั้งพรรคการเมือง

2. ตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ยังไม่ได้บัญญัติให้พรรคการเมืองเป็นนิติบุคคลโดยตรง แต่มีบทบัญญัติแสดงนัยความเป็นนิติบุคคลในมาตรา 12 ว่า *"พรรคการเมืองที่ได้จดทะเบียนตามบทแห่งบัญญัตินี้อาจเป็นโจทก์หรือจำเลยหรือดำเนินคดีอย่างอื่นในศาลนามของพรรคการเมืองในทางแพ่งได้ และเพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ให้หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้แทนของพรรคการเมือง..."* ในมาตรา 14 บัญญัติว่า *"ให้ถือว่าหัวหน้าพรรคการเมืองหรือเลขาธิการพรรคการเมืองเป็นผู้แทนพรรคการเมืองตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์..."* หมายความว่า ในกรณีที่เป็นคดีความทางแพ่งกำหนดให้บุคคล 2 คน มีอำนาจในการทำแทนพรรคการเมืองได้ คือ หัวหน้าพรรคและเลขานุการพรรค สถานะของพรรคการเมืองจึงเป็นเพียงองค์กรทางการเมืองที่ถูกจัดตั้งโดยอาศัยผลของกฎหมาย แต่ความชัดเจนในฐานะเป็นนิติบุคคลยังไม่ชัดเจนเหมือนในปัจจุบัน (ราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 72 ตอนที่ 77 ลงวันที่ 28 กันยายน 2498, หน้า 2-3)

กฎหมายพรรคการเมืองได้มีการวิวัฒนาการมาเรื่อยๆ เพื่อให้เหมาะสมต่อการพัฒนาทางการเมืองของไทยในปัจจุบัน ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองมาแล้วทั้งสิ้น 7 ฉบับ โดยฉบับ พ.ศ. 2560 เป็นฉบับปัจจุบัน

อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะมีกฎหมายกำกับการดำเนินงาน และการพัฒนาพรรคการเมือง อาทิเช่น มีบทบังคับให้พรรคการเมืองจัดตั้งสาขาพรรค แสวงหาสมาชิกพรรค หรือให้มีการจัดกิจกรรมและการประชุมพรรคการเมืองอย่างสม่ำเสมอ พรรคการเมืองของไทยส่วนใหญ่มิได้ดำเนินการจัดโครงสร้างองค์กรตามที่กฎหมายกำหนดอย่างจริงจัง หากแต่เป็นเพียงการดำเนินงานให้ครบองค์ประกอบของพรรคตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกลงโทษตามกฎหมายเท่านั้น อาทิเช่น ในการตั้งสาขาพรรคการเมืองของหลายพรรคส่วนใหญ่สาขาไม่ได้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของพรรคการเมืองในพื้นที่อย่างแท้จริง เป็นเพียงการจัดตั้งขึ้นตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้พรรคการเมืองนั้นๆ สามารถจดทะเบียนพรรคกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือเพื่อให้สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้ หรือแม้แต่การหาสมาชิกพรรคเอง พรรคการเมืองส่วนใหญ่แสวงหาสมาชิกให้ได้จำนวนตามที่กฎหมายกำหนดเช่นกัน โดยไม่ได้คำนึงถึงความเป็นสมาชิกพรรคที่แท้จริงของผู้สมัครเป็นสมาชิกเหล่านั้น (Sirivunnabood 2018) นอกจากนี้ พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ หรือพรรคการเมืองขนาดเล็ก ต่างจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองเป็นจำนวนมาก หรือพยายามแสวงหาสมาชิกพรรคเป็นจำนวนมากด้วยวัตถุประสงค์เพื่อขอรับเงินทุนสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มิใช่เพื่อการพัฒนาองค์กรพรรคการเมืองของตนให้เข้มแข็งต่อไป (Sirivunnabood 2019a)

ในการเลือกตั้งเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2562 ที่ผ่านมา มีพรรคการเมืองใหม่ที่จัดตั้งโดยกลุ่มคนรุ่นใหม่จำนวนมากเกิดขึ้นในการเมืองไทย บางพรรคสามารถชนะการเลือกตั้งและได้รับที่นั่งในรัฐสภา บางพรรคไม่ประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งและต้องล่มสลาย หรือถูกยุบไป สำหรับพรรคการเมืองที่ก่อตั้งขึ้นมาใหม่อย่างพรรคอนาคตใหม่ ซึ่งดูเหมือนจะมีโอกาส

พัฒนาเป็นพรรคการเมืองที่เข้มแข็งต่อไป หากแต่ต้องมาถูกศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคและยังตัดสิทธิคณะกรรมการบริหารพรรคเป็นเวลา 10 ปีไปเสียก่อน เนื่องจากพรรคอนาคตใหม่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 72 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ในการทำสัญญากู้เงินจาก นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคอนาคตใหม่ เป็นจำนวน 2 ฉบับ รวมวงเงิน 191.2 ล้านบาท เพื่อทำกิจกรรมในช่วงก่อนการเลือกตั้งเมื่อ พ.ศ. 2562 (Tonsakulrungruang, 2020)

พรรคอนาคตใหม่ถือเป็นพรรคการเมืองรุ่นใหม่ที่พยายามสร้างองค์กรพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง ทั้งนี้ เนื่องจากการก่อตั้งพรรคอนาคตใหม่และแนวทางในการหาเสียงเลือกตั้งมีความแตกต่างจากพรรคการเมืองหลักหลายพรรคในอดีต พรรคอนาคตใหม่หันมาใช้สื่อออนไลน์และโซเชียลมีเดีย (social media) ในการหาเสียงและเข้าถึงประชาชนโดยเฉพาะคนรุ่นใหม่ อาทิ เช่น ใช้ Facebook Twitter และ YouTube นอกจากนี้ พรรคอนาคตใหม่ยังจ้างบริษัทที่มีความเชี่ยวชาญในการจัดทำสื่อเข้ามาช่วยในการดูแลสื่อเพื่อการหาเสียงเลือกตั้ง (Sinpeng 2020)

พรรคอนาคตใหม่ยังแสวงหาสมาชิกพรรคที่มาจากหลากหลายกลุ่มอาชีพ และชาติพันธุ์ซึ่งแตกต่างจากพรรคการเมืองขนาดใหญ่พรรคอื่น เช่น พรรคพลังประชารัฐ ซึ่งก่อกำเนิดจากการดึงดูดฝักฝ่ายทางการเมือง (faction) เข้ามาร่วมในการก่อตั้งพรรค (Sirivunnabood 2019b) ดังนั้น พรรคอนาคตใหม่จึงมิได้ถูกควบคุม โดยฝักฝ่ายทางการเมืองใดโดยเฉพาะ อันส่งผลให้หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคมีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ได้โดยง่ายกว่าพรรคการเมืองที่ประกอบไปด้วยฝักฝ่ายทางการเมืองเป็นจำนวนมาก และลดความขัดแย้งระหว่างฝักฝ่ายต่างๆ ภายในพรรคได้ด้วย ในด้านการหารายได้พรรคการเมืองพรรคอนาคตใหม่มีกระบวนการในการหารายได้ที่แตกต่างจากพรรคการเมืองอื่น เช่น การขายของที่ระลึก การขายของออนไลน์ และการเก็บค่าสมาชิกพรรค (Sinpeng 2019) จากกระบวนการการจัดการองค์กรของพรรค และการดำเนินการในการเลือกตั้ง พรรคอนาคตใหม่น่าจะเป็นพรรคการเมืองที่สามารถพัฒนาองค์กรให้เข้มแข็งต่อไปได้หากไม่ถูกยุบพรรคไปเสียก่อน

4) การปฏิวัติ รัฐประหาร ที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง อันส่งผลกระทบต่อการพัฒนาพรรคการเมืองในระยะยาว

การปฏิวัติ รัฐประหาร ที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในประเทศไทย เป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันอันเข้มแข็งตลอดระยะเวลาของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจนถึงปัจจุบัน พ.ศ. 2564 (88 ปี) ประเทศไทยมีรัฐประหารมาแล้วถึง 13 ครั้ง ทุกครั้งที่เกิดรัฐประหาร พรรคการเมืองต้องหยุดดำเนินการทางการเมือง แม้พรรคการเมืองบางพรรค เช่น พรรคประชาธิปัตย์ จะอยู่รอดในทางการเมืองหลังการรัฐประหาร หากแต่ก็มีพรรคการเมืองอีกหลายพรรคที่ล่มสลายไปเมื่อเกิดรัฐประหารขึ้น พรรคการเมืองที่อยู่รอดและกลับมามีบทบาททางการเมืองในภายหลังก็ต้องหยุดชะงักกิจกรรมทางการเมือง และการดำเนินงานสร้างพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง พรรคการเมืองจึงไม่สามารถดำเนินงานทางการเมืองได้อย่างต่อเนื่อง อันเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาองค์กรให้เป็นสถาบันทางการเมือง

การรัฐประหารเมื่อ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ถือว่าเป็นการทำลายระบบการเมืองและระบบพรรคการเมืองอีกครั้งที่ส่งผลให้กระบวนการต่างๆ ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยต้องหยุดชะงักลง ส่งผลทำให้พรรคการเมืองซึ่งเป็นกลไกสำคัญจะยุติบทบาททางการเมืองลงอย่างสิ้นเชิง แม้จะมีประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ฉบับที่ 57/2557 เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลบังคับใช้ต่อไป (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 131 ตอนพิเศษ 105 ง.) ซึ่งข้อ 2 ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มีผลบังคับใช้ต่อไปก็ตาม ถ้าพิจารณากันอย่างผิวเผินก็ดูเหมือนว่าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช. ซึ่งนำโดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ยังมิได้ยกเลิกพรรคการเมือง เพียงแต่ห้ามมิให้มีกิจกรรมทางการเมืองเท่านั้น หากเมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 (ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 134 ตอนที่ 105 ก) ประกาศใช้บังคับในเวลาต่อมาได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ฉบับที่ 53/2560 เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ลงวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2560 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนพิเศษ 317 ง) โดยอ้างว่าเพื่อให้เกิดประโยชน์ของพรรคการเมืองอย่างเท่าเทียม แต่ในความเป็นจริงแล้วก็เหมือนกับเป็นการยุบพรรคการเมืองที่ใช้เทคนิคทางกฎหมาย อันส่งผลให้สมาชิกพรรคการเมืองต้องหมดสมาชิกภาพลงไป เนื่องจากจะต้องมีกระบวนการยืนยันสมาชิกภาพต่อพรรคการเมืองที่ตนเองต้องการสังกัด ผู้ที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดิมก็จะต้องยื่นเจตจำนงว่าจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดิมหรือจะเปลี่ยนแปลงไปพรรคอื่น ซึ่งเท่ากับว่าพรรคการเมืองต้องเริ่มสร้างฐานทางการเมืองใหม่พร้อมทั้งปรับโครงสร้างพรรคใหม่ให้สอดคล้องกับประกาศ คสช. เสมือนกับเริ่มสร้างพรรคการเมืองใหม่นั่นเอง



ที่มา กรุงเทพธุรกิจ 19 กันยายน พ.ศ. 2563 เข้าถึงเมื่อ 6 มกราคม พ.ศ. 2564 https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/897979

เมื่อพรรคการเมืองไม่สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง เนื่องจากการปฏิวัติ รัฐประหาร จึงทำให้พรรคการเมืองไม่สามารถสร้างองค์กรทางการเมืองของตนเองให้เข้มแข็ง อันส่งผลให้การพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองในระยะยาวจึงเกิดขึ้นได้ยากในการเมืองไทย

อนาคตพรรคการเมือง และระบบพรรคการเมืองไทย

แม้ว่าพรรคการเมืองจะก่อกำเนิดขึ้นในประเทศไทยมากกว่า 80 ปี หากแต่พรรคการเมืองของไทยไม่สามารถพัฒนาเป็นสถาบันทางการเมืองอันเข้มแข็ง ทั้งนี้ เนื่องจากการขาดความเชื่อมโยงและขาดการสร้างองค์กรของพรรคให้เป็นตัวแทนของภาคประชาชนอย่างแท้จริง พรรคการเมืองของไทยส่วนใหญ่มักจะก่อตั้งโดยชนชั้นนำทางการเมือง เพื่อเป็นเครื่องมือในการเลือกตั้ง พรรคการเมืองจำนวนมากก่อตั้งขึ้นในช่วงเวลาการเลือกตั้ง ดังนั้น จึงเป็นการยากที่พรรคการเมืองเหล่านั้นจะพยายามสร้างฐานเสียงทางการเมืองของตนให้เข้มแข็งเพื่อช่วยสนับสนุนองค์กรของตนเองในการเลือกตั้ง การสร้างพรรคการเมืองของไทยที่ผ่านมาจึงเป็นการดึงดูดกลุ่มทางการเมืองที่มีฐานเสียงในพื้นที่ต่างๆ อยู่แล้วเข้ามาเป็นสมาชิกพรรค และให้กลุ่มทางการเมืองเหล่านั้นเป็นหัวคะแนนในแต่ละพื้นที่ ดังนั้น หากพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้ง และจัดตั้งรัฐบาล หัวหน้าพรรคจึงมักต้องมีการเจรจากับกลุ่มการเมืองเหล่านั้นเพื่อจัดสรรตำแหน่งในรัฐบาล หากกลุ่มทางการเมืองมีจำนวนหลายกลุ่มภายในพรรคและไม่สามารถเจรจาตำแหน่งทางการเมืองกันได้ลงตัว จึงมักเกิดความขัดแย้งขึ้นภายในพรรคการเมืองบ่อยครั้ง

นอกจากนี้ การขาดการสร้างอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคอย่างจริงจังส่งผลให้ขาดการสร้างแนวคิดทางการเมืองเพื่อยึดโยงสมาชิกพรรคกับองค์กรพรรคการเมือง แม้ว่าในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาพรรคการเมืองอย่างไทยรักไทย หรือเพื่อไทยในปัจจุบันจะสร้างนโยบายประชานิยมที่ได้รับความนิยมอย่างมากจากประชาชน หากแต่ก็ยังไม่ใช่อุดมการณ์ทางการเมืองของสมาชิกพรรคที่สามารถยึดโยงสมาชิกกับพรรคการเมืองได้อย่างแท้จริง หรือแม้แต่ประชาชนหลายฝ่ายมองว่าขบวนการ *“เสื้อแดง”* จะเป็นกลุ่มทางสังคมที่ยึดโยงกับพรรคไทยรักไทยในอดีต หรือพรรคเพื่อไทยในปัจจุบัน หากแต่พรรคเพื่อไทยก็มิได้ยอมรับอย่างชัดเจนว่าสมาชิกกลุ่มเสื้อแดงเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้การควบคุมของพรรคแต่อย่างใด นอกจากนี้ สมาชิกกลุ่มเสื้อแดงบางส่วนมิได้เป็นสมาชิกพรรคเพื่อไทย แม้ว่าสมาชิกส่วนใหญ่จะให้การสนับสนุนพรรคไทยรักไทยหรือพรรคเพื่อไทยก็ตาม (Kuhonta. 2015:305)

ประการสำคัญที่สุดซึ่งมีผลอย่างมากไม่ใช่เพียงแต่ต่อการพัฒนาพรรคการเมืองไทยหากแต่มีผลต่อการพัฒนาการเมืองไทยโดยรวม คือ การปฏิวัติรัฐประหารที่เกิดขึ้นในประเทศไทยอยู่บ่อยครั้ง อันเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้พรรคการเมืองและการเมืองไทยเองไม่สามารถพัฒนาอย่างต่อเนื่อง พรรคการเมืองต้องหยุดกิจกรรมทางการเมืองและบทบาทของพรรคการเมืองทุกครั้งที่เกิดการรัฐประหารขึ้น พรรคการเมืองอาจไม่ใช่องค์กรที่น่าเชื่อถือในใจของคนไทยจำนวนมาก หากแต่ถ้าพรรคการเมืองได้มีโอกาสพัฒนาอย่างต่อเนื่องโดยไม่ต้องหยุดดำเนินงานทางการเมือง หรือถูกศาลรัฐธรรมนูญยุบไปเสียก่อน เราอาจได้เห็นพรรคการเมืองที่เข้มแข็งและมีบทบาททางการเมืองอย่างแท้จริง อันส่งผลต่อการพัฒนาอันก้าวกระโดดของการเมืองไทยต่อไปก็เป็นได้

■ ■ ■

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

หนังสือ

กนก วงศ์ตระหง่าน. (2526). **คู่มือการเมืองไทย: 2475-2525 ข้อมูลพื้นฐานการเมืองไทย.** กรุงเทพฯ: ประชาชน

นรนิติ เศรษฐบุตร. (2547). ***"การเมืองการปกครองไทย พ.ศ. 2490-2500."*** เอกสารการสอนประวัติศาสตร์สังคมและการเมืองไทย. นนทบุรี: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ. (2524). **พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมือง พร้อมด้วยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524.** พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด.

สุจิต บุญบงการ. (2531). การพัฒนาทางการเมืองไทย: ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหาร สถาบันทางการเมือง และ **การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน.** พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เสนีย์ คำสุข. (2559). **พรรคการเมืองกับกระบวนการทางการเมืองไทย.** หน่วยที่ 8. เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย พิมพ์ครั้งที่ 2. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

วิทยานิพนธ์

เกียรติฟ้า เลาหะพรสวรรค์. (2541). **พรรคการเมืองไทยในกระบวนการพัฒนาสู่ความเป็นสถาบันทางการเมือง : ศึกษากรณีพรรคประชาธิปัตย์.** กรุงเทพมหานคร. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นิโรจน์ ขอคงประเสริฐ. (2533). **ฝักฝ่ายทางการเมือง : ศึกษากรณีแบ่งแยกฝักฝ่ายภายในพรรคประชาธิปัตย์.** กรุงเทพมหานคร. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เว็บไซต์

ย้อนรอย '19 กันยา' กับ 13 'รัฐประหาร' ไทย รอยแผลเป็นบนถนนประชาธิปไตย?. (2563, 19 กันยายน). กรุงเทพธุรกิจ. สืบค้นจาก https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/897979

วัลลภ พิริยวรรธนะ. (ม.ป.ป.). **บทที่ 7 พรรคการเมืองกับการเมืองไทย.** เอกสารประกอบการเรียน. สืบค้นจาก http://www.elcim.ssru.ac.th/wallop_pi/pluginfile.php/182/block_html/content/พรรคการเมืองกับการเมืองไทย.pdf

กฎหมาย

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 53/2560 การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง. (2560, 22 ธันวาคม). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่มที่ 134 ตอนพิเศษที่ 137 ง. (หน้า 7–12).

ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 20 พระราชบัญญัติ พรรคการเมือง ห้ามพรรคการเมืองประชุม หรือดำเนินกิจกรรมอื่นใดทางการเมือง. (2534, 23 กุมภาพันธ์). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่มที่ 108 ตอนที่ 32. (หน้า 9).

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498. (2498, 28 กันยายน). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่มที่ 72 ตอนพิเศษที่ 77. (หน้า 2-3).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517. (2517, 7 ตุลาคม). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่มที่ 91 ตอนที่ 169. (หน้า1-90).

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 57 ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลบังคับใช้ต่อไป. (2557, 12 ธันวาคม). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่มที่ 134 ตอนพิเศษที่ 105. (หน้า 5-6).

เอกสารภาษาอังกฤษ

Books

Beller, Dennis C. and Belloni, Frank P. (1978). *"Parties and Faction: Modes of Political Competition."* In Dennis C. Beller and Frank P. Beloni (Eds.), **Faction Politics: Political Partiesand Factionalism in Comparative Perspective.** 1st edition. Washington D.C.: American Bibliographical Center-Clio Press.

Burke, Edmund. (1955). **Reflections on the Revolution in France.** Chicago: Henry Regnery Company.

Duverger, Maurice. (1964). **Political Parties: Their Organizations and Activities in the Modern State.** 1st edition. London: Mathuem.

Ekstein, Harry and Apter, David E. (1963). **Comparative Politics: A Reader.** 1st edition. New York: Free Press of Glencoe.

Kuhonta, Erik Martinez. (2015). *"Thailand's Feckless Parties and Party System: A Path-Dependent Analysis"*. In Allen Hicken and Erik Martinez Kuhonta (Eds.), Party System Institutionalization **in Asia: Democracies, Autocracies, and the Shadows of the Past.** 1st edition. NewYork: Cambridge University.

McCargo, Duncan. (1997). *"Thailand's political parties: Real, authentic and actual"*. In Kevin Hewison (Eds), **Political Change in Thailand.** London: Routledge.

Sirivunnabood, Punchada. (2013). *"Building Local Party Organization in Thailand: Strengthening Party Rootedness or Serving Elite Interests?"*. In Dirk Tomsa and Andreas Ufen (Eds), Party **Politics in Southeast Asia.** 1st edition. New York: Routledge.

Academic Journals

Chamber, Paul. (2005). **Evolving Toward What? Parties, Factions, and Coalition Behavior in Thailand Today.** Journal of East Asian Studies 5(3): 495-520

----------. (2008). **Factions, Parties and the Durability of Parliaments, Coalitions and Cabinets: The Case of Thailand (1979--2001).** Party Politics 14(3): 299-323.

Kramol, Thongdhamachart. (1982). **Toward a Political Party Theory in Thai Perspective.** Singapore: Institute of Southeast Asia Studies. Occasional paper No. 69, 1982.

Sirivunnabood, Punchada. (2019). **How the Thai State Subsidizes Political Parties.** ISEAS Perspective, 20 June 2019.

Sirivunnabood, Punchada. (2019). **The Rules Change but the Players Don't: Factional Politics and Thailand's March 2019 Elections.** Contemporary Southeast Asia. (41)3: 390-417.

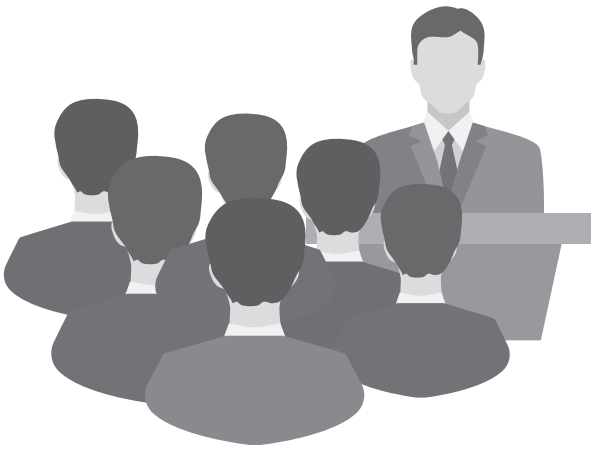
Sirivunnabood, Punchada. (2018). **Understanding Political Party Finance in Thailand: New Regulations but Old Practice.** Asia Pacific Social Science Review. (17)3: 1-14.

Websites

Sinpeng, Aim. (2020, 06 March). **FFP: The Social Media Minimalists.** Thai Data Points. Retrieved from https://www.thaidatapoints.com/post/ffp-the-social-media-minimalists

Sinpeng, Aim. (2019, 19 June). **Campaigning without Vote Canvassers: Part I of the Futurista Campaigning.** Thai Data Points. Retrieved from https://www.thaidatapoints.com/post/campaigning-without-vote-canvassers-part-i-of-thefuturista-campaigning

Tonsakulrungruang, Kemthong. (2020, 28 February). **Anakot Mai: 'Lawfare' and Future Forward Party's Legacy.** New Mandala. Retrieved from https://www.newmandala.org/anakot-mailawfare-and-future-forward-partys-legacy/__



บทวิเคราะห์ เรื่อง พัฒนาการการกำหนดเกณฑ์จำนวนสมาชิกพรรคในการลงทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองของไทยในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง : จากพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 จนถึงปัจจุบัน *(ตอนที่ 1)*

ศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร

บทวิเคราะห์ เรื่อง พัฒนาการการกำหนดเกณฑ์จำนวนสมาชิกพรรคในการลงทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองของไทยในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง : จากพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 จนถึงปัจจุบัน *(ตอนที่ 1)*

ศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร
ศาสตราจารย์ประจำภาควิชาการปกครอง
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ในการวิเคราะห์พัฒนาการการกำหนดเกณฑ์จำนวนสมาชิกพรรคในการลงทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองของไทยในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง : จากพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 จนถึงปัจจุบัน ผู้เขียนขอเริ่มต้นด้วยการไล่เรียงเกณฑ์จำนวนสมาชิกหรือบุคคลที่สนับสนุนในการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมืองต่างๆ ตั้งแต่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ซึ่งเป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรกของประเทศไทยจนถึงพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันดังต่อไปนี้

ระบบการเลือกตั้งเปิดอิสระ ไม่บังคับต้องสังกัดพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 : ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 500 คน หรือผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 10 คน ***("พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498" 2498)***

รัฐประหาร พ.ศ. 2501 และไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรและไม่มีการเลือกตั้งไปจนเมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และมีการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2512 ภายใต้ระบบการเลือกตั้งเปิดอิสระไม่บังคับต้องสังกัดพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 : สมาชิกพรรคการเมือง 500 คน ***("พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511" 2511)*** **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ระบบการเลือกตั้ง บังคับให้สังกัดพรรคการเมือง**

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 : สมาชิกพรรคการเมือง 1,000 คน ***("พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517" 2517)***

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 : สมาชิกพรรคการเมือง 5,000 คน และมีเงื่อนไขว่าในสมาชิกจำนวนห้าพันคนจะต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคไม่น้อยกว่าภาคละ

ห้าจังหวัดตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดท้ายพระราชบัญญัตินี้ และมีจำนวนสมาชิกจังหวัดละไม่น้อยกว่าห้าสิบคน ***("พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524" 2524)*** (หลังรัฐประหาร พ.ศ. 2534 มิได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524)

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2541: ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 15 คน และจะต้องมีสมาชิก 5,000 คนขึ้นไปภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง และจะต้องมีสมาชิกกระจายตามภาคและจังหวัดตามที่นายทะเบียนกำหนด และต้องมีสาขาพรรคอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา ***(นพรัตน์ วงศ์วิทยาพาณิชย์ และ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ม.ป.ป.-ก)***

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2550: ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 15 คน และจะต้องมีสมาชิก 5,000 คนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง และจะต้องมีสมาชิกในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดไว้ และจะต้องมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา ***("พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550" 2550)***

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2560: ผู้มีสิทธิเลือกตั้งและมีอุดมการณ์ทางการเมืองในแนวทางเดียว 500 คน และก่อนยื่นคำขอจดทะเบียน จะต้องมีผู้เข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่า 250 คน ในการดำเนินการตามที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ และภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียน พรรคการเมืองจะต้องมีจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่า 5,000 คน และต้องเพิ่มจำนวนสมาชิกให้มีจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน ภายในสี่ปีนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียน ***("พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560" 2560)***

ข้อสังเกตและการวิเคราะห์พื้นฐาน

จากข้างต้น กล่าวได้ว่า ประเทศไทยมีกฎหมายพรรคการเมืองก่อนสหราชอาณาจักร[1] และถ้าเทียบระยะเวลาที่เริ่มมีการเลือกตั้ง ประเทศไทยเริ่มมีกฎหมายพรรคการเมืองเพียง 18 ปี หลังมีการเลือกตั้งทั่วไปทางตรงครั้งแรกในปี พ.ศ. 2480 ที่เป็นการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ***(นรนิติ เศรษฐบุตร ม.ป.ป.-ก)*** และไม่ใช่การเลือกตั้งแบบทางอ้อมที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2476 ***(นรนิติ เศรษฐบุตร ม.ป.ป.-ค)*** ในขณะที่ถ้านับว่าบริเตนมีการเลือกตั้งทั่วไปตามความเข้าใจสมัยใหม่ตั้งแต่ ค.ศ. 1832 ก็จะพบว่า สหราชอาณาจักรมีกฎหมายพรรคการเมืองหลัง ค.ศ. 1832 เป็นเวลาถึง 168 ปี

จากฐานข้อมูลของสถาบันพระปกเกล้า กล่าวว่า *"กฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรกของประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 โดยที่มาของพระราชบัญญัติฉบับนี้สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญในขณะนั้นได้บัญญัติไว้ในมาตรา 26 ว่า ได้ให้เสรีภาพโดยบริบูรณ์ในการตั้งพรรคการเมืองภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย แต่ในขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง*

[1] *สหราชอาณาจักรไม่มีพระราชบัญญัติรับรองหรือจดทะเบียนพรรคการเมืองจนกระทั่งในปี ค.ศ. 2000 ที่มีการตราพระราชบัญญัติพรรคการเมือง การเลือกตั้งและการทำประชามติ พ.ศ. 2543 หรือ Political Parties และ Political Parties, Elections and Referendums Act ในขณะที่ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองครั้งแรกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2498 และบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งทั่วไปต้องสังกัดพรรคการเมืองครั้งแรกในปี พ.ศ. 2517 ดู (แดนชัย ไชวิเศษ n.d.)*

ฉะนั้น เพื่อให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อยและเป็นหลักประกันให้กับประชาชนในการใช้เสรีภาพจัดตั้งพรรคการเมือง โดยมิต้องหวั่นเกรงว่าจะมีการเอากฎหมายว่าด้วยสมาคมมาใช้บังคับกับพรรคการเมือง จึงได้มีการร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้น" ***(นพรัตน์ วงศ์วิทยาพาณิชย์ และ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ม.ป.ป.-ข)*** และ *"ในพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้กำหนดวิธีการก่อตั้งพรรคไว้ว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ 500 คนขึ้นไป หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป มีสิทธิขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองต่อกระทรวงมหาดไทย พรรคการเมืองที่จดทะเบียนจัดตั้งแล้วมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินกิจการทางการเมืองและกิจการอื่นๆ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของพรรค ทั้งยังมีสิทธิรับเงินบำรุงจากสมาชิกหรือรับบริจาคจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง รวมทั้งมีสถานที่ทำการของตนเอง ในส่วนของสถานะของพรรคการเมือง นั้น กฎหมายมิได้กำหนดให้พรรคการเมืองเป็นนิติบุคคล แต่ก็สามารถเป็นโจทก์หรือจำเลยทางแพ่งในศาลได้ในนามของพรรคการเมืองเอง โดยมีหัวหน้าพรรคเป็นผู้ดำเนินการแทน ส่วนอำนาจในการเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมืองซึ่งทำให้พรรคการเมืองต้องสิ้นสภาพลงนั้นเป็นอำนาจของศาล"* ***(นพรัตน์ วงศ์วิทยาพาณิชย์ และ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ม.ป.ป.-ข)***

จะเห็นได้ว่า ภายใต้ระบบการเลือกตั้งในช่วงเวลานั้น ไม่ได้บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง แต่สาเหตุสำคัญที่มีการตราพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ที่ปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ คือ *"เพื่อให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อยและเป็นหลักประกันให้กับประชาชนในการใช้เสรีภาพจัดตั้งพรรคการเมือง โดยมิต้องหวั่นเกรงว่าจะมีการเอากฎหมายว่าด้วยสมาคมมาใช้บังคับกับพรรคการเมือง"* ***("พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498" 2498)*** ดังที่ข้อมูลของสถาบันพระปกเกล้าได้กล่าวไว้ข้างต้น นั่นคือ ต้องการให้พรรคการเมืองเป็นกลุ่มหรือสมาคมที่ไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยสมาคม แต่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง ***และที่สำคัญคือ มิได้กำหนดให้พรรคการเมืองเป็นนิติบุคคล และแม้ว่าจะไม่เป็นนิติบุคคล แต่พระราชบัญญัติก็ให้พรรคการเมือง "สามารถเป็นโจทก์หรือจำเลยทางแพ่งในศาลได้ในนามของพรรคการเมืองเอง โดยมีหัวหน้าพรรคเป็นผู้ดำเนินการแทน" ได้ ดังนั้น พรรคการเมืองภายใต้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 จึงไม่ได้อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยสมาคม และมีสถานะเป็นนิติบุคคลเหมือนสมาคมทั่วไป ก็จะทำให้เข้าใจได้ว่า พรรคการเมืองมิได้มีสถานะเฉกเช่นกลุ่มหรือสมาคมทั่วไปที่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยสมาคม ซึ่งแตกต่างจากกรณีของสหราชอาณาจักร ที่ในช่วงที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองที่เริ่มต้นในปี ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) พรรคการเมืองในสหราชอาณาจักรมีสถานะไม่แตกต่างจากสมาคมหรือกลุ่มเอกชนทั่วไปที่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยสมาคม***

