

การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับมติของพรรคการเมือง



นายอุดม หมีเทศ



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

พ.ศ. 2542

ISBN 974-281-373-6

MEMBERS OF THE PARLIAMENT : PERFORMING THEIR
DUTIES AND TOEING THE POLITICAL PARTIES' LINES



UDOM MEETHET

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

For the Degree of Master of Laws

Department of Laws

Graduate School Dhurakijpundit University

1999



ใบรับรองวิทยานิพนธ์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

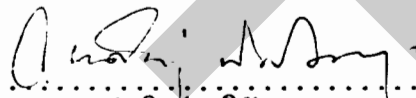
ชื่อวิทยานิพนธ์ การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับมติของพรรคการเมือง

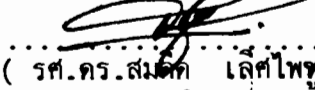
โดย นายอุดม หมีเทศ
สาขาวิชา นิติศาสตร์

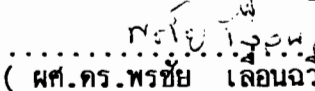
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์


อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม ผศ.ดร.พรชัย เลื่อนฉวี

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

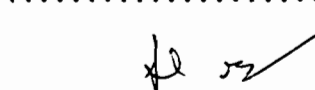

..... ประธานกรรมการ
(ศ.ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒมกุล)


..... กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์
(รศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์)


..... กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม
(ผศ.ดร.พรชัย เลื่อนฉวี)



..... กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
(ดร.พรพันธ์ พาลุสุข)

..... กรรมการ


..... กรรมการผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย

(รศ.ดร.มนตรี รูปสุวรรณ)

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว


..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ดร.พรพันธ์ พาลุสุข)

วันที่ 28 เดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2542

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้มิใช่เกิดจากความรู้ความสามารถของผู้เขียนแต่โดยเพียงลำพังเท่านั้น แต่สำเร็จลงได้ด้วยความอนุเคราะห์จากท่านผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่าน รองศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าของท่านรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ควบคุมดูแลการทำวิทยานิพนธ์ โดยให้ความรู้ คำแนะนำ แนวทางการเขียน และข้อคิดเห็นต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์ ตลอดจนตรวจทานแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี และขอขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ท่านอาจารย์ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข และท่าน รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ ที่ได้กรุณาคอยให้คำแนะนำมาตลอดและได้สละเวลามาเป็นประธานกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในการสอบวิทยานิพนธ์ด้วย

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา และญาติพี่น้องทุกคนในครอบครัวที่ให้การสนับสนุน และให้กำลังใจในการศึกษามาโดยตลอด นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณพ่อนันท์ เขตต์กัน คุณศรีอรุณ ตะโคตม และคุณกาญจน์ วรกุล ซึ่งมีส่วนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่า และมีประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าของผู้สนใจ ผู้เขียนขออุทิศให้แก่บุพการี และผู้มีพระคุณทุกท่าน ส่วนความผิดพลาดและข้อบกพร่องใดๆ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

อุดม หนีเทศ

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย

ง

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ

จ

กิตติกรรมประกาศ

ฉ

สารบัญตาราง

ญ

บทที่

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิทยานิพนธ์

2

สมมติฐานของวิทยานิพนธ์

2

ประโยชน์ที่จะได้จากการศึกษา

3

ลักษณะและขอบเขตการศึกษา

3

1. ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับพรรคการเมืองและอำนาจหน้าที่
ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

4

1.1 ความหมายและหน้าที่ของพรรคการเมือง

4

1.2 อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

11

ก. อำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

12

ข. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

13

ค. ข้อจำกัดการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

18

2. ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในต่างประเทศ

22

2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน
ประเทศอังกฤษ

22

ก. โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของพรรคการเมืองประเทศอังกฤษ

26

ข. การควบคุมอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศอังกฤษ

30

2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน
ประเทศเยอรมันนี

34

ก. โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของพรรคการเมืองประเทศเยอรมันนี

37

ข. การควบคุมอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดย
พรรคการเมืองประเทศเยอรมันนี

40

| | | |
|-----|--|----|
| 3. | ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย | 47 |
| 3.1 | บทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร | 48 |
| ก. | ความเป็นมาของบทบัญญัติที่บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง | 49 |
| ข. | ผลในทางกฎหมายของการบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง | 50 |
| 3.2 | กฎหมายพรรคการเมืองที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร | 52 |
| ก. | ความเป็นมาของกฎหมายพรรคการเมืองที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร | 52 |
| ข. | สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สิ้นสุดลงเมื่อไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคการเมือง | 61 |
| ค. | กรณี พรรคมีมติให้พ้นจากสมาชิกพรรคการเมือง ส่งผลต่อสถานะการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร | 62 |
| 3.3 | ข้อบังคับและมติพรรคการเมืองที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร | 66 |
| ก. | ข้อบังคับพรรคการเมืองที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร | 67 |
| ข. | มติพรรคการเมืองเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร | 71 |
| 4. | วิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายความไม่เป็นอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับมติพรรคการเมือง | 76 |
| 4.1 | ปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับมติของพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนปี พ.ศ. 2540 | 76 |
| ก. | ปัญหาที่เกิดขึ้นจากคำวินิจฉัยการนำรัฐธรรมนูญ ก่อนปี พ.ศ. 2540 บังคับใช้ในความไม่เป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับมติของพรรคการเมือง | 76 |

| | |
|---|-----|
| ข. วิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำรัฐธรรมนูญ ก่อน พ.ศ. 2540 มา บังคับใช้ในความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรกับมติของพรรคการเมือง | 90 |
| 4.2 ปัญหาข้อกฎหมายในความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 | 94 |
| ก. ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาบังคับใช้ในความ เป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับมติของ พรรคการเมือง | 96 |
| ข. วิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้น จากการนำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาบังคับ ใช้ในความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับมติของพรรคการเมือง | 103 |
| 5. แนวทางแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับมติ ของพรรคการเมือง | 111 |
| 5.1 การจัดโครงสร้างองค์กรและการดำเนินการของพรรคการเมืองตามข้อบังคับ และมติพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เปลี่ยนไป | 112 |
| 5.2 การกำหนดเงื่อนไขแห่งความผิดและหลักเกณฑ์ในการกำหนดให้สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรปฏิบัติตามมติพรรคการเมือง | 123 |
| 5.3 มาตรการลงโทษที่เหมาะสมของพรรคการเมืองต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร | 127 |
| ก. ตัดสิทธิบางประการโดยไม่สนับสนุนบทบาททางด้านการเมือง | 128 |
| ข. ไม่แต่งตั้งดำรงตำแหน่งทางการเมือง | 128 |
| ค. ไม่แต่งตั้งเป็นตัวแทนพรรคการเมืองในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร | 129 |
| ง. ไม่รับรองในการให้เสนอกฎหมาย | 130 |
| จ. ไม่สนับสนุนให้อภิปรายในสภา | 130 |
| 6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ | 132 |
| บรรณานุกรม | 137 |
| ประวัติผู้เขียน | 142 |

สารบัญตาราง

| ตารางที่ | หน้า |
|---|------|
| 1. ตารางแสดงเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร | 21 |
| 2. แผนภูมิการจัดองค์การของพรรคแรงงานของอังกฤษ | 24 |
| 3. แผนภูมิการจัดองค์การของพรรคอนุรักษนิยมของอังกฤษ | 25 |
| 4. ตารางบทลงโทษสมาชิกพรรคการเมืองที่ไม่ปฏิบัติตามมติของพรรคการเมือง | 74 |

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พรรคการเมือง เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบรัฐสภา ทั้งนี้เพราะการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะต้องมีกลุ่มของบุคคลที่รวมกันขึ้นมา เนื่องจากความคิดเห็นทางการเมืองเศรษฐกิจ และสังคมคล้ายคลึงกันและมีการแข่งขันทางการเมืองโดยวิถีทางแห่งระบอบประชาธิปไตย เพื่อจะต่อรองผลประโยชน์ต่าง ๆ และช่วงชิงอำนาจในการเป็นรัฐบาลกลุ่มของบุคคลดังกล่าวได้แก่ พรรคการเมืองนั่นเอง พรรคการเมืองนั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากเสรีภาพและความเสมอภาคของมนุษย์ที่พยายามจะต่อรองผลประโยชน์ทางการเมืองเศรษฐกิจ และสังคม เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนส่วนใหญ่มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ และในขณะเดียวกันก็มุ่งหวังที่จะเข้าไปเป็นรัฐบาล เพื่อผลักดันให้มีการนำนโยบายของพรรคตนออกมาปฏิบัติ นอกจากนั้นการมีพรรคการเมืองที่แข่งขันกันมากกว่าหนึ่งพรรคก็ยิ่งทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกว่าเสรีภาพ และความเสมอภาคของเขานั้นมีพรรคการเมืองเป็นเครื่องประกันมิให้มีอำนาจทางการเมืองที่ไม่หวังดีต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเปลี่ยนแปลงการปกครองไปตามระบอบที่คนต้องการ อันนอกเหนือไปจากวิถีทางแห่งระบอบประชาธิปไตย จึงเท่ากับว่าพรรคการเมืองนั้นเป็นสัญลักษณ์และเครื่องช่วยให้การเมืองพัฒนาไปตามแนวทางของอุดมการณ์ประชาธิปไตย

ยิ่งไปกว่านั้น พรรคการเมืองยังเป็นกลไกที่จะคอยแก้ไขความขัดแย้งของบุคคลที่มีความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่แตกต่างกันมาก ซึ่งจำเป็นที่จะต้องมีการประสานแนวความคิดที่แตกต่างกันนี้ โดยอาจมีการจัดตั้งพรรคการเมือง กำหนดนโยบายในด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคมในแนวทาง ความเชื่อของตน มีการโฆษณาแนวทางนั้น ๆ ต่อประชาชน เพื่อแข่งขันกับแนวทางของพรรคอื่น ๆ ตามระบอบประชาธิปไตยในการพัฒนาทางการเมือง พรรคการเมืองก็ยังมีบทบาทอย่างมากในอันที่จะทำให้ประชาชน ได้รับประโยชน์จากการกำหนดนโยบายของพรรคมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ไม่ว่าจะเป็นพรรครัฐบาลหรือพรรคฝ่ายค้าน

ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันของพรรคการเมือง ซึ่งดูจะเป็นเสมือนอุปสรรคหรือที่อาจจะเรียกได้ว่าเป็น " หนามทิ่มแทงใจ " ของพรรคการเมือง และผู้บริหารของพรรคการเมือง ก็คือปัญหาของด้านโครงสร้างของพรรคการเมือง โดยเฉพาะปัญหาของสมาชิกพรรคการเมือง เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรฉบับปัจจุบัน พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2541 ได้กำหนดให้พรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัด

พรรคการเมือง ปัญหาในด้านการจัดองค์กรบริหารพรรคการเมืองก็คือ ปัญหาความขัดแย้งไม่ว่าด้านอุดมการณ์ หรือผลประโยชน์ ทำให้การพรรคการเมืองที่นักการเมืองนั้นสังกัดอยู่ ไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมอันเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินนโยบายของพรรคได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่นกรณีกลุ่ม 12 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคประชากรไทย เป็นต้น การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องอยู่ในมติของพรรคการเมืองทำให้ทำงานไม่อิสระ และการฟื้นฟูสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดให้ ถ้าฟื้นฟูสมาชิกภาพจากพรรคการเมืองทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดด้วย ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนไม่มีความเป็นอิสระไปขัดกับมติพรรคทำให้พรรคการเมืองนำมติพรรคมาอ้างในการบีบสมาชิกออกจากพรรคทำให้สมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงด้วย

โดยเงื่อนไขและวิธีการที่พรรคการเมืองลงมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากสมาชิกพรรคมิได้กำหนดไว้ให้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมือง เพื่อให้ทุกพรรคการเมืองปฏิบัติต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคด้วยความเป็นธรรม มีระบบตรวจสอบและให้เป็นบรรทัดฐานเหมือนกันทุกพรรคการเมือง

ข้อบังคับพรรคการเมืองไปตัดสิทธิ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แล้วไม่ได้

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิทยานิพนธ์

เพื่อศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และบทบาทของพรรคการเมืองในการควบคุมและลงโทษสมาชิกพรรคที่สังกัดพรรคการเมือง ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด และกฎหมายพรรคการเมืองในเรื่องการควบคุมพฤติกรรม และความเป็นวินัยของสมาชิกพรรคการเมืองพร้อมทั้งพิจารณาถึงบทลงโทษแก่สมาชิกหรือพรรคการเมืองนั้น ๆ ให้เหมาะสมและเป็นธรรม ส่งผลให้ระบบการเมือง และระบบพรรคการเมืองเข้มแข็ง เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่

1.3 สมมติฐานของวิทยานิพนธ์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง

ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคการเมือง สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะสิ้นสุดลง

การจะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระปราศจากการครอบงำจากมติของพรรคการเมืองจะต้องแก้ไขข้อบังคับพรรค มติพรรคการเมือง ไม่ให้ไปตัดสิทธิ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แล้ว กำหนดเงื่อนไขวิธีการให้พ้นจากสมาชิกพรรคการเมืองให้มีบรรทัดฐานเดียวกันทุกพรรคโดยไม่ขัดแย้งต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร บนหลักพื้นฐานแห่งการปกครองระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

1.4 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ปฏิบัติหน้าที่อิสระปราศจากการครอบงำของพรรคการเมือง

2. ทำให้ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรค ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันต้องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง หากพรรคการเมืองละเมิดให้ออกจากการเป็นสมาชิกพรรค สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

3. เพื่อให้ทราบถึงปัญหาของสมาชิกพรรคการเมืองกับพรรคการเมืองที่สมาชิกนั้นสังกัดอยู่ ซึ่งไม่ได้รับความเป็นธรรมในการถูกพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นลงโทษ ซึ่งโทษสูงสุดของสมาชิกอาจถึงขั้นถูกลงมติให้พ้นจากสมาชิกพรรคซึ่งส่งผลให้ขาดจากสมาชิกภาพในกรณีขัดมติพรรคการเมือง

4. เมื่อทราบถึงปัญหาแล้วก็จะได้หาทางกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาโดยให้พรรคการเมืองทุกพรรคต้องแก้ไขข้อบังคับพรรคการเมือง กฎระเบียบของพรรคให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ บนหลักพื้นฐานการปฏิบัติหน้าที่ฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทย และหลักแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

1.5 ลักษณะและขอบเขตการศึกษา

ศึกษาวิจัยถึงความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2541 กรณีการควบคุมสมาชิกพรรคการเมืองโดยการศึกษาวิจัยกฎหมาย (Legal research) และการวิจัยเอกสาร (Documentary research) รวมทั้งข้อบังคับพรรคการเมืองต่าง ๆ มาศึกษาเปรียบเทียบให้เห็นถึงความแตกต่างของกฎหมายและบทกำหนดโทษที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มีอิสระปราศจากการครอบงำของพรรคการเมือง

| | |
|----------------------|---|
| หัวข้อวิทยานิพนธ์ | การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับมติของพรรคการเมือง |
| ชื่อนักศึกษา | นายอุดม หมีเทศ |
| อาจารย์ที่ปรึกษา | รองศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ |
| อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม | ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี |
| สาขาวิชา | นิติศาสตร์ |
| ปีการศึกษา | 2541 |

บทคัดย่อ

พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญต่อระบอบประชาธิปไตยโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อระบบการปกครองระบอบรัฐสภา สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกำหนดความสัมพันธ์ ระหว่างสมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับพรรคการเมือง ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับพรรคที่ตนสังกัดปรากฏให้เห็นอยู่เสมอกล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องการอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ในขณะที่พรรคการเมืองต้องควบคุมสมาชิกให้อยู่ในระเบียบวินัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับมติของพรรคการเมือง โดยการศึกษาด้วยวิธีวิจัยเอกสาร

ผลจากการศึกษาพบว่า ยังมีความจำเป็นที่จะต้องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง แต่พรรคการเมืองก็ต้องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระในระดับที่เหมาะสม เท่าที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ ขณะเดียวกัน พรรคการเมืองก็ต้องกำหนดกระบวนการและวิธีการที่เหมาะสมในการลงโทษสมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมติพรรคการเมืองโดยจะต้องแก้ไขข้อบังคับพรรค ตลอดจนการลงมติของพรรคให้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองได้กำหนดไว้

Thesis Title : Members of the Parliament : Performing their Duties and Toeing
The Political Parties' Lines
Name : Mr.Udom Meethet
Thesis Advisor : Associate Professor Dr.Somkid Lertpaitoon
Co-Thesis Advisor : Assistant Professor Dr.Pornchai Luernshavee
Department : Law
Academic Year : 1998

ABSTRACT

Political parties are very important institutions to the democratic system, especially, to the Thai Parliamentary political administration, the Constitutional Law on Political Parties, and the organic laws with regard to elections. The Members of the Parliament are the ones who specify the relationship between the parliamentary member and the political parties they are attached to. Conflicts in this relationship, however, are often seen from time to time as the Members of the Parliament want a free-hand to perform their duties while political parties wan to have a control over their members by asking them to strictly follow the parties' resolutions.