จากเงื่อนไขว่าด้วยจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองในการจดทะเบียนพรรคตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 พบว่ากฎหมายได้กำหนดไว้ว่า *"ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ 500 คนขึ้นไปหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป"* ซึ่งถ้า

เทียบเคียงกับกรณีของสหราชอาณาจักรและบางประเทศแล้ว จะพบว่า การกำหนดจำนวนถึง 500 คน นับว่ามากเมื่อเทียบกับกรณีของสหราชอาณาจักรที่กำหนดไว้เพียง 2 คน ในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง การเลือกตั้งและการทำประชามติ ค.ศ. 2000 ***(The National Archives 2000)*** แต่น้อยกว่าของสวีเดนที่กำหนดไว้ถึง 1,500 คน ***(Government Offices of Sweden n.d.)*** แต่แน่นอนว่า การเปรียบเทียบดังกล่าวย่อมมีปัญหาในแง่ของช่วงเวลาและบริบทที่แตกต่างกัน ด้วยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ถือกำเนิดขึ้นในบริบทที่ประเทศไทยเพิ่งเปลี่ยนแปลงการปกครองมาได้เพียง 23 ปี อีกทั้งการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขก็ยังไม่ตั้งมั่นและไม่ได้เกิดกลุ่มหรือพรรคการเมืองที่แข็งขันที่เป็นจำนวนมากพอก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติพรรคการเมืองออกมา ในขณะที่เงื่อนไขของการจดทะเบียนพรรคการเมืองสหราชอาณาจักรที่ออกมาครั้งแรกในปี ค.ศ. 2000 และของสวีเดนในช่วงปลายศตวรรษที่ยี่สิบต่อต้นศตวรรษที่ยี่สิบเอ็ด ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ การปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขได้ตั้งมั่นแล้ว และมีพรรคการเมืองที่เข้มแข็งและการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองอย่างจริงจังแล้วด้วย

ดังนั้น ในการทำความเข้าใจที่มาของการกำหนดจำนวนดังกล่าวนี้ จะต้องพิจารณาถึงเป้าหมายและเงื่อนไขทางการเมืองของแต่ละประเทศ เพราะอย่างกรณีของสหราชอาณาจักรดังที่ได้กล่าวไปแล้ว และขอย้ำอีกครั้งว่า การตราพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ค.ศ. 2000 นั้นเกิดขึ้นหลังจากที่พรรคการเมืองได้ลงหลักปักฐานและถือได้ว่าเป็นพรรคที่มีฐานมวลชนเป็นจำนวนมากและเข้มแข็งอยู่แล้ว อีกทั้งระบบการเลือกตั้งของสหราชอาณาจักรก็เป็นแบบอิสระที่ผู้สมัครจะลงแข่งขันเลือกตั้งในแบบสังกัดพรรคหรืออิสระก็ได้ อีกทั้งก็ไม่ได้มีหลักการที่จะสนับสนุนการเงินแก่พรรคการเมืองเป็นเงินจำนวนมากอย่างในกรณีของสวีเดนจึงไม่จำเป็นต้องระบุจำนวนสมาชิกมากมายอะไรในตอนจดทะเบียนพรรคการเมือง และภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดจำนวนเพียง 2 คน ในกรณีของสหราชอาณาจักรก็เท่ากับเป็นการให้เสรีภาพแก่พลเมืองที่ประสงค์จะลงสมัครแข่งขันเลือกตั้งโดยจัดตั้งพรรคการเมือง อีกทั้งพรรคการเมืองหลักๆ ก็เป็นพรรคที่มีสมาชิกหรือผู้สนับสนุนที่เป็นคนจำนวนมากอยู่แล้ว

ส่วนในกรณีของสวีเดนนั้น เนื่องจากระบบการจัดสรรที่นั่งในรัฐสภากระทำโดยคิดเฉลี่ยจากจำนวนคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคการเมืองได้ จึงทำให้เท่ากับบังคับโดยกลายๆ ให้ผู้สมัครต้องลงสมัครแบบสังกัดพรรคการเมือง อีกทั้งสวีเดนยังกำหนดให้งบประมาณสนับสนุนเป็นจำนวนมากแก่พรรคการเมือง คิดเป็นร้อยละ 90 ของงบประมาณการใช้จ่ายของพรรคการเมือง ทำให้สวีเดนวางเงื่อนไขเคร่งครัดในจำนวนสมาชิกในการจดทะเบียนพรรคการเมือง และเพื่อให้แน่ใจว่าพรรคการเมืองมีส่วนของสมาชิกที่เป็นคนจำนวนมาก ***("Party finance in Sweden" 2020)***

ในกรณีของไทย คำถามคือ จากที่กำหนดไว้ว่าจะต้องมีบุคคลที่มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเป็นจำนวน 500 คน ถึงจะจดทะเบียนพรรคการเมืองในปี พ.ศ. 2498 ได้นั้น ถือว่าเป็นจำนวนที่มากหรือน้อยเพียงไร? และการรวมกลุ่มหรือการตั้งพรรคการเมืองช่วงระหว่าง พ.ศ. 2475-2498 เป็นอย่างไร? มีจำนวนสมาชิกเท่าไร?

ในช่วงเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้เกิดกลุ่มหรือสมาคมทางการเมืองภายใต้ชื่อ *“สมาคมคณะราษฎร”* และจากข้อมูลของสถาบันพระปกเกล้าได้กล่าวถึงที่มาและจุดประสงค์ของ *“สมาคมคณะราษฎร”* ไว้ว่า *“การจัดตั้งสมาคมคณะราษฎรเป็นหนึ่งในอุดมการณ์ของคณะราษฎรที่ประกาศชัดในระหว่างการปฏิวัติที่ต้องการให้ ‘ราษฎรทั้งหลายพึงรู้เถิดว่า ประเทศนี้เป็นของราษฎร ... จงพร้อมใจกันช่วยเหลือคณะราษฎรให้ทำกิจอันจะคงอยู่ชั่วฟ้าดินนี้ให้สำเร็จ’ ฉะนั้นภายหลังการปฏิวัติคณะราษฎรได้มีการเปิดรับสมัครสมาชิกสมาคมคณะราษฎรในวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ซึ่งได้รับความสนใจจากราษฎรล้นหลาม โดยทางคณะราษฎรได้ส่ง นายสงวน ตุลารักษ์ สมาชิกคณะราษฎรสายพลเรือนไปแสดงปาฐกถาที่โรงเรียนกฎหมายเรื่องการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และในโอกาสเดียวกันได้เชิญชวนให้ผู้ฟังปาฐกถาลงชื่อสมัครสมาชิกสมาคมคณะราษฎร และในวันเดียวกันนายทวี บุณยเกตุ ไปเชิญชวนคนเข้าสมาคมคณะราษฎรที่วังสราญรมย์ บรรยากาศและความตื่นตัวทางการเมืองของราษฎรทำให้การสมัครสมาชิกสมาคมคณะราษฎรเป็นไปอย่างคึกคัก การตอบรับที่ดีของราษฎรทำให้สมาชิกสมาคมราษฎรมีจำนวนมากถึง 10,000 คน”* ***(ปกรณ์เกียรติ ดีโรจนวานิช ม.ป.ป.)*** โดยมาจากการเปิดรับสมาชิกทั่วประเทศ ***(“คณะราษฎร” 2563)***

จากตัวเลข 10,000 คนในปี พ.ศ. 2475 และจากข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทย ประชากรไทยในปี พ.ศ. 2472 มีจำนวน 11,506,207 คน ดังนั้น สมาชิกสมาคมคณะราษฎรที่มีจำนวนถึง 10,000 คน จึงคิดเป็นร้อยละ 0.09 ของประชากรไทยทั้งหมด ดังนั้นเมื่อนำไปเทียบกับตัวเลขของสมาชิกพรรคการเมืองในสวีเดนและในสหราชอาณาจักรในระหว่างปี ค.ศ. 2017-2019 ก็นับว่าน้อยกว่ามากทีเดียว สำหรับจำนวนสมาชิกพรรคหรือกลุ่มการเมืองต่อจำนวนประชากร ทั้งนี้ ยังไม่ได้เปรียบเทียบในช่วงเวลาเดียวกันของทั้งสามประเทศ แต่ถ้าคำนึงถึงเงื่อนไขของประเทศไทยที่เพิ่งเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ๆ ก็อาจจะกล่าวได้ว่า ไม่น้อยทีเดียว โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองส่วนใหญ่ของไทยในปัจจุบัน ***(สำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ 2561)***

แต่กระนั้น คำถามคือ สมาชิกสมาคมคณะราษฎรมีจำนวนมากหรือน้อย เมื่อพิจารณาภายในบริบทการเมืองไทยขณะนั้น? การจะตอบคำถามนี้เราก็คงต้องเปรียบเทียบกับกลุ่มหรือสมาคมการเมืองอื่นๆ ในประเทศไทยในช่วงเวลาเดียวกันนั้น ซึ่งจากข้อมูลสำนักวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้กล่าวถึง *“สมาคมคณะราษฎร”* ไว้ว่า *“เดิมทีเดียวนั้นคณะราษฎรมีเพียงเป้าหมายร่วมกันในการที่จะเลิกระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เท่านั้น เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองสำเร็จแล้วจึงตระหนักในภารกิจของการรวมกลุ่มทางการเมืองของตน จึงได้ดำเนินการจดทะเบียนเป็นสมาคมคณะราษฎร ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง โดยไม่เปิดโอกาสให้กลุ่มอื่นๆ ได้ดำเนินการทำนองเดียวกัน แม้แต่กลุ่มของหลวงวิจิตรวาทการจะขอจัดตั้งคณะชาติขึ้นมากลับถูกปฏิเสธด้วยเหตุผลที่ว่าสถานการณ์ยังไม่ให้อำนาจให้มีพรรคการเมืองได้หลายพรรค อาจทำให้ประชาชนสับสน และนักการเมืองที่*

เป็นนักฉวยโอกาส อาจสร้างความแตกแยกขึ้นในหมู่ประชาชนได้" ***(ชงคชาญ สุวรรณมณี 2558)***

เมื่อกล่าวถึงความพยายามจัดตั้งสมาคมการเมืองที่ชื่อ *"สมาคมคณะชาติ"* ข้อมูลเกี่ยวกับสมาคมคณะชาติได้กล่าวไว้ว่า *"สมาคมคณะชาติเป็นความพยายามในการจัดตั้งพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามคณะราษฎร ภายหลังจากที่มีการตั้งสมาคมคณะราษฎร ภายหลังถูกพระยามโนปกรณนิติธาดา (ก้อน หุตะสิงห์) ประธานคณะกรรมการราษฎรในขณะนั้นปฏิเสธโดยอ้างว่าสภาพบ้านเมืองยังไม่พร้อม คณะชาติก่อตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2475 โดยมีผู้ยื่นขอจดทะเบียน คือ พระยาโทณวณิกมนตรี (วิสุทธิ์ โทณวณิก) พระยาศราภัยพิพัฒ (เลื่อน ศราภัยวานิช) หลุย คีรีวัต หลวงวิจิตรวาทการ (วิจิตร วิจิตรวาทการ) และเจ้านายเชื้อพระวงศ์อีกหลายองค์ เนื่องมาจากข้าราชการทหารและขุนนางชั้นสูงของระบอบเก่า มีความคิดเห็นว่าพรรคการเมืองที่มีพรรคเดียว คือ คณะราษฎร ไม่ใช่ประชาธิปไตย เมื่อคณะราษฎรจัดตั้งสมาคมโดยมีลักษณะเป็นพรรคการเมือง ประกาศรับสมัครสมาชิกและมีผู้สมัครมากมาย หลวงวิจิตรวาทการจึงตั้งคณะชาติขึ้นเพื่อเป็นสมาคมทางการเมืองของกลุ่มผู้ไม่เห็นด้วยกับคณะราษฎร รัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา นำความกราบบังคมทูลปรึกษาพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว กลับได้รับพระราชกระแสว่าไม่ควรอนุญาต เพราะจะทำให้เกิดความแตกแยกในกาลอันไม่เหมาะสม จึงแนะนำให้ยุบเลิกไปทั้งสองสมาคม รัฐบาลจึงปฏิเสธข้อเสนอตั้งพรรคการเมืองชื่อ 'สมาคมคณะชาติ' ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2476"* ***("สมาคมคณะชาติ" 2562)***

จากข้อมูลข้างต้น ทำให้เราเข้าใจได้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าว จะมีแต่ *"สมาคมคณะราษฎร"* เท่านั้น และสมาคมคณะราษฎรในฐานะที่เป็นคณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองและกุมอำนาจอยู่ในขณะนั้นไม่เปิดโอกาสให้มีการตั้งสมาคมการเมืองอื่นๆ แม้ว่าจะมีผู้พยายามก่อตั้งขึ้นก็ตาม ไม่เปิดโอกาสและพื้นที่ให้มีสมาคมที่เป็นคู่แข่งทางการเมือง อย่างที่มีกลุ่มการเมืองหรือพรรคการเมืองต่างๆ ในสวีเดนหรือสหราชอาณาจักรในอดีต อีกทั้งการมีตัวเลขสมาชิกสมาคมคณะราษฎรเป็นจำนวนถึง 10,000 คน ก็ไม่น่าจะได้รับการตีความว่าทั้งหมดเป็นกลุ่มคนที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกับคณะราษฎรเท่านั้น แต่อาจจะตีความเป็นอื่นได้ด้วย นั่นคือ บรรดาข้าราชการและผู้ที่สมัครเป็นสมาชิกสมาคมคณะราษฎรต้องการหันไปอยู่ข้างผู้มีอำนาจทางการเมืองเพื่อความปลอดภัยและความก้าวหน้าในหน้าที่การงานเท่านั้น เนื่องจากแกนนำของสมาคมคณะราษฎรล้วนแต่เป็นผู้ที่กุมอำนาจทางการเมืองอยู่ในขณะนั้น ***(ภูริ ฟูวงศ์เจริญ 2560, 68)***

แต่อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลข้างต้นที่ว่า *"....ได้รับพระราชกระแสว่าไม่ควรอนุญาตเพราะจะทำให้เกิดความแตกแยกในกาลอันไม่เหมาะสม จึงแนะนำให้ยุบเลิกไปทั้งสองสมาคม รัฐบาลจึงปฏิเสธข้อเสนอตั้งพรรคการเมืองชื่อ 'สมาคมคณะชาติ' ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2476"* และสมาคมคณะราษฎรก็ถูกยุบไปด้วย และก็รวมถึงการไม่สามารถมีพรรคการเมืองคณะราษฎรด้วย เพราะแม้นว่า *"หลังพระยาพหลพลพยุหเสนาหนึ่งในสมาชิกคณะราษฎร ได้เป็นนายกรัฐมนตรีแล้วก็ยังไม่ยกเลิกการห้ามจัดตั้งพรรคการเมือง สมาคมคณะราษฎรจึงเปลี่ยนบทบาทเป็น 'สโมสรราษฎร์สราญรมย์' ที่มิได้มีวัตถุประสงค์เป็นองค์การการเมืองโดยตรง"* ***("คณะราษฎร"***

2563) จะเห็นได้ว่า แม้นเมื่อสมาชิกคณะราษฎรได้เป็นนายกรัฐมนตรี ก็ยังไม่ต้องการให้มีพรรคการเมือง ซึ่งเป็นความเห็นที่ไม่ต่างจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งต่อประเด็นดังกล่าวนี้ นักรัฐศาสตร์ที่ศึกษาในประเด็นดังกล่าวนี้อย่าง ภูริ ฟูวงศ์เจริญ ได้ให้คำอธิบายถึงสาเหตุที่เป็นไปได้ที่ทุกฝ่ายยังไม่ต้องการให้มีพรรคการเมืองและมีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองขึ้นด้วยเหตุผลสามประการคือ

หนึ่ง ไม่มีแรงกดดันเรียกร้องต่อตัวแสดงทางการเมือง (political actors) ขณะนั้นให้มีพรรคการเมืองและมีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองจากสังคมในวงกว้างหรืออย่างมีนัยสำคัญ

สอง ในความเข้าใจของตัวแสดงทางการเมืองขณะนั้น หากมีกลุ่มการเมืองหรือพรรคการเมืองเกิดขึ้น ก็จะยังเป็นกลุ่มหรือพรรคที่มุ่งเน้นไปที่การต่อสู้เพื่อการเปลี่ยนแปลงระบอบ (regime change) นั่นคือ ในการรับรู้ของฝ่ายคณะราษฎร กลุ่มที่ต้องการจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองต้องการให้พรรคเป็นกลไกในการขับเคลื่อนต่อสู้เพื่อเปลี่ยนแปลงระบอบกลับมาเป็นสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ส่วนในการรับรู้ของฝ่ายตรงข้ามคณะราษฎรเชื่อว่ากลุ่มที่ต้องการจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองต้องการให้พรรคเป็นกลไกในการขับเคลื่อนต่อสู้เพื่อเปลี่ยนแปลงระบอบที่ไม่มีสถาบันพระมหากษัตริย์หรือเป็นคอมมิวนิสต์ หลักฐานที่สนับสนุนเหตุผลดังกล่าวจะเห็นได้จาก *"ข้อเสนอจัดตั้งพรรคการเมืองในรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 24/477 (สามัญ) สมัยที่ 2 วันเสาร์ที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2477"* ***(สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2477)*** โดยแต่ละฝ่ายเห็นว่า ฝ่ายตรงข้ามมีศักยภาพและกำลังที่จะขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงระบอบได้ หากให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองแต่ละฝ่ายขึ้น ก็อาจจะนำไปสู่ความขัดแย้งที่แต่ละฝ่ายอาจจะควบคุมไม่ได้

สาม เมื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้เปรียบทางการเมือง ได้แก่ เป็นรัฐบาล ก็เห็นว่าตนจะสามารถรักษาอำนาจและได้ประโยชน์จากการที่อีกฝ่ายหนึ่งยังไม่สามารถจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองได้ ***(ภูริ ฟูวงศ์เจริญ 2560, 244-245)*** ดังนั้นจากการที่ไม่มีสมาคมการเมืองและไม่ให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองในช่วงเวลานั้น จึงทำให้เราไม่สามารถมีตัวเปรียบเทียบกับจำนวนสมาชิกสมาคมคณะราษฎรได้ และตัวเลขดังกล่าวจึงไม่สามารถนำมาบ่งชี้ได้ว่าเป็นจำนวนสมาชิกพรรคหรือกลุ่มการเมืองในความหมายของสมาชิกพรรคการเมืองได้ ตามเหตุผลที่ได้กล่าวไปข้างต้น[2]

ต่อมาในปี พ.ศ. 2489 ได้มีความพยายามจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น และเป็นรัฐธรรมนูญ

---

[2] อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2485 ได้มีการตั้งพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยขึ้น แต่เป็นการก่อตั้งขึ้นแบบลับๆ และมีสมาชิกก่อตั้ง 57 คน ก่อนหน้านี้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับคอมมิวนิสต์ขึ้นเป็นฉบับแรกคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2476 ต่อมาได้มีการปรับแก้กฎหมายคอมมิวนิสต์ฉบับนี้อีกครั้งในปี พ.ศ. 2478 และได้ยกเลิกไป ในสมัยรัฐบาลหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ เมื่อ 29 ตุลาคม 2489 และในปี พ.ศ. 2495 ได้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ขึ้น โดยกำหนดให้มีบทลงโทษที่รุนแรงกว่าเดิมและมีนิยามที่กว้างขวางมากขึ้น ดู นิตยสาร สารคดี ฉบับที่ 232 มิถุนายน 47 ปีที่ 20 "บทสัมภาษณ์ ธง แจ่มศรี เลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย" ใน ***("รายชื่อพรรคการเมืองในประเทศไทย" 2563)***

ฉบับแรกที่ได้ให้สิทธิเสรีภาพในการตั้งพรรคการเมืองขึ้นในประเทศไทย โดยในมาตรา 14 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหมวดสิทธิและหน้าที่ของชนชาวไทยของรัฐธรรมนูญระบุว่า บุคคลย่อมมีสิทธิในการ *"ตั้งคณะพรรคการเมือง"* ***("รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489" 2489, 328)*** ในขณะที่ก่อนหน้านี้ มีความพยายามอยู่หลายครั้งที่จะผลักดันในการออกกฎหมายให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นแต่ไม่สำเร็จเพราะมีผู้คัดค้าน ดังที่ปรากฏในรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมา ดังนั้น จึงเกิดข้อสงสัยว่าการที่ผ่านร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ในส่วนที่ให้บุคคลมีสิทธิในการตั้งพรรคการเมืองได้นั้นมีเหตุผลสนับสนุนและข้อถกเถียงคัดค้านอย่างไรถึงสามารถผ่านประเด็นดังกล่าวนี้ได้ และเมื่อไปสืบค้นรายงานการประชุมของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ ทว่ากลับไม่ปรากฏเหตุผลของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นใหม่เกี่ยวกับคณะพรรคการเมืองนี้ในการแถลงหลักการสำคัญ 7 ข้อในการพิจารณาวาระที่ 1 ของการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการแถลงต่อสภา[3] รวมถึงไม่ปรากฏว่ามีผู้อภิปรายคัดค้านหรือสนับสนุนเรื่องการมีหรือไม่มีคณะพรรคการเมืองในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก ทั้งที่ข้อความในมาตรา 14 เป็นหนึ่งในประเด็นที่มีการอภิปรายอย่างกว้างขวางในวาระที่ 2 หรือชั้นแปรญัตติ ***(สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2489จ, 2489d)*** แต่ประเด็นหลักที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติกลับเป็นเรื่องสิทธิและเสรีภาพในการพิมพ์และการโฆษณามากกว่า ในขณะที่สิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมืองถูกกล่าวถึงเพียงครั้งเดียวในการอภิปรายของ พล.ต.ต.ชลอ ศรีธนากร (ส.ส. ประเภทที่ 2) ว่า *"ในมาตรา 14 นั้นเขียนไว้เป็นแม่บท คือ รัฐธรรมนูญนี้เราก็ทราบดีแล้วว่าเป็นแม่บทแล้วไปเขียนแจกลูกเอาทีหลัง การพิมพ์เราก็มีพระราชบัญญัติการพิมพ์ คณะพรรคการเมืองต่อไปก็ต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับคณะพรรคการเมือง"* ***(สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2489จ, 1238)*** โดยในระหว่างที่กำลังจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 นั้นเอง รัฐสภาก็ได้มีการพิจารณารับหลักการร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองที่เสนอโดยนายดุสิต บุญธรรม ซึ่งกำหนดให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นจะต้องประกอบด้วยจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรัฐสภา (คือ 178 คน) และมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ข้าราชการประจำเข้ามาเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ***(สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2489ค, 43)*** และต่อมารัฐสภาได้ลงมติให้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างดังกล่าวในการแปรญัตติโดยมี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นประธาน แต่ผลปรากฏว่า กรรมาธิการจำนวนมากไม่สามารถมาเข้าประชุมด้วยเหตุผลต่างๆ อันเป็นเหตุให้การพิจารณาดังกล่าวเป็นไปโดยล่าช้า ***(สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2489ก, 67)*** และเป็นเหตุให้กระบวนการทั้งหมดต้องยุติลงหลังการรัฐประหาร 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 ส่งผลให้กระบวนการสถาปนาพรรค

[3] *ซึ่งมีสาระสำคัญอยู่ที่การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ โดยให้รัฐสภาประกอบด้วย 2 สภา การยกเลิกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 การห้ามมิให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นหลัก ดู* ***(สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2489ข, 4)***

การเมืองในฐานะสถาบันการเมืองต้องหยุดชะงักลงอีกครั้งหนึ่ง ***(ภูริ ฟูวงศ์เจริญ 2560, 219)***[4] แม้การร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองในปี พ.ศ. 2489 จะไม่สำเร็จลงอีกครั้งหนึ่ง อีกทั้งเจตนารมณ์ของคณะกรรมาธิการวิสามัญที่เสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งแรกก่อนที่จะกลายมาเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เกี่ยวกับการจัดตั้งคณะพรรคการเมืองในฐานะสิทธิหนึ่งของชนชาวไทยก็ไม่ปรากฏชัดเจน จึงอาจทำให้ตีความเจตนาที่อยู่เบื้องหลังการริเริ่มให้มีการบรรจุบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะพรรคการเมืองดังกล่าวเป็นครั้งแรกของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้ดังนี้

<u>ประการแรก</u> จากการสัมภาษณ์ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ผู้เชี่ยวชาญด้านการเมืองการปกครองและรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ ได้ให้ความเห็นว่า แม้ว่าจะไม่ได้มีการกำหนดในรัฐธรรมนูญก่อนหน้านี้ให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองได้ แต่ในทางปฏิบัติได้เกิดมีการรวมตัวเป็นกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรมาตั้งแต่แรกและมีพัฒนาการมาโดยตลอด แม้แต่บุคคลเครือข่ายคณะราษฎรเองก็แตกออกเป็นกลุ่มการเมืองสภา รวมทั้งกลุ่มตรงข้ามและกลุ่มอื่นๆ ***(นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ 29 เมษายน พ.ศ. 2563)***

จากข้างต้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ดังนั้นเมื่อถึงปี พ.ศ. 2489 การที่รัฐธรรมนูญรับรองให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองจึงเข้าข่าย *fait accompli* นั่นคือ จะมีรัฐธรรมนูญรองรับหรือไม่มันก็ได้เกิดกลุ่มหรือพรรคการเมืองในทางปฏิบัติขึ้นอยู่แล้ว และการเกิดการรวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือพรรคของบรรดา ส.ส. ในสภาผู้แทนราษฎรสอดคล้องกับทฤษฎี *"กฎเหล็กแห่งคณาธิปไตย"* ดังที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้น และเมื่อมีกลุ่มหรือพรรคในทางปฏิบัติอยู่แล้ว สิ่งที่ควรเกิดขึ้นก็คือการรับรองให้ถูกต้องตามกฎหมาย และการทำให้การรวมตัวเป็นพรรคของ ส.ส. อยู่ในระเบียบแบบแผนของความเป็นพรรคการเมือง ซึ่งเริ่มต้นจากกฎหมายรัฐธรรมนูญนั่นเอง และแน่นอนว่าเมื่อเกิดขึ้นในทางปฏิบัติแล้ว เพื่อให้เกิดความเป็นระบบระเบียบและเพื่อความเป็นธรรมในการจัดตั้งพรรคการเมือง จึงต้องมีการตราพระราชบัญญัติพรรคการเมืองตามมา ซึ่งจากข้างต้น จะเห็นได้ว่าระหว่างที่กำลังจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 รัฐสภาก็ได้มีการพิจารณารับหลักการร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองที่เสนอว่า ในการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง จะต้องมีจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองไม่น้อยกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรัฐสภา (คือ 178 คน) และมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ข้าราชการประจำเข้ามาเป็นสมาชิกพรรคการเมือง แต่เกิดรัฐประหารขึ้นเสียก่อน จึงไม่ได้มีการออกพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่จะเห็นได้ว่า เมื่อในทางปฏิบัติและในความเป็นจริงได้เกิด *"พรรคการเมือง"* ขึ้นแล้ว จึงสมควรทำให้ถูกต้องตามกฎหมาย และการออกพระราชบัญญัติพรรคการเมืองก็เพื่อควบคุมการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองให้ถูกต้อง เช่น จะต้องมีสมาชิกพรรคเท่าไร

[4] *ทั้งนี้ก่อนหน้าร่างพระราชบัญญัติของ นายดุสิต บุญธรรม ได้เคยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองมาก่อนหน้านั้นแล้วถึง 3 ครั้ง แต่ไม่ประสบผลสำเร็จตั้งแต่ในชั้นรับหลักการ คือร่างของ นายยู่เกียง ทองลงยา (ส.ส. จากจังหวัดกาญจนบุรี) ร่างของ นายเตียง สิริขันธ์ (ส.ส. จากจังหวัดสกลนคร) และร่างของ พระยาวิฑูรธรรมพิเนต (ส.ส. จากจังหวัดอุทัยธานี) ดู* ***(สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2489ค, 48)***

ถึงจะจดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองได้ และด้วยเหตุนี้เองที่ไม่มีหลักฐานปรากฏเหตุผลของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นใหม่เกี่ยวกับคณะพรรคการเมือง เพราะน่าจะเป็นที่เข้าใจและเห็นชอบด้วยกันทุกฝ่ายอยู่แล้วถึงการดำรงอยู่จริงของพรรคการเมืองในทางปฏิบัติ

<u>ประการที่สอง</u> สืบเนื่องจากข้อแรกการบัญญัติสิทธิในการจัดตั้งคณะพรรคการเมืองเป็นส่วนหนึ่งของการทำให้ประเทศไทยกลายเป็น *"ประชาธิปไตยสมบูรณ์"* ดังที่ปรากฏตามคำปรารภของรัฐธรรมนูญ และเหตุผลดังกล่าวเองก็เป็นเหตุผลที่ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองใช้โน้มน้าวให้สมาชิกรัฐสภาลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วยเช่นกัน โดยนายดุสิต อ้างว่าการมีพรรคการเมืองจะช่วยทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นฝ่ายค้านสามารถ *"จับเป็นกลุ่มเป็นก้อน... [เพื่อ] เป็นดุลถ่วงอำนาจของรัฐบาล เป็นห้ามล้อของรัฐบาล"* ***(สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2489ค, 48)*** นอกจากนี้ คงมิอาจปฏิเสธได้ว่าการริเริ่มให้มีการอนุญาตให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการในรัฐธรรมนูญคือความตั้งใจดีและต้องการให้เกิดภาพลักษณ์ของความเป็น *"ประชาธิปไตยสมบูรณ์"* ตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นตามมาก็เป็นไปเช่นนั้นจริง เพราะภายหลังจากที่ นายควง อภัยวงศ์ ที่ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เขาได้จัดตั้งพรรคประชาธิปัตย์ขึ้นและรวบรวมกลุ่มการเมืองฝ่ายตรงข้ามรัฐบาลที่ต้องการทำหน้าที่ฝ่ายค้านเพื่อตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลนายปรีดีโดยวิถีทางตามระบบรัฐสภาผ่านกลไกพรรคการเมืองจริงโดยมีพรรคก้าวหน้าที่ยุบตัวเองและเข้าร่วมกับพรรคประชาธิปัตย์[5]

<u>ประการที่สาม</u> อาจตีความได้ว่าบริบททางการเมืองไทยหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดได้ทำให้ความกริ่งเกรงที่เกิดจากความไม่ไว้วางใจระหว่างกันของทั้งฝ่ายคณะผู้ก่อการเดิมที่ถูกมองว่าต้องการใช้กลไกคณะพรรคการเมืองเพื่อฉวยและรวบอำนาจเพียงฝ่ายเดียว กับกลุ่มบุคคลที่สนับสนุนระบอบเก่าถูกมองว่าต้องการใช้พรรคการเมืองเพื่อเป็นเครื่องมือในการถวายคืนพระราชอำนาจเพื่อกลับไปสู่การปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อีกครั้งหนึ่งเริ่มหมดไปหรือเจือจางลงไปอย่างมาก จนกระทั่งทำให้ความกลัวว่าพรรคการเมืองจะถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนแปลงระบอบอย่างสุดโต่งไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่งนั้นเปลี่ยนแปลงและไม่กลายเป็นประเด็นสำคัญอีกต่อไป

---

[5] *เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้บัญญัติให้ตั้งพรรคการเมืองได้ ก็ได้กลุ่มบุคคลรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองโดยใช้ชื่อว่า "พรรคก้าวหน้า" แต่ไม่ได้เป็นพรรคการเมืองที่จดทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เพราะยังมิได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองแต่อย่างใด หากแต่มีรัฐธรรมนูญให้การรับรอง กลุ่มบุคคลที่ร่วมกันก่อตั้งพรรคก้าวหน้าเป็นผู้ที่มีความคิดเห็นตรงข้ามกับคณะราษฎรหลายประการ และหลายคนได้เข้าร่วมกับกบฏบวรเดช และถูกจับกุม เมื่อพ้นโทษออกมาจึงได้ร่วมกันก่อตั้งพรรคขึ้น ต่อมาใน ปี พ.ศ. 2489 ได้มีการตั้งพรรคประชาธิปัตย์ขึ้นมา พรรคก้าวหน้าจึงยุบเข้ารวมเป็นพรรคเดียวกัน แต่ผู้เขียนไม่สามารถค้นเจอข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนสมาชิกของพรรคก้าวหน้า-ประชาธิปัตย์ในช่วง พ.ศ. 2489 ดู* ***("พรรคก้าวหน้า" 2563)***

<u>ประการที่สี่</u> ซึ่งอาจเชื่อมโยงกับสาเหตุประการที่สอง นั่นคือเหตุผลที่อยู่เบื้องหลังการกระชับอำนาจของ นายปรีดี พนมยงค์ ภายหลังจากการก้าวขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2489[6] ซึ่งอาจเป็นปัจจัยที่ทำให้ปรีดีในฐานะนายกรัฐมนตรีมีความมั่นใจว่ากลไกพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นใหม่นี้จะเป็นเครื่องมือที่อาจนำมาใช้ในการควบคุมเสียงข้างมากในรัฐสภาเพื่อค้ำจุนระบอบใหม่ตามโครงสร้างที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 กำหนดไว้ ซึ่งปราศจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการแต่งตั้ง มากกว่าที่จะเป็นอุปสรรคแก่รัฐบาล อีกทั้ง สุจิต บุญบงการ ยังมองว่าพรรคการเมืองในเวลานั้นมีลักษณะเป็นพรรคที่ *"ปราศจากความแน่นอน พรรคจึงมีบทบาทแต่เพียงการรวมกลุ่มของบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อสนับสนุนผู้นำต่อสู้กับผู้นำอีกกลุ่มหนึ่ง"* ***(สุจิต บุญบงการ 2511, 81 ใน สิริรัตน์ เรืองวงษ์วาร 2536, 241)*** ข้อสังเกตดังกล่าวของสุจิต ทำให้อาจสันนิษฐานได้ว่า กลไกพรรคการเมืองในระยะแรกของปี พ.ศ. 2489 นั้นยังคงยึดโยงกับตัวบุคคลที่เป็นผู้นำทางการเมืองของกลุ่มการเมืองต่างๆ ที่จัดตั้งรวมกันเป็นพรรคการเมืองเป็นสำคัญ การรวมตัวกันของพรรคทั้งหลายจึงเป็นเพียงกลุ่มการเมือง (factions) ที่มีขึ้นเพียงเพื่อต่อสู้ช่วงชิงอำนาจระหว่างฝ่ายที่สนับสนุนผู้นำที่กุมเสียงข้างมากในรัฐสภากับฝ่ายที่ต้องการโจมตีรัฐบาลเท่านั้น มากกว่าที่จะมีลักษณะเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์หรืออุดมการณ์ที่ชัดเจนแบบตะวันตก ***(Sartori 2005, 52)***

อย่างไรก็ดี สาเหตุที่แท้จริงที่อยู่เบื้องหลังการบรรจุบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิในการจัดตั้งคณะพรรคการเมืองตลอดจนการผ่านร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2489 อาจเป็นผลลัพธ์ที่เกิดจากการผสมผสานระคนกันทั้งความตั้งใจดีของรัฐบาลและตัวนายปรีดีเองที่ต้องการสร้าง *"ประชาธิปไตยสมบูรณ์"* ขึ้นอย่างแท้จริงตามที่ นรนิติ เศรษฐบุตร และ นิยม รัฐอมฤต ได้ให้ความเห็นไว้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็น *"รัฐธรรมนูญที่ตั้งใจดี"* ***(นรนิติ เศรษฐบุตร ม.ป.ป.-ข)*** ควบคู่ไปกับการสร้างภาพลักษณ์ของการเป็นประเทศประชาธิปไตยที่มีสถาบันทางการเมืองตามแบบตะวันตกในยามที่ความหวาดระแวงเรื่องการเปลี่ยนแปลงระบอบเพื่อกลับไปสู่สมบูรณาญาสิทธิราชย์เริ่มหมดไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้สภาสูงมาจากการเลือกตั้งมาแทนที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ที่มาจากการแต่งตั้ง ซึ่งการยกเลิกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ที่มาจากการแต่งตั้งนี้มาจากการริเริ่มของบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ที่มาจากการแต่งตั้งเอง นั่นคือ เสนอให้มีการยุบเลิกตัวเองนั่นเอง และจากการกระทำดังกล่าวนี้เองที่เป็นหนึ่งในเหตุผลที่ นรนิติ เศรษฐบุตร และนิยม รัฐอมฤต ยกย่องว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดจาก *"ความตั้งใจดี"* ***(นรนิติ เศรษฐบุตร ม.ป.ป.-ข)*** แต่ในขณะเดียวกัน ก็ควรพึงตั้งข้อสังเกต *"ความตั้งใจดี"* ที่ว่านี้ด้วยว่า กลุ่มอำนาจทางการเมืองที่ผลักดันรัฐธรรมนูญฉบับนี้ออกมาก็ยังสามารถรักษาสถานภาพอำนาจดั้งเดิมที่ตนมี *(status quo)* เอาไว้ได้ภายใต้กลไกพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นใหม่เพื่อทดแทนกลไกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท

[6] หลังจากที่ดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์และได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นรัฐบุรุษอาวุโส ปรีดี พนมยงค์ ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกด้วย

ที่ 2 ที่มาจากการแต่งตั้งซึ่งถูกยกเลิกไปโดยผลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ดังจะเห็นได้จากการที่ปรีดีได้อาศัยกลไกพรรคการเมือง (แม้ในเวลานั้นจะยังไม่มีการผ่านร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการ) เป็นเครื่องค้ำจุนเสียงข้างมากในการขับเคลื่อนรัฐสภาในการลงมติสำคัญต่างๆ โดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นเสียงจาก *"พรรคอิสระ"* ***(ภูริ ฟูวงศ์เจริญ 2560, 218)*** หรือ *"พรรคแนวรัฐธรรมนูญ"* ซึ่งเป็นพรรคที่เกิดจากการรวมตัวกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 เดิมเป็นจำนวนมาก รวมถึง *"พรรคสหชีพ"* ของบรรดาผู้ที่สนับสนุนและลูกศิษย์ของปรีดีจากมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง ***(สิริรัตน์ เรืองวงษ์วาร 2536, 249)*** เป็นต้น

ต่อมาหลังรัฐประหาร 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490[7] และรัฐประหาร 6 เมษายน พ.ศ. 2491 คณะนายทหารกลุ่มที่ทำการรัฐประหาร 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 จี้บังคับให้ นายควง อภัยวงศ์ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และมอบตำแหน่งต่อให้ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ***("รัฐประหารในประเทศไทย" 2563)*** และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 โดยในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการตั้งพรรคการเมืองได้ โดยในมาตรา 39 กล่าวว่า *"บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินการในทางการเมืองโดยวิถีทางประชาธิปไตย และไม่ขัดต่อระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับสมาคมจะนำมาใช้บังคับแก่พรรคการเมืองมิได้"* ***("รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492" 2492)*** และได้กำหนดไว้ในหมวด 3 ที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และยังกำหนดไว้ใน *"มาตรา 15 องคมนตรีต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ รัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่น สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทน หรือสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมืองและต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใดๆ"* เพราะก่อนหน้านี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มิได้บัญญัติห้ามมิให้องคมนตรีเป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมืองและต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใดๆ แสดงให้เห็นว่าต้องการองคมนตรีในฐานะที่ทำหน้าที่เป็น *"ที่ปรึกษา"* ที่มีความใกล้ชิดองค์พระมหากษัตริย์ มีความเป็นกลางทางการเมือง เพราะที่ผ่านมามีการแต่งตั้งบุคคลที่อยู่ในกลุ่มการเมืองและฝักใฝ่กลุ่มหรือพรรคการเมือง (พรรคการเมืองในทางปฏิบัติ) เป็นองคมนตรี อาทิ ปรีดี พนมยงค์ และคนอื่นๆ และเมื่อกล่าวถึงความเป็นกลางทางการเมืองขององคมนตรี ขณะเดียวกัน มีมาตราสามมาตราในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ที่น่าตั้งข้อสังเกตแม้จะไม่อยู่ในขอบเขตของบทความนี้ แต่ผู้เขียนคิดว่าน่าสนใจที่ควรจะกล่าวไว้ อันได้แก่

มาตรา 59 กำลังทหารเป็นของชาติ อยู่ในบังคับบัญชาสูงสุดของพระมหากษัตริย์ ไม่ขึ้นต่อเอกชน คณะบุคคลหรือพรรคการเมืองใดๆ

[7] *รัฐประหาร 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 นำโดย พล.ท.ผิน ชุณหะวัณ ยึดอำนาจรัฐบาล พล.ร.ต.ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ดู* ***("รัฐประหารในประเทศไทย" 2563)***

มาตรา 60 กำลังทหารพึงใช้เพื่อการรบหรือการสงครามหรือเพื่อปราบปรามการจลาจล และจะใช้ได้ก็แต่โดยกระแสพระบรมราชโองการ เว้นแต่ในกรณีที่มีประกาศใช้กฎอัยการศึก

การใช้กำลังทหารเพื่อช่วยเหลือราชการอื่น ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา 61 เอกชนก็ดี คณะบุคคลก็ดี พรรคการเมืองก็ดี จะใช้กำลังทหารไม่ว่าโดยตรงหรือโดยทางอ้อมเป็นเครื่องมือในทางการเมืองมิได้ ทหารและบุคคลอื่นในสังกัดฝ่ายทหารในระหว่างรับราชการประจำ จะเป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง หรือแสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใดๆ มิได้ ***("รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492" 2492)***

จากข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในการรบการสงคราม หรือการปราบปรามจลาจล รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้แยก *"กองกำลังทหาร"* ออกจากพรรคการเมือง และทหารและบุคคลที่สังกัดฝ่ายทหารจะเป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมืองหรือฝักใฝ่ในพรรคการเมืองไม่ได้ และพรรคการเมืองจะใช้กำลังทหารเป็นเครื่องมือทางการเมือง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมไม่ได้ แต่กองกำลังทหารอยู่ในบังคับบัญชาสูงสุดของพระมหากษัตริย์ และหากจะมีการออกคำสั่งให้กองกำลังทหารปราบปรามจลาจล ก็จะกระทำได้โดยกระแสพระบรมราชโองการเท่านั้น ยกเว้นในกรณีที่มีการประกาศกฎอัยการศึก ซึ่งการกำหนดเงื่อนไขแยกกองกำลังทหารออกจากพรรคการเมือง แต่ให้อยู่ภายใต้พระมหากษัตริย์นี้ มีการแสดงเหตุผลในที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ***(สภาร่างรัฐธรรมนูญ 2491)*** ถึงความจำเป็นที่ต้องบัญญัติไว้เช่นนั้นว่า จากเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองที่ผ่านมาได้มีบุคคลหรือกลุ่มบุคคล *"หลอกลวงทหาร"* จึงป้องกันไม่ให้ผู้ใดสามารถหลอกลวงใช้กองกำลังทหารโดย *"การผูกมัดการใช้กำลังทหารโดยกระแสพระบรมราชโองการ"* ***(สภาร่างรัฐธรรมนูญ 2491)*** ซึ่งเหตุผลดังกล่าวก็เป็นที่เข้าใจได้ เพราะก่อนหน้าการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญนี้เพียงหนึ่งเดือนครึ่ง ได้เกิดการก่อกบฏที่เรียกว่า *"กบฏเสนาธิการหรือกบฏนายพล"* หรือ กบฏ 1 ตุลาคม (1 ตุลาคม พ.ศ. 2491) ที่นำโดย พลตรีหลวงศรานุชิต (สมบูรณ์ ศรานุชิต) และพลตรีเนตร เขมะโยธิน และก่อนหน้านั้น ก็ได้เกิดกบฏขึ้นถึง 4 ครั้งในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2476-2482 และหัวหน้ากบฏทั้งหมดล้วนแล้วแต่เป็นนายทหารหรือทหารทั้งสิ้น และในการก่อกบฏหรือความพยายามที่จะก่อการกบฏ จะมีการระดมกำลังหรือพยายามระดมกองกำลังทหารภายใต้คำสั่งของผู้บังคับบัญชาทั้งสิ้น[8] ยกเว้นกบฏแบ่งแยกดินแดนที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2491 ที่ไม่ได้มีนายทหารเกี่ยวข้องแต่อย่างใด และได้มีการจับกุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภาคอีสานหลายคน เช่น นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ นายถวิล อุดล นายเตียง ศิริขันธ์ นายฟอง สิทธิธรรม

---

[8] *กบฏบวรเดช (11 ตุลาคม พ.ศ. 2476) โดย คณะกู้บ้านกู้เมือง มีพลเอกพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าบวรเดช เป็นหัวหน้า, กบฏนายสิบ (3 สิงหาคม พ.ศ. 2478) โดย สิบเอกสวัสดิ์ มะหะมัด เป็นหัวหน้า, กบฏพระยาทรงสุรเดช หรือ กบฏ 18 ศพ หรือ กบฏ พ.ศ. 2481 (29 มกราคม พ.ศ. 2482) มี พันเอกพระยาทรงสุรเดช เป็นหัวหน้า, กบฏเสนาธิการ หรือ กบฏนายพล หรือ กบฏ 1 ตุลาคม (1 ตุลาคม พ.ศ. 2491) โดย พลตรีหลวงศรานุชิต (สมบูรณ์ ศรานุชิต) และ พลตรี เนตร เขมะโยธิน เป็นหัวหน้า ดู* ***("กบฏในประเทศไทย" 2563)***

โดยกล่าวหาว่าร่วมกันดำเนินการฝึกอาวุธ เพื่อแบ่งแยกดินแดนภาคอีสานออกจากประเทศไทย[9]

ผู้เขียนเห็นว่า ดังนั้น การป้องกันไม่ให้กองกำลังทหารถูกใช้ไปเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองนั้น คือ ต้องการไม่ให้ฝ่ายกบฏหรือฝ่ายต่อต้านรัฐบาลหลังจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้สามารถกระทำการต่อกองกำลังทหารได้อย่างที่เคยปฏิบัติมา และหากใครคิดจะก่อการกบฏโดยใช้กองกำลังทหาร ถ้าไม่ปลอมหรือแอบอ้างกระแสพระบรมราชโองการ ก็เท่ากับตีตนเสมอหรือเหนือองค์พระมหากษัตริย์

การกำหนดให้การใช้กองกำลังทหารผูกมัดโดยกระแสพระบรมราชโองการนี้ก็คือการให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดอย่างที่ปรากฏในมาตรา 59 ซึ่งโดยปกติกองกำลังทหารจะต้องอยู่ภายใต้รัฐบาล แต่ก็เป็นไปได้ว่า จากประสบการณ์ที่ผ่านมา บุคคลหรือกลุ่มบุคคลภายในรัฐบาลอาจจะเกิดความขัดแย้งกันเองและก่อการกบฏขึ้นหรือทำรัฐประหารล้มรัฐบาลได้ ดังนั้น เพื่อตัดปัญหาดังกล่าวจึงให้กองกำลังทหารอยู่ภายใต้การผู้บังคับบัญชาสูงสุดของพระมหากษัตริย์ ซึ่งการกำหนดไว้เช่นนี้ย่อมมีทั้งข้อดีและข้อเสีย โดยเฉพาะข้อเสียที่จะเกิดขึ้นกับสถาบันพระมหากษัตริย์เองที่ตามระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของรัฐ แต่ไม่ใช่ประมุขของฝ่ายบริหาร แต่นายกรัฐมนตรีเป็นประมุขของฝ่ายบริหาร และพระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือหรือเป็นกลางทางการเมือง แต่ผู้เขียนจะไม่อภิปรายขยายความในประเด็นดังกล่าวนี้ เพราะไม่อยู่ในขอบเขตของงานวิจัย ขณะเดียวกันในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ก็มีผู้เห็นแย้งต่อการเสนอญัตติดังกล่าวด้วย[10]

แต่ในที่สุดที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญก็เห็นชอบให้ผ่านและนำไปสู่การกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 แต่แม้แต่ในระหว่างที่มีการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ก็ได้เกิดกบฏขึ้นในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2492 โดยมี ปรีดี พนมยงค์ เป็นหัวหน้า ***(“กบฏในประเทศไทย” 2563)*** ขณะเดียวกันแม้ว่าหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ในวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492 และได้กำหนดไว้ในมาตรา 59 ไว้ว่า กำลังทหารเป็นของชาติ อยู่ในบังคับบัญชาสูงสุดของพระมหากษัตริย์ ไม่ขึ้นต่อเอกชน คณะบุคคลหรือพรรคการเมืองใดๆ แต่หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้เพียง 3 เดือน ก็ยังเกิดขึ้นในวันที่ 29 มิถุนายน

---

[9] *แต่รัฐบาลไม่สามารถดำเนินการจับกุมได้ เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิคุ้มครองทางการเมือง ที่สุดกรมตำรวจ จึงใช้วิธีใช้อำนาจและเล่ห์เหลี่ยมในการจับกุม 4 อดีตรัฐมนตรีจากภาคอีสาน ประกอบด้วย จำลอง ดาวเรือง ถวิล อุดล ทองอินทร์ ภูริพัฒน์ และ ดร.ทองเปลว ชลภูมิ ซึ่งทั้งหมดเป็นอดีตรัฐมนตรีและนักการเมืองในสังกัดของ นายปรีดี พนมยงค์ และ เตียง ศิริขันธ์ จากนั้นจึงนำไปยิงทิ้ง เมื่อเวลา 03:00 คืนวันที่ 4 มีนาคม 2492 ที่ถนนพหลโยธิน ก.ม.ที่ 11 บริเวณบางเขน (ใกล้แยกรัชโยธิน) โดยทั้งหมดถูกยิงเสียชีวิตอย่างน่าสงสัยบนรถขนนักโทษของตำรวจ แต่ทางตำรวจแถลงว่าเกิดจากการปะทะกับโจรมลายูที่จะมาชิงตัวนักโทษ ซึ่งไม่มีใครเชื่อถือ ดู **(“กบฏแบ่งแยกดินแดน" 2563)***

[10] *เช่น พระชัยปัญญา และ นายชวลิต อภัยวงศ์ เห็นว่า ถ้าต้องรอกระแสพระบรมราชโองการ ในขณะที่พระมหากษัตริย์ทรงประทับอยู่ห่างไกล อาจจะไม่ทันการ หรือ หลวงอังคณานุรักษ์เห็นว่า หากมีข้าศึกเข้ามาประชิด และทหารไม่ได้รอกระแสพระราชโองการ และเกิดการยิงกัน จะขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นต้น ดู **(สภาร่างรัฐธรรมนูญ 2491)***

ที่รู้จักกันในนามของ กบฏแมนฮัตตัน หรือ กบฏทหารเรือ (29 มิถุนายน พ.ศ. 2494) โดย นาวาเอก อานน บุญฑริกธาดา และ นาวาตรี มนัส จารุภา ***(“กบฏในประเทศไทย” 2563)***

ต่อมาได้เกิดรัฐประหาร 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 นำโดย จอมพล ป. พิบูลสงคราม ยึดอำนาจรัฐบาลตนเอง และมีผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 สิ้นสุดลง และได้มีการนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาแก้ไขเพิ่มเติมและประกาศใช้ นั่นคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 และในส่วนที่ว่าด้วยพรรคการเมือง ก็ยังให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองได้ตาม *“มาตรา 26 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย”* ***(“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475” 2495)*** และไม่มีมาตราที่ให้กองกำลังทหารอยู่ภายใต้พระมหากษัตริย์อย่างในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 แต่ยังคงไว้ซึ่งมาตรา 13 ที่กำหนดให้ *“องคมนตรีต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ รัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่น หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใดๆ”* และจะสังเกตได้ว่าในมาตรา 26 ได้กล่าวไว้ว่า *“บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย (เน้นโดยผู้เขียน)”* ซึ่งแสดงให้เห็นว่า จะต้องมีการร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองหรือกฎหมายลูกตามมา ซึ่งหลังจาก พ.ศ. 2495 ที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 แล้วต่อมาอีก 3 ปี ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง ฉบับแรก พ.ศ. 2498 ที่กำหนดไว้ว่าจะต้องมีบุคคลที่มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเป็นจำนวน 500 คน (หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 10 คน) ถึงจะจดทะเบียนพรรคการเมืองในปี พ.ศ. 2498 ได้

■ *(ต่อตอนที่ 2)*

บรรณานุกรม

ภาษาอังกฤษ

Sartori, Giovanni. (2005). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis.* Colchester: ECPR Press.

ภาษาไทย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550. (2550). *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 124 ตอนที่ 64ก วันที่ 7 ตุลาคม 2550: หน้า 22-68.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560. (2560). *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 134 ตอนที่ 105ก วันที่ 7 ตุลาคม 2560: หน้า 1-41.

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498. (2498). *ราชกิจจานุเบกษา* ฉบับพิเศษ เล่มที่ 72 ตอนที่ 77 วันที่ 28 กันยายน 2498: หน้า 1-8.

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511. (2511). *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 85 ตอนที่ 94 วันที่ 15 ตุลาคม 2511: หน้า 731-751.

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517. (2517). *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 91 ตอนที่ 173 วันที่ 15 ตุลาคม 2517: หน้า 1-26.

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524. (2524). *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 98 ตอนที่ 111 วันที่ 8 กรกฎาคม 2524: หน้า 57-73.

ภูริ ฟูวงศ์เจริญ. (2560). *“คณะการเมือง” หลังการปฏิวัติสยาม : พลวัต พัฒนาการ และชะตากรรมของระบบไร้พรรค.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495. (2495). *ราชกิจจานุเบกษา* ฉบับพิเศษ เล่ม 639 ตอนที่ 15 วันที่ 8 มีนาคม 2495: หน้า 103-120.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489. (2489). *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 63 ตอนที่ 30 วันที่ 10 พฤษภาคม 2489: หน้า 318-358.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492. (2492). *ราชกิจจานุเบกษา* ฉบับพิเศษ เล่ม 66 ตอนที่ 17 วันที่ 23 มีนาคม 2492: หน้า 1-31.

สภาร่างรัฐธรรมนูญ. 2491. รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 53 วันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2491.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2477. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 24/477 (สามัญ) วันเสาร์ที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2477.

---. 2489ก. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 6 วันที่ 12 กันยายน 2489.

---. 2489ข. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 7 วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2489.

---. 2489ค. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 11 วันที่ 7 มีนาคม 2489.

---. 2489ง. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 22 วันที่ 12 เมษายน 2489.

---. 2489จ. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 23 วันที่ 15 เมษายน 2489.

สิริรัตน์ เรืองวงษ์วาร. 2536. *ประวัติศาสตร์การเมืองไทยตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สุจิต บุญบงการ. 2511. *การพัฒนาทางการเมืองของไทย: ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหาร สถาบันการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อิเล็กทรอนิกส์

Government Offices of Sweden. (n.d.). “Elections Act, 2500.” Accessed 10 December 2020. http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/06/44/45/722c9ee2.pdf.

“Party finance in Sweden.” (2020). Accessed 10 December 2020. https://en.wikipedia.org/wiki/Party_finance_in_Sweden#Regulation_of_political_money.

The National Archives. (2000). “Political Parties, Elections and Referendums Act 2000.” Accessed 10 December 2020. https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/contents.

“กบฏในประเทศไทย.” (2563). สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2563. https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%81%E0%B8%9A%E0%B8%8F%E0%B9%83%E0%B8%99%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%97%E0%B8%A8%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2.

“กบฏแบ่งแยกดินแดน.” (2563). สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2563. https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%81%E0%B8%9A%E0%B8%8F%E0%B9%81%E0%B8%9A%E0%B9%88%E0%B8%87%E0%B9%81%E0%B8%A2%E0%B8%81%E0%B8%94%E0%B8%B4%E0%B8%99%E0%B9%81%E0%B8%94%E0%B8%99.

"คณะราษฎร." (2563). สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2563. https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%84%E0%B8%93%E0%B8%B0%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%A9%E0%B8%8E%E0%B8%A3#%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%9A%E0%B8%B2%E0%B8%97%E0%B9%83%E0%B8%99%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2.

ชงคชาญ สุวรรณมณี. (2558). "พรรคการเมืองกับกฎหมายพรรคการเมืองของประเทศไทย" https://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2558/dec2558-4.pdf.

แดนชัย ไชวิเศษ. (ม.ป.ป.). "ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งควรสังกัดพรรคการเมืองหรือไม่." Accessed 10 ธันวาคม 2563. https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=27267.

นพรัตน์ วงศ์วิทยาพาณิชย์, และ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (ม.ป.ป.-ก). "พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541." สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2563. http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%9E%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%8A%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%8D%E0%B8%8D%E0%B8%B1%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%81%E0%B8%AD%E0%B8%9A%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%98%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%99%E0%B8%B9%E0%B8%8D%E0%B8%A7%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%94%E0%B9%89%E0%B8%A7%E0%B8%A2%E0%B8%9E%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%84%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%87_%E0%B8%9E.%E0%B8%A8._2541.

---. (ม.ป.ป.-ข). "พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498." สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2563. http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%9E%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%8A%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%8D%E0%B8%8D%E0%B8%B1%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B8%9E%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%84%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%87_%E0%B8%9E.%E0%B8%A8._2498.

นรนิติ เศรษฐบุตร. (ม.ป.ป.-ก). “7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2480.” สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2563. http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=7_%E0%B8%9E%E0%B8%A4%E0%B8%A8%E0%B8%88%E0%B8%B4%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%99_%E0%B8%9E.%E0%B8%A8._2480.

---. (ม.ป.ป.-ข). “9 พฤษภาคม พ.ศ. 2489.” สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2563. http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=9_%E0%B8%9E%E0%B8%A4%E0%B8%A9%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%84%E0%B8%A1_%E0%B8%9E.%E0%B8%A8._2489.

---. (ม.ป.ป.-ค). “15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2476.” สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2563. http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=15_%E0%B8%9E%E0%B8%A4%E0%B8%A8%E0%B8%88%E0%B8%B4%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%99_%E0%B8%9E.%E0%B8%A8._2476.

ปกรณ์เกียรติ ดีโรจนวานิช. (ม.ป.ป.). “สมาคมคณะราษฎร.” สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2563. http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%AA%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%84%E0%B8%A1%E0%B8%84%E0%B8%93%E0%B8%B0%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%A9%E0%B8%8E%E0%B8%A3.

“พรรคก้าวหน้า.” (2563). สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2563. https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%9E%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%84%E0%B8%81%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%A7%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B9%89%E0%B8%B2_(%E0%B8%9E.%E0%B8%A8._2488).

“รัฐประหารในประเทศไทย.” 2563. สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2563. https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%AB%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%83%E0%B8%99%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%97%E0%B8%A8%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2.

“รายชื่อพรรคการเมืองในประเทศไทย.” 2563. สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2563. https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%8A%E0%B8%B7%E0%B9%88%E0%B8%AD%E0%B8%9E%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%84%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B9%83%E0%B8%99%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%97%E0%B8%A8%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2.

"สมาคมคณะชาติ." 2562. สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2563.
https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%AA%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%84%E0%B8%A1%E0%B8%84%E0%B8%93%E0%B8%B0%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%95%E0%B8%B4.
สำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ. 2561. "รายงานจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทิน ปี พ.ศ. 2560." สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2563.
https://www.ect.go.th/ect_th/download/article/article_20180228084718.pdf.

สัมภาษณ์

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. วันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2563.