This documentary research is aimed at studying the problems in performing their duties as Members of the parliament on one hand, and following the parties' resolutions on the other.

As the law requires a Member of the Parliament to belong to a political party, this study suggests from its findings that political parties should allow adequate freedom to their elected Members of the Parliament to perform their duties. At the same time, appropriate measures should be established by political parties to deal with the elected Members of the Parliament who do not follow the parties' resolutions.

The parties rules and regulations as well as the process of making a resolution should be revised to accommodate the basic principles stipulated in the constitution and its organic law governing political parties.

บทที่ 1

ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับพรรคการเมืองและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ความคิดเกี่ยวกับพรรคการเมืองไทยคือ กำเนิดมาแต่อดีตกาล โดยถือกำเนิดมาพร้อมกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย วิวัฒนาการมาอย่างเป็นขั้นเป็นตอน ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาของระบบการเมืองไทยที่ทั้งประสบกับความสำเร็จของการดำเนินงานทางด้านการเมือง เป็นการรวมตัวกันของกลุ่มสมาชิกพรรคการเมือง ผู้สนับสนุนพรรคการเมือง อันนำไปสู่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศ และนอกจากนั้นการเดินทางของแนวทางประชาธิปไตยอันมีองค์ประกอบของพรรคการเมืองเป็นตัวจักรนั้น ได้เกิดปรากฏการณ์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมฝ่ายบริหารโดยเสนอยุติลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล การยุบสภาของฝ่ายบริหาร ตลอดจนการเกิดปฏิวัติและรัฐประหาร ดังนั้นกระบวนการของระบอบประชาธิปไตยของไทยนั้น จึงเป็นกระบวนการแบบที่อาจแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ แต่อย่างไรก็ตามการเมืองของประเทศไทยก็ยังคงจะต้องอาศัยกลไกทางการเมือง โดยอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ และกติกาของบทบัญญัติของกฎหมาย นั่นก็คือรัฐธรรมนูญนั่นเอง

1.1 ความหมายและหน้าที่ของพรรคการเมือง

คำว่า " พรรคการเมือง " มาจากคำในภาษาละตินว่า "Pars" แปลว่าส่วน "Part" ในภาษาอังกฤษใช้คำว่า "Political Party" พรรคการเมืองของภาษาละตินดังกล่าวแปลว่า "ส่วน" ดังนั้นพรรคการเมืองจึงหมายความถึงส่วนของราษฎรหรือการที่ราษฎรแบ่งแยกออกไปเป็นส่วน ๆ ตามความคิดเห็นหรือประโยชน์ได้เสียในทางการเมือง¹

ในการศึกษาพรรคการเมืองน่าจะทำความเข้าใจว่า พรรคการเมืองมีความหมายเป็นอย่างไรเสียก่อน ความหมายที่นักวิชาการให้ไว้นั้นมีมาก

ในทัศนะของ ออสตินแรนนี่ (Austin Ranney) และ วินเมอร์ เคนดอลล์ (Willmore Kendall) คำว่า พรรคการเมืองหมายถึง กลุ่มบุคคลหลายกลุ่มที่มีอิสระมารวมกันเพื่อคัดเลือก

¹ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ. พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2524, หน้า 5.

ผู้สมัครรับเลือกตั้งและหวังที่จะได้ชัยชนะ เพื่อที่จะเข้าไปควบคุมการดำเนินงานและนโยบายของรัฐบาล²

เฮอร์แมน ไฟเนอร์ (Herman Finer) ไฟเนอร์ให้ความหมายไว้ว่า พรรคการเมืองคือ คณะหรือสมาคมของบุคคลซึ่งได้ตกลงกันถึงหลักการจัดการปกครองของรัฐ โดยมีการตกลงใจร่วมกันระหว่างสมาชิกของคณะบุคคลหรือสมาคมนั้น เพื่อนำเอาหลักการดังกล่าวไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างจริงจัง³

Jean Gicquel และ Andre Hauriou อธิบายว่า "พรรคการเมืองก็คือกลุ่มของบุคคลที่มีการจัดตั้งเป็นองค์กร มีปรัชญาหรืออุดมการณ์ร่วมกันและมีวัตถุประสงค์เพื่อยึดกุมอำนาจและการบริหารงานของรัฐ"⁴

อาจารย์ กมล สมวิเชียร ได้ให้ความหมายของพรรคการเมืองคือ กลุ่มคนที่มีความคิดหรืออุดมการณ์ทางสังคมที่คล้ายคลึงกันมารวมกันเพื่อมีบทบาททางการเมืองและมีความปรารถนาที่จะเป็นรัฐบาล⁵

ร.ศ. สุขุม นวลสกุล กล่าวว่า พรรคการเมืองคือที่รวมกลุ่มบุคคลที่มีแนวความคิดทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจคล้ายคลึงกัน รวมกันเพื่อจุดประสงค์ที่จะส่งบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ได้เสียงข้างมากในสภา เพื่อมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลและบริหารประเทศตามนโยบายที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ของกลุ่ม⁶

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 12

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6

⁴ Jean Gicquel et Andre Hauriou. Droit Constitutionnel et Institutions Politiques. Paris : Montchrestien, 1985, p.224.

⁵ กมล สมวิเชียร. ประชาธิปไตยกับสังคมไทย. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2520. หน้า 127 .

⁶ สุขุม นวลสกุล. การเมืองการปกครองไทย. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2523, หน้า 218 .

จรรยา สุภาพ พรรคการเมืองคือ กลุ่มของเอกชนที่มีผลประโยชน์คล้ายคลึงกัน และมีความต้องการอย่างเดียวกัน ได้รวมกันขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะเข้าควบคุม และกำหนดนโยบายของรัฐโดยการเอาชนะในการเลือกตั้ง การออกกฎหมายและบริหาร⁷

บรรพต วีระสัย พรรคการเมือง หมายถึง ความเห็นในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในแนวกว้าง ๆ ที่ตรงกันหรือคล้ายคลึงกันและมีความมุ่งหมายที่จะเป็นรัฐอำนาจการปกครองตามความเห็นนั้น⁸

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ให้ความหมาย "พรรคการเมือง" ไว้ในคำอธิบายทั่วไปของพรรคการเมืองว่า "พรรคการเมือง" หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งร่วมกันตั้งเป็นพรรคขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะรวบรวมความคิดเห็นในทางการเมืองกำหนดเป็นนโยบายของพรรคเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งผู้แทนโดยวิถีทางประชาธิปไตย⁹

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมันได้ให้คำจำกัดความคำว่าพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 2 อนุมาตรา 1 ว่า "พรรคการเมือง คือการรวมกลุ่มของพลเมืองอย่างถาวรหรือเป็นระยะเวลานาน ๆ เพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อการสร้างเจตจำนงทางการเมืองไม่ว่าจะดำเนินการในระดับสหพันธ์หรือในระดับมลรัฐและประสงค์ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์หรือสภาแห่งมลรัฐ หากว่าเมื่อพิจารณาถึงภาพรวมตามสภาพความเป็นจริงทั้งหมดโดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของจำนวนสมาชิก และในแง่ของการปรากฏตัวต่อสาธารณชนแล้ว ชี้ชัดว่าการรวมกลุ่มนี้มีความตั้งใจจริงที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่ได้วางไว้"¹⁰

คันถิชาติ อินทราชา ได้ให้นิยามว่า "พรรคการเมืองคือคณะบุคคลซึ่งรวมเข้าด้วยกัน เพราะมีความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมร่วมกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง มีนโยบาย

⁷จรรยา สุภาพ. องค์การการเมืองและการปกครอง. กรุงเทพฯ :

โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2521, หน้า 99.

⁸บรรพต วีระสัย. สิทธิการเมือง. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2519.

⁹หยุด แสงอุทัย. คำอธิบาย พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 กรุงเทพฯ : บางสะพานการพิมพ์, 2512, หน้า 98

¹⁰บุญศรี มิวังศ์อุโฆษ. "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน". วารสารนิติศาสตร์. 19, 2. มิถุนายน 2532, หน้า 148.

หลักร่วมกันโดยประสงค์จะให้นโยบายนั้นเป็นนโยบายของรัฐบาลถ้าหากมีชัยชนะในการเลือกตั้งได้จัดตั้งรัฐบาล”¹¹

Edmund Burke ให้ความหมายของพรรคการเมืองว่า คือกลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งรวมตัวกันตามหลักการบางอย่างโดยมีจุดมุ่งหมายร่วมกันในการรักษาผลประโยชน์ของชาติ¹²

จากความหมายดังกล่าว จะเห็นว่าการเน้นประเด็นสำคัญของพรรคการเมืองในแง่ของการรวมตัวกันและจุดมุ่งหมายร่วมกัน คือ

1. พรรคการเมืองเป็นการรวมตัวกันของบุคคลตามหลักการบางอย่าง ซึ่งหมายถึงการรวมตัวที่เกิดจากแนวความคิดหรืออุดมการณ์ที่คล้ายคลึงกัน และมีการตกลงกันที่จะดำเนินการตามหลักการที่มีความเห็นพ้องต้องกัน

2. พรรคการเมืองมีจุดมุ่งหมายที่จะรักษาผลประโยชน์ของชาติ กล่าวคือการรวมตัวกันของบุคคลต่างๆ นั้น ก็เพื่อที่จะรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติ โดยกลุ่มบุคคลดังกล่าวต้องการที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาลเพื่อปกครองประเทศให้เป็นไปตามแนวความคิดของกลุ่มของตน หรือคัดค้านการกระทำที่ขัดแย้งกับแนวความคิดของกลุ่มของตน แล้วแต่กรณี

Alfred de Grazia ให้ความหมายของพรรคการเมืองว่า คือกลุ่มบุคคลที่มีบทบาทในการกำหนดประเด็นปัญหาและส่งตัวแทนเข้าสมัครรับเลือกตั้ง¹³

จากความหมายดังกล่าว จะเห็นว่าการเน้นประเด็นสำคัญของพรรคการเมืองในแง่ของหน้าที่ที่พรรคการเมืองจะกระทำ คือเน้นว่าพรรคการเมืองเป็นองค์การที่บทบาทสำคัญ คือ

1. พรรคการเมืองเป็นองค์การที่ทำหน้าที่ในการกำหนดประเด็นปัญหา คือจะคอยชี้ประเด็นปัญหาของประเทศว่า ในขณะนั้น ประเทศมีปัญหาอะไรในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และจะเสนอวิธีการที่จะแก้ไขปัญหานั้น ตลอดจนเสนอวิธีการที่จะส่งเสริมหรือเพิ่มพูนความผาสุกแก่ประชาชนและความเจริญก้าวหน้าของประเทศ

¹¹ คันถิต อินทชาติ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2515, หน้า 266.

¹² ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ. พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า 12

¹³ Alfred de Grazia in Julius Gould and W.E.Kold. A Dictionary of Social Science. Free Press of Eleneo, 1995, p.48.

2. พรรคการเมืองทำหน้าที่ในการคัดเลือกตัวแทนเพื่อส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง คือเมื่อพรรคการเมืองได้กำหนดนโยบายไว้ประการใดแล้ว ก็จะต้องผลักดันนโยบายนั้นให้เป็นผลสำเร็จ การที่พรรคการเมืองจะทำนโยบายให้เป็นผลสำเร็จได้ พรรคการเมืองจะต้องเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองโดยการส่งตัวแทน หรือสมาชิกพรรคเข้าสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งทางการเมืองต่างๆ เมื่อพรรคการเมืองสามารถที่จะเอาชนะการเลือกตั้งได้แล้ว ก็จะมีนโยบายของพรรคมากำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลต่อไป

William Goodman ให้ความหมายของพรรคการเมืองว่า คือองค์การซึ่งเป็นที่รวมของสมาชิกที่มีความคิดเห็นคล้ายคลึงกัน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเอาชนะการเลือกตั้งเพื่อเข้าไปใช้อำนาจรัฐและเพื่อที่จะได้มีอิทธิพล สิทธิ และผลประโยชน์จากการใช้อำนาจนั้น¹⁴

จากความหมายดังกล่าว จะเห็นว่ามีการเน้นประเด็นสำคัญของพรรคการเมืองในแง่ของการรวมกันของสมาชิกและวัตถุประสงค์ในการส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง คือ

1. พรรคการเมือง เป็นองค์การที่เกิดจากการรวมกันของสมาชิกที่มีความคิดเห็นคล้ายคลึงกัน

2. พรรคการเมือง มีวัตถุประสงค์ที่จะส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเพื่อที่จะได้เข้าไปใช้อำนาจปกครองหรือบริหารกลไกของรัฐซึ่งจะทำให้สมาชิกของพรรคได้รับผลประโยชน์จากการใช้อำนาจทางการเมืองนั้น

กล่าวโดยสรุป พรรคการเมืองหมายถึงกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันเป็นองค์การตามแนวความคิดเห็นในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม มีอุดมการณ์ที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยมีความมุ่งหมายที่จะส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อที่จะยึดกุมอำนาจรัฐจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศ

จากความหมายดังกล่าว พรรคการเมืองจึงมีลักษณะสำคัญ 3 ประการคือ

1. มีกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันเป็นองค์กร
2. มีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน
3. มีวัตถุประสงค์คือยึดกุมอำนาจรัฐ หรือบริหารประเทศ

พรรคการเมืองเป็นสถาบันการปกครองซึ่งถือว่าเป็นกลไกในการพัฒนาระบบการเมือง พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือที่จะทำให้ได้มาซึ่งเสียงสนับสนุน หน้าที่พื้นฐานของพรรคการเมือง คือ การก่อกองคน และทดสอบคน เพื่อว่าทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง จะได้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงใกล้ชิดกัน หากมองโดยภาพรวมแล้วก็หมายถึง พรรคการเมืองเป็นเสมือนตัวแปร

¹⁴William Goodman. The Two - Party System in the United States. New York : D.Van Nortrand Company, 1957, p.8.

ที่ตั้งอยู่กลางระหว่างรัฐ และประชาชนพลเมืองของรัฐนั่นเอง ดังนั้นจึงขอเสนอถึงบทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมืองดังนี้คือ

หน้าที่และบทบาทของพรรคการเมือง

1. การส่งผู้แทนลงสมัครรับเลือกตั้ง

การส่งตัวแทนเข้ารับสมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองช่วยคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง จากจำนวนผู้สนใจการเมืองหลาย ๆ คน พรรคการเมืองที่มีชื่อเสียง และมีแนวโน้มในการชนะการเลือกตั้งมักมีผู้สนใจสมัครเข้าเป็นตัวแทนของพรรคกันมาก จนพรรคต้องคัดเลือกว่าควรจะส่งบุคคลใด โดยทั่วไปตามหลักการประชาธิปไตย ผู้สมัครอาจไม่สังกัดพรรคการเมืองใด ๆ ก็ได้ คือสมัครในฐานะอิสระ ในการเมืองปัจจุบันนี้ ผู้สมัครอิสระมีน้อยทั้งนี้เพราะพรรคการเมืองได้รับการยอมรับว่ามีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานของประชาธิปไตย

2. ให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน

เพื่อให้ประชาชนได้มองเห็นความสำคัญของตนเอง ในฐานะที่เป็นเจ้าของประเทศ และเจ้าของอำนาจอธิปไตย และมีส่วนร่วมในทางการเมือง การให้การศึกษาทางการเมืองอาจกระทำได้หลายรูป เช่น การแถลงนโยบายของพรรคในด้านต่าง ๆ ผ่านทางสื่อมวลชน อาทิ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ สิ่งตีพิมพ์อื่น ๆ ตลอดจนจนการเข้าหาประชาชนโดยตรง อาทิ การอภิปราย การบรรยายตามที่ต่าง ๆ การอภิปรายหาเสียงเลือกตั้ง นอกจากนี้พรรคการเมืองจะต้องให้ความรู้ทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยที่ถูกต้อง

3. สรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการเป็นผู้แทนราษฎร

ในระบบประชาธิปไตย คุณสมบัติของผู้ที่สมควรเป็นผู้แทนราษฎรมีความสำคัญมาก เพราะเขาจะต้องเป็นตัวแทนที่เข้าไปทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ การสรรหาบุคคลที่มีคุณภาพที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมนั้นเป็นหน้าที่โดยตรงของพรรคการเมือง เมื่อถึงวันเลือกตั้งประชาชนจึงสามารถเลือกพรรคการเมือง โดยคำนึงถึงนโยบายมากกว่าผู้สมัคร เพราะตัวผู้สมัครนั้นพรรคการเมืองได้เลือกไว้อย่างเหมาะสม

4. ประสานประโยชน์ของกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ

กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ จะมีบทบาทในการสร้างอิทธิพลต่อรัฐบาล ในนโยบายสาธารณะ เพื่อเรียกร้องรัฐบาลให้ตามข้อเรียกร้อง รวมทั้งการเข้าควบคุมนโยบายดังกล่าวของรัฐบาล เพื่อให้เกิดประโยชน์และความพอใจกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ

5. การระดมสรรพกำลังทางการเมือง

พรรคการเมืองจะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางหลักทางการเมือง เพราะเป็นที่รวมของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และประชาชนที่มีความคิดสร้างสรรค์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในแนวทางกว้าง ๆ ที่คล้ายคลึงกันเข้าด้วยกัน เพื่อหาโอกาสเป็นรัฐบาล พรรคการเมืองจึงเป็นที่รวมในการระดมสรรพกำลังต่าง ๆ เพื่อให้เกิดอำนาจต่อรองเรียกร้อง และรวบรวมความคิดเห็นจากประชาชนและกลุ่มของประชาชนต่าง ๆ เพื่อนำมาบริหารประเทศในกรณีที่เป็นรัฐบาล และถ้ามิได้เป็นรัฐบาลก็จะหาทางชี้แนะรัฐบาลให้ยอมรับเอาผลประโยชน์ดังกล่าวของประชาชนหรือกลุ่มประชาชนไปบริหารประเทศต่อไป

6. หน้าที่ในฐานะฝ่ายค้าน

ในระบบประชาธิปไตย พรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งน้อย และไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ ก็จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน ฝ่ายค้านนั้นถือว่าสำคัญในระบบประชาธิปไตย เพราะจะทำหน้าที่เสมือน "กระจกเงา" ของรัฐบาล คอยท้วงติง คัดค้าน หรือยับยั้งมิให้รัฐบาลกระทำการเกินขอบเขต หรือกระทำการในสิ่งที่เป็นผลร้ายต่อประเทศ คอยควบคุมให้รัฐบาลทำตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐบาล และในกรณีที่รัฐบาลบริหารประเทศเป็นผลดีพรรคฝ่ายค้านก็จะสนับสนุน

7. เป็นศูนย์กลางของกลุ่มผลประโยชน์และสมาชิกพรรคการเมือง

พรรคการเมืองเป็นที่รวบรวมของบุคคลหลายกลุ่ม หลายอาชีพมากมาย พรรคการเมืองจึงทำหน้าที่เสมือน "เวที" ของสมาชิกต่าง ๆ ของพรรค ที่จะระบายความในใจของตนหรือกลุ่มเพื่อนำไปสู่การตกลงกันด้วยสันติวิธี ก่อนที่จะนำปัญหาต่าง ๆ ไปอภิปรายในสภาพรรคการเมืองจึงเป็นศูนย์กลางในการประสานการติดต่อและสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างมวลสมาชิกของพรรคการเมือง รวมทั้งระหว่างพรรคการเมืองต่อประชาชน¹⁵

ศ.ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ได้กล่าวถึงบทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมืองไว้ว่า¹⁶

1. พรรคการเมือง ช่วยรวบรวมเกี่ยวกับความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับปัญหาสาธารณะต่างๆ และพรรคการเมืองต่างๆ ก็จะเสนอแนวนโยบายสำหรับใช้แก้ปัญหาสาธารณะนั้นๆ มาให้ประชาชนทั่วไปได้พิจารณาตัดสินใจ เลือกแนวนโยบายที่คนชอบมากที่สุด

¹⁵ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ. พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า 14-17

¹⁶กระมล ทองธรรมชาติ. การเมืองและประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : บรรณกิจเทรดดิ้ง, 2519, หน้า 236-241.

2. พรรคการเมือง ทำหน้าที่เป็นตัวแทนด้านการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ พร้อมกับนำเอาความคิดเห็นและความต้องการของกลุ่มเหล่านั้นมาตีแผ่ให้ประชาชนทั่วไปและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทราบ และตกลงใจว่าควรจะให้การสนับสนุน ความคิดเห็นและความต้องการของกลุ่มใด

3. พรรคการเมือง เป็นผู้ให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชนทั่วไปและช่วยให้ประชาชนทั่วไปได้มีความรู้ความเข้าใจในปัญหาของบ้านเมืองมากขึ้น

4. พรรคการเมือง ช่วยปลุกและระดมมวลชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและช่วยทำให้การปกครองเป็นของประชาชนและโดยประชาชนมากขึ้น

5. พรรคการเมือง ช่วยให้มีการจัดตั้งรัฐบาลได้ง่าย และช่วยทำให้สมาชิกสภาทั้งที่เป็นและมีได้เป็นรัฐมนตรีทำงานประสานกัน

6. พรรคการเมือง ช่วยควบคุมและเร่งรัดให้ข้าราชการประจำปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล เพื่อสนองความต้องการของประชาชนอย่างจริงจัง

1.2 อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

โดยหลักการของระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน แต่การที่จะให้ราษฎรทุกคนใช้อำนาจโดยตรงนั้นย่อมเป็นไปไม่ได้ ราษฎรจึงต้องเลือกตั้งผู้แทนเป็นผู้ทำหน้าที่หรือใช้อำนาจนั้นแทนตน ดังนั้น จุดมุ่งหมายของการมีสมาชิกสภาในระบอบประชาธิปไตยก็เพื่อให้มีการเลือกตั้งบุคคลเพื่อเข้าไปเป็นตัวแทนของราษฎร และผู้ที่ได้รับเลือกตั้งย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนทั่วประเทศ ไม่ว่าจะได้รับเลือกตั้งมาจากเขตการเลือกตั้งที่มีจำนวนประชากรมาก หรือน้อยเพียงไร¹⁷

รัฐสภาในฐานะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislature) เป็นองค์กรในหลายองค์กรที่ประกอบขึ้นเป็นระบบ (system) ของการปกครองประเทศหนึ่ง ๆ ดังนั้นอำนาจและหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติประเทศหนึ่งจึงแตกต่างกับอีกประเทศหนึ่งตามรูปแบบการปกครองการที่จะให้อำนาจและหน้าที่เพียงใดนั้นจึงเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐในอันที่จะบรรลุให้ถึงจุดหมายปลายทาง หรืออุดมการณ์ของรัฐ ในระบบการเมืองหนึ่ง ๆ ดังนั้นเพื่อความเข้าใจในการ

¹⁷ บุรีรักษ์ นามวัฒน์. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน เล่ม 1 หน่วยที่ 1-7. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรไทย, 2533, หน้า 319-320.

ศึกษาครั้งนี้ จึงขอแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็น 2 ลักษณะคือ อำนาจหน้าที่โดยทั่วไป และอีกประการหนึ่งคืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ดังนี้

ก. อำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เป็นบทบาทที่สำคัญ โดยเฉพาะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน จะไม่พบในสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้ง ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง โดยหวังว่าจะได้รับการเลือกตั้งกลับเข้ามาในสภาอีกครั้งหนึ่ง อำนาจและหน้าที่โดยทั่วไปหรือเรียกว่าอำนาจหน้าที่นอกสภานี้ ไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจหรือกำหนดหน้าที่ และความจริงแล้วไม่ควรเรียกว่าอำนาจ หากแต่ควรเรียกว่าบทบาทและภาระหน้าที่มากกว่า เพราะบทบาทและภาระหน้าที่ในฐานะเป็นสมาชิกรัฐสภาในทางข้อเท็จจริงเพื่อช่วยเหลือประชาชน โดยการออกเยี่ยมราษฎรในพื้นที่เลือกตั้งซึ่งมีความสำคัญ คือ

1. เป็นการแสดงว่าเห็นความสำคัญและสนใจในสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน สร้างความรู้สึกเป็นเพื่อน หรือการเป็นพวกเดียวกัน สร้างความผูกพันระหว่างบุคคล ทำให้โอกาสที่จะได้รับการเลือกตั้งกลับเข้ามาอีกมีมาก

2. มีโอกาสจะได้รับทราบปัญหาโดยตรงจากประชาชน ทำหน้าที่เป็นตัวกลางของรัฐสภาและรัฐบาล หรือเจ้าหน้าที่กับประชาชน เมื่อรับทราบปัญหา สมาชิกภาพจะเป็นผู้นำเอาความเดือดร้อนของประชาชนไปแจ้งต่อรัฐบาล หรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ

3. เพื่อรับทราบข้อมูลข่าวสารโดยตรงจากประชาชนในเขตเลือกตั้ง เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการควบคุมการทำงานของรัฐบาล และเป็นการตรวจสอบข้อมูลทางราชการอีกทางหนึ่ง แทนที่จะปล่อยให้ข้าราชการประจำเป็นผู้ผูกขาดข้อมูลและข่าวสารแต่เพียงฝ่ายเดียว เพราะโดยปกติสมาชิกรัฐสภาก็จะอาศัยข้อมูลข้าราชการประจำเช่นเดียวกับรัฐบาลทำให้การควบคุมการบริหารไม่ถูกครอบงำโดยฝ่ายรัฐบาลเพียงอย่างเดียว

เมื่อได้ออกเยี่ยมราษฎรในพื้นที่รับทราบปัญหา ข้อมูลต่างๆ แล้ว การทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภานอกสภาจะกระทำในรูปแบบ ดังนี้

1. ทำหนังสือถึงรัฐมนตรีที่รับผิดชอบปัญหานั้น ในกรณีนี้มักจะมีหนังสือตอบจากทางราชการด้วยเสมอ ซึ่งจะเป็นผลดีแก่สมาชิกรัฐสภาในอันที่จะนำไปใช้เป็นหลักฐานในการหาเสียง

2. การพาประชาชนไปพบกับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ เพื่อขอความช่วยเหลือ วิธีนี้จะทำให้ประชาชนประทับใจ และเกิดความศรัทธาเลื่อมใสในตัวสมาชิกสภาว่าให้ความสำคัญ อีกทั้งมีความสามารถในการช่วยเหลือประชาชนได้สูง

3. การให้ความช่วยเหลือตามกำลังความสามารถและความพร้อมของตนเอง ในกรณีที่เป็นปัญหาเล็กน้อยส่วนตัวของประชาชน เป็นต้นว่า การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน การช่วยเหลือทางด้านคดีความ การฝากบุตรเข้าโรงเรียน และงานบุญต่างๆ

การทำหน้าที่นอกสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนี้ แม้อาจดูเป็นเรื่องเล็กน้อย แต่มีความสำคัญอย่างมากในประเทศไทย เป็นบทบาทที่จะเสริมสร้างคะแนนนิยมแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้น จากประชาชนในพื้นที่เลือกตั้งและนอกจากนี้ บทบาทที่มีประโยชน์มากที่สุดก็คือ การเข้าไปรับรู้ปัญหาต่างๆ ของราษฎรโดยตรงย่อมส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกรัฐสภามีประสิทธิภาพอย่างหนึ่งไม่ว่าจะเป็นด้านการออกกฎหมาย หรือด้านการควบคุมการทำงานของรัฐบาล ถือเป็นหน้าที่โดยตรงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และในฐานะสมาชิกรัฐสภา¹⁸

ข. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

โดยทั่วไปแล้วอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภาแบบเสรีประชาธิปไตย อาจแบ่งออกได้ 5 ประการคือ

1. อำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมาย ซึ่งเป็นงานของฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรง และเป็นงานหลักคือ การริเริ่มในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ, การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี, การอนุมัติใช้และยกเลิกกฎหมาย
2. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแล และตรวจสอบการบริหารราชการของฝ่ายบริหาร ซึ่งแยกออกเป็นการควบคุมด้านนโยบาย การควบคุมด้านตัวบุคคล การควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล และการควบคุมการบริหารงานโดยทั่วไปของรัฐบาล
3. อำนาจหน้าที่ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ, การตีความรัฐธรรมนูญ และการพิจารณาอนุมัติใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่
4. อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนหรือศึกษากิจการหรือเรื่องราวใด ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา
5. อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในกิจการสำคัญอื่น ๆ เช่น การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ การให้ความเห็นชอบในการประกาศกฎอัยการศึก การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การให้ความเห็นชอบแก่นั่งสื้อและสนธิสัญญา เป็นต้น

¹⁸ ภูมิชัย จิตตานุ. กลไกควบคุมรัฐบาลในการปกครองระบอบรัฐสภา : ศึกษาในเชิงกฎหมายเปรียบเทียบ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2539, หน้า 30.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช จำแนกอำนาจและหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติออกเป็น ดังนี้¹⁹

หน้าที่เกี่ยวกับการออกพระราชบัญญัติต่างๆ ด้วยการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายขึ้นมาเอง หรืออาจรับร่างกฎหมายตามที่ฝ่ายบริหารเสนอมา หน้าที่ตรวจตราการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร (Inspecting Function) หน้าที่ในการแสดงประชามติ ได้แก่ การชกฟอก ตั้งกระทู้ถาม และวิจารณ์ กิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลกระทำ หรือทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนนั่นเอง อำนาจและหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์ประกอบของรัฐสภา หรืออีกนัยหนึ่งก็คือฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งบางประเทศอาจมีเพียงสภาเดียว บางประเทศอาจมีมากกว่าหนึ่งสภา และได้กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของแต่ละสภาไว้แตกต่างกัน

สมาชิกรัฐสภาในฐานะผู้แทนปวงชนทั่วประเทศ เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนราษฎรทุกคน ซึ่งพอแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในสภา ออกเป็นประเภทใหญ่ๆ ได้ดังนี้คือ²⁰

1. อำนาจหน้าที่ในการจัดทำกฎหมาย (Powers and Functions in the Area of law Making) ได้แก่ การออกพระราชบัญญัติ การอนุมัติพระราชกำหนด รวมตลอดถึงการออกกฎหมายเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายเดิมด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ก้าวทันกับความเปลี่ยนแปลง การพัฒนาในสังคมด้วยเสมอ

การออกกฎหมายนั้น จะต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์และความต้องการของประชาชน จึงจะถือได้ว่า เจตนารมณ์ของประชาชนในการเลือกตั้งผู้แทนเข้ามาทำหน้าที่แทนได้รับการตอบสนอง ซึ่งเท่ากับได้แสดงให้เห็นว่ากฎหมายที่ออกมานั้น เป็นเครื่องชี้ถึงความสมบูรณ์ของระบบการเป็นตัวแทน (Representative system) ที่ใช้ผ่านกระบวนการของสภาผู้แทนราษฎร

2. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร

อำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมฝ่ายบริหาร เป็นส่วนหนึ่งของระบบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่มีความสำคัญมากที่สุดโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะตรวจสอบและคานการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร (Check and balance) ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ และแม้ว่าการควบคุมฝ่ายบริหารในฐานะที่เป็นรัฐบาลทำได้ยากแต่ก็มีความ

¹⁹ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การพัฒนาองค์การของฝ่ายนิติบัญญัติ. กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2513, หน้า 5-6.

²⁰มนตรี รูปสุวรรณ. กฎหมายรัฐสภา. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2529, หน้า 49-141.

จำเป็น จะเรียกว่าเป็นหัวใจสำคัญของกติกากการเมืองในระบบรัฐสภา (parliamentary system) ก็ว่าได้²¹ ในระบบกฎหมายไทยเรียกว่า “การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน”

การควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ จำแนกได้เป็น 2 ลักษณะ คือการควบคุมโดยรัฐสภา และการควบคุมนอกรัฐสภา

การควบคุมโดยรัฐสภา มี 4 วิธี

1. การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภา (Question หรือ interpolation)

เป็นการตั้งคำถามหรือข้อสงสัยในข้อเท็จจริง หรือนโยบายซึ่งรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะต้องตอบ โดยอาจตอบในที่ประชุมสภา หรืออาจตอบเป็นลายลักษณ์อักษรในราชกิจจานุเบกษา และแยกเป็นกระทู้ถามธรรมดาและกระทู้ถามเร่งด่วน การตั้งกระทู้ถาม เป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินสถานเบาที่สุด เป็นไปตามหลักที่ว่าเมื่อมีข้อสงสัยก็ซักถามขอคำตอบ หรือความเห็นได้ จึงไม่ใช่เรื่องรุนแรงหรือกระทบกระทั่งกันแต่ปกติมักถามในสภา และรัฐมนตรีมักจะทำตอบคำถามในสภาด้วยเสมอ แต่ทั้งนี้ ถ้าหากไม่สามารถอธิบายได้แจ่มแจ้งได้ก็อาจนำไปสู่การให้มาตรการควบคุมอย่างอื่นที่รุนแรงได้ การตั้งกระทู้ถามส่วนมากของสมาชิกรัฐสภา เป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของข้าราชการ รองลงมาเป็นเรื่องเกี่ยวกับความเป็นอยู่ของประชาชน แม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้สมาชิกรัฐสภาควบคุมรัฐบาลได้โดยการตั้งกระทู้ถาม แต่ได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง ส่วนใหญ่จะไม่ค่อยให้ความสำคัญกับกระทู้ถามนักเนื่องจากการตอบกระทู้ถามนี้ส่วนมากจะเป็นเรื่องส่วนตัวระหว่างสมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามกับรัฐมนตรีผู้ตอบกระทู้ถามเท่านั้น ลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า รัฐสภามีความอ่อนแอเป็นผลให้การตั้งกระทู้ถามไร้ประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร มักจะวางข้อบังคับในลักษณะเดียวกัน เช่น ประธานสภาเป็นผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยว่า กระทู้ถามเรื่องใดมีลักษณะถูกต้องและต้องห้ามตามข้อบังคับหรือไม่ และจะให้ตอบในราชกิจจานุเบกษาหรือให้ตอบในที่ประชุมสภา

2. การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

เป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญ และให้ผลที่เด็ดขาดตรงกับความหมายและความประสงค์ของการควบคุมฝ่ายบริหารที่สุด เป็นการนำเอาหัวใจหรือแก่นสำคัญของระบบรัฐสภาอันได้แก่ หลักการที่ว่าคณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินอยู่ได้ก็ด้วยความไว้วางใจ

²¹วิชญ์ เจริญงาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2530, หน้า 499.