สมาชิกพรรคการเมือง : นัยยะและผลในทางปฏิบัติต่อพรรคการเมืองไทย

ดร.สติธร ธนานิธิโชติ และ
ศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร

สมาชิกพรรคการเมือง : นัยยะและผลในทางปฏิบัติต่อพรรคการเมืองไทย[1]

ดร.สติธร ธนานิธิโชติ
ผู้อำนวยการสำนักนวัตกรรมเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า
และ ศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร
ศาสตราจารย์ประจำภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทนำ

การเลือกตั้งที่จะสามารถกล่าวได้ว่ามีความอิสระ (free) และเป็นธรรม (fair) ตามวิถีการปกครองระบอบประชาธิปไตยต้องเป็นการแข่งขันกันระหว่างพรรคการเมืองอย่างน้อยสองพรรค (Hofmeister and Grabow, 2011, p.12) นักวิชาการคนสำคัญหลายท่านได้ให้นิยาม *"พรรคการเมือง"* ไว้ค่อนข้างหลากหลาย[2] แต่สรุปสาระเป็นคำจำกัดความที่เข้าใจตรงกันได้ว่า *"พรรคการเมืองเป็นการรวมกลุ่มของกลุ่มบุคคลจำนวนหนึ่งด้วยความสมัครใจเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างต่อเนื่องโดยกลุ่มบุคคลดังกล่าว มีความคิดหรือมีอุดมการณ์ทางการเมืองหรือมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การเมืองหรือสังคมไปในทางที่สอดคล้องกัน การรวมกันเป็นพรรคการเมืองภายใต้หลักเกณฑ์และวัตถุประสงค์ร่วมกันนี้เพื่อเข้าไปมีบทบาททางการเมืองในระบบ ผ่านการมีอิทธิพลหรือมีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะในรูปแบบของรัฐบาลหรือออกกฎหมายผ่านอำนาจของรัฐสภา"* (ณัชชาภัทร อมรกุล และคณะ, 2562) ภายใต้นิยามเช่นนี้ พรรคการเมืองจึงมีบทบาทและหน้าที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การสรรหาบุคคลมาเป็นสมาชิกพรรคการเมือง และการคัดสรรตัวแทนของพรรคการเมืองจากสมาชิกเหล่านั้นเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งโดยมีความมุ่งหวังที่จะเป็นรัฐบาล หรือมิฉะนั้นก็เข้าไปทำหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของประชาชนในสภาผู้แทนราษฎรในฐานะฝ่ายค้าน (LaPalombara and Weiner, 1966; ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ และคณะ, 2549; สติธร ธนานิธิโชติ, 2556) ยิ่งไปกว่านั้น พรรคการเมืองที่จะประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งจนสามารถดำรงความเป็นสถาบันอยู่ได้อย่างยั่งยืนนั้นจำเป็นต้องมีฐานเสียงที่มั่นคงในระดับที่หยั่งรากฝังลึกในสังคม มีการจัดโครงสร้างองค์กรบนฐานสมาชิก มีผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีคุณภาพ สามารถแสดงบทบาททางการเมืองได้อย่างอิสระและเป็นระบบ (Arter and Kestilä-Kekkonen, 2014: 937) สมาชิกพรรคการเมืองจึงมีความสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมายของการสร้างความเป็นพรรคการเมืองอย่างมิต้องสงสัย

[1] *บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยของผู้เขียน เรื่อง "ความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองกับการพัฒนาประชาธิปไตย: ศึกษากรณีพรรคการเมืองไทยภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2560" ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า*

[2] *ดู เช่น Neumann (1956) Sartori (1976) Duverger (1972) Panebianco (1988) Katz (2014) เป็นต้น*

ที่ผ่านมาประเทศไทยมีกฎหมายพรรคการเมืองมาแล้ว 7 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2498, 2511, 2517, 2524, 2541, 2550 และฉบับล่าสุดคือ 2560 ซึ่งสะท้อนให้เห็นความพยายามในการแก้ปัญหาการเมืองไทยในแต่ละห้วงเวลา แต่กระนั้นก็ตาม พรรคการเมืองไทยก็ยังคงเผชิญกับปัญหาหลักคือการขาดความเป็นสถาบันทางการเมืองอย่างแท้จริง อันเป็นผลมาจากการที่พรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่ยังถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นฐานอำนาจทางการเมืองของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลมากกว่าประชาชนทั้งที่เป็นสมาชิกพรรคและเป็นผู้สนับสนุนพรรค พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันพยายามแก้ไขปัญหาของพรรคการเมืองไทยดังกล่าวโดยเน้นไปที่การเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการทางการเมืองของพรรคมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ดังเห็นได้จากเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ที่ระบุว่า

“โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้บุคคลมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมืองที่ต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมือง รวมทั้งจะต้องมีมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง กรณีนี้จึงสมควรกำหนดวิธีการจัดตั้งพรรคการเมืองและการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้”

บทความนี้มุ่งสำรวจและทำการวิเคราะห์การตอบสนองของพรรคการเมืองต่างๆ ต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายพรรคการเมืองที่มุ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคดังกล่าว โดยในการนำเสนอผลการศึกษาของบทความนี้จะเลือกนำเสนอเฉพาะพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งเข้ามาในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 จำนวน 26 พรรค และให้ความสำคัญกับการพิจารณาพรรคการเมืองเหล่านี้ในมิติเชิงสถาบันในด้านอายุ ได้แก่ พรรคการเมืองที่จัดตั้งหรือเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 (พรรคการเมืองเก่า) และพรรคการเมืองที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 (พรรคการเมืองใหม่) และในด้านขนาด ได้แก่ พรรคการเมืองที่เคยหรือมีผู้สมัครในนามพรรคได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่า 100 คนขึ้นไป (พรรคการเมืองขนาดใหญ่) พรรคการเมืองที่เคยหรือมีผู้สมัครในนามพรรคได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 25-99 คน

(พรรคการเมืองขนาดกลาง) พรรคการเมืองที่เคยหรือมีผู้สมัครในนามพรรคได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยกว่า 25 คน (พรรคการเมืองขนาดเล็ก)[3] ดังนี้

ตาราง 1 : พรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 จำแนกตามอายุและขนาด

พรรคการเมืองเก่า-ขนาดใหญ่* (2 พรรค) ● เพื่อไทย ● ประชาธิปัตย์	พรรคการเมืองใหม่-ขนาดใหญ่** (1 พรรค) ● พลังประชารัฐ
พรรคการเมืองเก่า-ขนาดกลาง* (1 พรรค) ● ภูมิใจไทย	พรรคการเมืองใหม่-ขนาดกลาง** (1 พรรค) ● อนาคตใหม่
พรรคการเมืองเก่า-ขนาดเล็ก* (8 พรรค) ● ชาติไทยพัฒนา ● ชาติพัฒนา ● ประชาธิปไตยใหม่ ● เสรีรวมไทย ● เพื่อชาติ ● พลังท้องถิ่นไท ● รักษ์ผืนป่าแห่งประเทศไทย ● ครูไทยเพื่อประชาชน	พรรคการเมืองใหม่-ขนาดเล็ก** (13 พรรค) ● เศรษฐกิจใหม่ ● ประชาชาติ ● รวมพลังประชาชาติไทย ● พลังปวงชนไทย ● พลังชาติไทย ● ประชาภิวัฒน์ ● พลังไทยรักไทย ● ไทยศรีวิไลย์ ● ประชานิยม ● ประชาธรรมไทย ● พลเมืองไทย ● พลังธรรมใหม่ ● ประชาชนปฏิรูป

** พิจารณาจากผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2554*

*** พิจารณาจากผลการเลือกตั้งที่ประกาศอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2562*

---

[3] จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการจัดแบ่งขนาดของพรรคการเมืองนี้ อ้างอิงจากความสามารถในการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อาทิ จำนวน 100 คน คือ จำนวนหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดซึ่งมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้ตามมาตรา 151 และมีสิทธิเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา 256 ส่วนจำนวน 25 คน นั้น คือจำนวนร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ทำให้ผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 มีสิทธิได้รับการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร (หรือรัฐสภาตามบทเฉพาะกาล) เพื่อให้ความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

การบรรลุผลตามเจตนารมณ์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมือง

ในขณะที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มีการวางบทบัญญัติหลายประการที่มุ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรค ผลการศึกษาของบทความนี้กลับพบว่า การตอบสนองของพรรคการเมืองต่างๆ ต่อเจตนารมณ์ดังกล่าวผ่านการจัดทำข้อบังคับพรรคโดยเฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยสิทธิของสมาชิกพรรค และส่วนที่ว่าด้วยองค์ประชุมของพรรค ตลอดจนการดำเนินการจริงเพื่อดำรงสถานะของพรรค ในทางปฏิบัติมีความแตกต่างกันระหว่างพรรคการเมืองที่จัดตั้งหรือเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 (พรรคการเมืองเก่า) และพรรคการเมืองที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 (พรรคการเมืองใหม่) รวมทั้งพรรคการเมืองที่เคยหรือมีผู้สมัครในนามพรรคได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่า 100 คนขึ้นไป (พรรคการเมืองขนาดใหญ่) พรรคการเมืองที่เคยหรือมีผู้สมัครในนามพรรคได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 25-99 คน (พรรคการเมืองขนาดกลาง) พรรคการเมืองที่เคยหรือมีผู้สมัครในนามพรรคได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยกว่า 25 คน (พรรคการเมืองขนาดเล็ก) อย่างน่าสนใจหลายประการ ดังนี้

ประการแรก พรรคการเมืองเก่าที่จัดตั้งขึ้นก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 และเคยเป็นพรรคขนาดใหญ่มาก่อนอย่างพรรคเพื่อไทยและพรรคประชาธิปัตย์ ค่อนข้างจะให้ความสำคัญกับสิทธิของสมาชิกพรรคมากกว่าพรรคการเมืองเก่าที่มีขนาดเล็กกว่าอย่างพรรคภูมิใจไทย พรรคชาติไทยพัฒนา และพรรคชาติพัฒนา ดังที่ข้อบังคับพรรคเพื่อไทยในส่วนที่ว่าด้วยสิทธิของสมาชิกพรรคกำหนดให้สมาชิกพรรคมีสิทธิที่สำคัญ 8 ประการ ดังนี้

(1) มีสิทธิในการมีส่วนร่วมพิจารณาออกข้อบังคับหรือเปลี่ยนแปลงข้อบังคับ

(2) มีสิทธิเสนอแนะนโยบายและความคิดเห็นต่อพรรค

(3) มีสิทธิเข้าประชุมและลงคะแนนตามมติคณะกรรมการบริหาร

(4) มีสิทธิได้รับเลือกเป็นผู้ปฏิบัติงานของพรรค เช่น กรรมการบริหาร กรรมการสาขา ตัวแทนพรรคประจำจังหวัด

(5) มีสิทธิได้รับเลือกเป็นตัวแทนพรรคในการรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(6) มีสิทธิเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองของพรรค

(7) มีสิทธิคัดเลือกสมาชิกเพื่อส่งรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(8) สิทธิต่างๆ ตามคณะกรรมการบริหารมีมติกำหนด

เช่นเดียวกับข้อบังคับพรรคประชาธิปัตย์ที่กำหนดให้สมาชิกพรรคมีสิทธิ ดังนี้

(1) มีสิทธิเข้าร่วมประชุมใหญ่ของพรรค

(2) มีสิทธิได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการบริหารพรรค กรรมการสาขาพรรคและตัวแทนพรรคประจำจังหวัด

(3) มีสิทธิได้รับเลือกเป็นตัวแทนพรรคในการรับสมัครเลือกตั้งในทุกระดับ

(4) มีสิทธิลงคะแนนหยั่งเสียงเบื้องต้น (primary vote) เพื่อเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคและสมาชิก เพื่อส่งลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(5) มีสิทธิเสนอแนะข้อคิดเห็นต่อพรรค

(6) มีสิทธิได้รับเลือกเป็นผู้ปฏิบัติงานของพรรค เช่น กรรมการบริหาร กรรมการสาขาตัวแทนพรรคประจำจังหวัด

(7) มีสิทธิให้ความเห็นในการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(8) มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนหัวหน้าพรรค หรือกรรมการบริหารพรรคออกจากตำแหน่ง

ข้อบังคับพรรคเพื่อไทยและพรรคประชาธิปัตย์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าพรรคการเมืองทั้งสองมีการให้สิทธิแก่สมาชิกพรรคของตนที่กว้างขวางครอบคลุมทั้งสิทธิตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 กำหนดให้มีในข้อบังคับพรรคและสิทธิอื่นๆ เพิ่มเติม โดยเฉพาะพรรคประชาธิปัตย์ที่กำหนดให้สมาชิกมีสิทธิลงคะแนนหยั่งเสียงเบื้องต้น (primary vote) เพื่อเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรค และมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนหัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคออกจากตำแหน่งด้วย ตรงข้ามกับข้อบังคับพรรคของพรรคการเมืองที่มีขนาดเล็กกว่าในการเลือกตั้งเมื่อ พ.ศ. 2554 อย่างพรรคภูมิใจไทย พรรคชาติไทยพัฒนา พรรคชาติพัฒนา และพรรคประชาธิปไตยใหม่ที่มีการให้สิทธิแก่สมาชิกของตนด้วยถ้อยคำกว้างๆ คล้ายมีเจตนาที่จะป้องกันมิให้สมาชิกพรรคมีสิทธิน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น กล่าวคือ ถึงว่าแม้พรรคภูมิใจไทยจะมีการระบุเงื่อนไขทางจริยธรรมของสมาชิกพรรคและบทลงโทษต่อสมาชิกที่ผิดจริยธรรมพรรค โดยกำหนดในข้อบังคับพรรคฯ ข้อ 82 ให้มีการตั้งคณะกรรมการจริยธรรมพรรคเพื่อรับผิดชอบไม่ให้สมาชิกพรรคฝ่าฝืนจริยธรรมพรรค แต่ในเรื่องสิทธิทั่วไปของสมาชิกพรรคนั้นพรรคภูมิใจไทยกำหนดให้สมาชิกพรรคมีสิทธิสำคัญ 3 ประการ ประกอบด้วย

(1) มีสิทธิในการเสนอความเห็นต่อพรรค

(2) มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค และ

(3) มีสิทธิได้รับเลือกเป็นผู้ปฏิบัติงานของพรรค เช่น กรรมการบริหาร กรรมการสาขาตัวแทนพรรคประจำจังหวัด ใกล้เคียงกับพรรคชาติไทยพัฒนาและพรรคประชาธิปไตยใหม่ที่กำหนดสิทธิของสมาชิกพรรคไว้เหมือนกัน คือ ให้สมาชิกพรรคมีสิทธิ 4 ประการ ได้แก่

(1) มีสิทธิในการเสนอความเห็นต่อพรรค

(2) มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค

(3) มีสิทธิได้รับเลือกเป็นผู้ปฏิบัติงานของพรรค เช่น กรรมการบริหาร กรรมการสาขาตัวแทนพรรคประจำจังหวัด และ

(4) สิทธิอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการบริหารพรรคพิจารณาเป็นกรณี

ส่วนพรรคชาติพัฒนานั้น ข้อบังคับพรรคกำหนดให้สมาชิกมีสิทธิ 6 ประการ คือ

(1) มีสิทธิเข้าประชุมในที่ประชุมใหญ่พรรค หรือที่ประชุมใหญ่สาขาพรรค หรือที่ประชุมตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด แล้วแต่กรณีตามที่ได้รับเชิญ

(2) มีสิทธิเสนอข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ต่อพรรค

(3) มีส่วนร่วมในการเลือกสมาชิกพรรคเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(4) มีสิทธิได้รับเลือกเป็นผู้ปฏิบัติงานของพรรค เช่น กรรมการบริหาร กรรมการสาขา ตัวแทนพรรคประจำจังหวัด

(5) มีสิทธิได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ

(6) สิทธิอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการบริหารพรรคพิจารณาเป็นกรณี

พรรคการเมืองเก่าที่จัดตั้งขึ้นก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 และไม่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ พ.ศ. 2554 ทั้งหกพรรค ได้แก่ พรรคเสรีรวมไทย พรรคเพื่อชาติ พรรคพลังท้องถิ่นไท พรรครักษ์ผืนป่าแห่งประเทศไทย และพรรคครูไทยเพื่อประชาชน ให้ความสำคัญกับสิทธิของสมาชิกพรรคเพียงเท่าที่ไม่ขัดกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 เท่านั้น

ประการที่สอง พรรคการเมืองใหม่ที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 เกือบทั้งหมดให้ความสำคัญกับสิทธิของสมาชิกพรรคเพียงเท่าที่ไม่ขัดกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 เท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่อย่างพรรคพลังประชารัฐที่กำหนดให้สมาชิกของตนมีสิทธิ 4 ประการ คือ

(1) มีสิทธิเสนอข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ต่อพรรค

(2) มีสิทธิได้รับเลือกเป็นตัวแทนพรรคในการรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(3) มีสิทธิได้รับเลือกเป็นผู้ปฏิบัติงานของพรรค เช่น กรรมการบริหาร กรรมการสาขา ตัวแทนพรรคประจำจังหวัด และ

(4) อื่นๆ ตามที่คณะกรรมการบริหารพรรคพิจารณาเป็นกรณี ในขณะที่พรรคขนาดเล็กอื่นๆ ที่มีผู้สมัครของพรรคได้รับเลือกตั้งเข้าสู่สภาก็มีข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิของสมาชิกพรรคแทบจะไม่แตกต่างกันเลย (ยกเว้นพรรคอนาคตใหม่และพรรคประชาชนปฏิรูป)

ส่วนพรรคการเมืองใหม่ที่แตกต่างจากพรรคอื่นๆ ได้แก่ พรรคอนาคตใหม่ และพรรคประชาชนปฏิรูป นั้น ได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมสิทธิของสมาชิกพรรคนอกเหนือจากข้อกำหนดขั้นต่ำของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ไว้อย่างน่าสนใจ โดยพรรคอนาคตใหม่ กำหนดให้สมาชิกพรรคมีสิทธิ 5 ประการ ได้แก่

(1) มีสิทธิเสนอนโยบายหรือแสดงความคิดเห็นต่อพรรค

(2) มีสิทธิเข้าร่วมประชุม เสนอญัตติ ตั้งกระทู้ถาม และลงคะแนนในที่ประชุม

(3) มีสิทธิเสนอตนเองให้ที่ประชุมใหญ่แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งภายในพรรค

(4) มีสิทธิได้รับเลือกเป็นตัวแทนพรรคในการรับสมัครเลือกตั้งในทุกระดับ

(5) เข้าชื่อเสนอญัตติให้ถอดถอนหัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรค หรือตำแหน่งอื่นๆ ซึ่งทั้งห้าประการเป็นสิทธิที่แทบจะไม่ต่างจากสิทธิของสมาชิกพรรคที่ดำรงตำแหน่งบริหารหรือได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองอื่นๆ สะท้อนถึงการให้ความสำคัญที่แทบจะเท่าเทียมกันระหว่างหัวหน้าพรรค คณะกรรมการบริหารพรรค และสมาชิกพรรคอื่นๆ

ในขณะที่พรรคประชาชนปฏิรูปกำหนดให้สมาชิกพรรคของตนมีสิทธิ 6 ประการ ดังนี้

(1) มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายจนถึงที่สุดเมื่อสมาชิกที่ได้รับความทุกข์ร้อนหรือถูกกลั่นแกล้งจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐ

(2) มีสิทธิเข้าร่วมเป็นสมาชิกสภาประชาชนปฏิรูปจังหวัดที่สมาชิกมีภูมิลำเนาอยู่

(3) มีสิทธิเสนอข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ต่อพรรค

(4) มีสิทธิได้รับเลือกเป็นตัวแทนพรรคในการรับสมัครเลือกตั้งในทุกระดับ

(5) มีสิทธิได้รับเลือกเป็นผู้ปฏิบัติงานของพรรค เช่น กรรมการบริหาร กรรมการสาขา ตัวแทนพรรคประจำจังหวัด

(6) อื่นๆ ตามที่คณะกรรมการบริหารพรรคพิจารณาเป็นกรณี

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของสิทธิทั้งหกประการของพรรคประชาชนปฏิรูป จะเห็นว่า สิทธิที่มีลักษณะเด่นแตกต่างจากสิทธิของสมาชิกพรรคของพรรคการเมืองอื่นๆ คือ สิทธิตามข้อ (1) และ (2) แต่สิทธิดังกล่าวมิใช่สิทธิที่สะท้อนถึงการให้ความสำคัญกับสมาชิกในการเข้าร่วมแบ่งปันการใช้อำนาจภายในพรรคร่วมกับหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค แต่เป็นสิทธิที่อยู่ในระดับที่สมาชิกพรรคได้รับการคุ้มครองช่วยเหลือจากพรรคและสามารถเข้าร่วมเป็นสมาชิกในกลไกการทำงานระดับพื้นที่เท่านั้น

ประการที่สาม พรรคการเมืองเก่าที่จัดตั้งขึ้นก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 และเคยเป็นพรรคขนาดใหญ่มาก่อน อย่างพรรคเพื่อไทยและพรรคประชาธิปัตย์ มีการเปิดพื้นที่ให้สมาชิกพรรคมีส่วนร่วมในการออกความคิดเห็นและตัดสินใจโดยการกำหนดองค์ประกอบของที่ประชุมพรรคที่ครอบคลุมสมาชิกพรรคทุกระดับอย่างครอบคลุมกว้างขวางมากกว่าพรรคการเมืองเก่าที่มีขนาดเล็กกว่า อย่างพรรคภูมิใจไทย พรรคชาติไทยพัฒนา และพรรคชาติพัฒนา อย่างค่อนข้างจะเด่นชัด กล่าวคือ พรรคเพื่อไทยกำหนดให้องค์ประชุมพรรคประกอบไปด้วย

(1) กรรมการบริหารจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการบริหารทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

(2) ผู้แทนของสาขาพรรคไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสาขาพรรคที่มีอยู่ (ถ้ามี) โดยต้องมีตัวแทนไม่น้อยกว่า 2 สาขาที่มาจากคนละภาค

(3) ตัวแทนพรรคประจำจังหวัดจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของตัวแทนพรรคประจำจังหวัด (ถ้ามี)

(4) คณะผู้บริหาร (ถ้ามี)

(5) ตัวแทนสมาชิกตามจำนวนและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการบริหารพรรคกำหนด

(6) สมาชิกที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ถ้ามี)

(7) สมาชิกที่เป็นรัฐมนตรี (ถ้ามี)

สอดคล้องกับพรรคประชาธิปัตย์ที่กำหนดให้องค์ประชุมพรรคประกอบด้วยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลรวม 10 กลุ่ม ได้แก่

(1) กรรมการบริหารพรรค

(2) สมาชิกที่เคยเป็นหัวหน้าพรรคหรือเคยเป็นเลขาธิการพรรค

(3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคในขณะนั้น

(4) สมาชิกที่เป็นอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกที่เป็นอดีตรัฐมนตรี

(5) สมาชิกที่เป็นรัฐมนตรี (ถ้ามี)

(6) สมาชิกที่เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขณะนั้น (ถ้ามี)

(7) สมาชิกที่กำลังดำรงตำแหน่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่พรรคส่งลงสมัคร หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่พรรคส่งลงสมัครนายกเทศมนตรีที่พรรคส่งลงสมัคร หรือสมาชิกสภาเทศบาลที่พรรคส่งลงสมัคร หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่พรรคส่งลงสมัคร หรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่พรรคส่งลงสมัคร หรือสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่พรรคส่งลงสมัคร หรือสมาชิกสภาเขตที่พรรคส่งลงสมัคร หรือสมาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษหรือผู้บริหารที่พรรคส่งลงสมัคร

(8) หัวหน้าพรรค

(9) ตัวแทนพรรคประจำจังหวัด

(10) ตัวแทนสมาชิกตามที่คณะกรรมการบริหารพรรคกำหนด

การกำหนดองค์ประชุมพรรคดังกล่าวของพรรคประชาธิปัตย์แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าพรรคประชาธิปัตย์ให้ความสำคัญกับการระดมความคิดเห็นจากบุคคล และ/หรือคณะบุคคลผู้มีประสบการณ์ทางการเมืองของพรรคอย่างหลากหลาย ทั้งคนเก่าและคนปัจจุบัน ทั้งที่มีตำแหน่งระดับชาติและระดับท้องถิ่น และยังให้พื้นที่สำหรับตัวแทนสมาชิกพรรคควบคู่กันไปด้วย แตกต่างจากพรรคการเมืองเก่าที่มีขนาดเล็กกว่าในการเลือกตั้งเมื่อ พ.ศ. 2554 อย่างพรรคภูมิใจไทย พรรคชาติไทยพัฒนา พรรคชาติพัฒนา และพรรคประชาธิปไตยใหม่ ที่แม้จะมีการเปิดพื้นที่ให้สมาชิกพรรคมีสัดส่วนอยู่ในองค์ประชุมพรรค แต่บุคคลร่วมกับคณะบุคคลในนามคณะกรรมการบริหารพรรคยังมีบทบาทสูงในการกำหนดองค์ประกอบขององค์ประชุมพรรค ดังที่พรรคภูมิใจไทยกำหนดให้องค์ประชุมพรรคประกอบด้วยบุคคลหรือตัวแทนบุคคลจาก 4 กลุ่ม ดังนี้

(1) กรรมการบริหารพรรค ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการบริหารพรรคทั้งหมด

(2) ผู้แทนของสาขาพรรคซึ่งได้รับเชิญจากคณะกรรมการบริหารพรรค จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสาขาพรรค โดยต้องมาจากต่างภาคกัน

(3) ตัวแทนพรรคประจำจังหวัดซึ่งได้รับเชิญจากคณะกรรมการบริหารพรรค จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของตัวแทนพรรคประจำจังหวัด

(4) สมาชิกพรรค

องค์ประกอบขององค์ประชุมพรรคดังกล่าวแทบจะไม่แตกต่างจากกรณีของพรรคชาติไทยพัฒนา พรรคชาติพัฒนา และพรรคประชาธิปไตยใหม่ ที่ได้กำหนดให้องค์ประชุมพรรคมีองค์ประกอบเหมือนกันทุกประการ คือ ประกอบด้วยบุคคลหรือตัวแทนบุคคลจาก 4 กลุ่ม ได้แก่

(1) กรรมการบริหารพรรคไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการบริหารพรรคทั้งหมด

(2) ผู้แทนสาขาพรรคไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสาขาพรรค โดยมาจากอย่างน้อย 2 สาขาที่ต่างภาคกัน

(3) ตัวแทนพรรคประจำจังหวัดไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของตัวแทนพรรคประจำจังหวัดทั้งหมด

(4) สมาชิกพรรค

ส่วนพรรคการเมืองเก่าที่จัดตั้งขึ้นก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 และไม่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ พ.ศ. 2554 ทุกพรรคระบุให้มีองค์ประกอบขององค์ประชุมพรรคที่ครอบคลุมบุคคลหรือตัวแทนกลุ่มบุคคลใน 4 ส่วน ได้แก่

(1) กรรมการบริหารพรรค

(2) ผู้แทนสาขาพรรค

(3) ตัวแทนพรรคประจำจังหวัด และ

(4) สมาชิกพรรค

ประการที่สี่ พรรคการเมืองใหม่ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 เกือบทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นพรรคขนาดใหญ่อย่างพรรคพลังประชารัฐ พรรคขนาดกลางค่อนข้างใหญ่อย่างพรรคอนาคตใหม่ และพรรคขนาดเล็กที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรไม่เกิน 10 คน มีการกำหนดในเรื่ององค์ประชุมพรรคไว้ในข้อบังคับพรรคของแต่ละพรรคแทบจะไม่แตกต่างกันเลย โดยทุ กพรรคระบุให้มีองค์ประกอบขององค์ประชุมพรรคที่ครอบคลุมบุคคล คณะบุคคล และตัวแทนของสมาชิกใน 4 ส่วน ได้แก่

(1) กรรมการบริหารพรรค

(2) ผู้แทนสาขาพรรค

(3) ตัวแทนพรรคประจำจังหวัด และ

(4) สมาชิกพรรค ยกเว้นพรรคพลเมืองไทยและพรรครวมพลังประชาชาติไทย เพียงสองพรรคเท่านั้นที่มีการระบุรายละเอียดขององค์ประชุมพรรคแตกต่างจากพรรคการเมืองใหม่อื่นๆ กล่าวคือ พรรคพลเมืองไทยมีการระบุถึงสมาชิกพรรคประเภทอื่นในองค์ประชุมพรรค ได้แก่ สมาชิกของพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกที่เป็นรัฐมนตรีในขณะนั้น ส่วนพรรครวมพลังประชาชาติไทยมีการกำหนดจำนวนขั้นต่ำของสมาชิกพรรค คือ ไม่น้อยกว่า 250 คน ไว้ในองค์ประชุมพรรค

ประการที่ห้า พรรคการเมืองเก่าที่จัดตั้งขึ้นก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 และเคยเป็นพรรคขนาดใหญ่มาก่อนอย่างพรรคเพื่อไทย และ พรรคประชาธิปัตย์ ค่อนข้างจะให้ความสำคัญกับการดำเนินการเพื่อดำรงสถานะของพรรคโดยเฉพาะในเรื่องที่คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 53/2560 กำหนดให้สมาชิกพรรคการเมืองที่มีความประสงค์จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดิมต่อไปต้องทำหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรคการเมืองก่อน มากกว่าพรรคการเมืองเก่าที่มีขนาดเล็กกว่าอย่างพรรคภูมิใจไทย พรรคชาติไทยพัฒนา และพรรคชาติพัฒนา กล่าวคือ นอกจากพรรคเพื่อไทยและพรรคประชาธิปัตย์จะเปิดให้สมาชิกพรรคของตนสามารถเดินทางมากรอกแบบฟอร์มหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกที่สำนักงานใหญ่ของพรรคหรือที่จุดยืนยันสมาชิกพรรคที่พรรคกำหนดขึ้นในแต่ละพื้นที่เช่นเดียวกับพรรคการเมืองอื่นๆ แล้ว พรรคเพื่อไทยยังได้จัดทำ *“ข้อแนะนำสำหรับสมาชิกพรรคเพื่อไทย”* ขึ้นเพื่อให้ข้อมูลความรู้และประชาสัมพันธ์วิธีการในการยืนยันการเป็นสมาชิกพรรคโดยมีการเผยแพร่ข้อแนะนำดังกล่าวผ่านช่องทางการสื่อสารต่างๆ ของพรรค ทั้งนี้ ข้อความตอนหนึ่งของข้อแนะนำได้ระบุถึงแนวปฏิบัติของพรรคในเรื่องการยืนยันการเป็นสมาชิก ดังนี้

"สำหรับพรรคเพื่อไทย ได้อำนวยความสะดวกให้กับสมาชิกพรรคที่ต้องการยืนยันการเป็นสมาชิก โดยได้จัดทำแบบฟอร์มหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิก แบบรับรองคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามการเป็นสมาชิก ให้สมาชิกได้กรอกข้อมูลโดยไม่ยุ่งยากและสมาชิกก็ไม่ต้องไปขอหลักฐานต่างๆ เกี่ยวกับการรับรองคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามแต่อย่างใด เพียงแต่ขอให้สมาชิกได้รับรองข้อมูลเกี่ยวกับตนเองตามข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเท่านั้น พร้อมกับแนบสำเนาบัตรประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้านมาด้วยอย่างละ 1 ชุด ซึ่งแบบฟอร์มดังกล่าวสามารถขอรับได้ที่สำนักงานใหญ่ของพรรค ถนนเพชรบุรีตัดใหม่ หรือที่ผู้แทนของพรรคที่ได้รับมอบหมายในเขตพื้นที่ของท่านก็ได้ เมื่อท่านได้กรอกข้อมูลครบถ้วนแล้ว ท่านสามารถส่งหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกมาที่สำนักงานใหญ่ของพรรค หรือผู้แทนของพรรคที่ได้รับมอบหมายในเขตพื้นที่ก็ได้ พร้อมกับค่าบำรุงพรรค[4]"

ส่วนพรรคประชาธิปัตย์ได้เปิดให้สมาชิกพรรคสามารถยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรคได้ 3 วิธี ได้แก่

1) ยืนยันด้วยตัวเองที่สำนักงานใหญ่พรรคประชาธิปัตย์

2) ยืนยันด้วยตัวเองที่จุดยืนยันสมาชิกทั่วประเทศ 307 จุด และ

3) ยืนยันผ่านแอพพลิเคชัน D-Connect ซึ่งเป็นแอพพลิเคชันที่พรรคประชาธิปัตย์พัฒนาขึ้น (มติชน, 27 มีนาคม 2561) นอกจากนี้พรรคประชาธิปัตย์ยังได้ดำเนินการให้มีการยืนยันสมาชิกพร้อมชำระค่าบำรุงพรรคแบบ *"เคาะประตูบ้าน"* โดยอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรืออดีตผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคลงพื้นที่ประชาสัมพันธ์ให้ข้อมูลและเชิญชวนให้สมาชิกพรรคดำเนินการยืนยันการเป็นสมาชิกถึงที่บ้านในเขตที่ตนรับผิดชอบหรือได้รับมอบหมายอีกทางหนึ่งด้วย

ตาราง 2 : จำนวนสมาชิกของพรรคการเมืองเก่าที่จัดตั้งขึ้นก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2560 เปรียบเทียบก่อนและหลังคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 53/2560

พรรค	จำนวนสมาชิกก่อนคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 53/2560*	จำนวนสมาชิกหลังคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 53/2560**
ประชาธิปัตย์	2,895,933	97,755
เพื่อไทย	134,822	9,705
ภูมิใจไทย	153,084	934
ชาติไทยพัฒนา	26,035	5,583
ชาติพัฒนา	19,573	2,886

ที่มา : * *ข้อมูลพรรคการเมืองที่ยังดำเนินการอยู่ ณ วันที่ 1 พฤศจิกายน 2560;*
** *ข้อมูลพรรคการเมืองที่ยังดำเนินการอยู่ ณ วันที่ 27 มิถุนายน 2561*