ของสภามาใช้ เมื่อสภาสิ้นสุดความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นก็ไม่อาจบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้ ถือเป็นมาตรการถ่วงดุลอำนาจที่รุนแรงที่สุดที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีต่อฝ่ายบริหาร

ในประเทศอังกฤษมีระบบพรรคใหญ่สองพรรคการเมือง ซึ่งพรรคที่สมาชิกได้รับเลือกตั้งมา ส่วนมากจะมีเสียงข้างมากในการจัดตั้งรัฐบาล การอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจให้ชนะคะแนนเสียงของรัฐบาลในรัฐสภาไม่มีทางที่จะเกิดขึ้นได้เลย แต่เนื่องจากพรรคการเมืองทั้งสองพรรคมีคะแนนเสียงที่ได้รับเลือกจากประชาชนไม่แตกต่างกันมากนัก แต่ละพรรคจึงมีโอกาสที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ การอภิปรายของฝ่ายค้านแม้ไม่มีทางชนะคะแนนเสียงข้างมากของรัฐบาล แต่ก็เป็นการกดดันให้ฝ่ายค้านโจมตีรัฐบาล เพื่อเป็นการฟ้องประชาชน โดยหวังคะแนนเสียงเลือกตั้งในคราวหน้า รัฐบาลจึงต้องระมัดระวังในการบริหารแผ่นดินเพื่อมิให้เกิดข้อผิดพลาดขึ้นให้ฝ่ายค้านโจมตี การอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลของประเทศอังกฤษจึงถือว่าเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมรัฐบาล

สำหรับประเทศไทยไทยนั้น การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 มาตรา 185 และมาตรา 186 ตามลำดับ แต่การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยวิธีนี้มักไม่ค่อยมีประสิทธิภาพเท่าใดนัก ทั้งนี้เพราะว่าการเลือกตั้งทั่วไป จะไม่ปรากฏว่ามีพรรคการเมืองใดมีเสียงข้างมากในรัฐสภา การจัดตั้งรัฐบาลจึงต้อง รวมพรรคหลายพรรคการเมืองเป็นรัฐบาลผสม เพื่อให้มีเสียงข้างมากในรัฐสภา พรรคที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาลจะทำหน้าที่เป็นพรรคฝ่ายค้าน แต่ก็ปรากฏว่าพรรคฝ่ายค้านของไทยจะไม่ได้ทำหน้าที่ฝ่ายค้านเต็มที่นัก เพราะการทำหน้าที่คัดค้านรัฐบาลมากเกินไปย่อมไม่เปิดโอกาสให้พรรคเข้าร่วมรัฐบาลในโอกาสหน้า หากมีการปรับคณะรัฐมนตรีซึ่งเกิดขึ้นทุกยุคทุกสมัย ในการปกครองระบบรัฐสภาของไทย หรือหากมีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ พรรคจะได้มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลผสมในโอกาสต่อไป และด้วยเหตุนี้การแบ่งแยกออกเป็นพรรคฝ่ายค้านกับพรรคร่วมรัฐบาลจะเปลี่ยนสภาพไปเป็นพรรคฝ่ายรัฐบาล ซึ่งพรรคฝ่ายค้านอยากจะร่วมรัฐบาลมากกว่าเป็นพรรคฝ่ายค้าน ในลักษณะเช่นการควบคุมรัฐบาลจะอ่อนแอ และมีการชงชิงอำนาจตำแหน่งทางการเมือง ด้วยการพยายามจะให้พรรคเข้าร่วมเป็นรัฐมนตรีในรัฐผสม โดยการที่จะให้มีการปรับคณะรัฐมนตรีใหม่ หรือให้มีการเปลี่ยนรัฐบาล

การจัดตั้งรัฐบาลผสมให้มีเสียงข้างมากในรัฐสภา ในระบบพรรคการเมือง เสียงฝ่ายค้านไม่อาจควบคุมตรวจสอบรัฐบาลได้ ยิ่งปรากฏว่าพรรคร่วมรัฐบาลมีการจัดให้มี “คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร” ซึ่งพรรคร่วมรัฐบาลแต่ละพรรคจะส่งตัวแทนเข้าร่วมประชุมเพื่อหาข้อยุติ หรือข้อตกลงก่อนการเปิดอภิปรายทั่วไปของพรรคฝ่ายค้าน โดยพรรคร่วม

รัฐบาลแต่ละพรรคจะรับมติของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร และจะกำกับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคลงมติในรัฐสภาตามมติที่ได้รับมา ในกรณีเช่นนี้ย่อมเป็นการแน่นอนว่าพรรคฝ่ายค้านไม่มีทางที่จะลงมติขนะคะแนนของพรรคร่วมรัฐบาลที่ได้ตกลงกันล่วงหน้ามาก่อนเลย แม้พรรคฝ่ายค้านจะมีเหตุผลที่ดีเพียงใดก็ตาม

3. การตั้งคณะกรรมการ

เป็นการตั้งคณะทำงานสอดส่องสอบสวนการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร หรือกระทำการใดตามที่สภามอบหมายแทนสภา แล้วรายงานสภาทราบ

4. การควบคุมการใช้จ่ายเงินหรือการอนุมัติงบประมาณ

การอนุมัติงบประมาณแผ่นดินในการปกครองระบบรัฐสภาแบบประชาธิปไตยด้วยระบบพรรคการเมือง ถือเป็นอาวุธควบคุมรัฐบาล ซึ่งการควบคุมรายจ่ายของรัฐบาล ฝ่ายค้านจะเป็นผู้ดำเนินคดีและวิพากษ์วิจารณ์โดยจะอภิปรายถึงความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลตามนโยบายที่แถลงไว้ และจะเป็นผู้กำหนดหรือตัดงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลตามกระทรวง ทบวง กรม ที่เห็นว่าไม่จำเป็น หรือเพิ่มงบรายจ่ายที่เหมาะสมแก่รัฐบาล และภายหลังจากที่ยอมรับร่างงบประมาณรายจ่ายประจำแล้ว จะมีผู้ตรวจบัญชี (Comptroller) และผู้ตรวจเงินแผ่นดิน (Auditor General) ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีของแต่ละกระทรวงแล้วเสนอต่อคณะกรรมการฝ่ายบัญชีของสภาสამัญ จะทำให้สามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินได้รัดกุม²²

การควบคุมภายนอกรัฐสภา อันได้แก่

1. การควบคุมโดยพรรคการเมืองโดยการเสนอปัญหาผ่านพรรคการเมืองให้พรรคการเมืองทำหน้าที่ประสานการแก้ไขปัญหาไปยังรัฐบาล และพรรคการเมืองคอยตรวจสอบการทำงานของหน่วยราชการและรัฐบาล

2. การควบคุมโดยคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อกลั่นกรองงานในสภาเกี่ยวกับการเสนอญัตติหรือกฎหมายต่างๆ เพื่อแสดงความคิดเห็น หรือคัดค้านการเสนอญัตติหรือกฎหมายของฝ่ายรัฐบาล ให้เกิดเป็นมติเบื้องต้นเพื่อหาแนวทางการลงมติแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

²²กนก วงศ์ตระหง่าน. การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพฯ :

3. อำนาจและหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบและอื่นๆ ที่กฎหมายกำหนดเป็นต้นว่า

3.1 อำนาจและหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันประมุขของประเทศ อันได้แก่

3.2 อำนาจและหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบต่อสนธิสัญญาที่ทำกับประเทศอื่น

3.3 อำนาจและหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม

3.4 อำนาจและหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

3.5 การตีความรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภา

3.6 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

3.7 การแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ

3.8 อำนาจและหน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

ค. ข้อจำกัดการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดข้อห้ามในการดำรงตำแหน่งและการกระทำต่างๆ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังต่อไปนี้ คือ

1. รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันมิได้

2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ นอกจากราชการการเมืองมิได้

3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่อื่นใดในหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ นอกจากตำแหน่งรัฐมนตรี หรือข้าราชการการเมืองอื่น

4. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องไม่รับสัมปทานจากรัฐ หรือหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานนั้น หรือเป็นคู่สัญญากับรัฐ หรือหน่วยราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ

5. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องไม่รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ จากหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลอื่นๆ ในธุรกิจการงานปกติ

ทั้งนี้ โดยไม่บังคับถึงกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ หรือเงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของรัฐสภา หรือสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในฐานะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย²³

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับสิทธิในการปฏิบัติหน้าที่โดยมีเอกสิทธิ์และความคุ้มครองมีสาระสำคัญดังนี้

เอกสิทธิ์ในทางรัฐสภา หมายถึง สิทธิพิเศษในอันที่จะได้รับยกเว้นบางประการในการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงานด้านรัฐสภาอันเป็นอำนาจพิเศษที่จะประกันให้สมาชิกรัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนในรัฐสภาได้อย่างเป็นอิสระ ทั้งทางด้านความคิดและร่างกาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 157 ได้บัญญัติให้เอกสิทธิ์แก่สมาชิกรัฐสภา โดยจำแนกได้ 2 ประการ ดังนี้

1. เอกสิทธิ์ที่จะได้รับความคุ้มครองให้ไม่ต้องรับความผิด หมายถึง การให้สิทธิพิเศษแก่สมาชิกรัฐสภาในการปฏิบัติหน้าที่บางประการ ได้อย่างอิสระโดยไม่มี ความผิดใดๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้โดยชัดเจน ดังนี้ เอกสิทธิ์ในการลงคะแนนโดยเปิดเผยและ เอกสิทธิ์ในการแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภา

เอกสิทธิ์ดังกล่าวย่อมคุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายงานการประชุมตามข้อบังคับของรัฐสภา วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี และคุ้มครองไปถึงบุคคล ซึ่งประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม ตลอดจนผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ ที่ได้รับอนุญาตจากประธานแห่งสภานั้น ตลอดจนให้ความคุ้มครองถึงบุคคลที่ทำหน้าที่ในที่ประชุมคณะกรรมการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 158 ด้วย

ยกเว้นกรณีที่มีการถ่ายทอดการประชุมสภา ทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หากสมาชิกสภาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม โดยได้กล่าวถ้อยคำที่มีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่น และถ้อยคำดังกล่าวไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภาแล้ว เอกสิทธิ์ดังกล่าวจะไม่คุ้มครองแก่สมาชิกผู้กล่าวถ้อยคำนั้น

²³ ชัยอนันต์ สมุทวานิช และ เศรษฐพร ดุศรีพิทักษ์. กลไกรัฐสภา. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิณศ, 2518, หน้า 29.

2. เอกสิทธิ์ที่จะได้รับความคุ้มครอง หมายถึง การให้สิทธิพิเศษที่สมาชิกรัฐสภาจะได้รับความคุ้มครองให้ปลอดภัยจากความผิดทั้งทางด้านนิตินัยและพฤตินัย ในระหว่างสมัยประชุมเพื่อให้สมาชิกสามารถมาร่วมประชุมสภาได้โดยอิสระไม่มีอุปสรรคขัดขวาง โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกรัฐสภา ดังนี้

เอกสิทธิ์ที่จะไม่ถูกจับกุมหรือคุมขังในคดีอาญาในระหว่างสมัยประชุม ตามมาตรา 157 ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมวุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดในทางแถลงข้อเท็จจริงแสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนนยอมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้

เอกสิทธิ์ตามวรรคหนึ่งไม่คุ้มครองสมาชิกผู้กล่าวถ้อยคำในการประชุมที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หากถ้อยคำที่กล่าวในที่ประชุมไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภา และการกล่าวถ้อยคำนั้นมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่น ซึ่งมีใช้รัฐมนตรีหรือสมาชิกแห่งสภานั้น

ในกรณีตามวรรคสอง ถ้าสมาชิกกล่าวถ้อยคำใดที่อาจเป็นเหตุให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรีหรือสมาชิกแห่งสภานั้นได้รับความเสียหาย ให้ประธานแห่งสภานั้นจัดให้มีการโฆษณาคำชี้แจงตามที่บุคคลนั้นร้องขอตามวิธีการและภายในระยะเวลาที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมของสภานั้น ทั้งนี้ โดยไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิของบุคคลในการฟ้องคดีต่อศาล นอกจากนี้มาตรา 158 ยังบัญญัติว่า เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 157 ย่อมคุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์และผู้โฆษณา รายงานการประชุมตามข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี และคุ้มครองไปถึงบุคคลซึ่งประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมตลอดจนผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ที่ได้รับอนุญาตจากประธานแห่งสภานั้นด้วย โดยอนุโลม

เอกสิทธิ์ที่จะไม่ถูกพิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุมและเอกสิทธิ์ที่จะถูกปล่อยจากการถูกคุมขัง เมื่อถึงสมัยประชุมตามเอกสิทธิ์ที่จะถูกปล่อยจากการถูกคุมขังเมื่อถึงสมัยประชุม ตามมาตรา 165 ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ไปทำการสอบสวนในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญาเว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือในกรณีที่จับในขณะที่กระทำความผิดในกรณีที่มีการจับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะที่กระทำความผิดให้รายงานไป

ยังประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกโดยพลัน และประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับได้²⁴

เอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

มีเจตนารมณ์ให้สมาชิกสภามีเสรีภาพในการปฏิบัติหน้าที่ในการประชุมสภา

| ความไม่ต้องรับผิด | ความละเมิดมิได้ |
|---|--|
| กล่าวถ้อยคำ หรือลงคะแนนเสียงเป็นเอกสิทธิ์ เด็ดขาดผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องหรือว่ากล่าวในทางใดมิได้ แต่ไม่คุ้มครองสมาชิกผู้กล่าวถ้อยคำในการประชุมสภาที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ หากถ้อยคำที่กล่าวในที่ประชุมไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภา และการกล่าวถ้อยคำนั้น มีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่น | ในระหว่างสมัยประชุมห้ามมิให้จับกุมหรือคุมขังหรือหมายเรียกตัวสมาชิกไปทำการสอบสวน ในฐานะเป็นผู้ต้องหาคดีอาญา |

²⁴สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ระบบงานรัฐสภา. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : กองเอกสารรัฐสภา, 2538, หน้า 77-79.

บทที่ 2

ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในต่างประเทศ

พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นเป็นการปกครองที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจ พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือหรือเป็นกลไกที่สำคัญที่สุด กล่าวคือ พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือที่จะทำให้ได้มาซึ่งเสียงสนับสนุนของประชาชน และเป็นสถาบันที่จะสร้างประชาชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

พรรคการเมืองจะมีความสำคัญต่อระบบการเมืองและระบบการปกครองในแนวทางประชาธิปไตย โดยเฉพาะการปกครองที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อนั้น การมีพรรคการเมืองจึงเป็นสิ่งสำคัญและมีความจำเป็น เพราะเป็นวิธีการที่จะทำให้รัฐบาลดำเนินการไปโดยราบรื่นและมีประสิทธิภาพ หากปราศจากพรรคการเมืองรัฐบาลที่มีฐานรองรับจากพรรคการเมืองนั้นย่อมไม่อาจทราบถึงฐานะของตนได้ รัฐบาลจึงอาจอยู่ในฐานะที่ไม่มั่นคงเนื่องจากมีข้อสงสัยว่าสมาชิกพรรคบางส่วนที่มีแนวคิด หรืออุดมการณ์ทางการเมืองนั้นจะเห็นพ้องด้วยหรือไม่ เมื่อถึงเวลาจะต้องลงมติในสภา สมาชิกพรรคการเมืองบางคนที่ไม่เห็นด้วยอาจไม่ยกมือสนับสนุน ซึ่งอาจมีผลให้ญัตติหรือร่างกฎหมายต่างๆ ที่เข้าสู่สภาไม่ผ่านสภา และนำไปสู่ทางออกของรัฐบาลคือ การยุบสภาผู้แทนราษฎร หรือนายกรัฐมนตรีลาออก ดังนั้นการควบคุมสมาชิกของพรรคการเมืองให้อยู่ในวินัยและกฎข้อบังคับของกฎหมายนั้นจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ

2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศอังกฤษ

อังกฤษเป็นประเทศประชาธิปไตยเก่าแก่ซึ่งพรรคการเมืองมีวิวัฒนาการอันยาวนานจนกระทั่งได้กลายเป็น “สถาบัน” หลักของประชาชน อังกฤษมีวิวัฒนาการพรรคการเมืองในระบบสองพรรค (Two-party system) อันยาวนานมาก ในปัจจุบันระบบสองพรรคของอังกฤษ ได้แก่ พรรคแรงงาน (The Labour Party) และพรรคอนุรักษนิยม (The Conservative Party) แม้ว่าจะมีพรรคการเมืองอื่นอีก เช่น พรรคเสรีนิยม (The Liberal Party) ก็ตาม แต่ก็ไม่มีโอกาสเป็นรัฐบาลโดยเอกเทศ นอกจากจะต้องเข้าร่วมรัฐบาลผสมเท่านั้น ซึ่งในประวัติศาสตร์ก็เคยมีมาแล้ว และพรรคเสรีนิยมของอังกฤษก็เคยมีบทบาททางการเมืองมาก่อนพรรคแรงงาน แต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา พรรคแรงงานก็กลับมีบทบาทมากกว่า และได้กลายเป็นคู่แข่งของพรรคอนุรักษนิยมไปจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

สำหรับพรรคการเมืองในอังกฤษ พรรคแรงงานได้วางนโยบายในปี ค.ศ.1960 ไว้ว่า “พรรคแรงงานเป็นพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย วัตถุประสงค์ของพรรคคือการทำให้อุดมการณ์นี้เป็นจริงขึ้นมา ดังนั้นพรรคจึงมีนโยบาย (1) คัดค้านการแบ่งแยกเชื้อชาติหรือเผ่าพันธุ์ (2) สนับสนุนสิทธิเสรีภาพและอิสรภาพของประชาชนและการปกครองตนเอง (3) สร้างระเบียบของโลกเพื่อทุกคน จะได้มีชีวิตอยู่อย่างสันติ (4) ยืนยันหน้าที่ของประเทศที่ร่ำรวยต้องช่วยเหลือประเทศที่ยากจน (5) สนับสนุนความยุติธรรมในสังคมประชาชนผู้เดือดร้อนและทุกข์ยากจะต้องได้รับการพิจารณาก่อน (6) คัดค้านลัทธิทุนนิยม ซึ่งเห็นแก่ตัวและต่อสู้เพื่อสร้างสังคมนิยมขึ้นมา แทนบนรากฐาน ของมิตรภาพ การร่วมมือ และการบริการ (7) สร้างสังคมที่ปราศจากชนชั้น และกำจัดค่านิยมทางสังคมที่ผิด ๆ (8) ส่งเสริมให้มีการวางแผนทางเศรษฐกิจ (9) สนับสนุนประชาธิปไตยในการอุตสาหกรรม (10) พรรคเชื่อว่าเป้าหมายทางสังคมและเศรษฐกิจเหล่านี้จะสำเร็จได้ด้วยการขยายความเป็นเจ้าของร่วมกัน และให้ชุมชนมีอำนาจสั่งการในทางเศรษฐกิจ”¹

สำหรับพรรคอนุรักษนิยมของอังกฤษก็กำหนดนโยบายอย่างชัดเจนว่า พรรคจะดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม โดยเน้นถึงเสรีภาพส่วนบุคคลในการประกอบการค้าโดยเสรี และพรรคจะยึดมั่นการรักษาสถาบันของชาติและประเพณีของอังกฤษเอาไว้²

จากตัวนโยบายของพรรคการเมืองข้างต้น จะเห็นได้ว่านโยบายของพรรคการเมืองมีความชัดเจนและสามารถทำให้ประชาชนเห็นและเข้าใจแนวทางในการดำเนินงานของพรรคการเมือง ตรงกันข้าม นโยบายของพรรคการเมืองไทยส่วนมากมักไม่มีการชี้ประเด็นของปัญหาให้ชัดเจนมากนักทางพรรคไม่ได้กำหนดแนวทางไว้เลย เพียงแต่ระบุไว้อย่างทั่ว ๆ ไปว่า “พรรคการเมืองจะเทอดทูนชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์” เพียงเท่านั้น ซึ่งไม่จำเป็นต้องระบุไว้แต่อย่างใด เพราะถือว่าทุกพรรคการเมืองจะต้องรักชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์อยู่แล้ว ถ้าฝ่าฝืนก็จะขาดคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายแม่บททันทีจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องระบุข้อความดังกล่าวแต่อย่างใด

พรรคการเมืองจำเป็นที่จะต้องมีการจัดองค์การอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถกระจายสาขาของพรรคให้ครอบคลุมไปทั่วประเทศ นับตั้งแต่ภาค เขต จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และยังคงต้องครอบคลุมถึงผลประโยชน์ต่าง ๆ อีกด้วย

¹ วิทยา นภาศิริกุล. ระบบการเมืองอังกฤษ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2515, หน้า 42-43.

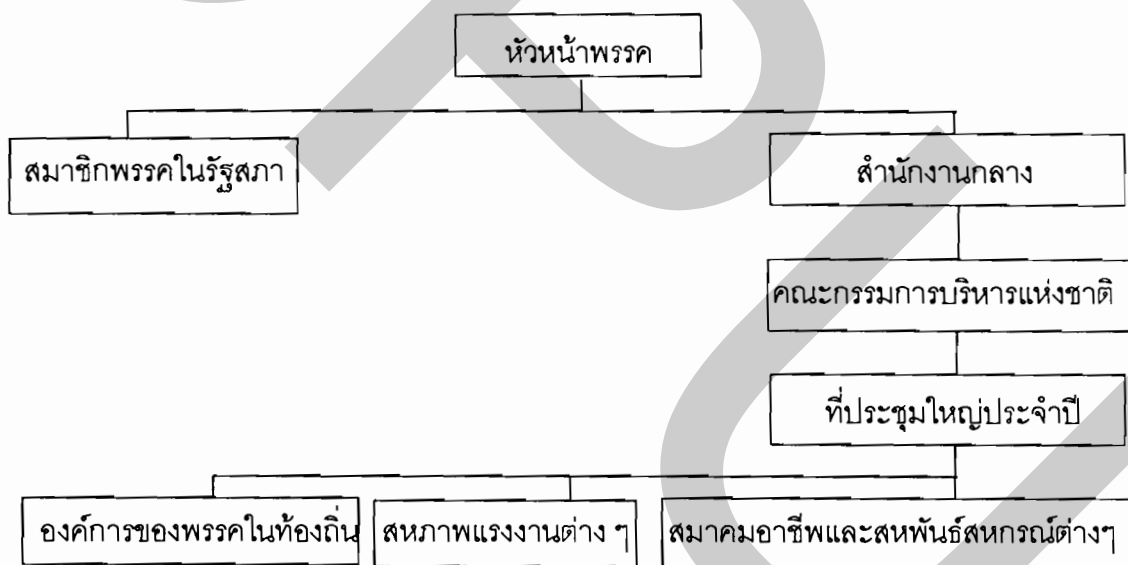
² เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

ในอังกฤษพรรคแรงงานและพรรคอนุรักษนิยมมีการจัดองค์การที่มีประสิทธิภาพมาก เพราะสามารถครอบคลุมไปทั่วประเทศ คงมีแต่สำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงลอนดอนเท่านั้น กล่าวคือ

1. พรรคแรงงาน (Labour Party)

นอกจากจะมี “ที่ประชุมใหญ่ของพรรค” แล้ว พรรคแรงงานยังมี “คณะกรรมการบริหารแห่งชาติ” (National Executive Committee) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 28 คน โดยเลือกตั้งมาจากที่ประชุมใหญ่ของพรรคและมีองค์ประกอบแตกต่างกันเนื่องจากพรรคแรงงานเน้นถึงสาขาของพรรคที่กระจายไปทั่วประเทศ ฉะนั้นคณะกรรมการบริหารแห่งชาติ จำนวน 28 คน จึงประกอบด้วย (1) โควต้าของสหภาพแรงงานมีสิทธิเลือกกรรมการได้ 12 คน (2) เลือกโดยสาขาพรรคในเขตเลือกตั้ง 7 คน (3) เลือกโดยสมาคมอาชีพและสหกรณ์ 3 คน (4) เลือกโดยที่ประชุมใหญ่ 5 คน โดยเลือกเฉพาะสตรี และมีเหรียญอีก 1 คน รวมเป็น 28 คน²

แผนภูมิการจัดองค์การของพรรคแรงงานของอังกฤษ³



นอกจากนี้ พรรคแรงงานยังมีสภาแห่งชาติ (National Council of Labour) ซึ่งทำหน้าที่เป็นองค์การบริหารของคณะกรรมการบริหารแห่งชาติดังกล่าว ประกอบด้วยสมาชิก 21 คน

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 50-51.

³ Gwendolen M. Carter. Government of the United Kingdom. Harcourt:Brace & World, 1967, p.57.

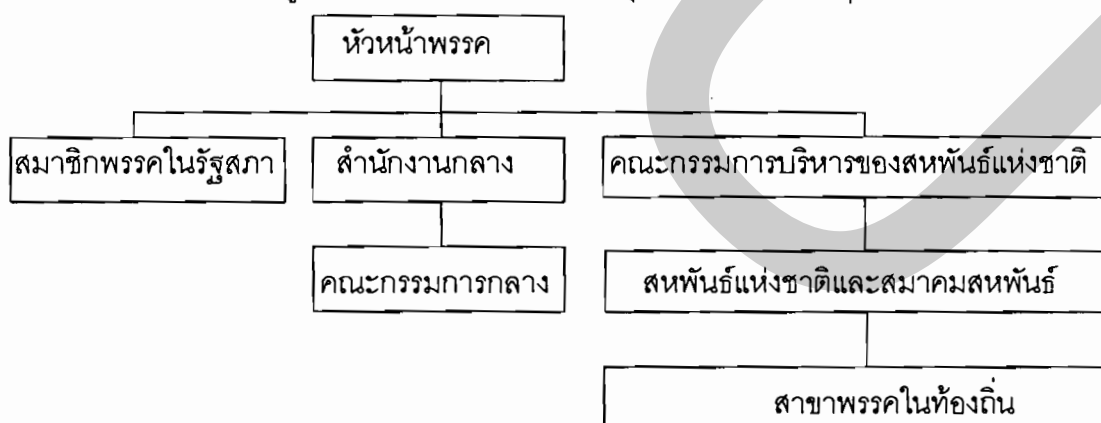
เลือกตั้งโดยสหภาพแรงงาน 7 คน สหพันธ์สหกรณ์ 7 คน คณะกรรมการบริหารแห่งชาติ 3 คน และสมาชิกพรรคในรัฐสภาอีก 4 คน⁴

แสดงให้เห็นว่าพรรคแรงงานมีสาขาพรรคที่กระจัดกระจายออกไปทั่วประเทศและยังครอบคลุมถึงกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ อีกด้วย

2. พรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party)

พรรคอนุรักษนิยมมีการจัดองค์การที่ครอบคลุมถึงสาขาพรรคทั่วประเทศและยังครอบคลุมกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ อีกด้วย การจัดองค์การของพรรคอนุรักษนิยมองค์กร (Organ) ที่สำคัญ คือ สหพันธ์แห่งชาติและสมาคมสหพันธ์ (National Union of Conservative and Unionist Association) ประกอบด้วยสาขาของพรรคในเขตเลือกตั้งรวมทั้งสมาคมต่าง ๆ รวมทั้งสิ้น 542 แห่ง มีสมาชิกทั้งหมดประมาณ 3 ล้านคน ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและแนะนำในเรื่องต่าง ๆ แก่หัวหน้าพรรค โดยมีการประชุมปีละครั้ง องค์กรนี้ไม่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายของพรรคแต่ประการใด องค์กรนี้มี "คณะกรรมการกลาง" (Central Council) ประกอบด้วยสมาชิก 400 คน ซึ่งมาจากหัวหน้าพรรค เจ้าหน้าที่ในระดับสูงของพรรค สมาชิกคณะกรรมการบริหาร และผู้แทนจากองค์กรกลางและสภาท้องถิ่นในเขตเลือกตั้ง คณะกรรมการกลางนี้ประชุมกันปีละ 2 ครั้ง เพื่อพิจารณามติต่าง ๆ ที่เสนอโดยสาขาพรรคในท้องถิ่นเพื่อเสนอหัวหน้าพรรคต่อไป นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการบริหารของสหพันธ์แห่งชาติ (Executive Committee of National Union) ซึ่งเป็น องค์กรติดต่อระหว่างหัวหน้าพรรคกับสมาชิกพรรค ประกอบด้วยคณะกรรมการ

แผนภูมิการจัดองค์การของพรรคอนุรักษนิยมของอังกฤษ⁵



⁴วิทยา ภาศิริกุล. ระบบการเมืองอังกฤษ, หน้า 51

⁵เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

ก. โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยพรรคการเมือง อังกฤษ

พรรคการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในทางการเมืองของอังกฤษโดยสลับเปลี่ยนกันเป็นรัฐบาล ครองอำนาจทางการเมืองในปัจจุบันมีเพียง 2 พรรค คือ พรรคคอนเซอร์เวทีฟ (Conservative Party) และพรรคเลเบอร์ (Labour Party) ดังนั้น ในวิทยานิพนธ์นี้จะศึกษาเฉพาะโครงสร้างของพรรคทั้งสองพรรคนี้นี้เท่านั้น

โครงสร้างของพรรคคอนเซอร์เวทีฟ (Conservative Party) พรรคคอนเซอร์เวทีฟได้แบ่งโครงสร้างของพรรคออกเป็น 2 ส่วนที่สำคัญคือ โครงสร้างของพรรคคอนเซอร์เวทีฟภายในรัฐสภา (Conservative Parliamentary Party) ซึ่งหมายถึงนักการเมือง อันได้แก่ สมาชิกรัฐสภาที่รายล้อมหัวหน้าพรรค และนักการเมืองระดับผู้นำในรัฐสภาทั้งองค์การหรือหน่วยงานที่ตั้งขึ้นเพื่อเป็นกลไกในการได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง และในการใช้อำนาจทางการเมืองของผู้บริหารการเมืองในรัฐสภา⁶ ซึ่งประกอบด้วยสำนักงานกลาง (Central Office) และหน่วยงานวิจัยของพรรคคอนเซอร์เวทีฟ (Conservative Research Department) เป็นต้น กับโครงสร้างของพรรคคอนเซอร์เวทีฟภายนอกสภา (Extra-Parliamentary Conservative Party) หมายถึงบรรดาสมาชิกพรรคผ่านองค์การของพรรคในระดับต่าง ๆ เช่น สาขาของพรรคในเขตเลือกตั้ง (Constituency Association) องค์การสมทบอื่น ๆ เช่น สมาคมสตรีอนุรักษนิยม ยุวสมาคมอนุรักษนิยม ฯลฯ พรรคคอนเซอร์เวทีฟภายนอก รัฐสภาเป็นโครงสร้างรากฐานของพรรค และเป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างพรรคกับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง สมาชิกพรรคกับผู้นำของพรรคและประชาชนทั่วไป⁷ ซึ่งประกอบด้วยสหภาพคอนเซอร์เวทีฟ และสมาพันธ์สมาคมแห่งชาติ (National Union of Conservative and Unionist Associations) องค์การของพรรคคอนเซอร์เวทีฟส่วนภูมิภาค (The Regional Organization) และองค์การสาขาพรรคตามเขตเลือกตั้ง (Constitution) และองค์การสาขาพรรคตามเขตเลือกตั้ง (Constituency Associations) เป็นต้น

โครงสร้างของพรรคเลเบอร์ (Labour Party) โครงสร้างในการจัดตั้งของพรรคเลเบอร์ได้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือโครงสร้างของพรรคเลเบอร์ในสภา (Parliamentary Labour Party) หรือ

⁶Robert Mckenzie. British Political Parties. London : Heinman Educational Books Ltd.,1967, p.12 อ้างในสมบุญ สุธำราญ. การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, หน้า 53.

⁷สมบุญ สุธำราญ. การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2537, หน้า 56.

P.L.P. ประกอบด้วยหัวหน้าพรรค คณะกรรมการต่าง ๆ กับโครงสร้างของพรรคเลเบอร์นอกสภา (Extra-Parliamentary labour Party) ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารระดับชาติ (National Executive Committee) หรือ N.E.C. องค์การของพรรคเลเบอร์ระดับภูมิภาค (Regional Organization of the Labour Party) และระดับท้องถิ่น ได้แก่ วอร์ด (Ward) และสาขาพรรคตามเขตเลือกตั้ง (Constituency) เป็นต้น

หน้าที่ของพรรคการเมืองในอังกฤษ

ในกระบวนการปกครองของระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของอังกฤษ พรรคการเมืองเป็นสิ่งจำเป็นในระบอบประชาธิปไตย Jack Harvey ได้สรุปหน้าที่ของพรรคการเมืองไว้ในหนังสือ "How Britain is Governed" ของท่านไว้ดังนี้^๑

1) พรรคการเมืองทำหน้าที่รวบรวมความคิดเห็นเกี่ยวกับกิจการของประเทศ ทั้งนี้

เนื่องจากพรรคการเมืองต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยทั่วไป และเก็บรวบรวมความคิดเห็นต่างๆ ให้กว้างขวางที่สุดเท่าที่จะทำได้ และประสานความคิดเห็นเหล่านั้นให้เป็นนโยบายอีกต่อหนึ่งเพื่อที่จะเรียกร้องการสนับสนุนให้กว้างขวางที่สุดเท่าที่จะทำได้ พรรคจะต้องตัดสินใจปัญหาต่างๆ ที่ประชาชนมีความสนใจมากที่สุด ในลักษณะนี้จึงทำให้เกิดการในระดับชาติได้รับการพิจารณาก่อนผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคล

2) พรรคการเมืองทำหน้าที่ขยายความคิด และอภิปรายปัญหาทางการเมือง การรวบรวมความคิดเห็นของประชาชน การชุมนุมปราศรัย และการต่อสู้ในทางการเมืองในรัฐสภา พรรคการเมืองได้ทำหน้าที่อธิบายปัญหาทางการเมือง ทำให้ประชาชนสามารถทำการเลือกตั้งได้อย่างมีเหตุผล

3) พรรคการเมืองทำหน้าที่กำหนดนโยบาย เพื่อเสนอต่อประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง การกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองเกิดจากการศึกษาวิจัยถึงสภาพของปัญหาในทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ ตลอดจนอุปสรรคต่าง ๆ ในการดำเนินนโยบาย และคาดว่านโยบายใดจะได้รับความนิยมอย่างกว้างขวาง และเป็นประโยชน์กับประเทศชาติ และประชาชนมากที่สุด แม้กระนั้นก็ตามนโยบายของพรรคการเมืองก็ถูกแบ่งโดยอุดมการณ์ซึ่งเป็นพื้นฐานของพรรค ทำให้นโยบายของพรรคที่กำหนดไว้แตกต่างกัน ประชาชนจึงมีโอกาสเลือกเอาว่าตนนิยมนโยบายของพรรคใด

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า 56-62.