[4] *ดู ข้อแนะนำสำหรับสมาชิกพรรคเพื่อไทย. https://www.ptp.or.th/news/670*

ประการที่หก พรรคการเมืองใหม่ที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ส่วนใหญ่ดำเนินการรับสมาชิกพรรคเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 และเท่าที่คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่เกี่ยวข้องอนุญาตให้ดำเนินการเท่านั้น อาทิ พรรคพลังประชารัฐได้ยื่นจดจองชื่อพรรคต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันศุกร์ที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2561 โดยนายชวน ชูจันทร์ ประธานประชาคมตลาดน้ำคลองลัดมะยม และ พันเอก สุชาติ จันทรโชติกุล อดีต ส.ส. สงขลา พรรคความหวังใหม่ และอดีตสมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เป็นผู้จดจองชื่อพรรค (แนวหน้า, 2 มีนาคม 2561) จากนั้นพรรคพลังประชารัฐได้จัดประชุมสามัญใหญ่ของพรรคเป็นครั้งแรก เพื่อเลือกหัวหน้าพรรค เลขาธิการพรรค และคณะกรรมการบริหารพรรค ณ ห้องแกรนด์ไดมอนด์บอลรูม อิมแพคเมืองทองธานี วันเสาร์ 29 กันยายน พ.ศ. 2561 ปรากฏว่าที่ประชุมมีมติเลือก นายอุตตม สาวนายน อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ในรัฐบาลของ พลเอก ประยุทธ์ เป็นหัวหน้าพรรค นายสุวิทย์ เมษินทรีย์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ในรัฐบาลของ พลเอก ประยุทธ์ และนายณัฏฐพล ทีปสุวรรณ อดีตผู้อำนวยการพรรคประชาธิปัตย์ เป็นรองหัวหน้าพรรค นายสนธิรัตน์ สนธิจิรวงศ์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ เป็นเลขาธิการพรรค รองศาสตราจารย์พรชัย ตระกูลวรานนท์ เป็นเหรัญญิกพรรค นายกองเอก วิเชียร ชวลิต เป็นนายทะเบียนสมาชิกพรรค และนายกอบศักดิ์ ภูตระกูล อดีตรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีในรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ เป็นโฆษกพรรค พร้อมกับคณะกรรมการบริหารพรรคอีก 18 คน (กรุงเทพธุรกิจ, 29 กันยายน 2561)

ภายหลังจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติเห็นชอบให้รับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคพลังประชารัฐเมื่อวันพุธที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 พรรคพลังประชารัฐได้เปิดรับสมัครสมาชิกพรรคอย่างเป็นทางการครั้งแรก ณ ที่ทำการพรรค เมื่อวันอังคารที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 (มติชน, 10 พฤศจิกายน 2561) และพรรคได้จัดประชุมใหญ่เมื่อวันอาทิตย์ที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 ณ โรงแรมแชงการีลา กรุงเทพฯ โดยได้จัดตั้งสาขาพรรคที่จังหวัดกาญจนบุรีเป็นสาขาแรก เมื่อวันอาทิตย์ที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 (แนวหน้า, 19 มกราคม 2562)

พรรคอนาคตใหม่ และพรรครวมพลังประชาชาติไทย เป็นพรรคการเมืองใหม่อีกสองพรรคที่ถูกจับตาอย่างมากตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการยื่นจดจองชื่อพรรคต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยพรรคการเมืองสองพรรคนี้ได้พยายามสรรค์สร้างกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรับสมัครสมาชิกพรรคที่แปลกแตกต่างไปจากวิธีการที่พรรคการเมืองไทยในอดีตเคยดำเนินการมา กล่าวคือ พรรคอนาคตใหม่ที่มี นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ อดีตรองประธานบริหาร บริษัท ไทยซัมมิท และ รองศาสตราจารย์ปิยบุตร แสงกนกกุล อดีตอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นแกนนำร่วมกับผู้ร่วมจดจัดตั้งอื่นอีก 24 คน ในการยื่นจดแจ้งชื่อจัดตั้งพรรคต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2561 (คมชัดลึก, 15 มีนาคม 2561) กระทั่งได้รับการรับรองจากคณะกรรมการ

การเลือกตั้งให้มีสถานะเป็นพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2561 ได้จัดการประชุมใหญ่สามัญ ครั้งที่ 1 ที่ยิมเนเซียม 5 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต เพื่อรับรองอุดมการณ์พรรค นโยบายพรรค ข้อบังคับพรรค ชื่อพรรค ชื่อย่อพรรค และเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคชุดแรก (มติชน, 27 พฤษภาคม 2561) จากนั้นพรรคได้ทำการเปิดรับสมัครสมาชิกพรรคอย่างเป็นทางการวันแรก ณ ที่ทำการพรรค ชั้น 5 อาคารไทยซัมมิท ทาวเวอร์ ถนนเพชรบุรี เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2561 (The Standard, 6 ตุลาคม 2561) และจัดกิจกรรมเดินสายรับสมัครสมาชิกผ่านแคมเปญ เช่น *"Bike for the Future: เพื่อนร่วมทาง สร้างอนาคตใหม่"* ทั่วประเทศ โดยมีจุดเริ่มต้นที่อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย ไปยังภาคตะวันออก และมีโครงการปั่นจักรยานไปยังทุกภาคของประเทศไทย รวมระยะทางกว่า 7,300 กิโลเมตร เพื่อรับสมัครสมาชิก โดยเตรียมใบสมัครไปกับคาราวานจักรยาน 6,000 ใบ (NEW18, 14 ตุลาคม 2561) เป็นต้น

ในส่วนของพรรครวมพลังประชาชาติไทยนั้น ได้เข้าจดแจ้งจัดตั้งพรรคการเมืองต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ด้วยรายชื่อผู้ก่อตั้งรวม 32 คน เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2561 (ไทยพีบีเอส, 25 พฤษภาคม 2561) ก่อนที่จะจัดให้มีการประชุมผู้ร่วมจัดตั้งพรรคเพื่อเลือกคณะกรรมการบริหารพรรคและรับรองข้อบังคับพรรค เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2561 ณ โรงแรมแลนด์มาร์ค กรุงเทพฯ โดยที่ประชุมมีมติเลือก ม.ร.ว.จัตุมงคล โสณกุล เป็นหัวหน้าพรรค (ประชาไท, 5 สิงหาคม 2561) จากนั้นพรรคได้ดำเนินการยื่นขอจัดตั้งพรรคการเมืองที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง พร้อมเปิดเผยว่าพรรคมีทุนประเดิม 30.35 ล้านบาท และผู้ร่วมก่อตั้ง 607 คน (ฐานเศรษฐกิจ, 8 สิงหาคม 2561) แสดงให้เห็นว่าผู้ร่วมก่อตั้งได้ร่วมจ่ายเงินสมทบเข้าเป็นทุนประเดิมพรรคในอัตราสูงสุดตามที่กฎหมายกำหนดไว้คือ 50,000 บาท ทุกคน นอกจากนี้ ในการจัดกิจกรรมรณรงค์รับสมัครสมาชิกพรรคนั้น พรรครวมพลังประชาชาติไทยได้จัดกิจกรรม *"เดินคาราวะแผ่นดิน"* ขึ้น โดยมีนายสุเทพ เทือกสุบรรณ เป็นผู้นำออกเดินเชิญชวนประชาชนในทุกจังหวัดให้สมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรค ตั้งแต่วันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2561 จนถึงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 รวมระยะเวลาที่ใช้ตลอดเส้นทางกว่า 120 วัน (ไทยรัฐ, 22 กุมภาพันธ์ 2562)

นอกจากการจัดกิจกรรมรณรงค์หาสมาชิกดังที่กล่าวมาแล้ว พรรคอนาคตใหม่และพรรครวมพลังประชาชาติไทยยังเป็นพรรคการเมืองที่ใช้ช่องทางออนไลน์เป็นเครื่องมือในการรับสมัครสมาชิกพรรคอย่างเป็นระบบตั้งแต่พรรคได้รับอนุญาตให้ทำกิจกรรมทางการเมืองได้ โดยเมื่อเข้าไปเยี่ยมชมในเว็บไซต์ของพรรคอนาคตใหม่ จะพบว่าพรรคได้มีช่องทางการสมัครเป็นสมาชิกพรรคและคำอธิบายขั้นตอนการสมัครที่เข้าใจง่าย 8 ขั้นตอน[5] ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 เข้าเมนูระบบสมัครสมาชิก คลิกสมัครสมาชิกใหม่

ขั้นตอนที่ 2 สมัครเพื่อใช้งานระบบ กรอกเบอร์มือถือ อีเมล์ (ถ้ามี) สร้างรหัสผ่าน

[5] *ดู วิธีสมัครสมาชิกพรรคอนาคตใหม่. https://futureforwardparty.org/join*

ยืนยันรหัสผ่าน และตั้งชื่อที่ต้องการแสดง

ขั้นตอนที่ 3 เตรียมเอกสาร พร้อมเซ็นรับรองสำเนาถูกต้อง ดังนี้

1. สำเนาบัตรประชาชน

2. สำเนาทะเบียนบ้านหน้าแรกและหน้าที่มีชื่อผู้สมัครสมาชิกพรรค

3. รูปถ่ายครึ่งตัวสำหรับทำบัตรสมาชิก

4. เอกสารอื่นๆ ถ้ามี

ขั้นตอนที่ 4 ยืนยันตัวตนด้วยการอัพโหลดรูปถ่ายที่ถือบัตรประชาชนของตนเองให้เห็นอย่างเด่นชัด

ขั้นตอนที่ 5 กรอกข้อมูลส่วนตัว และแบบสอบถามให้ครบถ้วน

ขั้นตอนที่ 6 อ่านเงื่อนไขการสมัครสมาชิกพรรคและกดยืนยันข้อมูลก่อนกดสมัครสมาชิกพรรค

ขั้นตอนที่ 7 รับ SMS รหัสยืนยันตัวตนกรอกรหัสและคลิกยืนยันรหัส

ขั้นตอนที่ 8 เลือกประเภทสมาชิกและชำระค่าบริการ ซึ่งรองรับทั้งบัตรเครดิต, เคาน์เตอร์เซอร์วิส และพร้อมเพย์

ในขณะที่เมื่อเข้าไปที่เว็บไซต์ของพรรครวมพลังประชาชาติไทยและเข้าไปที่เมนู *“ระบบสมาชิก”* ก็จะพบช่องทางการสมัครสมาชิกผ่านทางเว็บไซต์โดยการกรอกข้อมูล 4 ขั้นตอน เริ่มจากการกรอกข้อมูลส่วนบุคคล การเลือกประเภทการสมัคร การยืนยันที่อยู่ตามทะเบียนบ้าน และการส่งเอกสาร จากนั้นดำเนินการจัดส่งเอกสารประกอบการรับสมัคร ได้แก่

1. สำเนาบัตรประชาชน (รับรองสำเนาถูกต้อง)

2. หลักฐานการชำระค่าบำรุงพรรคด้วยเงินสดหรือหลักฐานการโอนเงินเข้าบัญชีไปที่ สำนักงานใหญ่พรรค[6]

การดำเนินกิจกรรมเพื่อรับสมัครสมาชิกดังกล่าวทำให้พรรคอนาคตใหม่และพรรครวมพลังประชาชาติไทยประสบความสำเร็จในแง่จำนวนสมาชิกเมื่อเปรียบเทียบกับพรรคการเมืองใหม่อื่นๆ โดยจากข้อมูลพรรคการเมืองที่ยังดำเนินการอยู่ ณ วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2562 ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง พบว่า พรรคอนาคตใหม่มีสมาชิกจำนวน 43,201 คน พรรครวมพลังประชาชาติไทยมีสมาชิกจำนวน 14,749 คน มากกว่าพรรคการเมืองที่ประสบความสำเร็จสูงในการเลือกตั้งอย่างพรรคพลังประชารัฐที่มีสมาชิกในช่วงเวลาดังกล่าวเพียง 4,206 คน เท่านั้น



[6] *ดู สมัครสมาชิกพรรค รปช. https://member.act-party.org/paper/mem_regis.html*

ตาราง 3 : จำนวนสมาชิกพรรค คะแนนเสียงและจำนวน ส.ส. ที่ได้จากการเลือกตั้งทั่วไป 2562 ของพรรคการเมืองใหม่ที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

พรรค	จำนวนสมาชิก*	คะแนนเสียงที่ได้**	จำนวน ส.ส.**
พรรคพลังประชารัฐ	4,206	8,441,274	116
พรรคอนาคตใหม่	43,201	6,330,617	81
พรรคเศรษฐกิจใหม่	1,551	486,273	6
พรรคประชาชาติ	9,082	481,490	7
พรรครวมพลังประชาชาติไทย	14,749	415,585	5
พรรคพลังปวงชนไทย	4,764	80,186	1
พรรคพลังชาติไทย	22,564	73,421	1
พรรคประชาภิวัฒน์	12,212	69,431	1
พรรคพลังไทยรักไทย	8,578	60,434	1
พรรคไทยศรีวิไลย์	1,653	60,354	1
พรรคประชานิยม	17,771	56,264	1
พรรคประชาธรรมไทย	14,163	48,037	1
พรรคประชาชนปฏิรูป	293	45,420	1
พรรคพลเมืองไทย	4,273	44,961	1
พรรคพลังธรรมใหม่	8,885	35,099	1

ที่มา : * *ข้อมูลพรรคการเมืองที่ยังดำเนินการอยู่ ณ วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2562;*
** *หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ (ประกาศครั้งที่ 2 ข้อมูล ณ วันที่ 28 พฤษภาคม 2562)*



บทสรุป

ผลการศึกษาที่นำเสนอมาในบทความนี้แสดงให้เห็นว่า พรรคการเมืองส่วนใหญ่ยังอยู่ภายใต้การครอบงำของบุคคลและคณะบุคคลในนามของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค ถึงแม้ว่าพรรคการเมืองจำนวนหนึ่งจะพยายามเพิ่มพื้นที่ให้แก่สมาชิกพรรคมากขึ้นก็ตาม อย่างไรก็ตาม พื้นที่สำหรับสมาชิกพรรคที่เปิดมากขึ้น นั้นอาจมิใช่การเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลโดยตรงจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ในหลายกรณีกลับกลายเป็นว่าการมีตัวตนและมีบทบาทเพิ่มขึ้นของสมาชิกพรรคซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นเป็นผลจากความพยายามปรับตัวของพรรคการเมืองเพื่อเอาชนะในการแข่งขันภายใต้ระบบการเลือกตั้งใหม่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 มากกว่า ดังปรากฏการณ์การเพิ่มขึ้นของจำนวนพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่ออย่างก้าวกระโดดในการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 กล่าวคือ มีพรรคการเมืองต่างๆ ส่งผู้สมัครลงแข่งขันในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตครั้งนี้มากถึง 81 พรรค รวมผู้สมัครคิดเป็นจำนวน 11,181 คน (คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาเห็นว่ามีผู้สมัครที่ไม่ผ่านคุณสมบัติจำนวน 389 คน ทำให้เหลือผู้สมัครที่ผ่านการคัดเลือกจำนวน 10,792 คน) และมีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครลงแข่งขันในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ 77 พรรค รวมผู้สมัครในระบบนี้ทั้งสิ้น 2,810 คน

นอกจากนี้ ความสำเร็จในแง่การหาสมาชิกพรรคจนได้จำนวนมากๆ ของพรรคการเมืองหลายพรรค แต่พรรคการเมืองเหล่านั้นเกือบทั้งหมดกลับไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรในการเลือกตั้ง ทำให้เกิดข้อสังเกตที่น่าสนใจว่าการมีจำนวนสมาชิกมากมิได้เป็นหลักประกันความสำเร็จในการเลือกตั้งของพรรคการเมือง ดังผลการเลือกตั้งที่ปรากฏว่า พรรคพลังประชารัฐที่มีสมาชิกพรรคน้อยกว่าพรรคอนาคตใหม่และพรรครวมพลังประชาชาติไทยกลับได้รับคะแนนนิยมจากประชาชนและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งมากกว่า ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อพิจารณาต่อไปถึงพรรคการเมืองใหม่อื่นๆ ที่มีความสามารถในการหาสมาชิกพรรคได้จำนวนเป็นหลักหมื่นในช่วงเวลาเดียวกัน เช่น พรรคพลังชาติไทย (22,564) พรรคประชานิยม (17,771 คน) และพรรคประชาธรรมไทย (14,163 คน) เป็นต้น แต่พรรคการเมืองเหล่านี้กลับไม่ประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งอย่างเทียบกันแทบจะไม่ได้เลยกับพรรคพลังประชารัฐ นับเป็นการตอกย้ำถึงการไม่มีความสัมพันธ์กันระหว่างจำนวนสมาชิกพรรคและคะแนนเสียงที่พรรคได้รับจากประชาชนในการเลือกตั้ง และเป็นการชี้ให้พรรคการเมืองทั้งหลายเห็นว่า การสร้าง การพัฒนาให้พรรคการเมืองมีความเป็นสถาบัน นั้น ไม่สามารถบรรลุด้วยการให้ความสำคัญกับสมาชิกพรรคในเชิงปริมาณเพียงอย่างเดียว แต่ต้องให้ความสำคัญกับสมาชิกในเชิงคุณภาพด้วย

■ ■ ■

บรรณานุกรม

ข้อมูลพรรคการเมืองที่ยังดำเนินการอยู่ ณ วันที่ 1 พฤศจิกายน 2560. https://www.ect.go.th/ect_th/ewt_dl_link.php?nid=3135

ข้อมูลพรรคการเมืองที่ยังดำเนินการอยู่ ณ วันที่ 27 มิถุนายน 2561. https://www.ect.go.th/ect_th/ewt_dl_link.php?nid=3931

ข้อมูลพรรคการเมืองที่ยังดำเนินการอยู่ ณ วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2562. https://www.ect.go.th/ect_th/ewt_dl_link.php?nid=4916

ข้อแนะนำสำหรับสมาชิกพรรคเพื่อไทย. https://www.ptp.or.th/news/670

คึกคัก! แห่จดจองชื่อพรรคการเมืองใหม่ กกต. คาดมี 20 กลุ่ม. แนวหน้า, 2 มีนาคม 2561. https://www.naewna.com/politic/324051

จดแจ้งตั้งพรรครวมพลังประชาชาติไทย เปิดตัว 3 มิ.ย. นี้. ไทยพีบีเอส, 25 พฤษภาคม 2561. https://news.thaipbs.or.th/content/272435

จดจองชื่อ "พรรคอนาคตใหม่" กับ กกต. แล้ว. คมชัดลึก, 15 มีนาคม 2561. https://www.komchadluek.net/news/politic/316572

ณัชชาภัทร อมรกุล, อรรถสิทธิ์ พานแก้ว, และ ฐิติกร สังข์แก้ว. (2562). ความหวังและความน่าจะเป็น: ฉากทัศน์พรรคการเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ปชป.โชว์เหนือ เปิดตัวแอพ “D-Connect” เชิญชวนสมาชิกยืนยันตัวตน. มติชน, วันที่ 27 มีนาคม 2561. https://www.matichon.co.th/politics/news_893012

ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, วัชรี โตสงวน, ปัทมา สูบกำปัง และ สติธร ธนานิธิโชติ. (2549). การประเมินผลการใช้จ่ายเงินของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองประจำปี 2548. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (อัดสำเนา).

‘พปชร.’ ดีเดย์ 13 พ.ย. เปิดรับสมาชิกพรรคฯ ใช้แค่บัตร ปชช. ใบเดียว, มติชน, 10 พฤศจิกายน 2561. https://www.matichon.co.th/politics/news_1220397

ผ่าประเด็นร้อน: พลังประชารัฐเดินเครื่องเต็มฝีจักร เป้าหมายจัดตั้งรัฐบาลประยุทธ์ 2, แนวหน้า, 19 มกราคม 2562. https://www.naewna.com/politic/columnist/38675

รวมพลังประชาชาติไทย เดินทุกจังหวัด หวังน้อย 6 แสนคะแนนดัน ส.ส.เข้าสภาฯ. ไทยรัฐ, 22 กุมภาพันธ์ 2562. https://www.thairath.co.th/news/politic/1502673

'รวมพลังประชาชาติไทย' เลือก 'หม่อมเต่า' นั่งหัวหน้าพรรค. ประชาไท, 5 สิงหาคม 2561. https://prachatai.com/journal/2018/08/78135

วิธีสมัครสมาชิกพรรคอนาคตใหม่. https://futureforwardparty.org/join

สติธร ธนานิธิโชติ. (2556). “พรรคการเมืองไทยยังไม่เข้มแข็ง.” วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย 5 (3): 117-146.

สมัครสมาชิกพรรค รปช. https://member.act-party.org/paper/mem_regis.html

“หม่อมเต่า”ยื่นจดตั้งพรรครวมพลังประชาชาติไทย. ฐานเศรษฐกิจ, 8 สิงหาคม 2561. https://www.thansettakij.com/content/304313

หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ (ประกาศครั้งที่ 2 ข้อมูล ณ วันที่ 28 พฤษภาคม 2562). https://www.ect.go.th/ect_th/download/article/article_20190528140635.pdf

“อนาคตใหม่” คิกออฟปั่นจักรยานรับสมัครสมาชิกพรรค. NEW18, 14 ตุลาคม 2561. https://www.newtv.co.th/news/22869

‘อนาคตใหม่’ ประชุมใหญ่เลือกกรรมการพรรค ไม่พลิกโผ ‘ธนาธร’ นั่งหัวหน้าพรรค ‘ปิยบุตร’ เลขาฯ – รองหัวหน้าพรรคคนที่ 3 เป็นทหาร. มติชน, 27 พฤษภาคม 2561. https://www.matichon.co.th/politics/news_972840

อนาคตใหม่ เปิดรับสมัครสมาชิกพรรคอย่างเป็นทางการวันแรก. The Standard, 6 ตุลาคม 2561. https://thestandard.co/future-forward-party-subscription/

'อุตตม' ได้รับเลือกเป็นหัวหน้าพรรคพลังประชารัฐ พร้อมตั้ง กก.บห.ชุดใหม่. กรุงเทพธุรกิจ, 29 กันยายน 2561. https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/814401

David Arter & Elina Kestilä-Kekkonen. (2014). Measuring the Extent of Party Institutionalization: The Case of a Populist Entrepreneur Party. West European Politics, 37(5): 932-956.

Duverger, Maurice. (1972). Party Politics and Pressure Groups. London: Thomos Y. Crowell Company Inc.

Hofmeister, Wilhelm and Karsten Grabow. (2011). Political Parties: Functions and Organization in Democratic Societies. Singapore: Konrad Adenauer Stiftung.

Katz, Richard S. (2014). “Chapter 12: Political Parties.” In Daniele Caramani (ed.). Comparative Politics, 3rd edition (pp. 199-215). Oxford: Oxford University Press.

LaPalombara, Joseph and Myron Weiner, Political Parties and Political Development. Princeton: Princeton University Press, 1966

Neumann, Sigmund. (1956). Modern Political Party. Chicago: University of Chicago Press.

Panebianco, Angelo. (1988). Political Parties: Organisation and Power. Cambridge: Cambridge University Press.

Sartori, G. (1976). Parties and Party Systems: A Framework for Analysis. Cambridge: Cambridge University Press.

พรรคการเมือง ระบบอุปถัมภ์ และการเลือกตั้ง : บทเรียนจากอินโดนีเซีย

รองศาสตราจารย์ ดร.ประจักษ์ ก้องกีรติ

พรรคการเมือง ระบบอุปถัมภ์ และการเลือกตั้ง : บทเรียนจากอินโดนีเซีย

รองศาสตราจารย์ ดร.ประจักษ์ ก้องกีรติ
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทนำ

การเลือกตั้งและพรรคการเมืองในอินโดนีเซียในปัจจุบันถูกครอบงำด้วยระบบอุปถัมภ์และอิทธิพลของเงินมากขึ้น (patronage and clientelism and money politics) โดยที่แต่ละพรรคขาดชุดนโยบายที่แตกต่างกันอย่างชัดเจนในแง่นโยบายทางการเมืองและเศรษฐกิจ (Aspinall et al. 2018) ในทางเศรษฐกิจ เกือบทุกพรรคชูนโยบายทางเศรษฐกิจที่มีลักษณะประชานิยม แก้ไขปัญหาความยากจน และเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ในด้านนโยบายต่างประเทศ ทุกพรรคชูการดำเนินนโยบายแบบชาตินิยมและวางตัวเป็นกลาง ไม่สนับสนุนมหาอำนาจขั้วใดขั้วหนึ่ง และทุกพรรคต่างกล่าวอ้างว่าพรรคของตนยึดถืออุดมการณ์หลักของรัฐอินโดนีเซียที่เรียกว่าปัญจศีล (Panjasila) ซึ่งหมายถึงหลัก 5 ประการ ที่เป็นปรัชญาพื้นฐานของรัฐที่ริเริ่มมาตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีซูการ์โน ซึ่งยอมรับความแตกต่างหลากหลายทางศาสนาและชาติพันธุ์ของคนในชาติ อันประกอบด้วยการนับถือในพระเจ้าสูงสุดหนึ่งเดียว การเป็นมนุษย์ที่เจริญและเที่ยงธรรม ความเป็นเอกภาพของชาติ อำนาจอธิปไตยของปวงชน และความยุติธรรมทางสังคมสำหรับชาวอินโดนีเซียทุกกลุ่ม

ลักษณะของพรรคการเมืองที่ขาดชุดนโยบายที่ต่างกันอย่างเป็นระบบนี้เป็นภาพสะท้อนของการเมืองอินโดนีเซียที่มีลักษณะเป็นการเมืองแบบอุปถัมภ์มากขึ้น ซึ่งพรรคต่างๆ ล้วนมุ่งหวังที่จะเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของคณะรัฐมนตรี เพื่อเข้าถึงการจัดสรรผลประโยชน์ผ่านนโยบายของรัฐบาลและโครงการต่างๆ ของรัฐ เพื่อนำผลประโยชน์ที่ได้รับมาหล่อเลี้ยงเครือข่ายอุปถัมภ์ของนักการเมืองในพรรค เพื่อรับประกันชัยชนะในการเลือกตั้งครั้งถัดไป (ลักษณะที่เกิดขึ้นในการเมืองอินโดนีเซียในยุคปัจจุบันมีความคล้ายคลึงกับการเลือกตั้งของไทยในช่วงก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540) การที่พรรคการเมืองในอินโดนีเซียในปัจจุบันไม่มีอุดมการณ์ที่ต่างกันอย่างชัดเจน ทำให้ไม่มีอุปสรรคทางอุดมการณ์ (ideological barrier) ที่พรรคการเมืองจะย้ายข้างทางการเมือง เราจึงเห็นปรากฏการณ์ *"ไม่มีมิตรแท้หรือศัตรูถาวร"* ในการเมืองอินโดนีเซีย พรรคการเมืองต่างๆ สามารถเปลี่ยนขั้วทางการเมืองได้เสมอ โดยส่วนใหญ่แล้วมุ่งที่จะเปลี่ยนขั้วเพื่อเข้าถึงอำนาจรัฐและฝั่งของประธานาธิบดีที่ชนะการเลือกตั้ง การจับขั้วทางการเมืองในอินโดนีเซีย

จึงไม่ใช่สิ่งที่จะทำนายได้ล่วงหน้า (Slater 2018) นอกจากนั้น การที่พรรคขาดความแตกต่างทางอุดมการณ์อย่างชัดเจนยังทำให้การย้ายพรรค (party switching) ของนักการเมืองเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดมากขึ้น จนกลายเป็นเรื่องปรกติในการเมืองอินโดนีเซียในปัจจุบัน

การเมืองแบบอุปถัมภ์และอิทธิพลของธนกิจการเมืองที่เพิ่มสูงขึ้น และความคล้ายคลึงกันของพรรคการเมืองในแง่นโยบายทำให้ระบบการจัดตั้งหัวคะแนนซึ่งเป็นเครือข่ายการเมืองที่ไม่เป็นทางการมีความสำคัญมากขึ้นในการเลือกตั้งอินโดนีเซีย เครือข่ายนี้ถูกเรียกในภาษาการเมืองอินโดนีเซียว่า *"tim sukses"* ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับระบบหัวคะแนนในสังคมไทย โดย tim sukses เป็นเครือข่ายทางการเมืองเฉพาะกิจที่ผู้สมัครสร้างขึ้นในช่วงฤดูกาลหาเสียงเลือกตั้ง และเมื่อหมดช่วงการเลือกตั้ง เครือข่ายดังกล่าวก็อาจจะสลายตัวไปหรือเปลี่ยนหน้าที่ไปทำภารกิจอื่น เครือข่ายการหาเสียงนี้เป็นเครือข่ายส่วนตัวที่มีความจงรักภักดีกับผู้สมัคร มิได้สังกัดพรรคการเมือง ผู้สมัครเป็นผู้ออกเงินค่าใช้จ่ายและคัดสรรทีมงานด้วยตัวเอง โดยเน้นไปที่ผู้นำชุมชนหมู่บ้านที่มีอิทธิพลในท้องถิ่นนั้นๆ ยิ่งผู้สมัครมาจากคนนอกเขต tim sukses จะยิ่งมีความสำคัญเป็นทวีคูณเพราะพวกเขาคือผู้ที่จะแนะนำผู้สมัครให้คนในท้องถิ่นได้รู้จัก ผู้สมัครบางคนยอมรับว่าการมีเครือข่ายผู้นำชุมชนท้องถิ่นที่คนในท้องถิ่นยอมรับนับถือมาสนับสนุนการหาเสียงเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่ทำให้ชนะเลือกตั้งได้ หากปราศจากเครือข่ายดังกล่าว แม้ว่าจะมีเงินทุนจำนวนมากหรือมาจากตระกูลชั้นนำก็อาจสอบตกหรือแพ้การเลือกตั้งได้ (สัมภาษณ์ Tommy Prabowo 2561)

ปัจจัยเรื่องความเข้มแข็งของทีมหัวคะแนนและการแจกจ่ายผลประโยชน์เชิงวัตถุที่เป็นรูปธรรมในฤดูการหาเสียงเลือกตั้งกลายเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดชัยชนะในการเลือกตั้ง นอกเหนือไปจากปัจจัยที่นักวิชาการเคยใช้ในการอธิบายการเมืองอินโดนีเซีย อย่างปัจจัยเรื่องบทบาทของกลไกรัฐราชการ นโยบาย ความจงรักภักดีหรือความผูกพันที่ประชาชนมีต่อพรรค และอัตลักษณ์ทางศาสนาและชาติพันธุ์ โดยปัจจัยเหล่านี้เรียกในภาษาวิชาการว่าปัจจัยที่ไม่ได้อิงกับระบบอุปถัมภ์ (non-patronage-based factors)

ในบทความนี้ ผู้เขียนจะอธิบายให้เห็นว่าพรรคการเมืองของอินโดนีเซียได้รับผลกระทบจากระบบเลือกตั้งที่ถูกออกแบบใหม่ ระบบอุปถัมภ์และธนกิจการเมืองที่มีบทบาทมากขึ้น และสภาพแวดล้อมทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปจนทำให้พรรคการเมืองมีความอ่อนแอลง และขาดการแข่งขันในเชิงนโยบาย โดยจะอธิบายผ่านการเลือกตั้งทั่วไปของอินโดนีเซียในปี ค.ศ. 2014 และ 2019 ซึ่งความเข้าใจต่อพลวัตรของพรรคการเมืองและการเลือกตั้งในปัจจุบันของอินโดนีเซีย นอกจากจะช่วยให้คาดการณ์แนวโน้มอนาคตของการเมืองในอินโดนีเซียได้แล้ว ยังสามารถเป็นบทเรียนต่อการทำความเข้าใจและการออกแบบการปฏิรูปพรรคการเมืองและการเลือกตั้งของไทยได้เช่นกัน

ปัจจัยเชิงสถาบัน : ระบบเลือกตั้งและระบบพรรคการเมืองหลังยุคซูฮาร์โตจนถึงการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2014