4) พรรคการเมืองทำหน้าที่คัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้นำทางการเมืองจะเกิดขึ้นได้ก็โดยผ่านพรรคการเมือง คณะกรรมการคัดเลือกจึงต้องคำนึงถึงผลเสียที่เกิดจากผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เลว ซึ่งอาจจะเป็นผลเสียต่อภาพพจน์ของพรรคได้ รวมทั้งข้อเท็จจริงที่ว่าบรรดาสำนักรงานใหญ่ที่เป็นส่วนกลางเป็นผู้เสนอรายชื่อและกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง สิ่งนี้เองเป็นการประกันว่าผู้ได้รับคัดเลือกเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค เป็นบุคคลที่มีความสามารถอย่างแท้จริงและเป็นคนดีกว่าบุคคลที่กลุ่มอื่น ๆ คัดเลือกมาสมัคร

5) พรรคการเมืองทำหน้าที่กระตุ้นความสนใจในการเลือกตั้ง และทำให้ประชาชนไปออกเสียงลงคะแนนมากขึ้น การต่อสู้ทางการเมืองของพรรคการเมืองทั้งภายในและภายนอกรัฐสภา การตอบโต้กันในทางการเมือง และการใช้ชั้นเชิงในทางการเมือง ทำให้หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เผยแพร่ข่าวอย่างเต็มที่ ได้สร้างความสำเร็จร่วมในทางการเมืองของประชาชน ทำให้ประชาชนสนใจปัญหาทางการเมืองและการต่อสู้ทางการเมือง และเข้าร่วมการต่อสู้ทางการเมืองมากขึ้น และเป็นตัวผลักดันให้ประชาชนไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมากขึ้น

6) พรรคการเมืองทำหน้าที่เป็นสื่อกลาง ระหว่างประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งกับรัฐบาล ถ้าสมาชิกสภาไม่สังกัดพรรคการเมืองใดแล้ว นโยบายที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งประกาศ ขณะหาเสียงเลือกตั้ง ก็ไม่มีหลักประกันกับผู้ออกเสียงเลือกตั้งว่าจะมีสมาชิกสภาอื่น ๆ เห็นชอบด้วย และการที่ผู้ออกเสียงเลือกตั้งเลือกผู้สมัครพรรคใดเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นการแสดงว่าผู้ออกเสียงเลือกตั้งประสงค์ที่จะให้พรรคดังกล่าวจัดตั้งรัฐบาล ตลอดจนรัฐบาลควรดำเนินนโยบายเช่นไร ในระบอบประชาธิปไตยก็ย่อมเกิดขึ้นมิได้ ดังนั้น พรรคการเมืองจึงเป็นหลักประกันเกี่ยวกับนโยบาย และ เป็นหลักประกันว่าความประสงค์ของผู้ออกเสียงเลือกตั้งที่จะให้พรรคใดจัดตั้งรัฐบาล และ ดำเนินนโยบายเช่นไรมีผลในทางความเป็นจริง

7) พรรคการเมืองก่อให้เกิดรัฐบาลที่แข็งแกร่ง มั่นคง และมีเสถียรภาพ พรรคการเมืองเป็นเครื่องประกันให้มีอุดมคติ และเป้าหมายที่กว้างขวางร่วมกัน ยิ่งกว่านั้นเนื่องจากรัฐบาลได้รับการจัดตั้งมาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาสมาชิก จึงแน่ใจได้ว่ารัฐบาลมีเสียงสนับสนุนที่มั่นคงเพียงพอที่จะดำเนินนโยบายต่าง ๆ ให้บรรลุผลสำเร็จได้ ดังนั้น รัฐบาลที่มีประสิทธิภาพจะมีได้ก็โดยอาศัยพรรคการเมืองนี้เอง

8) พรรคการเมืองก่อให้เกิดฝ่ายค้านที่มีพลังอำนาจ ระบอบประชาธิปไตยจะต้องมีหลักประกันว่า รัฐบาลมีอำนาจที่มีประสิทธิภาพและใช้อำนาจภายในกรอบของความยินยอมเท่านั้น การสำรวจตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาล การวิพากษ์วิจารณ์และการเสนอแนะจึงตกเป็นหน้าที่ของฝ่ายค้าน และเนื่องจากพรรคฝ่ายค้านนี้ได้รับการจัดตั้งมาจากพรรคที่ใหญ่เป็นที่

สองในสภาสามัญ ดังนั้น จึงมีความมั่นคงในอุดมคติด้วย เช่นกัน ยิ่งกว่านั้นพรรคนี้ยังมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน กล่าวคือ การจัดตั้งรัฐบาลในการเลือกตั้งคราวหน้า

ความเป็นมาของพรรคการเมืองในอังกฤษ

พรรคการเมืองในอังกฤษมีวิวัฒนาการอันยาวนานย้อนหลังไปถึงคริสต์ศตวรรษที่ 15 ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่การขัดแย้งระหว่างสถาบันกษัตริย์กับรัฐสภา ความขัดแย้งที่เกิดจากพระมหากษัตริย์ต้องการจะรวบอำนาจปกครองไว้แต่พระองค์เดียว ในขณะที่ฝ่ายรัฐสภาซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนต้องการลดอำนาจกษัตริย์ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง

รัฐสภาในช่วงระยะเวลา ค.ศ.1630-1830 ประกอบด้วยชนชั้นสองชั้น คือชนชั้นขุนนางและเจ้าของที่ดินอันมั่งคั่ง ซึ่งมีตัวแทนในสภาขุนนางกับชนชั้นกลางซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินรายย่อย ๆ ขุนนางชั้นรอง ๆ ลงมาและพ่อค้าคหบดีซึ่งมีตัวแทนในสภาสามัญ กลุ่มการเมืองที่ต่อสู้ช่วงชิงอำนาจทางการเมืองในรัฐสภานี้ที่สำคัญมี 2 กลุ่ม คือ พวกวิก และพวกทอรี

ช่วงระยะเวลาการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองสำคัญยิ่งพวกวิกได้ให้คำมั่นสัญญาต่อประชาชนว่าจะขยายสิทธิออกเสียงเลือกตั้งต่อประชาชนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น การขยายสิทธิเลือกตั้งทำให้พวกวิกได้รับความสนับสนุนจากกลุ่มการเมือง กลุ่มผลประโยชน์อื่นเพิ่มมากขึ้น ส่วนพวกทอรีหลังปี ค.ศ.1832 ได้เรียกตัวเองว่าพวก ลิเบอรัล (Liberal) และกลายเป็นพรรค ลิเบอรัล ต่อมาการขยายสิทธิเลือกตั้ง ค.ศ.1832 นี้เอง เป็นแรงผลักดันสำคัญที่ก่อให้เกิดสถาบันพรรคการเมืองและการจัดองค์กรพรรคการเมืองสมัยใหม่ขึ้นในลักษณะที่ค่อยเป็นค่อยไป และผลของการขยายสิทธิเลือกตั้ง ค.ศ.1832 ทำให้การจัดตั้งสมาคมเพื่อลงคะแนนมีสิทธิเลือกตั้งสมาคมเพื่อลงคะแนนเลือกตั้งเหล่านี้เป็นจุดเริ่มต้นของการจัดองค์การสาขาพรรคในระดับท้องถิ่น^๑

สำหรับพรรคลิเบอรัล ได้จัดตั้งสมาพันธ์ของพรรคระดับชาติตามแบบสำนักงานกลางของพรรคคอนเซอร์เวตีฟ แม้จะจัดองค์การพรรคระดับชาติคล้ายคลึงพรรคคอนเซอร์เวตีฟ แต่แนวความคิดว่าจะให้องค์การนี้และหัวหน้าพรรคมีบทบาทในกิจกรรมของพรรคไม่เหมือนกัน ในช่วงของวิวัฒนาการระยะนี้ พรรคลิเบอรัลเกิดความขัดแย้งภายในพรรค กลุ่มตัวแทนกรรมกรภายในได้ประกาศแยกตัวจากพรรคริเบอรัล เกิดเป็นพรรคเลเบอร์ ซึ่งถือเป็นแบบอย่างพรรคการเมืองที่เกิดจากความต้องการของประชาชน มิใช่เกิดขึ้นภายในสภา ในช่วงปี ค.ศ.1924 พรรคเลเบอร์เริ่มแข็งแกร่งสามารถได้ที่นั่งในรัฐสภาเกือบ 2 เท่าของพรรคลิเบอรัล พรรคลิเบอรัลจึงเสื่อมความสำคัญลง และการต่อสู้ทางการเมือง ตั้งแต่นั้นมาเป็นการต่อสู้ระหว่างพรรคเบอรัลกับพรรคคอนเซอร์เวตีฟ

^๑เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

คุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในประเทศอังกฤษแม้จะไม่ให้มีข้อบัญญัติให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคซึ่งทำให้มีผู้สมัครอิสระได้ แต่ด้วยความเข้มแข็งทางการเมืองของพรรคในอังกฤษทำให้ประชาชนใช้วิธีการเลือกพรรคการเมืองมากกว่าตัวบุคคล จึงทำให้นักการเมืองส่วนใหญ่ตระหนักถึงข้อที่ว่าจำเป็นจะต้องสังกัดพรรคการเมืองในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง มิฉะนั้นโอกาสทางการเมืองที่จะเติบโตจะไม่เปิดโอกาสให้เลย

ผู้สมัครอิสระส่วนใหญ่จะไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนจึงไม่สามารถชนะการเลือกตั้งได้ ฉะนั้นนักการเมืองส่วนใหญ่จึงต้องสังกัดพรรคการเมือง แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองด้วยความเข้มแข็งทางการเมืองต้องสังกัดพรรคการเมือง ด้วยความเข้มแข็งทางการเมืองจึงทำให้ประชาชนยอมรับที่จะเลือกพรรคการเมืองมากกว่าตัวบุคคล ด้วยเหตุนี้พรรคการเมืองจึงได้สร้างระบบกลั่นกรองในการเลือกผู้สมัครในนามของพรรคการเมือง การเลือกตั้งและกำหนดผู้สมัครรับเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ กระทำโดยสาขาพรรคการเมืองในท้องถิ่นหรือสมาคมเขตเลือกตั้งของพรรค ทั้งนี้จะมีคณะกรรมการชุดหนึ่งเรียกว่าคณะกรรมการคัดเลือก ซึ่งจะทำหน้าที่คัดเลือกผู้สมัครให้เหลือเพียง 2-5 คน แล้วจะเสนอรายชื่อนั้นต่อคณะกรรมการบริหารของเขตเลือกตั้งของพรรค และคณะกรรมการบริหารจะเป็นผู้วินิจฉัยขั้นสุดท้ายว่าจะกำหนดให้ผู้สมัครในเขตนั้น ผู้สมัครที่ได้รับการกำหนดตัวจะต้องไปรับการตรวจสอบอีกครั้งหนึ่งที่สำนักงานใหญ่ของพรรค การประกาศกำหนดผู้สมัครอย่างเป็นทางการก็จะทำการกัน ณ ที่ประชุมใหญ่ของสมาคมเขตเลือกตั้ง

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าพรรคได้สร้างระบบกลั่นกรองผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นอย่างมาก จึงไม่ใช่เรื่องง่ายนักในการจะเป็นตัวแทนของพรรคในการสมัครรับเลือกตั้งบทบาทในกิจกรรมของพรรคไม่เหมือนกัน

ข. การควบคุมอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยพรรคการเมืองประเทศอังกฤษ

ในระบบประชาธิปไตยจะต้องมีความหลากหลายทางความคิดเห็นเช่นเดียวกับพรรคการเมือง ความเห็นที่แตกต่างของสมาชิกพรรคการเมืองก็ย่อมเกิดขึ้นได้เช่นเดียวกัน พรรคการเมืองในอังกฤษจึงจำเป็นต้องหามาตรการมาควบคุมสมาชิกพรรคการเมือง เพื่อให้สมาชิกมีความเห็นไปในทางเดียวกันเมื่อเรื่องที่ต้องการให้ความเห็นชอบของสมาชิกเป็นเรื่องสำคัญ

การควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยพรรคการเมืองนั้นอาจควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การควบคุมโดยวิป หรือการควบคุมโดยการลงโทษ เป็นต้น

- การควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยวิป

ในระบบพรรคการเมืองมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ที่จะต้องมีการประสานงานเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคมีความเห็นที่เหมือนกันในเรื่องสำคัญโดยเฉพาะเมื่อพรรคการเมืองนั้นเป็นรัฐบาลยังต้องมีความจำเป็นที่ต้องมีวิปไว้คอยประสานงานระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมรัฐบาล หัวหน้าผู้คุมคะแนนเสียงและผู้คุมเสียง ซึ่งหัวหน้าพรรคการเมืองจะเป็นคนเลือกด้วยตนเอง จะทำหน้าที่เสมือนเป็นมือขวาของหัวหน้าพรรคในสภาผู้แทนราษฎร และหัวหน้าพรรคเป็นผู้ซึ่งกำหนดนโยบายพรรค อำนาจเช่นนี้ทำให้หัวหน้าพรรคมีตำแหน่งในทางรัฐธรรมนูญเข้มแข็งต่อสมาชิก¹⁰

ผู้คุมเสียงเป็นผู้สมักรที่สำคัญในการจัดองค์การและดำเนินงานของพรรคในรัฐสภา สำนักงานของผู้คุมเสียงหัวหน้าพรรคจะทราบถึงบรรยากาศของพรรคว่าเป็นอย่างไรและจะสั่งให้ผู้คุมเสียงทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หัวหน้าพรรคจะต้องฟังผู้คุมเสียงในการใช้เทคนิคของการชักชวนและสอดแทรก เพื่อให้สมาชิกยังจงรักภักดีต่อหัวหน้าพรรค

ในรัฐสภาการควบคุมสมาชิกให้ปฏิบัติตามวินัยของพรรคตกอยู่กับวิปของพรรค หัวหน้าวิปรัฐบาล (Chief Government Whip) กับผู้นำในสภา (Leader of the House) เป็นผู้เสนอเรื่องที่พิจารณาในสัปดาห์ต่อไป และโดยปกติจะทำความตกลงกับหัวหน้าวิปฝ่ายค้าน (Opposition Whip) เป็นการล่วงหน้าภายหลังการที่กำหนดการได้รับความเห็นชอบจากประธานแล้ว เจ้าหน้าที่ในสำนักงานวิปจะส่งสำเนาให้แก่สมาชิก เรื่องที่พิจารณาเน้นหรือขีดเส้นได้ตามความสำคัญมากน้อย และเรื่องที่ขีดเส้นได้ไว้สามเส้นแสดงว่าสมาชิกต้องลงคะแนนทุกคนยกเว้นเฉพาะมีเหตุสุดวิสัยจริง ๆ เท่านั้น¹¹

สมาชิกที่รักความก้าวหน้าจะต้องให้ความร่วมมือกับวิป ถ้าเกิดความยุ่งยากโดยการไม่ลงมติตามที่วิปกำหนดให้การสนับสนุนนโยบายของพรรคอาจจะหมายถึงการถูกถอดถอนออกจากพรรค

- การควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคโดยพรรคการเมือง

แม้ว่าคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่จำเป็นต้องสังกัดพรรคการเมืองก็สามารถสมัครได้ แต่ในประเทศอังกฤษพรรคการเมืองเป็นหัวใจสำคัญของการ

¹⁰ ชูวงศ์ ฉายะบุตร. ระบบการเมืองปัจจุบันในยุโรป. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2510, หน้า 109.

¹¹ คณิน บุญสุวรรณ. การเมืองและการปกครองของอังกฤษ. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2523, หน้า 69.