ในการค้นหาระบบการเลือกตั้งแบบใหม่มาใช้หลังยุคการสิ้นสุดของระบอบอำนาจนิยมของซูฮาร์โต มีการถกเถียงอย่างเข้มข้นในหมู่ชนชั้นนำ นักวิชาการ นักการเมือง และเทคโนแครต โดยประธานาธิบดีบาคารุดดิน ยูซุฟ ฮาบีบี ได้ตั้งทีมขึ้นมาเขียนกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยในตอนแรกที่มกฎหมายดังกล่าวได้เสนอให้นำระบบเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียว (First Past the Post-FPTP) มาใช้ โดยในตอนนั้นมีพรรคการเมืองหลักอยู่ 3 พรรค คือ Golkar (ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลเดิมที่ทรงอิทธิพลในยุคซูฮาร์โต), PPP (United Development Party ซึ่งเป็นพรรคการเมืองแนวอิสลาม) และพรรค PDIP (Indonesian Democratic Party of Struggle ซึ่งเป็นพรรคที่มีประวัติการต่อสู้เพื่อประชาธิปไตย) ที่ถูกเชิญให้เข้าร่วมการพูดคุยและรับฟังความเห็นเพื่อสรรหาระบบเลือกตั้งใหม่ (Shin 2013) แต่บทบาทของพรรค PDIP จะค่อนข้างน้อย เนื่องจากสัดส่วนของคะแนนเสียงที่ต่ำ ในการประชุมครั้งนั้น พรรค Golkar เห็นด้วยกับระบบเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียว แต่พรรค PPP มองว่า ระบบดังกล่าวจะสร้างประโยชน์ให้แก่พรรค Golkar มากที่สุด เนื่องจากระบบเขตเดียวคนเดียวเน้นการหาเสียงที่เขตเลือกตั้งขนาดเล็กที่มีพื้นที่ชัดเจน และเป็นระบบที่เอาชนะกันด้วยเสียงข้างมาก หรือที่เรียกว่า *“ใครชนะได้หมด ใครแพ้เสียหมด”* พรรคที่แพ้ในเขตเลือกตั้งเพียงไม่กี่คะแนนเสียงจะไม่ได้รับการจัดสรรที่นั่งเลย ระบบแบบนี้จึงเอื้อประโยชน์ให้กับพรรคใหญ่

เนื่องจาก Golkar มีเครือข่ายความสัมพันธ์กับข้าราชการและผู้นำในท้องถิ่นที่แน่นหนา ซึ่งเป็นมรดกตกทอดมาจากยุคเผด็จการที่ยาวนานถึงสามทศวรรษและเป็นพรรคใหญ่ที่สุด พรรค PPP และ PDIP จึงมองว่าหากนำระบบเขตเดียวคนเดียวมาใช้จะทำให้พรรค Golkar ได้เปรียบเหนือพรรคอื่นๆ โดยพรรค PPP มองว่าพรรคของตนมีเครือข่ายในพื้นที่ที่เหนียวแน่นน้อยกว่า ดังนั้น ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อจะช่วยให้พรรคของตนได้ที่นั่งมากกว่าระบบเขตเดียวคนเดียว (Shin 2013: 101-119)

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าพรรค Golkar จะสนับสนุนระบบเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียว แต่ว่าพรรคก็ไม่ได้รู้สึกถึงความแตกต่างระหว่างระบบดังกล่าวกับระบบบัญชีรายชื่อมากนัก เพราะเชื่อมั่นว่าการเป็นพรรคใหญ่ที่มีฐานเสียงแน่นหนาจะทำให้พวกเขาชนะการเลือกตั้งได้แน่นอน ไม่ว่าจะใช้ระบบการเลือกตั้งแบบใด ในขณะที่พรรคการเมืองอื่นๆ มองเห็นประโยชน์ของการนำระบบบัญชีรายชื่อมาใช้เพราะเชื่อว่าพรรคขนาดกลางและขนาดเล็กจะแข่งขันได้มากกว่า ผลจากการเจรจาต่อรองระหว่างพรรคการเมืองต่างๆ ในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย ซึ่งพรรค Golkar เองสูญเสียความชอบธรรมในสายตาประชาชนอันเนื่องมาจากเป็นพรรคของรัฐบาลที่เพิ่งสูญเสียอำนาจไป ประกอบกับการที่พรรคประเมินว่าระบบเลือกตั้งแบบใดก็ตามไม่ได้แตกต่างกันมากนัก จึงเป็นที่มาของการฉันทามติของทุกฝ่ายในการนำระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อมาใช้ในท้ายที่สุด (Shin 2013: 119)

ในการเลือกตั้งครั้งแรกหลังยุคซูฮาร์โต ใน ค.ศ. 1999 ระบบเลือกตั้งอินโดนีเซียใช้ระบบ

บัญชีรายชื่อปิด ต่อมาใน ค.ศ. 2004 มีการนำระบบบัญชีรายชื่อกึ่งเปิด (semi-open list) มาใช้ คือ ผู้เลือกตั้งสามารถลงคะแนนให้ผู้สมัครในบัญชีรายชื่อหรือลงคะแนนให้พรรคก็ได้ โดยระบบนี้เปิดโอกาสให้ผู้สมัครที่อยู่ในลำดับที่ต่ำสามารถเป็นผู้แทนได้ หากพวกเขาได้คะแนนเท่ากับหรือมากกว่าสัดส่วนคะแนนขั้นต่ำที่พรรคหนึ่งๆ จำต้องได้รับในระบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งผลปรากฏว่ามีผู้สมัครเพียง 2 คน เท่านั้นที่ได้รับเลือกโดยเข้าตามเกณฑ์นี้ ต่อมาในการเลือกตั้ง ค.ศ. 2009 ระบบบัญชีรายชื่อแบบเปิดมากขึ้นถูกนำมาใช้ โดยมีการลดเกณฑ์ลงมา กำหนดให้ผู้สมัครที่ได้คะแนนเพียงร้อยละ 30 ของสัดส่วนคะแนนที่พรรคหนึ่งๆ จะได้รับการจัดสรรที่นั่งก็สามารถได้รับเลือก โดยไม่ต้องดูลำดับในบัญชีรายชื่อที่เขาถูกวางตัวไว้แต่แรก ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญตัดสินให้ระบบแบบนี้เป็นโมฆะ และแทนที่มันด้วยระบบบัญชีรายชื่อแบบเปิดอย่างสมบูรณ์ (Aspinall and Mada Sukmajati 2016: 13)

จึงกล่าวได้ว่า การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในระบบเลือกตั้งเกิดขึ้นใน ค.ศ. 2009 ที่มีการนำระบบบัญชีรายชื่อแบบเปิดอย่างสมบูรณ์มาใช้ (open-list PR) สำหรับการเลือกสภาผู้แทนระดับชาติและภูมิภาค ในระบบบัญชีรายชื่อแบบเปิดนี้ ผู้เลือกตั้งสามารถเลือกผู้สมัครที่เป็นปัจเจกบุคคลหรือจะเลือกพรรคก็ได้ในช่องบัญชีรายชื่อ ระบบแบบนี้ทำให้เกิดการแข่งขันภายในพรรคมากขึ้น และเป็นที่มาของการใช้เงินและการซื้อเสียงที่ดุเดือดรุนแรงขึ้นในการเลือกตั้งอินโดนีเซีย เพราะมันทำให้ผู้สมัครจากพรรคเดียวกันต้องแข่งขันกันเอง โดยวิธีที่จะทำให้ตัวเองแตกต่างและโดดเด่นจากผู้สมัครพรรคเดียวกันที่มีนโยบายและอุดมการณ์เหมือนกัน ก็คือ การให้ผลประโยชน์ตอบแทนที่เป็นรูปธรรมแก่ผู้เลือกตั้ง นำมาซึ่งการซื้อเสียงและแบบแผนการหาเสียงแบบเน้นตัวผู้สมัครมากกว่าพรรค (candidate-center campaigning)

แรงผลักดันที่นำมาสู่การใช้ระบบเลือกตั้งแบบเปิดมาจากความเชื่อว่าระบบบัญชีรายชื่อแบบเปิดจะทำให้ผู้นำพรรคและนายทุนพรรคครอบงำพรรคการเมืองหนึ่งๆ ได้ยากขึ้น เพราะประชาชนมีสิทธิเลือกผู้สมัครโดย *“ข้าม”* หรือไม่สนใจการจัดลำดับของชนชั้นนำในพรรคได้ โดยมีกระแสการวิพากษ์วิจารณ์ระบบบัญชีรายชื่อแบบปิดจากนักวิชาการ สื่อ นักกิจกรรมประชาธิปไตย และนักการเมืองบางส่วนว่าระบบดังกล่าวทำให้แกนนำพรรคมีอำนาจมากเกินไปจึงขาดความเป็นประชาธิปไตยในองค์กรพรรค และเปิดช่องให้เกิดการคอร์รัปชั่นในพรรคระหว่างแกนนำพรรคกับคนที่อยากลงสมัครในบัญชีรายชื่ออันดับสูง โดยมีการจ่ายเงินใต้โต๊ะให้กับแกนนำพรรค หรือกระทั่งบางพรรคถึงขั้นเปิดซื้อขายประมูลลำดับที่นั่งในบัญชีรายชื่อของพรรคเลยทีเดียว (สัมภาษณ์ Burhanuddin Muhtadi, 2561) อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการเปลี่ยนไปใช้ระบบบัญชีรายชื่อแบบเปิดที่ให้อิสระในการตัดสินใจกับผู้เลือกตั้งมากขึ้นกลับสร้างปัญหาอื่นๆ ตามมา ทั้งปัญหาการทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอ และปัญหาการซื้อเสียงที่เพิ่มสูงขึ้นดังที่จะชี้ให้เห็นจากผลการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2014 และ 2019

การเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรอินโดนีเซีย ปี ค.ศ. 2014 : ความนิยมส่วนบุคคล ระบบอุปถัมภ์ และระบบหัวคะแนน

ปี ค.ศ. 2014 เป็นปีที่มีการเลือกตั้งผู้แทนนิติบัญญัติครั้งที่ 4 ของประเทศนับจากสิ้นสุดระบอบซูฮาร์โต ประชาชนเข้าคูหาเพื่อเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 560 คน มีพรรคการเมืองลงแข่งขันทั้งสิ้น 12 พรรค บวกกับพรรคท้องถิ่นอีก 3 พรรค ที่แข่งขันเฉพาะในเขตเลือกตั้งในอาเจห์ ในแต่ละจังหวัดจะมีเขตเลือกตั้งจำนวนไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับจำนวนประชากร โดยแต่ละเขตเลือกตั้งมีสมาชิก 3-10 คน ทั้งนี้ อินโดนีเซียเป็นประเทศขนาดใหญ่ประกอบด้วย จังหวัดถึง 33 จังหวัด โดยจังหวัดที่เล็กที่สุดมีเพียง 1 เขตเลือกตั้ง (ซึ่งมีหลายจังหวัดด้วยกัน) ในขณะที่จังหวัดที่ใหญ่ที่สุดมี 11 เขตเลือกตั้ง ได้แก่ ชวาตะวันออกและชวาตะวันตก รองลงมา คือ ชวากลางที่มี 10 เขตเลือกตั้ง เพียง 3 เขตเลือกตั้งใหญ่นี้ก็มีจำนวน ส.ส. รวมกันถึง 255 ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ 45.5 ของที่นั่งทั้งหมดในสภา ฉะนั้น พรรคใดที่กุมคะแนนนิยมในชวาซึ่งเป็นศูนย์กลางอำนาจในทางการเมืองและสังคมวัฒนธรรมของประเทศได้ ก็มีโอกาสสูงที่จะชนะเลือกตั้ง

ในบรรดาพรรคทั้งหมด พรรคที่มีความนิยมและบทบาทสูงในการเลือกตั้งมี 4 พรรคด้วยกัน คือ พรรค PDI-P *(Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan)* นำโดยเมกาวตี ซูการ์โนบุตรี พรรค Golkar *(Partai Golongan Karya)* ซึ่งเป็นพรรคเก่าที่ครองอำนาจสมัยซูฮาร์โต พรรค Gerindra *(Partai Gerakan Indonesia Raya)* ของปราโบโว และพรรค PD *(Partai Demokrat)* ของอดีตประธานาธิบดีสุสีโล บัมบัง ยุทโดโยโน ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรค PDI-P ชนะการเลือกตั้งมาเป็นอันดับที่หนึ่ง แต่ได้คะแนนเสียงเพียงร้อยละ 18.95 น้อยกว่าที่พรรคตั้งเป้าไว้ (ที่ประมาณร้อยละ 30) ตามมาด้วยพรรค Golkar ที่ได้ 14.75 พรรค Gerindra ได้ 11.81 และพรรค PD ได้ร้อยละ 10.19 ส่วนพรรคอื่นๆ ได้เสียงกระจัดกระจายกันไปตั้งแต่ร้อยละ 1 ถึงร้อยละ 7 (http://nasional.kompas.com/read/2014/05/10/0014480/PDI-P.Pemenang.Pemilu.2014)

จากผลการเลือกตั้งพบว่าไม่มีพรรคใดได้เสียงข้างมากเด็ดขาด และพรรคที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุดก็ได้คะแนนคิดเป็นสัดส่วนไม่ถึงร้อยละ 20 นอกจากนั้น พรรคอันดับหนึ่งถึงสี่ได้คะแนนไม่ทิ้งห่างกันมากนัก สะท้อนภาวะที่ระบบพรรคการเมืองในอินโดนีเซียปัจจุบันเป็นระบบหลายพรรคที่กระจัดกระจาย (fragmented party system) และปราศจากพรรคหลักครอบงำ (dominant party) ทั้งนี้ พรรคที่ทำผลงานได้ดีขึ้นกว่าเดิมหากเปรียบเทียบกับผลการเลือกตั้งในปี 2009 คือ พรรค PDI-P และพรรค Gerindra ซึ่งทั้งสองพรรคมีตัวแทนผู้สมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดีที่โดดเด่นอย่างโจโกวีและปราโบโว ในขณะที่พรรคที่ทำผลงานได้น่าผิดหวังที่สุด คือ พรรค PD ของอดีตประธานาธิบดียุทโดโยโนที่ได้คะแนนลดลงจากการเลือกตั้งครั้งก่อนถึงร้อยละ 10.66 และทำให้ได้ที่นั่งลดลงจากเดิมถึงร้อยละ 87 ผลการเลือกตั้งครั้งนี้สะท้อนว่าการเลือกตั้งประธานาธิบดีกับสภานิติบัญญัติส่งผลกระทบซึ่งกันและกันอย่างมีนัยสำคัญ เหตุผลสำคัญที่พรรค PD ทำผลงานได้แย่ลงเป็นเพราะว่า หัวหน้าพรรค คือ ยุทโดโยโน

ไม่สามารถลงชิงชัยตำแหน่งผู้นำสูงสุดของประเทศได้อีก (ในขณะที่การเลือกตั้ง 2 ครั้งก่อนหน้านี้ คือ ปี 2004 และ ปี 2009 คะแนนนิยมของยุทโดโยโนช่วยฉุดคะแนนนิยมให้กับพรรค PD ในการเลือกตั้งสภาผู้แทน) (Stott 2014)

ความนิยมส่วนบุคคล ระบบอุปถัมภ์ และระบบหัวคะแนน

ในภาพรวมพบว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอินโดนีเซียในปี 2014 ถูกกำหนดด้วยอิทธิพลของการอุปถัมภ์ส่วนบุคคลของผู้สมัครมากขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจากระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อแบบเปิด และพลวัตทางเศรษฐกิจสังคม จึงพบรูปแบบการหาเสียงที่ผู้สมัครอาศัยความนิยมและเครือข่ายหัวคะแนนส่วนตัว มากกว่าองค์กรพรรคในการหาเสียง เน้นการแจกจ่ายสิ่งของและสร้างเครือข่ายการอุปถัมภ์มากกว่าการแข่งขันด้วยนโยบาย และแนวทางการหาเสียงที่สำคัญคือการลงพื้นที่พบปะผู้เลือกตั้งอย่างใกล้ชิดเพื่อสร้างความรู้จักมักคุ้น

ในการหาเสียงเลือกตั้ง พบว่ามีแนวทางใหม่ในการทำแคมเปญ คือ ผู้สมัครจากพรรคการเมืองใช้เทคนิคการลงพบปะเยี่ยมเยียนชุมชนโดยไม่นัดหมายล่วงหน้า (blusukan) แนวทางนี้เป็นที่นิยมมากเพราะ หนึ่ง ผู้ออกเสียงสามารถเห็นผู้สมัครในระดับใกล้ชิดมากขึ้นและสามารถเห็นบุคลิกลักษณะของคนที่จะมาเป็นผู้แทนของพวกเขา ในขณะที่แคนดิเดตเองก็สามารถใช้ช่วงเวลาเช่นนี้ในการแสดงออกถึงความห่วงใยต่อความกังวลของผู้ออกเสียง มีตัวอย่างมากมายในพื้นที่การเลือกตั้งต่างๆ ที่ชี้ชัดว่าแนวทางการหาเสียงเช่นนี้กลายเป็นบรรทัดฐานที่ผู้สมัครจากทุกพรรค (ไม่ว่าจะมีอุดมการณ์ต่างกันอย่างไร) ล้วนปฏิบัติเหมือนกันหมด เช่น ผู้สมัครจากพรรค PKB ที่หาเสียงเพื่อเป็นผู้แทนในตอนกลางของชวาได้เข้าร่วมการละหมาด การพูดคุยกลุ่มเล็กๆ กับชาวนา นักศึกษา และเดินแจกใบปลิวตามท้องถนนในชุมชน (Arifianto, Fionna and Njoto-Feillard 2015) ผู้สมัครหลายคนเชื่อว่า การหาเสียงรูปแบบนี้มีประสิทธิภาพที่สุดในการเข้าถึงผู้ออกเสียงในระดับรากหญ้า ผลการสำรวจก็ยืนยันความเชื่อนี้ว่าไม่ได้คลาดเคลื่อนแต่อย่างใด โดยผู้เลือกตั้งระบุว่าภาพลักษณ์บุคลิกของผู้สมัครและการแสดงออกซึ่งความใกล้ชิดกับชาวบ้านเป็นเกณฑ์แรกที่พวกเขาใช้ในการลงคะแนนเสียง โดยความใกล้ชิดกับชาวบ้านจะถูกพิจารณาจากหลายมิติ ได้แก่ ผู้สมัครอาศัยในชุมชนเดียวกันกับชาวบ้านหรือไม่ เข้าร่วมแคมเปญหาเสียงด้วยตัวเองหรือไม่ และตอบสนองต่อความกังวลหรือความต้องการของชุมชนอย่างจริงจังหรือไม่ ผู้เลือกตั้งส่วนใหญ่ระบุว่าพวกเขาให้ความสำคัญกับการมีปฏิสัมพันธ์แบบตัวต่อตัวกับผู้สมัครมากกว่าโฆษณาในทีวีและโปสเตอร์ตามท้องถนน (Paskarina 2016; Damanik 2016) อาจกล่าวได้ว่าค่านิยมเช่นนี้เป็นการแสดงออกซึ่งความต้องการของชาวบ้านที่ไม่ต้องการผู้แทนที่เข้าถึงยากและสัมผัสจับต้องไม่ได้แบบในอดีต โดยผู้ออกเสียงจำนวนมากบอกว่า ชอบนักการเมืองที่เข้าถึงง่ายและพูดภาษาชาวบ้านๆ และมาเยี่ยมเยียนพวกเขาด้วยความตั้งใจ ซึ่งพรรคการเมืองต่างๆ ก็พยายามคัดสรรผู้สมัครที่เป็นที่รู้จักและเป็นที่นิยมในท้องถิ่น เพราะเล็งเห็นว่าบุคลิกและชื่อเสียงของผู้สมัครนั้นสำคัญต่อการตัดสินใจของผู้เลือกตั้งมากกว่าปัจจัยอื่นๆ (สัมภาษณ์ Saur Hutabarat, 2561) และพรรคการเมืองตระหนักว่าในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น

ต่างจากการเลือกตั้งประธานาธิบดี คือ ผู้เลือกตั้งให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาในชุมชนท้องถิ่นมากกว่าประเด็นระดับชาติ (สัมภาษณ์ Kuskridho Ambardi, 2561)

การหาเสียงเช่นนี้ถูกเรียกว่าเป็นการเมืองแบบ *"ขายตรง"* ซึ่งต่างจากการเลือกตั้งครั้งก่อนๆ ที่พรรคการเมืองและผู้สมัครจะเน้นการจัดเวทีปราศรัยให้คนมาชุมนุมมากๆ ผ่านการจัดเวทีคอนเสิร์ตและความบันเทิงในรูปแบบอื่นๆ ในปี 2014 การทำแคมเปญแบบนี้ซึ่งประชาชนต้องเป็นฝ่ายเดินเข้าหาผู้สมัครลดน้อยลง ตรงกันข้าม ผู้สมัครจะต้องแข็งขันและเป็นฝ่ายเดินเข้าหาผู้ออกเสียงแทน (Arifianto, Fionna and Njoto-Feillard 2015) ในการเลือกตั้งปี 2014 นักการเมืองจะใช้เวลาการหาเสียงค่อนข้างนาน คือ ในช่วงหกเดือนสุดท้ายก่อนการเลือกตั้ง หรือบางคนเริ่มลงพื้นที่หาเสียงนานกว่านั้น ตั้งแต่ก่อนที่จะมีการประกาศการเลือกตั้ง โดยนักการเมืองจะเข้าร่วมการประชุมเล็กๆ ในหมู่บ้านหรือย่านเมืองทุกๆ วัน บ่อยครั้งจะเกิดขึ้นในช่วงกลางคืน คนที่เข้าร่วมก็จะประมาณสิบกว่าคนหรือมากสุดคือสองร้อยคน โดยจะมีการกินอาหารและใช้เวลาในการพูดคุย มีปฏิสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการ โอกาสนี้จะทำให้ประชาชนที่สังกัดชุมชนนั้นๆ ได้ขอหรือรับสิ่งของจากนักการเมืองด้วย (Aspinall 2014)

นอกจากปัจจัยด้านเศรษฐกิจสังคมและความชอบของประชาชน ปัจจัยสำคัญที่ทำให้รูปแบบการหาเสียงเน้นที่การแข่งขันระหว่างบุคลิกลักษณะตัวบุคคลมากขึ้น คือ ระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเปิด ระบบดังกล่าวสร้างแรงจูงใจอย่างเข้มแข็งต่อการใช้ทรัพยากรหาเสียงเพื่อตนเองมากกว่าเพื่อพรรค และนำไปสู่การแข่งขันกันเองภายในพรรคการเมืองที่เข้มข้น เกิดปรากฏการณ์ที่แคมเปญการหาเสียงในระดับชาติของพรรค กับแคมเปญการหาเสียงในพื้นที่ของผู้สมัครขัดแย้งกันหรือไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ผู้สมัครที่ต้องการรับประกันชัยชนะของพวกเขาในพื้นที่ จะพึ่งพิงนโยบายหาเสียงระดับชาติของพรรคเป็นหลักอย่างเดียวไม่ได้ เพราะบางกรณีนโยบายดังกล่าวอาจไม่ได้เป็นที่ชื่นชอบของชาวบ้านในจังหวัดที่พวกเขาลงแข่งขัน (สัมภาษณ์ Saur Hutabarat, 2561)

นอกจากนั้น การจะชนะเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อแบบเปิดนั้นหมายถึงว่า ผู้สมัครจะต้องได้เสียงมากกว่าผู้สมัครจากพรรคเดียวกันคนอื่นๆ ในเขตเดียวกัน ทำให้จุดเน้นเปลี่ยนจากแคมเปญในระดับพรรคการเมืองมาอยู่ที่แคมเปญส่วนตัว โดยผู้แทนจาก PKS รายหนึ่งในสุมาตราตอนใต้บอกว่า ผู้ออกเสียงตอนนี้ไม่ได้มองที่พรรคอีกต่อไป แต่มองที่ตัวผู้สมัคร ความรู้สึกแบบนี้สะท้อนออกมาจากทุกเขตเลือกตั้ง (Aspinall 2014) ในขณะที่ตัวแทนพรรค Nasional Demokrat Party ก็ให้ข้อมูลและความเห็นในทิศทางเดียวกัน โดยกล่าวว่า เขาเชื่อว่ามีผู้มีสิทธิเลือกตั้งประมาณร้อยละ 10-12 เท่านั้น ที่ให้ความสำคัญกับสังกัดพรรคของผู้สมัคร ที่เหลือจะให้ความสำคัญกับชื่อเสียงและคุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัครมากกว่า (สัมภาษณ์ Saur Hutabarat, 2561) ผู้สมัครจากพรรค Gerindra ให้สัมภาษณ์ในทิศทางเดียวกันว่าคุณสมบัติส่วนตัวรวมถึงชื่อเสียงของตระกูลของเธอในท้องที่เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เธอชนะเลือกตั้ง เพราะต้องยอมรับว่าพรรค Gerindra เป็นพรรคเกิดใหม่ที่ยังไม่ได้มีฐานแน่นหนาในชุมชน ผู้สมัครอย่างเธอจึงอาศัยเครือข่ายความสัมพันธ์ของครอบครัว

มาช่วยหาเสียง (สัมภาษณ์ Donna, 2561) นักข่าวที่เกาะติดการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรในปี 2014 อย่างใกล้ชิดสังเกตเห็นความเปลี่ยนแปลงในด้านแคมเปญหาเสียงอย่างชัดเจน กล่าวคือ รูปภาพส่วนตัวที่ขับเน้นความโดดเด่นของผู้สมัครปรากฏอยู่ทุกหนทุกแห่ง โดยกลบโลโก้หรือสัญลักษณ์ของพรรคการเมืองไปโดยสิ้นเชิง (สัมภาษณ์ Sita Dewi, 2561)

แน่นอนว่า ผู้สมัครคนเดียวไม่สามารถเยี่ยมได้ทุกชุมชนหรือไม่สามารถสร้างความสัมพันธ์ที่ผู้ออกเสียงจะรู้สึกดีด้วยได้บ่อยครั้ง จึงมีการพัฒนาระบบตัวแทนของผู้สมัคร หรือที่ในการเลือกตั้งของไทยเรียกว่าระบบ *"หัวคะแนน"* ขึ้นมาเป็นตัวกลาง ในการเมืองอินโดนีเซียระบบนี้ถูกเรียกว่า *"ซักเซส ทีม"* (tim sukses) โดยใจกลางหลักของทีมจะประกอบด้วยคนที่มีความใกล้ชิดกับผู้สมัครหรือเป็นญาติกัน และค่อยขยายตัวออกไปตามลำดับชั้น ซักเซส ทีม ของผู้สมัครที่มีความมั่งคั่งมากอาจจะมีจำนวนสูงถึง 3,000 คน โดยแต่ละคนจะต้องหาเสียงจากคนใกล้ตัวของพวกเขาประมาณ 5-50 เสียง และมีหน้าที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับผู้สมัครต่อผู้ออกเสียงในพื้นที่ นอกจากนั้น หน้าที่สำคัญก็คือ การแจกจ่ายสิ่งของหรือเงินแก่ผู้ออกเสียง สิ่งที่ ซักเซส ทีม จะได้เป็นการตอบแทนจากผู้สมัครมีหลากหลาย อาทิ เงินทอง สิ่งของ โบนัส หรือโครงการและสัญญาทางธุรกิจ

การสร้างทีมแบบนี้อยู่นอกโครงสร้างของพรรคการเมือง พรรคการเมืองกลายเป็นพื้นที่แห่งการแข่งขันระหว่างผู้แทนในพรรคการเมืองด้วยกัน ผู้สมัครแต่ละคนมุ่งลงสมัครในพื้นที่ที่ฐานเสียงของตนเองเข้มแข็ง บางคนใช้ฐานบ้านเกิดตัวเองในอินโดนีเซียนั้นเกือบทุกเครือข่ายทางสังคม (social network) สามารถถูกใช้เพื่อเป้าหมายการเลือกตั้งได้ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นเครือญาติ กลุ่มเพื่อน สมาคมศาสนา สมาคมกีฬา กลุ่มสตรีและเยาวชน (Darwin 2016)

ด้วยเหตุนี้ แคมเปญเลือกตั้งจึงมีใจกลางหลักอยู่ที่ระบบอุปถัมภ์ นโยบายถูกแทนที่ด้วยความสนใจต่อประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมสำหรับชุมชนหรือตัวของผู้เลือกตั้ง ทั้งนี้ รูปแบบของการอุปถัมภ์มีสามรูปแบบหลัก คือ หนึ่ง การให้ของที่เป็นประโยชน์ร่วมกัน (club goods) หรือการสร้างประโยชน์ในชุมชน เช่น การก่อสร้างหรือซ่อมแซมถนน หนทาง สิ่งก่อสร้าง สอง สิ่งของที่ให้ตอนที่ทำความรู้จักกัน เช่น เสื้อ พวงกุญแจ หนังสือ คัมภีร์ และสาม เงิน ซึ่งจะใช้ซื้อเสียงในสัปดาห์ก่อนการเลือกตั้งหรือตอนเช้าวันเลือกตั้งที่เรียกว่า *"การโจมตีตอนรุ่งสาง"* (dawn attack) อย่างไรก็ตาม เกิดความหวั่นเกรงว่าการจ่ายเงินรายหัวแบบนี้อาจจะไม่มีประสิทธิผลนักหากคู่แข่งขันรายอื่นจ่ายในอัตราที่สูงกว่า ดังที่พบข้อมูลว่า ซักเซส ทีม บางรายถึงกับคืนเงินให้แก่ผู้สมัครที่ตนทำงานให้เพราะสืบทราบมาว่าเงินในมือของฝ่ายตนน้อยกว่าของคนอื่น (Aspinall 2014: 96-110) การแจกจ่ายเงินยังต้องเผชิญกับความเสี่ยงเรื่องความซื่อสัตย์ของ ซักเซส ทีม เช่นกัน เนื่องจากบางคนทำงานให้ผู้สมัครมากกว่าหนึ่งคน แต่ไม่ว่าจะมีจุดอ่อนหรือข้อกังวลประการใด ผู้สมัครจำนวนมากยอมรับว่าการใช้เงินกลายเป็นปัจจัยสำคัญในการแพ้ชนะการเลือกตั้งในปัจจุบัน

กล่าวโดยสรุประบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อแบบเปิดได้บ่อนทำลายระบบพรรคและความสัมพันธ์ระหว่างผู้สมัครกับพรรคการเมือง ในส่วนของธนกิจการเมืองหรือการใช้เงินในการซื้อเสียงนั้น ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ

แบบเปิดได้ก่อให้เกิดผลกระทบที่ไม่ได้ตั้งใจหลายประการ (ความตั้งใจคือต้องการลดอิทธิพลของนายทุนชั้นนำของพรรคและเพิ่มทางเลือกให้ประชาชน) คือ หนึ่ง มันได้ขยายขอบเขตของการใช้เงิน แม้ว่าอิทธิพลของเงินจะปรากฏชัดตั้งแต่การเลือกตั้งปี 1999 แต่ตอนนี้ปริมาณเพิ่มสูงขึ้นและขยายวงกว้างมากขึ้น กระทั่งผู้สมัครจากพรรคการเมืองต่างๆ ยอมรับอย่างเปิดเผยกับผู้เขียนว่าการซื้อเสียงเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ (Fionna 2014; สัมภาษณ์ Ahmad Rofiq, 2561; สัมภาษณ์ Ace Hasam, 2561) สอง นักการเมืองต้องระดมทุนส่วนตัวจากนักธุรกิจและแหล่งอื่นๆ ที่นอกเหนือจากพรรคการเมืองเพื่อใช้จ่ายในการสร้างคะแนนนิยมส่วนตัว ทำให้เป็นภาระผูกพันที่ต้องตอบแทนผู้สนับสนุนทางการเงินเมื่อชนะเลือกตั้ง นำไปสู่การคอร์รัปชั่นที่สูงขึ้น ทั้งนี้ ความหย่อนยานของกฎหมายที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินในการหาเสียงในอินโดนีเซียนำไปสู่การบริจาคเงินจำนวนมากของประชาชนที่ไม่ได้ระบุตัวตนและบริษัทต่างๆ โดยเงินเหล่านี้ถูกนำไปใช้ในการรณรงค์ทั้งที่ถูกและผิดกฎหมาย (Mietzner 2015) สาม ระบบเลือกตั้งเช่นนี้ลดความสำคัญของการหาเสียงเชิงนโยบายไปสู่การเน้นการอุปถัมภ์ โดยมีตัวอย่างว่าผู้สมัครหลายรายที่มุ่งหาเสียงผ่านนโยบายต้องพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปี 2014 (Aspinall and Sukmajati 2016: 11-19) ประการสุดท้าย ระบบบัญชีรายชื่อแบบเปิดทำให้คุณภาพของผู้สมัครของพรรคการเมืองลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับระบบเดิม โดยทุกพรรคการเมืองมุ่งสรรหาผู้สมัครที่มีฐานะดีที่อุดหนุนการหาเสียงของตนเองได้เพื่อที่ทางพรรคจะไม่ต้องมีภาระรับผิดชอบสนับสนุนค่าใช้จ่ายในแคมเปญของผู้สมัคร จึงพบว่าผู้สมัครที่มีภูมิหลังเป็นนักธุรกิจเข้าสู่แวดวงทางการเมืองมากขึ้น โดยไม่มีนโยบายหรืออุดมการณ์ที่ชัดเจน นอกจากนั้น ยังเกิดปรากฏการณ์ที่ทุกพรรคแย่งชิงดึงตัวดารา นักร้อง นักกีฬา หรือ *“เซเลบริตี้”* ในวงการต่างๆ มาลงสมัครในพรรคของตน เพราะชื่อเสียงส่วนตัวของผู้สมัครมีความสำคัญมากขึ้นภายใต้ระบบบัญชีรายชื่อแบบเปิด (สัมภาษณ์ Burhanuddin Muhtadi, 2561)