ดำเนินการทางการเมือง เพราะถ้าผู้สมัครคนใดสมัครรับเลือกตั้งโดยอิสระมักจะไม่ได้รับเลือกตั้ง เพราะประชาชนส่วนใหญ่จะเลือกพรรคการเมืองมากกว่าตัวบุคคล ความสำคัญของพรรคการเมืองในทางกฎหมายของคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่มีความสำคัญเท่ากับพรรคการเมืองใน ความหมายทางการเมือง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมือง ก่อนที่จะได้เป็นตัวแทนของพรรค ต้องผ่านการกลั่นกรองจากโครงสร้างของพรรคการเมืองมาหลายชั้น และเป็นที่ยอมรับของสมาชิก ส่วนใหญ่ของพรรค ฉะนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะพึงปฏิบัติการใดทางการเมือง จะต้อง ตระหนักถึงพรรคการเมืองเป็นอย่างมาก ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดไม่ปฏิบัติตามมติหรือนโยบายของพรรค จนสร้างความลำบากใจให้แก่พรรค พรรคการเมืองก็สามารถตอบโต้สมาชิกคน นั้นโดยการไม่ส่งลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองนั้น ๆ ดังกรณี นิเกล นิโคลสัน ไม่ได้รับ คัดเลือกจากเขตโบนเมาท์ อีสท์ อีกในปี ค.ศ.1959 เนื่องจากเขาไม่ให้การสนับสนุนรัฐบาลในกรณี วิกฤติการณ์โคลงสุเอซ 3 ปีก่อนหน้านั้น¹²

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดเมื่อสร้างปัญหาต่าง ๆ ให้แก่พรรคจนพรรคการเมือง เห็นว่าไม่สมควรที่จะให้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค คณะกรรมการบริหารแห่งชาติจะไม่ใ้ การสนับสนุนเมื่อถึงการเลือกตั้ง และจะเป็นผู้แพ้การเลือกตั้งในที่สุด¹³

- การควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยการลงมติให้ออกจากพรรคการเมือง สมาชิกจะเข้ามาอยู่ในสภาได้ก็เนื่องจากเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้รับคัดเลือกจาก สมาคมท้องถิ่นและรวมทั้งพรรคการเมืองของตนในรัฐสภา ทั้งนี้ไม่ว่าจะอยู่ในฐานะรัฐบาลหรือ ฝ่ายค้าน การพิสูจน์ให้เห็นการสนับสนุนเช่นนี้จะเห็นได้จากการออกเสียงลงคะแนนในสภาสამัญ ซึ่งเป็นไปตามมติพรรค¹⁴

ถ้ามีการออกเสียงค้านกับมติพรรคการกระทำเช่นนี้เท่ากับเป็นการตัดแขนตัดขา ตัวเองทางการเมือง พรรคจะมีมาตรการสำคัญ คือการขับให้พ้นจากสมาชิกพรรคการเมือง อันทำ ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นี้กลายเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ คือยังคงเป็นสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรออยู่ต่อไป แต่จะไม่มีพรรคสังกัด มาตรการพรรคเช่นนี้ไม่สามารถจะไปบังคับให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลาออกจากการเป็นสมาชิกรัฐสภา

¹² เรืองเดียวกัน, หน้า 69.

¹³ ชูวงศ์ ฉายะบุตร. ระบบการเมืองปัจจุบันในยุโรป, หน้า 127.

¹⁴ คณิน บุญสุวรรณ. การเมืองและการปกครองของอังกฤษ, หน้า 50.

ในระบบพรรคการเมืองในอังกฤษจะถือเรื่องวินัยของสมาชิกเป็นอย่างมาก สมาชิกพรรคการเมืองโดยเฉพาะสมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องรักษาวินัยเป็นอย่างมาก นั่นคือการต้องปฏิบัติตามนโยบายและมติพรรคการเมืองที่ตนสังกัด สมาชิกสภาที่รักษาความก้าวหน้าจะต้องไม่พยายามทำให้งานของวิปเกิดความยุ่งยาก จะต้องให้การสนับสนุนนโยบายของพรรคตามที่ได้ลงมติดังกล่าว¹⁵ แม้ว่าพรรคการเมือง จะมีมาตรการสำคัญที่ทำให้พรรคการเมืองเข้มแข็งและทำให้การดำเนินนโยบายพรรคเป็นไปด้วยดี คือสามารถขับสมาชิกที่ฝ่าฝืนนโยบายมติพรรคได้ แต่การขับสมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่ได้ส่งผลให้ความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสิ้นสุดลง เพราะตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีได้มีเงื่อนไขในคุณสมบัติความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผูกพันกับพรรคการเมืองตามกฎหมาย เมื่อมีการขับสมาชิกผู้แทนราษฎรออกจากพรรค สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนนั้นก็ยังเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระต่อไป มีผลเพียงไม่มีพรรคการเมืองสังกัดและจะไม่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองอีกต่อไป และพรรคการเมืองไม่มีอำนาจจะบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนนั้นลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

แม้ว่าพรรคการเมืองในอังกฤษ จะมีอำนาจในการลงมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคการเมืองได้ แต่ถ้าไม่จำเป็นจริงๆ พรรคการเมืองก็ไม่อยากใช้มาตรการนี้เพราะเป็นมาตรการที่รุนแรง และเป็นเสมือนการลงโทษทัณฑ์ทางการเมืองของสมาชิกผู้นั้นอย่างรุนแรง และพรรคการเมืองเองก็ได้สร้างระบบการกลั่นกรองในการใช้มาตรการ ในการขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง ในอดีตพรรคเลเบอร์ได้บังคับใช้ข้อบังคับการประชุมในปี ค.ศ.1952 ซึ่งกำหนดว่าสมาชิกต้องออกเสียงลงคะแนนเหมือนกับพรรค นอกจากในเรื่องที่ต้องใช้สถิติสัมปัญญา ซึ่งสมาชิกอาจจะต้องลงคะแนนเสียงได้ ถ้าหากสมาชิกผู้ใดฝ่าฝืนกฎนี้ก็อาจถูกเรียกอธิบายเหตุผลต่อคณะกรรมการรัฐสภา¹⁶ เป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกได้อธิบายถึงเหตุผลว่ารับฟังได้หรือไม่ ก่อนที่จะมีการดำเนินการต่อไป และการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมติของพรรคการเมืองที่ได้แจ้งให้สมาชิกปฏิบัติตาม ยังเปิดโอกาสให้สมาชิกสามารถใช้ดุลยพินิจได้ในบางเรื่อง โดยวิปจะขัดเส้นได้ไว้

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

¹⁶ ชูวงศ์ ฉายะบุตร. ระบบการเมืองปัจจุบันในยุโรป, หน้า 126.

2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศเยอรมันนี

ระบบพรรคการเมืองของเยอรมันนับว่ามีอายุน้อย เมื่อเทียบกับของอังกฤษ ซึ่งสามารถสืบประวัติไปได้ถึงคริสต์ศตวรรษที่ 17 หรือของฝรั่งเศส ซึ่งยังสืบสาวไปได้ถึงการปฏิวัติฝรั่งเศส ปี ค.ศ.1789 สำหรับเยอรมันนั้นนับได้ว่าเริ่มยุคของพรรคการเมืองตั้งแต่ ค.ศ.1848 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นปีที่ปัญญาชนเยอรมันจากทุกสารทิศมาชุมนุมกันทำการปฏิวัติของเหล่าปัญญาชน และแม้ว่าการปฏิวัติครั้งนี้จะไม่ประสบความสำเร็จ แต่ก็ถือได้ว่าเหตุการณ์ครั้งนี้จะเป็นจุดเริ่มต้นสำหรับระบบพรรคการเมืองที่มีพื้นฐานมาจากทั้งประเทศ มิใช่เป็นเพียงกลุ่มแนวความคิดที่รวมกันเป็นพรรคเฉพาะในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งดังแต่ก่อน

หลังจากสงครามโลกครั้งที่หนึ่งยุติลงแล้ว ประเทศเยอรมันได้นำรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภามาใช้¹⁷ โดยมีสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ แต่ทำหน้าที่น้อยลงโดยให้สภาผู้แทนแห่งสหพันธ์มาทำหน้าที่ที่ปรึกษาแทน ซึ่งประเทศเยอรมันในสมัยสาธารณรัฐไวมาร์ (Weimar) และสมัยพรรคนาซี นำโดยฮิตเลอร์นำประเทศเยอรมันเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่สองจนพ่ายแพ้ สงครามตกอยู่ภายใต้การครอบครองกำกับดูแลของฝ่ายพันธมิตร จึงได้ร่างรัฐธรรมนูญพื้นฐาน (The Basic Law) ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม ค.ศ.1949 และแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ.1961 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยได้ผสมผสานแบบของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอังกฤษ

ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ในช่วง ค.ศ.1919 ถึง ค.ศ.1939 ประเทศเยอรมันได้เคยประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว 3 ฉบับคือ รัฐธรรมนูญแฟรงค์เฟิร์ตเพิลส์ทีกีร์ส สำคัญเป็นเรื่องเกี่ยวกับการรวมรัฐต่างๆ และการปกครองแบบสหพันธ์ รัฐธรรมนูญฉบับที่สองคือรัฐธรรมนูญบีสมาร์ค ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในการบริหารประเทศ ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับที่สามรัฐธรรมนูญไวมาร์ได้เน้นหนักเกี่ยวกับเรื่องการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบสาธารณรัฐมีประธานาธิบดีได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

¹⁷บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535, หน้า 170.

แนวความคิดในการสถาปนารัฐธรรมนูญ ค.ศ.1949

รัฐธรรมนูญไวมาร์ ค.ศ.1933 ประสบปัญหารัฐบาลอ่อนแอและไร้ประสิทธิภาพ ซึ่งประธานาธิบดีมีอำนาจมาก อำนาจตกอยู่แก่ประธานาธิบดีเพียงผู้เดียวในการยุบสภา รัฐสภา (Reichstag) ไม่มีบทบาทควบคุมรัฐบาลได้ ทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ มีอายุการทำงานเฉลี่ยรัฐบาลละ 8 เดือนเท่านั้น ลักษณะดังกล่าวไม่แตกต่างจากกลไกการควบคุมรัฐบาลของประเทศฝรั่งเศสในสมัยสาธารณรัฐที่ 3 และสมัยสาธารณรัฐที่ 4 แต่มีลักษณะแตกต่างกันในทางตรงกันข้าม ซึ่งรัฐสภาของประเทศฝรั่งเศสในสมัยนั้นมีอำนาจมาก ได้แก่เปิดอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ในขณะที่เดียวกันการยุบสภาทำได้ยากโดยต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน รัฐสภาจึงคว่ำรัฐบาลบ่อยครั้ง ทำให้คณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ได้ชุดละประมาณ 7-8 เดือน ส่วนประเทศเยอรมันในสมัยสาธารณรัฐไวมาร์ ประธานาธิบดีมีอำนาจมากและยุบสภาได้ง่าย การเปิดอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลทำได้ยาก อำนาจเด็ดขาดตกอยู่แก่ประธานาธิบดีเพียงผู้เดียว การปกครองในระบบรัฐสภาในสมัยสาธารณรัฐไวมาร์จึงล้มเหลวและล้มลงในปี ค.ศ.1933 ทั้งนี้เพราะกลไกควบคุมรัฐบาลมีจุดอ่อนและข้อบกพร่องในการคานและถ่วงดุลอำนาจ

เมื่อวันที่ 30 มกราคม ค.ศ.1933 ฮิตเลอร์ (A.Hitler) ปราศรัยปลุกกระดมประชาชนได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี และได้ออกกฎหมายทำให้เหลือพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว คือ พรรคแนวชาติสังคมนิยม (Nationalsozialistische Deutsche Arbeiter-Partei-NSDAP) และประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม ค.ศ.1933¹⁸ ในลักษณะเช่นนี้ทำให้พรรค NSDAP ของฮิตเลอร์มีอำนาจเด็ดขาดในรัฐบาลเพียงพรรคเดียวในการยึดอำนาจทางการเมืองทั้งหมดไว้ จนนำประเทศเยอรมันเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่สอง ในยุคนี้ เป็นยุคเผด็จการพรรคนาซี โดยแท้ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประชาชนเยอรมันเกรงกลัววาทะต่อระบบเผด็จการของฮิตเลอร์ ตลอดจนการฆาตกรรมหมู่ในค่ายกักกันของพรรคนาซี และจากการพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่สอง เป็นผลการพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่สองของประเทศเยอรมัน ทำให้ประเทศฝ่ายพันธมิตรผู้ชนะสงครามยึดครองประเทศเยอรมัน ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองและผลักดันให้สถาปนารัฐธรรมนูญ ค.ศ.1949 ขึ้น การสถาปนารัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ.1949 มีแนวความคิดที่จะอุดช่องโหว่หรือข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญไวมาร์ ค.ศ.1933 ให้รัฐบาลมีเสถียรภาพและมีให้ ผู้นำทางการเมืองมีโอกาสใช้อำนาจเผด็จการของพรรคนาซีในปี ค.ศ.1933 อันนำ

¹⁸บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. การปรับปรุงระบบพรรคการเมืองไทย. รายงานวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมือง เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คผป.). กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538, หน้า 24.

ประเทศไปสู่หายนะในสงครามโลกครั้งที่สอง ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศเยอรมันโดยอยู่ในความยึดครองของฝ่ายพันธมิตร ได้ร่างรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ.1949 โดยอาศัยจุดอ่อนข้อบกพร่องในอดีตสมัยสาธารณรัฐไวมาร์ และสร้างกลไกขึ้นใหม่เป็นระบบรัฐสภาที่สมเหตุสมผล (Rationalized Parliamentary System) ซึ่งประเทศเยอรมันได้จากการสร้างกลไกใหม่ขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์และภาวะสังคมของประเทศเยอรมันโดยมิได้ลอกเลียนแบบจากจากประเทศใด โดยมีวัตถุประสงค์ให้มีการคานและถ่วงดุลอำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจต่างๆ ตลอดจนกลไกควบคุมรัฐบาล ซึ่งจะเห็นได้จากหลักการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยสภาผู้แทนด้วยคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนทั้งหมด โดยไม่มีการอภิปราย และหลักการเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่ก่อนเสนอญัตติเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล หลักการดังกล่าวนี้ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อรองรับอำนาจไว้ทั้งสิ้น นอกจากนี้ยังได้ปฏิรูปพรรคการเมืองด้วยการจัดให้มีระบบเลือกตั้งใหม่ ทำให้พรรคการเมืองเหลือน้อยพรรค และมีพรรคการเมืองใหญ่ๆ เพียงสองพรรคยอมเป็นการเอื้ออำนวยต่อการปกครองในระบบรัฐสภาของประเทศเยอรมันเป็นอย่างยิ่ง

ในปัจจุบันนี้มีการรวมประเทศเยอรมันตะวันตกและเยอรมันตะวันออก ซึ่งอยู่ในการยึดครองของฝ่ายพันธมิตรครั้งเมื่อแพ้สงครามโลกครั้งที่สอง การรวมประเทศดังกล่าวยังคงร่วมกันและยอมรับ ตามรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ.1949 อันเป็นการปกครองในระบบรัฐสภาที่สมเหตุสมผลขึ้น (Rationalized Parliamentary System) อยู่จนถึงทุกวันนี้¹⁹

จากการที่ได้ทำการศึกษาถึงวิวัฒนาการ ความเป็นมาระบบการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศเยอรมันทำให้เราได้ทราบว่าเยอรมันนี้ได้มีการปฏิรูประบบการเมืองอย่างเป็นขั้นตอน แม้ว่าบางช่วงของการดำเนินการทางการเมืองจะอยู่ภายใต้แนวคิดแบบเผด็จการ เช่นสมัยฮิตเลอร์ การพัฒนาทางด้านการเมืองและระบบพรรคการเมืองก็ได้ทำให้เยอรมันหยุดนิ่ง จวบจนปัจจุบันจะเห็นได้ว่าเยอรมันนี้ได้จัดให้มีระบบเลือกตั้งใหม่ ทำให้พรรคการเมืองเหลือน้อยพรรค และมีพรรคการเมืองใหญ่เพียงสองพรรค ส่งผลให้พรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของเยอรมันนี้สามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งฝ่ายรัฐบาลก็สามารถบริหารประเทศได้อย่างเต็มที่ ส่วนฝ่ายค้านก็สามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมือง กล่าวคือ ดำเนินการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11-15.