ผลเสียของระบบเลือกตั้งดังกล่าว คือการทำลายความเข้มแข็งของพรรคการเมือง และทำให้เกิดการคอร์รัปชั่นและการซื้อเสียงมากขึ้น ทำให้มีข้อเสนอจากบางพรรคการเมืองและภาคประชาสังคมให้เปลี่ยนกลับไปใช้ระบบบัญชีรายชื่อแบบปิด แต่ข้อเสนอดังกล่าวก็ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากผู้นำพรรคการเมืองหลายพรรคพอใจกับระบบบัญชีรายชื่อเปิดแบบที่เป็นอยู่ เพราะทำให้แกนนำพรรคไม่ต้องออกเงินสนับสนุนผู้สมัคร ปล่อยให้เป็นภาระส่วนตัวของผู้สมัครแต่ละคน นอกจากนั้น พรรคการเมืองขนาดเล็กบางพรรคยังเล็งเห็นผลดีของระบบบัญชีรายชื่อแบบเปิดเพราะทำให้ทุกพรรคเข้มแข็งน้อยลง ทำให้พรรคขนาดเล็กแข่งกับพรรคขนาดใหญ่และพรรคเก่าแก่ได้ (สัมภาษณ์ Burhanuddin Muhtadiม 2561, สัมภาษณ์ Ace Hasam, 2561)

การเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรอินโดนีเซีย ปี ค.ศ. 2019 : ความต่อเนื่องและความท้าทายของการพัฒนาประชาธิปไตย

การเลือกตั้งครั้งนี้เกิดขึ้นในวันที่ 17 เมษายน 2562 โดยเป็นการเลือกตั้งพร้อมกันทั้งประเทศ และเลือกทั้งประธานาธิบดีและ

สภาผู้แทนราษฎรพร้อมกันในวันเดียว ซึ่งถือเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของประเทศ โดยฝ่ายที่สนับสนุนให้เปลี่ยนมาเป็นการลงคะแนนเสียงพร้อมกันทั่วประเทศ ให้เหตุผลถึงข้อดี 3 ประการ คือ ลดค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้ง ลดการซื้อเสียง และเพิ่มจำนวนผู้มาใช้สิทธิ ซึ่งในประเด็นสุดท้ายนี้ถือว่าประสบความสำเร็จ เพราะมีผู้เลือกตั้งมาใช้สิทธิออกเสียงถึงร้อยละ 81 สูงที่สุดในประวัติศาสตร์ของอินโดนีเซีย แต่ในแง่ลบก็ถูกวิจารณ์ว่าการจัดเลือกตั้งในวันเดียว ทำให้เกิดความยุ่งยากซับซ้อนมากเกินไปในการนับคะแนน มีบัตรเลือกตั้งหลายใบที่ประชาชนต้องลงคะแนน และทำให้เจ้าหน้าที่ทำงานหนักจนมีคนเสียชีวิตในการทำหน้าที่ถึง 569 คน (Arifianto 2019)

เมื่อพิจารณาในภาพรวมแล้ว พบว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งจัดการเลือกตั้งครั้งนี้ผ่านไปได้ด้วยดีอย่างน่าชื่นชม เมื่อพิจารณาจากจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงที่สูงถึง 192 ล้านคน และหน่วยเลือกตั้ง 800,000 หน่วยทั่วประเทศ

สำหรับการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร เป็นการชิงชัย 575 ที่นั่ง (เพิ่มจาก 560 ที่นั่งในการเลือกตั้งปี 2014) การเลือกตั้งครั้งนี้ถือว่ามีการแข่งขันสูงมากเพราะมีผู้สมัครทั้งหมดถึง 7,968 ราย คิดเป็นอัตราการแข่งขันประมาณ 14 คนต่อหนึ่งที่นั่ง โดยมีทั้งสิ้น 16 พรรคแข่งขันกัน ในจำนวนนี้มี 4 พรรคตั้งขึ้นใหม่ (2 พรรคตั้งโดยคนในครอบครัวอดีตประธานาธิบดีซูฮาร์โต ได้แก่ พรรค Berkarya และ Garuda อีกหนึ่งพรรคตั้งโดยนายทุนด้านสื่อสารมวลชน คือ พรรค Perindo) ผลการเลือกตั้งปรากฏว่ามี 9 พรรคได้เข้าสู่สภา และทั้ง 4 พรรคใหม่ล้มเหลวในการเลือกตั้งครั้งนี้ โดยไม่ได้เข้าสู่สภาแม้แต่ที่นั่งเดียว เนื่องจากได้คะแนนไม่ถึงเกณฑ์ขั้นต่ำ (threshold) ร้อยละ 4 ของคะแนนเสียงทั้งประเทศ การเพิ่มเกณฑ์ขั้นต่ำจากเดิมร้อยละ 3.5 เป็นร้อยละ 4 ในครั้งนี้ ทำให้พรรคหน้าใหม่เข้าสู่สภาได้ยากขึ้น และทำให้พรรคขนาดใหญ่ได้เปรียบ โดยเหตุผลหลักของการเพิ่มเกณฑ์ขั้นต่ำก็เพื่อไม่ให้มีพรรคการเมืองจำนวนมากเกินไปในสภา ซึ่งอาจนำไปสู่ความไร้เสถียรภาพทางการเมืองได้ (Arifianto 2019)

ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรค PDI-P ของโจโกวีชนะมาเป็นอันดับที่ 1 โดยได้คะแนนเสียงร้อยละ 19.33 ตามมาด้วยพรรค Gerindra ของปราโบโวที่ได้ร้อยละ 12.57 อันดับสาม คือ พรรค Golkar ซึ่งเป็นพรรคที่เคยเรืองอำนาจสมัยซูฮาร์โต ตามมาด้วยพรรค PKB ซึ่งเป็นพรรคในแนวทางอิสลามที่อิงอยู่กับองค์กรศาสนาขนาดใหญ่อย่างนาดาตุล อูลามา (Nahdlatul Ulama - NU) ที่เป็นอิสลามแบบชาตินิยมและสนับสนุนหลักการพหุนิยม ถัดไปในอันดับ 6 คือ พรรค Nasdem ซึ่งเป็นพรรคที่มีนายทุนสื่อสารมวลชนเจ้าของสถานีโทรทัศน์ยักษ์ใหญ่ MetroTV เป็นเจ้าของ โดยเจาะฐานเสียงคนรุ่นใหม่และชนชั้นกลางที่ไม่เคร่งศาสนา และพรรค PKS ซึ่งเป็นพรรคแนวทางอิสลามนิยมที่ได้รับอิทธิพลมาจากกลุ่ม Muslim Brotherhood ของอียิปต์ที่ต้องการให้ศาสนาอิสลามมีบทบาทสำคัญในสังคม (แต่ไม่ถึงขั้นเรียกร้องรัฐศาสนาแบบพรรคอิสลามสุดโต่งบางพรรค) ที่เหลือคือพรรคขนาดเล็กที่ได้สัดส่วนคะแนนไม่สูงมากนัก *(ดูตาราง 1)*

ตาราง 1 : ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอินโดนีเซียปี 2019

พรรค	คะแนน	ร้อยละ
PDIP	27,053,961	19.33
Gerindra	17,594,839	12.57
Golkar	17,229,789	12.31
PKB	13,570,097	9.69
Nasdem	12,661,792	9.05
PKS	11,493,663	8.21
Demokrat	10,876,507	7.77
PAN	9,572,623	6.84
PPP	6,323,147	4.52
Perindo	3,738,320	2.67
Berkarya	2,929,495	2.09
PSI	2,650,361	1.89
Hanura	2,161,507	1.54
PBB	1,099,848	0.79
PKPI	312,775	0.22
Garuda	702,536	0.05

ที่มา : *Lane (2019)*

จากผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สามารถวิเคราะห์แนวโน้มได้หลายประการดังต่อไปนี้

ประการแรก คนอินโดนีเซียยังคงนิยมเลือกพรรคการเมืองหลักที่ดำรงอยู่แต่เดิมมากกว่าพรรคการเมืองหน้าใหม่ ดังสะท้อนจากการที่ 4 พรรคการเมืองหน้าใหม่ ที่แม้จะมีผู้นำที่มาจากตระกูลการเมืองที่มีชื่อเสียงหรือนายทุนสื่อสารมวลชนที่มีเงินทุนสนับสนุนมาก ต่างก็ประสบความล้มเหลวในการได้รับเลือกตั้งเข้าสู่สภา นอกจากนั้น พรรคการเมืองขนาดเล็กยังทำผลงานได้อย่างน่าผิดหวัง

ประการที่สอง พรรคการเมืองที่แกนนำพรรคเป็นผู้สมัครชิงชัยประธานาธิบดียังคงมีความได้เปรียบเหนือพรรคการเมืองอื่น ดังที่เห็นได้ชัดจากพรรคที่ชนะเลือกตั้งอันดับหนึ่งและสอง คือ พรรค PDIP และ Gerindra ซึ่งมีแกนนำอย่างโจโกวีและปราโบโวแข่งขันกันในการเลือกตั้งประธานาธิบดี โดยทั้งสองพรรคยังคงได้คะแนนจากฐานเสียงที่เหนียวแน่นของตน ในขณะที่พรรค Demokrat ของอดีตประธานาธิบดีสุสีโล บัมบัง ยุทโดโยโน ทำผลงานได้ย่ำแย่ในครั้งนี้ คือ ได้คะแนนเพียงร้อยละ 7.7 ลดลงจาก 20.85 ในปี 2009

(ซึ่งยุทโดโยโนชนะเลือกตั้งประธานาธิบดี) และ 10.19 ในปี 2014 ทำให้เห็นว่าการแข่งขันเลือกตั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาผู้แทนมีผลกระทบซึ่งกันและกัน (Prihatini 2019)

ประการที่สาม ระบบอุปถัมภ์และการซื้อเสียงยังคงมีความสำคัญ โดยสาเหตุหลักคือ ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อแบบเปิดที่ยังคงใช้อยู่โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลง ซึ่งระบบดังกล่าวเอื้อให้เกิดการแข่งขันภายในพรรค และเน้นการแข่งขันที่ตัวบุคคลมากกว่านโยบายของพรรคดังที่กล่าวไปแล้วก่อนหน้านี้ แม้ว่าในการเลือกตั้งครั้งนี้จะมีผลสำรวจว่าการซื้อเสียงโดยตรงในลักษณะการแจกเงินจะลดลงบ้างเล็กน้อย แต่การเก็บข้อมูลจากภาคสนามชี้ว่าผลสำรวจดังกล่าวอาจจะไม่ได้สะท้อนความเป็นจริงในพื้นที่ เนื่องจากนักการเมืองมีรูปแบบการซื้อเสียงที่แนบเนียนมากขึ้น คือ แทนที่จะแจกเงินโดยตรงก็หันไปให้ในรูปแบบเงินอุดหนุนมัสยิด โรงเรียน สโมสรฟุตบอล หรือการซ่อมถนนในหมู่บ้านแทน (Aspinall and Berenschot 2019)

ประการที่สี่ แม้ว่าการแข่งขันในระดับประธานาธิบดี ประเด็นเรื่องอัตลักษณ์และศาสนาจะกลายเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญในครั้งนี้ แต่สำหรับการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรในระดับเขตประเด็นสำคัญในการแข่งขันยังคงเป็นประเด็นเรื่องเศรษฐกิจ คอร์รัปชั่น และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยที่ประเด็นศาสนานั้นมีความสำคัญรองลงมา และทำให้การเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรมีลักษณะที่ดุเดือดรุนแรงและแบ่งแยกแตกขั้วน้อยกว่าการเลือกตั้งประธานาธิบดีและยังสะท้อนว่าพรรคการเมืองส่วนใหญ่ในอินโดนีเซียยังมีลักษณะเป็นพรรคแบบ *“catch all party”* ที่มุ่งแสวงหาคะแนนจากฐานเสียงในวงกว้าง จับกลุ่มผู้เลือกตั้งหลายกลุ่ม และมีนโยบายที่ไม่แตกต่างกันมากนักในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม คือ เน้นการสร้างงาน พัฒนาเศรษฐกิจตามแนวทางทุนนิยม พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (Tapsell 2019)

การเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร 2019 สะท้อนว่าประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของอินโดนีเซียลงหลักปักฐานเป็นสถาบันการเมืองที่ได้รับการยอมรับจากพรรคการเมืองทุกพรรคและประชาชนทุกกลุ่ม แม้จะมีความชอบและอุดมการณ์ทางการเมืองต่างกัน 20 ปี นับจากการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย ประชาชนตื่นตัวทางการเมืองและใช้สิทธิเลือกตั้งสูงขึ้น และสนับสนุนกระบวนการเลือกตั้งให้มีความเข้มแข็ง ไม่ให้โดนทำลายหรือถูกบิดเบือน ไม่ว่าจะเป็นเลือกตั้งระดับชาติและท้องถิ่น ผลการสำรวจพบว่าแม้ประชาชนยังไม่ไว้ใจนักการเมืองและพรรคการเมือง แต่ก็ต้องการปรับปรุงคุณภาพของพรรคการเมืองให้ดีขึ้นและเข้มแข็งขึ้น ซึ่งเป็นสัญญาณที่ดีของการพัฒนาประชาธิปไตย

■■■



บรรณานุกรม

Arifianto, Alexander (2019), *"The New Indonesian Parliament: Who Won and What it Means," RSIS Commentary,* No.088 (7 May).

Arifianto, Alexander, Ulla Fionna and G. Njoto-Feillard, (2015), *"A Snapshot of the Campaigning in Indonesia's 2014 Legislative Elections,"* in Ulla Fionna (ed.), *Watching the Indonesian Elections 2014* (Singapore: ISEAS–Yusof Ishak Institute).

Aspinall, Edward (2014), *"Parliament and Patronage," Journal of Democracy,* 25: 4 (2014): 96-110.

Aspinall, Edward and Mada Sukmajati (2016), *"Patronage and Clientelism in Indonesia Electoral Politics,"* in Edward Aspinall and Mada Sukmajati (eds.), *Electoral Dynamics in Indonesia: Money Politics, Patronage and Clientelism at the Grassroots* (Singapore: NUS Press).

Aspinall, Edward and Ward Berenschot (2019), *Democracy for Sale: Elections, CLientelism, and the State in Indonesia* (Ithaca: Cornell University Press).

Aspinall, Edward, Diego Fossati, Burhanuddin Muhtadi, and Eve Warburton (2018), *"Mapping the Indonesian political spectrum," New Mandala,* 24 April 2018.

Damanik, Ahmad (2016), *"Medan, North Sumatra: Between Ethnic Politics and Money Politics,"* in Edward Aspinall and Mada Sukmajati (eds.), *Electoral Dynamics in Indonesia: Money Politics, Patronage and Clientelism at the Grassroots* (Singapore: NUS Press).

Darwin, Rizkika (2016), *"Bireuen, Aceh: The Aftermath of Post-conflict Politics and the Decline of Partai Aceh,"* in Edward Aspinall and Mada Sukmajati (eds.), *Electoral Dynamics in Indonesia: Money Politics, Patronage and Clientelism at the Grassroots* (Singapore: NUS Press).

Fionna, Ulla (2014), *"Vote-buying in Indonesia's 2014 Elections: the Other Side of the Coin," ISEAS Perspective* No. 35.

Lane, Max (2019), *"The 2019 Indonesian Elections: An Overview," ISEAS Perspective* No.49.

Mietzner, Marcus (2015), *"Dysfunction by Design: Political Finance and Corruption in Indonesia," Critical Asian Studies,* 47: 4 (587-610).

Paskarina, Caroline (2016), *"Bandung, West Java: Silaturahmi, Personalist Networks and Patronage Politics,"* in Edward Aspinall and Mada Sukmajati (eds.), *Electoral Dynamics in Indonesia: Money Politics, Patronage and Clientelism at the Grassroots* (Singapore: NUS Press).

Prihatini, Ella S. (2019), *"Biggest Winners and Losers in Indonesia's Legislative Elections," The Conversation,* 19 April.

Shin, Jae Hyeok (2013), *"Electoral System Choice and Parties in New Democracies: Lessons from the Philippines and Indonesia,"* in Dirk Tomsa and Andreas Ufen (eds.), *Party Politics in Southeast Asia Clientelism and Electoral Competition in Indonesia, Thailand and the Philippines* (Abingdon: Routledge).

Slater, Dan (2018), *"Party Cartelisation, Indonesian-Style," East Asia Forum,* 14 March.

Stott, David Adam (2014), *"Indonesia's Elections of 2014: Democratic Consolidation or Reversal?" The Asia-Pacific Journal,* 12: 10.

Tapsell, Ross (2019), *"The Polarization Paradox in Indonesia's 2019 Elections," New Mandala,* 22 March



สัมภาษณ์

Ace Hasam, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรค Golkar, 24 พฤษภาคม 2561, จาการ์ตา อินโดนีเซีย

Ahmad Rofiq, เลขาธิการพรรค Perindo, 22 พฤษภาคม 2561, จาการ์ตา อินโดนีเซีย

Burhanuddin Muhtadi, อาจารย์ประจำมหาวิทยาลัย Paramadina Graduate School and State Islamic University, จาการ์ตา อินโดนีเซีย

Djayadi Hanan, อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย Paramadina University, 24 พฤษภาคม 2561, จาการ์ตา อินโดนีเซีย.

Donna สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรค Gerindra, 25 พฤษภาคม 2561, จาการ์ตา อินโดนีเซีย

Kuskridho Ambardi, อาจารย์ประจำมหาวิทยาลัย Universitas Gadjah Mada, วันที่ 21 พฤษภาคม 2561, จาการ์ตา อินโดนีเซีย

Saur Hutabarat, ประธานสภาที่ปรึกษาพรรค, พรรค Nasional Demokrat Party, วันที่ 21 พฤษภาคม 2561, จาการ์ตา อินโดนีเซีย

Sita Dewi, บรรณาธิการหนังสือพิมพ์ Jakarta Post, 22 พฤษภาคม 2561, จาการ์ตา อินโดนีเซีย

Tommy Prabowo, เหรัญญิกพรรค Gerindra, 24 พฤษภาคม 2561, จาการ์ตา อินโดนีเซีย



การเตรียมพร้อมรับมือกฎหมายดิจิทัล : พัฒนาช่องทางการเข้าถึงข้อมูลการเมืองและการเลือกตั้ง

นายบุญเลิศ อรุณพิบูลย์

การเตรียมพร้อมรับมือกฎหมายดิจิทัล : พัฒนาช่องทางการเข้าถึงข้อมูลการเมืองและการเลือกตั้ง

นายบุญเลิศ อรุณพิบูลย์ [1]
ผู้อำนวยการฝ่ายบริการความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ

บทนำ

น่าจะถือได้ว่าประเทศไทยก้าวเข้าสู่ยุครัฐบาลดิจิทัล (Digital Government) อย่างเต็มตัวเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2562 ซึ่งเป็นหนึ่งในชุดกฎหมายดิจิทัลที่มีเจตนารมณ์เพื่อให้การบริหารงานและการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ มีการปรับตัวโดยนำเทคโนโลยีดิจิทัลที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะ มีการบูรณาการฐานข้อมูลของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานเข้าด้วยกัน เพื่อให้เป็นระบบข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ยกระดับการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐให้อยู่ในระบบดิจิทัล อันจะนำไปสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัลที่มีระบบการทำงานและข้อมูลเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานของรัฐอย่างมั่นคงปลอดภัย มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว เปิดเผยและโปร่งใส รวมทั้งประชาชนได้รับความสะดวกในการรับบริการและสามารถตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐได้

ในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนพรรคการเมืองต่างๆ ก็จะต้องยกระดับการบริหารงานและการให้บริการแก่ประชาชนให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 ด้วยเช่นเดียวกัน เนื่องจากตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำกับและควบคุมการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง และกำหนดให้การดำเนินกิจกรรมหรือกิจการของพรรคการเมืองต้องดำเนินการในหลายประการ เพื่อตอบสนองต่อประชาชน อาทิเช่น

มาตรา 23 (3) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง รวมตลอดทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการดำเนินงานขององค์กรอิสระอย่างมีเหตุผล

มาตรา 26 วรรคสาม ให้สำนักงานจัดให้มีระบบฐานข้อมูลพรรคการเมือง เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่พรรคการเมืองและประชาชนทั่วไป ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกำหนด

---

[1] *บุญเลิศ อรุณพิบูลย์ ผู้อำนวยการฝ่ายบริการความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ*

มาตรา 64 วรรคสอง ให้หัวหน้าพรรคการเมืองประกาศให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป ถึงจำนวนและที่มาของเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่ได้มาจากกิจกรรมดังกล่าว...

มาตรา 77 เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดมาตรการและวิธีการที่จำเป็นให้พรรคการเมืองปฏิบัติเพื่อให้การรับบริจาคของพรรคการเมืองเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เปิดเผยและตรวจสอบได้ และให้มีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของการบริจาคแก่พรรคการเมือง รวมทั้งให้มีอำนาจออกคำสั่งตามที่เห็นสมควรเพื่อให้พรรคการเมืองปฏิบัติให้เป็นไปโดยถูกต้อง

มาตรา 87 วรรคสอง พรรคการเมืองต้องเปิดเผยค่าใช้จ่ายในการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองไม่ว่าในรูปแบบใด ให้สมาชิกและประชาชนทราบเป็นการทั่วไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด

การเปิดเผยข้อมูลต่างๆ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 จึงต้องยกระดับการให้บริการให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 ทั้งการจัดทำระบบฐานข้อมูลพรรคการเมืองที่ต้องจัดเก็บข้อมูลต่างๆ ของพรรคการเมืองเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่พรรคการเมืองและประชาชนทั่วไป การปรับปรุงรูปแบบข้อมูลที่จะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ เพื่อให้สามารถนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ได้ตามหลักการของพระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันหากสืบค้นข้อมูลเปิดจากเว็บไซต์ศูนย์กลางข้อมูลเปิดภาครัฐ ด้วยคำค้น *“พรรคการเมือง”* รวมทั้ง *“ระบบภาษีไปไหน”* กลับไม่พบข้อมูลตามที่ควรจะปรากฏ ส่งผลให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่สามารถเข้าถึงและตรวจสอบข้อมูลต่างๆ ของพรรคการเมืองได้ ดังนั้น การดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคการเมืองต่างๆ ตลอดจนหน่วยงานภาครัฐ จำเป็นจะต้องศึกษาและกำหนดแนวทางการจัดทำและเปิดเผยข้อมูลภายใต้มาตรฐานเดียวกัน มีการบูรณาการร่วมกัน ในโอกาสนี้ จึงขอสรุปที่มา หลักการ และแนวทางที่จะต้องปฏิบัติต่างๆ ตามพระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมรับมือกับกฎหมายดิจิทัล

จาก พระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐบาลดิจิทัล เป็น พระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562

ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65 ได้บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว และในหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 ได้บัญญัติให้มีการดำเนินการ

ปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่างๆ ให้เกิดผลทั้งด้านการเมือง ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านกฎหมาย ด้านกระบวนการยุติธรรม ด้านการศึกษา ด้านเศรษฐกิจ และด้านอื่นๆ ซึ่งแผนปฏิรูปประเทศ ได้ประกาศให้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2561 และยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) ได้ประกาศให้มีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2561 มีผลทำให้หน่วยงานของรัฐที่ควบคุม และกำกับดูแลภารกิจในแต่ละด้าน ตามมาตรา 258 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็จะต้องดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) และแผนปฏิรูปประเทศดังกล่าว

เพื่อให้การดำเนินการเพื่อปฏิรูปประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนปฏิรูปประเทศ เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2560 รับทราบการดำเนินการเกี่ยวกับข้อเสนอแนะเพื่อการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินและการบริการประชาชนด้วยระบบดิจิทัลและร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐบาลดิจิทัล พ.ศ. .... ที่เสนอโดยสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ และได้มอบหมายให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย คณะกรรมการขับเคลื่อนและปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน คณะที่ 3 สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) (สรอ.) (ปัจจุบันคือสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) (สพร.)) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (ดศ.) เร่งรัดการพิจารณาขับเคลื่อนการดำเนินการตามข้อเสนอแนะเพื่อการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ซึ่ง สรอ. ก.พ.ร. และ ดศ. ได้ดำเนินการขับเคลื่อนร่างพระราชบัญญัติร่วมกับคณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วน

ต่อมาเมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2561 สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) ได้จัดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐบาลดิจิทัล พ.ศ. .... เพื่อนำข้อเสนอแนะและข้อคิดเห็นต่างๆ ไปประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อคณะรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2561 อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐบาลดิจิทัล พ.ศ. .... และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้รับความเห็นและข้อสังเกตของหน่วยงานต่างๆ ไปประกอบการพิจารณาด้วย ในการนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เพื่อพิจารณาร่างกฎหมาย ทั้งนี้ คณะกรรมการได้มีการเปลี่ยนชื่อร่างกฎหมายจาก *“ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐบาลดิจิทัล พ.ศ. ....”* เป็น *“ร่างพระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. ....”*

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ 19/2562 เป็นพิเศษ เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2562 ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. .... และได้ลงมติวาระที่ 3 เห็นสมควรประกาศใช้ร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายต่อไป โดยวันที่ 22 พฤษภาคม 2562 ราชกิจจานุเบกษาได้ประกาศให้พระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 23 พฤษภาคม 2562 เป็นต้นไป

การดำเนินการเพื่อตอบรับ พระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562

ในส่วนของการเตรียมการปรับปรุงการให้บริการของภาครัฐที่จะต้องเตรียมความพร้อมกับการสนองตอบต่อพระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 ผู้เขียนขอยกตัวอย่างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ก. ด้านการเมือง และ ข. ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และพรรคการเมือง จะต้องปฏิบัติดังนี้

ก. ด้านการเมือง

(1) ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง รวมตลอดทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รู้จักยอมรับในความเห็นทางการเมืองโดยสุจริตที่แตกต่างกัน และให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งและออกเสียงประชามติโดยอิสระปราศจากการครอบงำไม่ว่าด้วยทางใด

(2) ให้การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เพื่อให้พรรคการเมืองพัฒนาเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน มีกระบวนการให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริงในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง และการคัดเลือกผู้มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต และมีคุณธรรมจริยธรรม เข้ามาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

(3) มีกลไกที่กำหนดความรับผิดชอบของพรรคการเมืองในการประกาศโฆษณานโยบายที่มิได้วิเคราะห์ผลกระทบ ความคุ้มค่า และความเสี่ยงอย่างรอบด้าน

(4) มีกลไกที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและรับผิดชอบต่อประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ของตน

(5) มีกลไกแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองโดยสันติวิธีภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ข. ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

(1) ให้มีการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน

(2) ให้มีการบูรณาการฐานข้อมูลของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานเข้าด้วยกัน เพื่อให้เป็นระบบข้อมูลเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินและการบริการประชาชน

(3) ให้มีการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารงานของรัฐและแผนกำลังคนภาครัฐให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและความท้าทายใหม่ๆ โดยต้องดำเนินการให้เหมาะสมกับภารกิจของหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานที่แตกต่างกัน

(4) ให้มีการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานบุคคลภาครัฐเพื่อจูงใจให้ผู้มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงเข้ามาทำงานใน

หน่วยงานของรัฐ และสามารถเจริญก้าวหน้าได้ตามความสามารถและผลสัมฤทธิ์ของงานของแต่ละบุคคล มีความซื่อสัตย์สุจริต กล้าตัดสินใจและกระทำในสิ่งที่ถูกต้องโดยคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว มีความคิดสร้างสรรค์และคิดค้นนวัตกรรมใหม่ๆ เพื่อให้การปฏิบัติราชการและการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีมาตรการคุ้มครองป้องกันบุคลากรภาครัฐจากการใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมของผู้บังคับบัญชา

(5) ให้มีการปรับปรุงระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้มีความคล่องตัว เปิดเผย ตรวจสอบได้ และมีกลไกในการป้องกันการทุจริตทุกขั้นตอน

และจากพระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 จึงเป็นประเด็นสำคัญ เร่งด่วนที่หน่วยงานของรัฐจะต้องศึกษา วางแผน ปรับปรุงกลไกต่างๆ ของหน่วยงาน เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้างต้น ก้าวสู่การเป็นหนึ่งในหน่วยงานขับเคลื่อนประเทศไทยสู่รัฐบาลดิจิทัลอย่างเป็นรูปธรรม โดยต้องมีการดำเนินการดังต่อไปนี้

1. การนำระบบดิจิทัลที่เหมาะสมมาใช้ในการบริหารและการให้บริการของหน่วยงาน มีการใช้ระบบดิจิทัลอย่างคุ้มค่าและเต็มศักยภาพ ดังนั้น หน่วยงานก็คงจะต้องเริ่มจากการวิเคราะห์ฟังก์ชันการบริหารงาน และการให้บริการในปัจจุบันว่ามีการนำระบบดิจิทัลมาสนับสนุนใช้งานอย่างเหมาะสมแล้วหรือไม่ อย่างไร ระบบดิจิทัลที่เหมาะสมมีคุณลักษณะอย่างไร มีความเหมือนความแตกต่างจากระบบที่ใช้งานในปัจจุบันหรือไม่ อย่างไร และแผนการดำเนินการปรับปรุงระบบต้องดำเนินการอย่างไร

2. การพัฒนามาตรฐาน หลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับระบบดิจิทัล และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านดิจิทัลที่จำเป็น ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

3. การสร้างและพัฒนาระบบความมั่นคงปลอดภัยในการใช้ระบบดิจิทัลและมาตรการปกป้องคุ้มครองข้อมูลที่อาจกระทบถึงความมั่นคงหรือความเป็นส่วนตัวของประชาชนที่มีความพร้อมใช้และน่าเชื่อถือ

4. การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะที่หน่วยงานของรัฐจัดทำและครอบครองในรูปแบบและช่องทางดิจิทัล เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก มีส่วนร่วมและตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ และสามารถนำข้อมูลไปพัฒนาบริการและนวัตกรรมที่จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศในด้านต่างๆ

5. การรักษาวินัยการเงินการคลังภาครัฐและเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณให้เกิดความคุ้มค่าและเป็นไปตามเป้าหมาย โดยมีการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินความคุ้มค่าในการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามการบริหารงานภาครัฐและการจัดทำบริการสาธารณะผ่านระบบดิจิทัล รวมทั้งพัฒนาให้มีกลไกการใช้ข้อมูลเพื่อลดความซ้ำซ้อนและเกิดความสอดคล้องกับแผนงานและโครงการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐ การจัดทำแผนการดำเนินการของหน่วยงาน เพื่อตอบ 5 ข้อข้างต้น จึงถือว่าเป็นสิ่งต้องศึกษาและปรับปรุงกลไกหลากหลายกลไกในหน่วยงาน ทั้งนี้ในเนื้อหาฉบับนี้ขอนำเสนอใน 2 ประเด็นเป็นกรณีศึกษา ดังนี้

1) ระบบดิจิทัลที่เหมาะสม และมาตรฐาน หลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับระบบ

ดิจิทัล ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล เพื่อให้ข้อมูลที่ชัดเจนเป็นกรณีศึกษา

2) การสร้างโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมและตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ และสามารถนำข้อมูลไปพัฒนา บริการและนวัตกรรมที่จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศในด้านต่างๆ โดยการเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะที่หน่วยงานของรัฐจัดทำและครอบครองในรูปแบบและช่องทางดิจิทัล

ระบบดิจิทัลที่เหมาะสม และหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องมาตรฐานสากล

ระบบดิจิทัลที่เหมาะสม และหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องมาตรฐานสากล ที่น่าสนใจและชัดเจนมาก ได้แก่ กรณีการพิมพ์หนังสือราชการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526 ซึ่งตลอดเวลาที่ผ่านมามีหลักยึดการพิมพ์หนังสือราชการที่ใช้กันทั่วไป เช่น

> *"การย่อหน้าซึ่งใช้ในกรณีที่จบประเด็นแล้วจะมีการขึ้นข้อความใหม่ให้เว้นห่างจากระยะกั้นหน้า 10 จังหวะเคาะ การเว้นวรรคโดยทั่วไปเว้น 2 จังหวะเคาะ การขึ้นบรรทัดย่อหน้าใหม่ให้ ปัด 1 บิด 1"*

ซึ่งหลักการพิมพ์นี้เป็นการยึดจากหลักการพิมพ์ด้วยเครื่องพิมพ์ดีดมายาวนานมาก ทั้งๆ ที่การพิมพ์หนังสือราชการได้ปรับไปใช้โปรแกรมการพิมพ์งานในเครื่องคอมพิวเตอร์หรือที่เรียกว่าซอฟต์แวร์ประมวลผลคำ (Word Processor) เช่น Microsoft Word, OpenOffice.org Writer ดังนั้น การพิมพ์หนังสือราชการด้วยโปรแกรมการพิมพ์งานในเครื่องคอมพิวเตอร์ด้วยหลักข้างต้น จึงถือว่าไม่สอดคล้องกับ *"ระบบดิจิทัลที่เหมาะสม"* อย่างไรก็ตาม ในวันที่ 30 พฤศจิกายน 2553 ได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับคำอธิบายการพิมพ์หนังสือราชการภาษาไทยด้วยโปรแกรมการพิมพ์ในเครื่องคอมพิวเตอร์ที่น่าสนใจและถือว่าสอดคล้องกับ *"ระบบดิจิทัลที่เหมาะสม"*

> *"การย่อหน้าซึ่งใช้ในกรณีที่จบประเด็นแล้วจะมีการขึ้นข้อความใหม่ให้เว้นห่างจากระยะกั้นหน้า มีคำอธิบายใหม่จากเดิมให้เคาะ 10 จังหวะเคาะ ก็กำหนดใหม่เป็น ให้เว้นห่างจากระยะกั้นหน้า 2.5 เซนติเมตร การเว้นวรรคโดยทั่วไปเว้น 2 จังหวะเคาะ สามารถใช้คำสั่งแทรกสัญลักษณ์ (Insert Symbols) โดยเลือกอักขระพิเศษ (Special Character) เป็น Em-Space หรือช่องว่าง 2 เท่าแทนการเคาะ 2 เคาะ การขึ้นบรรทัดย่อหน้าใหม่ให้ ปัด 1 บิด 1 ก็ปรับเป็น 1 Enter + Before 6 pt"*

ระบบดิจิทัลที่เหมาะสมและหลักเกณฑ์ที่ได้มาตรฐานสากลอีกตัวอย่าง คือ การดำเนินการจัดทำข้อมูลเปิดภาครัฐ อันจะเป็นกลไกสำคัญที่สอดคล้องกับแนวทางการเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะที่หน่วยงานของรัฐจัดทำและครอบครองในรูปแบบและช่องทางดิจิทัล เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก มีส่วนร่วมและตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ และสามารถนำข้อมูลไปพัฒนาการให้บริการและสร้างนวัตกรรมที่จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศในด้านต่างๆ รวมทั้งกลไกเพื่อสนับสนุนการติดตาม ตรวจสอบ และ

ประเมินความคุ้มค่าในการดำเนินงาน การใช้ข้อมูลเพื่อลดความซ้ำซ้อน

วันที่ 24 มิถุนายน 2563 ราชกิจจานุเบกษา เผยแพร่ประกาศคณะกรรมการพัฒนารัฐบาลดิจิทัล เรื่อง มาตรฐานและหลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลเปิดภาครัฐในรูปแบบข้อมูลดิจิทัลต่อสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ในการเข้าถึงข้อมูล และกำหนดแนวทางและมาตรฐานให้หน่วยงานของรัฐจัดส่งหรือเชื่อมโยงข้อมูลดังกล่าวเปิดเผยแก่ประชาชน ณ ศูนย์กลางข้อมูลเปิดภาครัฐ (Open Government Data of Thailand) ที่เว็บไซต์ data.go.th



ภาพที่ 1 *เว็บไซต์ศูนย์กลางข้อมูลเปิดภาครัฐ (Open Government Data of Thailand) http://data.go.th*

ข้อมูลเปิดภาครัฐ คือ ข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยต่อสาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการในรูปแบบข้อมูลดิจิทัลที่สามารถเข้าถึงและใช้ได้อย่างเสรี ไม่จำกัดแพลตฟอร์ม ไม่เสียค่าใช้จ่าย เผยแพร่ ทำซ้ำ หรือใช้ประโยชน์ได้โดยไม่จำกัดวัตถุประสงค์ หรือสรุปได้ว่า คือ ข้อมูลภาครัฐที่ผ่านกระบวนการจัดลำดับชั้นความลับของข้อมูลแล้วว่าเป็น *"ข้อมูลสาธารณะ"* ผู้ใช้งานสามารถนำข้อมูลเหล่านี้ไปใช้งาน วิเคราะห์ หรือดัดแปลงได้ตามความต้องการ

ดังนั้น การเตรียมความพร้อมของหน่วยงานให้สามารถดำเนินการจัดทำข้อมูลเปิดภาครัฐในรูปแบบดิจิทัล จึงเป็นสิ่งที่หน่วยงานต้องศึกษา และนำมาปรับปรุงการทำงานของหน่วยงานอีกงานหนึ่ง เช่น การศึกษาทำความเข้าใจในประเด็นคุณลักษณะของข้อมูลเปิดภาครัฐในรูปแบบดิจิทัล

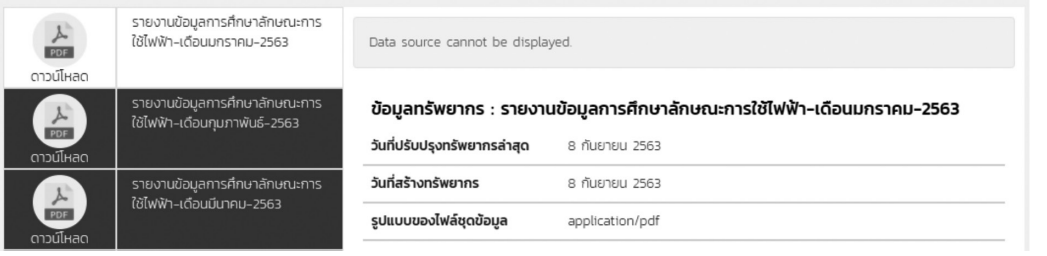
1. ข้อมูลเปิดต้องพร้อมใช้งาน และไม่เป็นข้อมูลส่วนบุคคล ข้อมูลความมั่นคง หรือมีข้อยกเว้นในการเปิดเผยข้อมูล การวางแผนการจัดทำข้อมูลเปิดภาครัฐจึงต้องศึกษาทั้งประเด็นเทคนิคในเรื่อง *"ความพร้อมใช้งาน"* และความเชื่อมโยงกับพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล / ระเบียบว่าด้วยความลับของราชการ

2. ข้อมูลที่ได้จากแหล่งข้อมูลโดยตรง ไม่มีการปรับแต่ง หรืออยู่ในรูปแบบข้อมูลสรุป

3. ข้อมูลต้องมีโครงสร้าง สามารถอ่านได้ด้วยเครื่อง และนำข้อมูลไปใช้งานต่อได้ หรือที่ตรงกับเทคนิคที่เรียกว่า Machine-Readable ข้อมูลในรูปแบบแฟ้มเอกสาร Excel หรือ CSV ถือว่าเป็นฟอร์แมตที่เหมาะสมที่สุด แต่ที่ผ่านมาข้อมูลในรูปแบบแฟ้มเอกสาร Word หรือ PDF เป็นรูปแบบที่มีการจัดทำและเผยแพร่มากที่สุด ดังนั้น กลไกสำคัญคือการเตรียมพร้อมในการให้ความรู้และปรับเปลี่ยนแนวทางการสร้างข้อมูลขององค์กร ตั้งแต่ขั้นตอนการสร้าง จนถึงการเผยแพร่ และเลิกการทำงานในแฟ้มเอกสาร Word หรือ PDF และปรับไปใช้แฟ้มเอกสาร Excel หรือ CSV

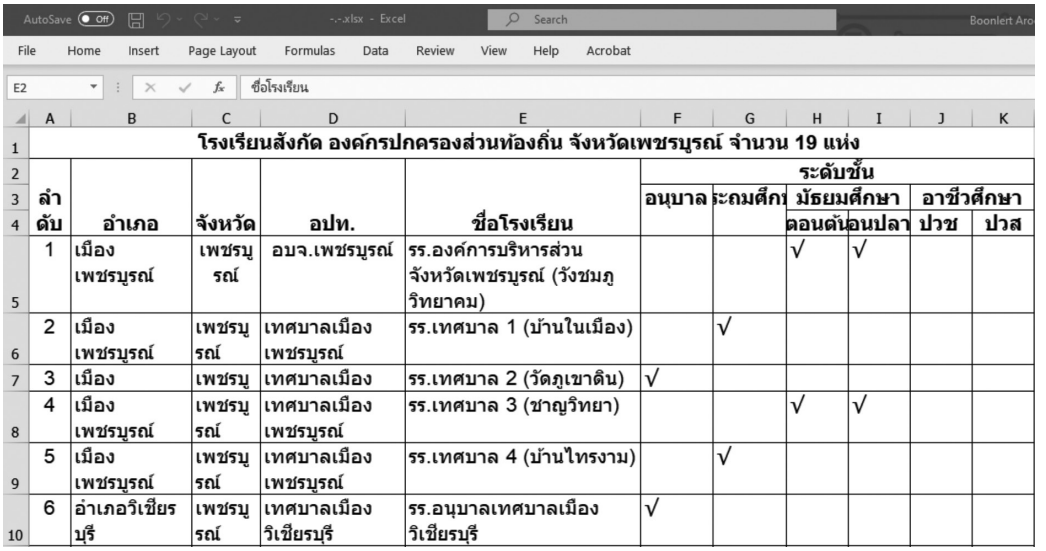
4. ข้อมูลต้องอยู่ในรูปแบบมาตรฐานเปิดที่สามารถใช้ได้หลายแพลตฟอร์ม และต้องไม่ถือครองกรรมสิทธิ์หลังจากนำข้อมูลเปิดไปใช้ประโยชน์

จากคุณลักษณะของข้อมูลเปิดภาครัฐในรูปแบบดิจิทัลข้างต้น จะพบได้ว่าข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐเผยแพร่ต่อสาธารณะผ่านเว็บไซต์มักจะอยู่ในรูปแบบแฟ้มเอกสาร PDF และยิ่งกว่านั้นหลายข้อมูลอยู่ในรูปแบบแฟ้มเอกสาร PDF ที่ได้จากการสแกน ซึ่งไม่สอดคล้องกับคุณลักษณะของข้อมูลเปิดภาครัฐในรูปแบบดิจิทัล



ภาพที่ 2 *แสดงข้อมูลที่เผยแพร่ในรูปแบบแฟ้มเอกสาร PDF*

และเมื่อเข้าไปสืบค้นข้อมูลเปิดในรูปแบบแฟ้มเอกสาร Excel ที่เผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ศูนย์กลางข้อมูลเปิดภาครัฐ กลับพบว่ามีข้อมูลในรูปแบบแฟ้มเอกสาร Excel ที่ไม่พร้อมใช้งานอยู่จำนวนมาก ด้วยไม่อยู่ในรูปแบบข้อมูลที่มีโครงสร้าง มีการปรับแต่งข้อมูลที่ส่งผลต่อการที่เครื่องเข้ามาอ่านและทำงานไม่ได้



	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
1	โรงเรียนสังกัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดเพชรบูรณ์ จำนวน 19 แห่ง										
2						ระดับชั้น					
3	ลำ					อนุบาล	ระถมศึก	มัธยมศึกษา		อาชีวศึกษา	
4	ดับ	อำเภอ	จังหวัด	อปท.	ชื่อโรงเรียน			ตอนต้น	ตอนปลา	ปวช	ปวส
5	1	เมือง เพชรบูรณ์	เพชรบูรณ์	อบจ.เพชรบูรณ์	รร.องค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ (วังชมภูวิทยาคม)			√	√		
6	2	เมือง เพชรบูรณ์	เพชรบูรณ์	เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์	รร.เทศบาล 1 (บ้านในเมือง)		√				
7	3	เมือง	เพชรบู	เทศบาลเมือง	รร.เทศบาล 2 (วัดภูเขาดิน)	√					
8	4	เมือง เพชรบูรณ์	เพชรบูรณ์	เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์	รร.เทศบาล 3 (ชาญวิทยา)			√	√		
9	5	เมือง เพชรบูรณ์	เพชรบูรณ์	เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์	รร.เทศบาล 4 (บ้านไทรงาม)		√				
10	6	อำเภอวิเชียรบุรี	เพชรบูรณ์	เทศบาลเมืองวิเชียรบุรี	รร.อนุบาลเทศบาลเมืองวิเชียรบุรี	√					

ภาพที่ 3 *แสดงข้อมูลที่เผยแพร่ในรูปแบบแฟ้มเอกสาร Excel ที่ไม่ถูกต้องตามคุณลักษณะของข้อมูลเปิด*

จากภาพที่ 3 จะเห็นได้ชัดว่า ข้อมูลถูกสร้างในลักษณะการปรับแต่งข้อมูล ดังนี้

1) ข้อมูล *“ลำดับ”*, *“อำเภอ”*, *“จังหวัด”*, *“ชื่อโรงเรียน”*, *“ระดับชั้น”*, *“มัธยมศึกษา”* และ *“อาชีวศึกษา”* เป็นการรวมเซลล์ (Merge Cells)

2) ข้อมูล *“ระดับชั้น”* เป็นข้อมูลในลักษณะหัวตาราง ซึ่งถือว่าเป็นการปรับแต่งข้อมูลลักษณะหนึ่ง

3) การให้ค่าข้อมูลใช้สัญลักษณ์พิเศษ คือ เครื่องหมายถูก ซึ่งนำไปประมวลผลยาก

การจัดเตรียมข้อมูลในลักษณะข้างต้นถือว่าเป็นการจัดเตรียมข้อมูลเพื่อการทำงาน และการนำเสนอ ซึ่งไม่ใช่คุณลักษณ์ของข้อมูลเปิด จากแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดเตรียมข้อมูลเปิดในรูปแบบแฟ้มเอกสาร Excel ที่รัฐนิวยอร์คจัดทำและเผยแพร่ ได้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการจัดเตรียมข้อมูลเปิดที่ถูกต้องด้วย Excel ไว้ดังนี้

1) แถวแรกให้ระบุด้วยชื่อฟิลด์ และระบุให้เป็นหน่วยย่อยที่สุด เช่น ชื่อ ก็แตกย่อยเป็น คำนำหน้า ชื่อ นามสกุล หรือที่อยู่ก็แตกย่อยเป็น บ้านเลขที่ ถนน ตำบล อำเภอ จังหวัด รหัสไปรษณีย์

2) รายการข้อมูลแรกห้ามแยกแถวกับแถวแรก

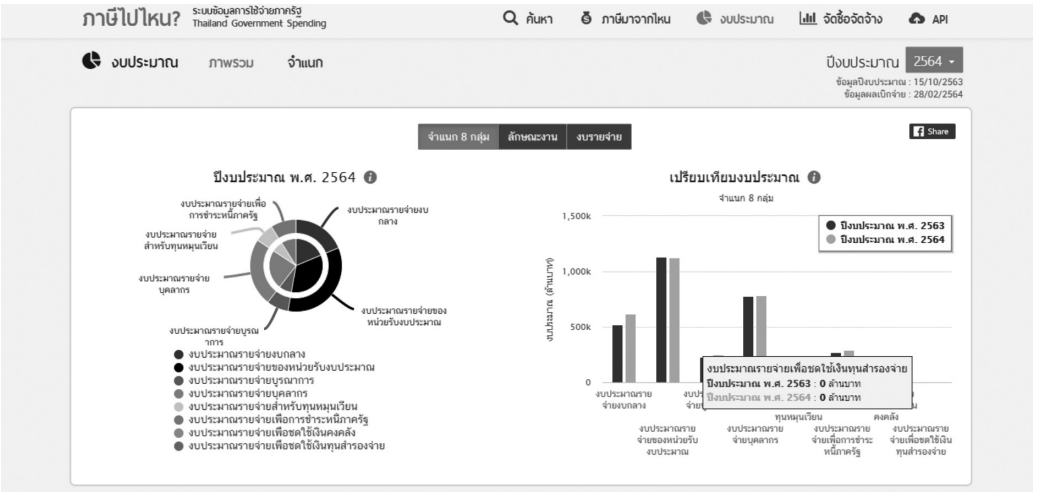
3) ห้ามจัดแต่งข้อมูล เช่น แยกคำคนละบรรทัด หรือ รวมเซลล์

ดังนั้น แนวปฏิบัติดิจิทัลที่ถูกต้องในการเตรียมข้อมูลเปิดภาครัฐที่ถูกต้องจึงมีความจำเป็นและเป็นประเด็นสำคัญที่จะต้องเร่งจัดทำและส่งต่อให้ผู้เกี่ยวข้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการสร้างข้อมูลของหน่วยงานต่อไป

การสร้างโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมและตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ

การดำเนินการเพื่อตอบรับ พระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 อีกเรื่องที่สำคัญมากๆ คือ การสร้างโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมและตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ และสามารถนำข้อมูลไปพัฒนาการให้บริการและการสร้างนวัตกรรมที่จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศในด้านต่างๆ โดยการเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะที่หน่วยงานของรัฐจัดทำและครอบครองในรูปแบบและช่องทางดิจิทัล

ทั้งนี้ ข้อมูลถือเป็นกุญแจสำคัญที่นำมาใช้สนับสนุนการดำเนินการกิจการต่างๆ รวมไปถึงการพัฒนาประเทศในทิศทางต่างๆ รวมถึงการนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาการให้บริการหรือต่อยอดนวัตกรรมต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลภาครัฐ ซึ่งมีข้อมูลเชิงลึกที่สามารถนำมาพัฒนาประเทศได้อย่างมหาศาล ดังนั้น ข้อมูลภาครัฐจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม และการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์จากข้อมูลจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อการขับเคลื่อนประเทศ ตัวอย่างน่าสนใจในการเปิดเผยข้อมูลตามภารกิจของหน่วยงรัฐที่ช่วยสร้างความโปร่งใส ได้แก่ ระบบภาษีไปไหน ซึ่งจัดได้ว่า *“เป็นจุดเริ่มต้น”* ในการเปิดเผยข้อมูลการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐพัฒนาต่อยอดในการบูรณาการข้อมูลร่วมกันระหว่างหน่วยงาน



ภาพที่ 4 *แสดงข้อมูลงบประมาณประจำปีจากระบบภาษีไปไหน*

บทส่งท้าย

จากที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งได้ยกกรณีตัวอย่างถึงการจัดการข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐที่จะต้องปรับตัวให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 แล้ว ในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีหน้าที่และอำนาจในการให้บริการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับพรรคการเมือง การเลือกตั้ง และการออกเสียงประชามติ ซึ่งมีความเชื่อมโยงและเกี่ยวข้องกับประชาชนทุกภาคส่วน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรับตัวและปรับปรุงการกำหนดรูปแบบตลอดจนการให้บริการเกี่ยวกับข้อมูลเหล่านั้นให้เป็นไปตามมาตรฐานที่รัฐกำหนด เพื่อทำให้การตรวจสอบ และการเชื่อมโยงข้อมูลภาครัฐสามารถบูรณาการร่วมกันได้ ประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ได้โดยไม่ต้องไปดำเนินการจัดทำข้อมูล หรือปรับแต่งข้อมูลใหม่โดยอาจอยู่ภายใต้แพลตฟอร์มร่วมกันของภาครัฐ หรือเป็นแพลตฟอร์มเฉพาะของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ย่อมทำได้ โดยอาจสรุปแนวทางการเตรียมพร้อมรับมือกับพระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 ได้ดังนี้

1. จัดทำแผนปฏิบัติการดิจิทัลให้สอดคล้องกับแผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัล

2. เตรียมความพร้อมในส่วนของโครงสร้างพื้นฐานเครือข่าย (Network Infrastructure) ทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์แม่ข่ายหลัก เครื่องคอมพิวเตอร์แม่ข่ายหลักเสมือน อุปกรณ์สำรองข้อมูล อุปกรณ์กระจายสัญญาณ ระบบและอุปกรณ์บริหารจัดการความมั่นคงปลอดภัยด้านสารสนเทศ เครือข่ายอินเทอร์เน็ต การเก็บรักษาข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์ เป็นต้น

3. จัดทำนโยบายการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ เพื่อกำหนดทิศทาง หลักการและกรอบของข้อกำหนดในการบริหารจัดการด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ และเพื่อป้องกันไม่ให้ระบบคอมพิวเตอร์และข้อมูลสารสนเทศของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งโดนบุกรุก ขโมย ทำลาย แทรกแซงการทำงาน หรือโจรกรรมในรูปแบบต่างๆ

4. จัดทำธรรมาภิบาลข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามมาตรฐานที่ภาครัฐกำหนด และมีความน่าเชื่อถือสามารถนำข้อมูลดังกล่าวเปิดเผยต่อสาธารณชนผ่านศูนย์กลางข้อมูลเปิดภาครัฐ และสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลกลางระหว่างภาครัฐ เพื่อให้นำไปใช้ประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะได้

5. ในส่วนการให้บริการแก่พรรคการเมือง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจพัฒนาระบบฐานข้อมูลพรรคการเมืองภายใต้แพลตฟอร์มที่มีอยู่ โดยร่วมมือกับพรรคการเมืองให้สามารถอำนวยความสะดวกในการดำเนินกิจการหรือกิจกรรมของพรรคผ่านช่องทางดิจิทัลมากยิ่งขึ้น

6. สร้างความรู้ความเข้าใจแก่พนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง ให้ปฏิบัติตามนโยบาย มาตรฐาน กรอบการดำเนินงาน ขั้นตอนการปฏิบัติงาน รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบคอมพิวเตอร์ได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม

นอกจากนี้ ในส่วนของพรรคการเมืองที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลต่างๆ ให้ประชาชนได้ร่วมตรวจสอบ ก็อาจจัดทำระบบบริหารข้อมูลของพรรค โดยอาจจัดทำเป็น Application บนโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบ Smart phone หรือจัดทำเป็น Web Application โดยกำหนดให้มีฟังก์ชันการสมัครสมาชิกพรรค การชำระค่าบำรุงพรรคการเมือง การรับบริจาคเงินของพรรคการเมือง หรือการเผยแพร่ข่าวสารประชาสัมพันธ์การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองให้ประชาชนได้รับทราบ ได้ร่วมตรวจสอบ และนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ได้ พร้อมกับสามารถแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดด้วย

กรณีตัวอย่างที่นำเสนอในบทความถือว่าเป็นตัวอย่างที่ต้องการนำเสนอในมิติ *“ระบบดิจิทัลที่เหมาะสม”* และมิติ *“หลักเกณฑ์ที่ได้มาตรฐานสากล”* ซึ่งหน่วยงานรัฐก็คงต้องละเลิกความรู้เดิม การทำงานแบบเดิม ศึกษาความรู้และแนวทางการทำงานใหม่ เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้ข้อมูลตามภารกิจของหน่วยงานที่ประชาชนสามารถเข้าถึง ใช้งาน และมีส่วนร่วมได้เต็มประสิทธิภาพ รวมทั้งประเด็น *“การสร้างช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชน การสร้างกลไกเพื่อตรวจสอบความโปร่งใส”* ในด้านต่างๆ โดยทั้งสองประเด็นเป็นสิ่งสำคัญเร่งด่วนที่ทุกหน่วยงาน โดยเฉพาะหน่วยงานรัฐต้องเร่งดำเนินการให้เกิดผลเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ดี ยังมีอีกหลายประเด็นในพระราชบัญญัตินี้ที่ต้องทำความเข้าใจ ศึกษา และนำมาปรับใช้งาน และขอนำเสนอในโอกาสต่อไป



บรรณานุกรม

พระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562.
http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/A/067/T_0057.PDF

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560.
http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%BB34/%BB34-20-2560-a0001.htm

มาตรฐานและหลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลเปิดภาครัฐ. (2562). สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) (สพร.). สืบค้น 10 มีนาคม 2564, จาก https://oldweb.dga.or.th/th/profile/2180/

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526.
http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2548/00171493.PDF

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.
http://www.krisdika.go.th/librarian/get?sysid=774606&ext=htm

สำนักนายกรัฐมนตรี. (2553). คำอธิบายการพิมพ์หนังสือราชการภาษาไทยด้วยโปรแกรมการพิมพ์ในเครื่องคอมพิวเตอร์. สำนักนายกรัฐมนตรี. สืบค้น 15 กุมภาพันธ์ 2564, จาก https://www.opm.go.th/opmportal/index.asp?pageid=1555&parent=1232&directory=12137&pagename=viewlink1

New York State Releases Enhanced Open Data Handbook. (2020, พฤษภาคม 11). New York State Office of Information Technology Services. https://its.ny.gov/press-release/new-york-state-releases-enhanced

ที่ปรึกษากองบรรณาธิการ

1. พันตำรวจเอก จรุงวิทย์ ภุมภา — เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง
2. นายแสวง บุญมี — รองเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง
3. นายกฤช เอื้อวงศ์ — รองเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง
4. นายณัฏฐ์ เล่าสีห์สวกุล — รองเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง
5. นายกิตติพงษ์ บริบูรณ์ — รองเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง
6. ร้อยตำรวจเอก ชนินทร์ น้อยเล็ก — รองเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง

รายชื่อกองบรรณาธิการ

1. นางสาวสุรณี ผลทวี — หัวหน้ากองบรรณาธิการ
   ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาการเมืองและการเลือกตั้ง
2. นางสายใจ หมั่นฝึกพันธ์ — ประจำกองบรรณาธิการ
   ผู้ตรวจการ
3. ร้อยตำรวจเอก มนูญ วิเชียรนิตย์ — ประจำกองบรรณาธิการ
   ผู้อำนวยการสำนักสนับสนุนงานสืบสวนสอบสวน
4. นายสมพล พรผล — ประจำกองบรรณาธิการ
   ผู้อำนวยการสำนักกิจการพรรคการเมือง
5. นางสาวอุไร มโนหรทัต — ประจำกองบรรณาธิการ
   ผู้อำนวยการสำนักสนับสนุนการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ
6. นายสาโรช ไพเราะ — ประจำกองบรรณาธิการ
   ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์
7. พันตำรวจโท วัชรินทร์ พิมพ์กะภีร์ — ประจำกองบรรณาธิการ
   ผู้อำนวยการสำนักบริหารทรัพยากรบุคคล
8. นางอุษณี ฉันทวรคุณ — ประจำกองบรรณาธิการ
   ผู้อำนวยการสำนักวินิจฉัยและคดี
9. ร้อยตำรวจเอก นิยม เพ็ชรโกมล — ประจำกองบรรณาธิการ
   ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมความเป็นพลเมือง
10. นางสาวพัชรินทร์ รัตนวิภา — ประจำกองบรรณาธิการ
    ผู้อำนวยการสำนักประชาสัมพันธ์
11. นายวิชาญ อนงค์ — ประจำกองบรรณาธิการ
    รองผู้อำนวยการสำนักวิจัยและวิชาการ รักษาการในตำแหน่ง
    ผู้อำนวยการสำนักบริหารการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ 1
12. นางจารุวรรณ เลิศไกร — ประจำกองบรรณาธิการ
    รองผู้อำนวยการสำนักพัฒนาบุคลากร รักษาการในตำแหน่ง
    ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาบุคลากร
13. นางสาวชุลีพร ชาญใบพัด — ประจำกองบรรณาธิการและเลขานุการ
    ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและวิชาการ
14. นางฐิติมา วรรณวิมลกุล — ประจำกองบรรณาธิการและผู้ช่วยเลขานุการ
    ผู้อำนวยการฝ่ายสารนิเทศและเผยแพร่ สำนักวิจัยและวิชาการ
15. นายวีรศักดิ์ เกษมมัสสุ — ประจำกองบรรณาธิการและผู้ช่วยเลขานุการ
    นักจัดการงานทั่วไปชำนาญการ สำนักวิจัยและวิชาการ
16. นางภัคนินทร์ สิทธิจินดารักษ์ — ประจำกองบรรณาธิการและผู้ช่วยเลขานุการ
    นักวิชาการเงินและบัญชีชำนาญการ สำนักวิจัยและวิชาการ
17. นางสาวศิริวรรณ กนกวรรณจำรัส — ประจำกองบรรณาธิการและผู้ช่วยเลขานุการ
    นักจัดการงานทั่วไปปฏิบัติการ สำนักวิจัยและวิชาการ

ISSN : 2697-5319

พิมพ์ที่ **บริษัท วิสม่า เอเชีย จำกัด**

Tel. 02 353 1488 (อัตโนมัติ) Fax. 02 233 8867

ขอเชิญส่งบทความเพื่อคัดเลือกตีพิมพ์ใน วารสารสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

รูปแบบบทความ (ความยาว 10–15 หน้ากระดาษ A4)

- บทความวิจัย
- บทความวิชาการ
- บทความปริทัศน์
- บทวิจารณ์หนังสือ

ผู้เขียนบทความสามารถส่งต้นฉบับบทความในช่องทางต่าง ๆ ดังนี้

- ส่งในรูปแบบเอกสารได้ที่ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
  อาคารรัฐประศาสนภักดี ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ
  เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
  เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210
- ส่งในรูปแบบไฟล์เอกสาร ทาง E-mail : academic@ect.go.th

สอบถามรายละเอียด : สำนักวิจัยและวิชาการ สถาบันพัฒนาการเมืองและการเลือกตั้ง
โทร 0 2141 9088 โทรสาร 0 2143 8524 - 5

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

อาคารรัฐประศาสนภักดี ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
www.ect.go.th

ดาวน์โหลด รายละเอียดที่นี่

Scan me