ทำให้มีการคานอำนาจซึ่งกันและกัน และนี่ก็คือผลดีของความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ก. โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของพรรคการเมืองประเทศเยอรมัน

ในกฎหมายพื้นฐาน (รัฐธรรมนูญ) ของเยอรมัน มาตรา 38 อนุมาตราแรก ประโยคที่สอง บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธรัฐของเยอรมัน เป็นผู้แทนของชนชาวเยอรมันทั้งหมดและในฐานะเช่นนี้เขาเหล่านี้ไม่ต้องมีความผูกพันใดๆ ต่ออาณัติหรือคำชี้แนะใดๆ และให้เชื่อฟังในธรรมชาติประจำใจของตนแต่เพียงประการเดียว

หลักการนี้ ได้รับการขนานนามว่า เป็นหลักการมอบอำนาจของประชาชนให้ผู้แทนมีอิสระในการตัดสินใจ (Fries Mandate) หลักการนี้กลายเป็นส่วนหนึ่งของประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไปแล้ว เนื่องจากในรัฐธรรมนูญทุกฉบับของเยอรมัน เท่าที่มีมาจะปรากฏหลักการดังกล่าว โดยใช้ถ้อยคำ²⁰ ที่เหมือน หรือคล้ายคลึงกับข้อความข้างต้น²¹ ประเด็นนี้เองก็ได้มีผู้ยกขึ้นเป็นข้อสังเกตว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเยอรมันในสมัยก่อนนั้นมีลักษณะเป็นสมาชิกสภาแบบกิตติมศักดิ์ ซึ่งไม่พบแล้วในปัจจุบัน กล่าวคือตั้งแต่ปี ค.ศ. 1949 เป็นต้นมา ไม่มีผู้สมัครอิสระรายใดได้รับเลือกเข้าสู่สภาเลย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดล้วนต้องอาศัยพรรคการเมืองทั้งสิ้น จนนักวิชาการหลายคนพูดถึงการมอบอำนาจผ่านพรรค หรือการมอบอำนาจของประชาชนภายใต้อาณัติของพรรคการเมือง แต่อย่างไรก็ตาม ก็มีได้หมายความว่า หลักความเป็นอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะขัดกับหลักการปกครองที่มีพรรคการเมืองเป็นแกนนำที่สำคัญในปัจจุบัน

นักกฎหมายรัฐธรรมนูญเยอรมันเองก็ยังมองว่า หลักความเป็นอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ยังคงเป็นสิ่งที่ขาดเสียมิได้สำหรับระบอบรัฐสภาในปัจจุบัน โดยให้เหตุผลว่า หลักความเป็นอิสระในการตัดสินใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น มิได้กระทบการทำงานของพรรคการเมืองในกระบวนการของการบัญญัติกฎหมายแต่อย่างใด เนื่องจากภารกิจในการตัดสินใจของสภาผู้แทนราษฎรในปัจจุบันมีความซับซ้อน จนสมาชิกแต่ละคนไม่อยู่ในฐานะที่จะทำการตัดสินใจในทุกประเด็นไปได้ด้วยตัวของตัวเองทั้งหมด การตัดสินใจในทางปฏิบัตินั้นจริงๆ แล้ว เกิดจากการร่วมกันทำงานภายในพรรคการเมืองของตนเอง แต่กระนั้นก็ตามมิได้หมายความว่าหลักความเป็นอิสระนี้จะปฏิเสธความเป็นจริงในทางปฏิบัติเสียโดยสิ้นเชิง การให้หลักประกันจึงเป็นแต่เพียงการกำหนดสถานะทางกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 30.

อาจกล่าวได้ว่า การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะรู้สึกผูกพันตามความเป็นจริงต่อพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ก็ต่อเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นต้องการที่จะได้เข้าทางการเมืองเพื่อเป็นนักการเมืองอาชีพโดยอาศัยพรรคเป็นฐาน ความผูกพันดังกล่าวมีความเข้มข้นจนไม่มีความจำเป็นใดๆ ที่จะต้องกำหนดเป็นข้อผูกพันในทางกฎหมายเพิ่มเติมขึ้นมาอีก เพราะมิฉะนั้นแล้วกลุ่มของผู้ที่กุมอำนาจตามความเป็นจริงภายในพรรคการเมืองซึ่งมีอำนาจมากอยู่แล้ว ก็จะมีอำนาจมากขึ้นไปอีกหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนไม่มีสถานะที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายรองรับไว้ชั้นหนึ่ง ด้วยเหตุผลดังกล่าว ความเป็นอิสระในการตัดสินใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรัฐสมัยใหม่จึงเป็นที่เข้าใจกันว่า เป็นการคุ้มครองสถานะในทางกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและด้วยสถานะดังกล่าวนี้เองที่ทำให้การสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน ภายในพรรคการเมืองเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ ทั้งยังคุ้มครองผู้ที่มีความคิดเห็นแตกต่างภายในพรรคให้สามารถดำรงอยู่ในพรรคต่อไปได้ โดยไม่ถูกตัดอนาคตทางการเมืองไป อาจกล่าวได้ว่าความสัมพันธ์แบบแยกตัวกันอย่างเด็ดกระหว่างพรรคการเมืองและความเป็นอิสระในการตัดสินใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อพรรคการเมืองกวดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงจนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลายเป็นเพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งของพรรคเท่านั้น

แนวความคิดที่ค่อนข้างจะหลากหลายแต่นับแต่ปี ค.ศ.1948 เป็นต้นมา กลุ่มอุตสาหกรรมและบุคคลชั้นสูงก็เริ่มเข้ามามีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายของพรรค คุณสมบัติของผู้รับสมัครเลือกตั้งไม่จำเป็นต้องสมัครในนามพรรคการเมือง แต่สามารถสมัครโดยอิสระได้ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้มีคำตัดสินว่าการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ต้องสังกัดพรรคการเมืองขัดต่อหลักการคัดเลือกโดยเสรี และสิทธิในการรับเลือกตั้งนั้นจะมีลักษณะเสรีได้ต่อเมื่อการคัดเลือกสมาชิกพรรคเข้าสมัครรับเลือกตั้งกระทำในที่ประชุมสมาชิกพรรคหรือในที่ประชุมกลุ่มการเมืองที่จะวางตัวแทนเข้าแข่งขันในสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งหมายความว่า การเลือกผู้เข้าสมัครรับเลือกตั้งนั้น จะมอบหมายให้คณะกรรมการพรรคเป็นผู้ตัดสินแต่เพียงผู้เดียวไม่ได้ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นโดยการกำหนดของกฎหมายหรือเป็นในทางข้อเท็จจริง การสมัครเข้ารับเลือกตั้งในเยอรมันนั้นโดยหลักแล้วใช้วิธีการเสนอชื่อบุคคลที่ทางพรรคการเมืองเห็นว่าเหมาะสมซึ่งเห็นได้ชัดในกรณีเสนอชื่อรวมเป็นบัญชีรายชื่อระดับมลรัฐโดยกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งจะกระทำในที่ประชุมตัวแทนสาขาพรรคทำให้สมาชิกพรรคธรรมดาไม่สามารถมีบทบาทในการกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคเท่าที่ควร จึงมีความพยายามที่จะหาวิธีการกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ส่งเสริมให้สมาชิกพรรคได้มีบทบาทมากยิ่งขึ้น โดยมีการตัดข้อความที่ว่า “หรือในที่ประชุมตัวแทนสาขา

พรรค" ออกซึ่งโดยหวังว่าเมื่อตัดออกแล้ววิธีการกำหนดตัวบุคคลที่พรรคจะส่งสมัครรับเลือกตั้งจะกระทำได้เฉพาะในที่ประชุมสมาชิกพรรคเท่านั้น อันเป็นการเน้นบทบาทของสมาชิกพรรคโดยปริยาย

สำหรับกรณีผู้สมัครประเภทที่ยื่นสมัครเองโดยไม่ผ่านพรรคการเมือง กฎหมายเลือกตั้งเยอรมันก็ยังไม่ละทิ้งแนวความคิดที่จะต้องให้ผู้เสนอชื่อบุคคลนั้นเข้าสมัครรับเลือกตั้งจึงกำหนดว่าผู้สมัครที่ยื่นสมัครเองจะต้องยื่นใบสมัครพร้อมกับบัญชีรายชื่อพร้อมด้วยลายเซ็นของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่มีใบรองรับจากนายทะเบียนว่าอยู่ในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ จำนวนอย่างน้อย 200 คน สนับสนุนตน เว้นแต่ผู้สมัครจะเป็นชนกลุ่มน้อย ซึ่งกรณีของผู้สมัครอิสระที่ไม่สังกัดพรรคในเยอรมันนับแต่มีการเลือกตั้งหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมาได้รับเลือกตั้งเพียง 3 นาย ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกเท่านั้น หลังจากนั้นแล้วไม่ปรากฏว่ามีผู้สมัครอิสระได้รับเลือกอีกเลย จะชนะในการเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองที่จะมีโอกาสมากกว่า

กฎหมายพื้นฐานของเยอรมันยังให้ความสำคัญต่อการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค เนื่องจากการเข้าร่วมในการเลือกตั้งเป็นหน้าที่หลักของพรรคการเมืองการกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงเป็นส่วนสำคัญของระเบียบข้อบังคับพรรคการเมืองด้วย กฎหมายพื้นฐานเยอรมัน (Grundgesetz) กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ วาระระเบียบข้อบังคับภายในพรรคการเมืองจะต้องสอดคล้องกับหลักการในระบอบประชาธิปไตย บทบัญญัตินี้จึงครอบคลุมถึงการกำหนดตัวผู้สมัครเลือกตั้งโดยพรรคการเมืองด้วย

การสมัครเข้ารับเลือกตั้งในเยอรมันนั้นโดยหลักแล้วใช้วิธีการเสนอชื่อบุคคลที่ทางพรรคการเมืองเห็นว่าเหมาะสมซึ่งเห็นได้ชัดในกรณีเสนอชื่อรวมเป็นบัญชีรายชื่อระดับมลรัฐโดยกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งจะกระทำในที่ประชุมตัวแทนสาขาพรรคทำให้สมาชิกพรรคธรรมดาไม่สามารถมีบทบาทในการกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคเท่าที่ควร จึงมีความพยายามที่จะหาวิธีการกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ส่งเสริมให้สมาชิกพรรคได้มีบทบาทมากยิ่งขึ้น โดยมีการตัดข้อความที่ว่า "หรือในที่ประชุมตัวแทนสาขาพรรค" ออกซึ่งโดยหวังว่าเมื่อตัดออกแล้ววิธีการกำหนดตัวบุคคลที่พรรคจะส่งสมัครรับเลือกตั้งจะกระทำได้เฉพาะในที่ประชุมสมาชิกพรรคเท่านั้น อันเป็นการเน้นบทบาทของสมาชิกพรรคโดยปริยาย

สำหรับกรณีผู้สมัครประเภทที่ยื่นสมัครเองโดยไม่ผ่านพรรคการเมือง กฎหมายเลือกตั้งเยอรมันก็ยังไม่ละทิ้งแนวความคิดที่จะต้องให้ผู้เสนอชื่อบุคคลนั้นเข้าสมัครรับเลือกตั้งจึงกำหนดว่าผู้สมัครที่ยื่นสมัครเองจะต้องยื่นใบสมัครพร้อมกับบัญชีรายชื่อพร้อมด้วยลายเซ็นของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่มีใบรองรับจากนายทะเบียนว่าอยู่ในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ จำนวนอย่างน้อย 200 คน สนับสนุนตน เว้นแต่ผู้สมัครจะเป็นชนกลุ่มน้อย ซึ่งกรณีของผู้สมัครอิสระที่ไม่สังกัดพรรคในเยอรมันนับแต่มีการเลือกตั้งหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมาได้รับเลือกตั้งเพียง 3 นาย ใน

การเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกเท่านั้น หลังจากนั้นแล้วไม่ปรากฏว่ามีผู้สมัครอิสระได้รับเลือกอีกเลย จะ
 ชนะในการเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองที่จะมีโอกาสมากกว่า

กฎหมายพื้นฐานของเยอรมันยังให้ความสำคัญต่อการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งใน
 นามของพรรค เนื่องจากการเข้าร่วมในการเลือกตั้งเป็นหน้าที่หลักของพรรคการเมืองการกำหนด
 ตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงเป็นส่วนสำคัญของระเบียบข้อบังคับพรรคการเมืองด้วย กฎหมายพื้นฐาน
 เยอรมัน (Grundgesetz) กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ วาระระเบียบข้อบังคับภายในพรรคการเมืองจะ
 ต้องสอดคล้องกับหลักการในระบบประชาธิปไตย บทบัญญัตินี้จึงครอบคลุมถึงการกำหนดตัวผู้
 สมัครเลือกตั้งโดยพรรคการเมืองด้วย

ดังนั้นจากการที่ได้ทำการศึกษาเรื่องโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของพรรคการเมืองใน
 ประเทศเยอรมันดังกล่าวข้างต้น ย่อมพอที่จะอนุมานได้ว่าโครงสร้างอำนาจหน้าที่และระบบพรรค
 การเมืองโดยผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของเยอรมันนั้น แม้เยอรมันนี้จะมี
 ได้บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง กล่าวคือผู้สมัคร
 สามารถสมัครได้เองโดยไม่ผ่านพรรคการเมือง ผลที่เกิดขึ้นก็คือผู้สมัครอิสระไม่สังกัดพรรคการเมือง
 เมืองนั้นมักจะไม่ได้รับเลือกเลย แต่หากเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองจะมีความได้รับการเลือก
 ตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่า

สรุป จากการศึกษาถึงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของพรรคการเมือง ย่อมเป็นการยืนยัน
 ได้ว่า ระบบพรรคการเมืองและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีความสัมพันธ์
 และสอดคล้องกัน ส่งผลให้ระบบพรรคการเมืองและระบบการเลือกตั้งบุคคลผู้มาทำหน้าที่ใน
 ฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเข้มแข็งค้ำยันระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบ
 เยอรมันนี้

ข. การควบคุมอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยพรรคการเมือง
 ประเทศเยอรมันนี้

พรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1949 หรือกฎหมายพื้นฐานเยอรมันนี้ มาตรา 21
 อนุมาตรา บัญญัติว่า

“พรรคการเมืองส่วนมากในการก่อตัวของเจตนารมณ์ทางการเมืองของปวงชน การตั้ง
 พรรคการเมืองย่อมกระทำได้โดยเสรี องค์การของพรรคต้องสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย
 พรรคต้องเผยแหล่งที่มาของเงินของพรรคให้ประชาชนทราบ

อนุมาตราสองบัญญัติว่า “ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลทางวัตถุประสงค์หรือความประพฤติของ
 สมาชิกพรรค พรรคการเมืองที่มุ่งขัดขวางหรือทำลายระบบประชาธิปไตยเสรี หรือเป็นภัยต่อการ
 ดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเป็นพรรคการเมืองที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญ
 อนุญาตให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาปัญหาหากกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ”

ดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเป็นพรรคการเมืองที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์มีอำนาจพิจารณาพิพากษาปัญหากฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ"

ตามกฎหมายพื้นฐานดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงการรับรอง พรรคการเมืองในอันจะก่อตั้งตามเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนโดยเสรี และไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญพรรคการเมืองมีบทบาทในสภาผู้แทนราษฎร เพื่อนำเอานโยบายของพรรคมาปฏิบัติให้เกิดผลในทางสภาพเป็นกลไกควบคุมรัฐบาล ในปัจจุบันประเทศเยอรมันมีพรรคการเมืองอยู่หลายพรรค แต่มีพรรคการเมืองใหญ่ๆ เพียง 2 พรรค คือพรรคสหภาพคริสเตียนประชาธิปไตย (Christian Democratic Union-CDU) พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democratic Party-SPD)²²

ระบบการออกเสียงเลือกตั้งมีส่วนเสริมสร้างให้พรรคการเมืองลดลงใน ค.ศ.1949 โดยประเทศเยอรมันได้ใช้ระบบออกเสียงเลือกตั้งแบบผสมผสาน คือระบบการออกเสียงเลือกตั้งข้างมากรอบเดียว(Single majority) และระบบการออกเสียงเลือกตั้งแบบอัตราส่วน (Proportional Representation) ในการเลือกตั้งนั้นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งหนึ่งจะมีคะแนนเสียงคนละ 2 คะแนน คะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทนในเขตเลือกตั้งโดยตรงคิดจากคะแนนจากเสียงข้างมาก ส่วนคะแนนที่สองเลือกตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอในเขตเลือกตั้ง โดยนับคะแนนอัตราส่วน เช่น ในเขตเลือกตั้งที่ 1 สามารถมีผู้แทนได้ 10 คน หากพรรค ก. ได้คะแนนเสียงร้อยละ 50 จะได้ผู้แทน 5 คน หากพรรค ก. ได้รับคะแนนน้อยกว่า 50(คิดเป็นร้อยละ 50) จะไม่มีสิทธิได้ที่นั่งในสภาได้²³ ทั้งนี้เป็นไปตามกฎหมายพรรคการเมือง ถึงได้กำหนดพรรคการเมืองต้องได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งหรือไม่อย่างน้อย 3 ที่นั่งจากผลการเลือกตั้งทั่วประเทศจึงได้สิทธิที่นั่งในสภาได้ ระบบการออกเสียงเลือกตั้งแบบผสมผสานดังกล่าวมีผลทำให้พรรคการเมืองเล็กไม่สามารถเข้าสู่สภาส่งผลให้พรรคการเมือง ทำให้ประเทศเยอรมันมีพรรคการเมืองใหญ่ 2 พรรค ในลักษณะเช่นนี้ทำให้พรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านในการปกครองระบบรัฐสภาของประเทศเยอรมัน

²²Lawrance C.Mayer, Hohn H.Burnett and Suzanne Ogden. Comparative Politics: Nation and Theories in a Changing World. New Jersey : Prentice Halls, 1993, p. 165.

²³ วิชัย ต้นศิริ. รัฐธรรมนูญของประเทศตะวันตกและไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2536 , หน้า 83.

แข่งขันกับพรรคการเมืองปัจจุบันนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องพึ่งพาพรรคเป็นอย่างมาก ในการที่จะรับเลือกตั้งแต่ละครั้งจึงเป็นการเสี่ยงสำหรับสมาชิกที่ฝ่าฝืนมติพรรค และพรรคจำเป็นที่จะต้องควบคุมสมาชิกให้ปฏิบัติตามมติพรรคอย่างเข้มงวดเพราะจะต้องมีการต่อสู้ชิงไหวชิงพริบกันทางการเมือง ระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านประกอบกับบทบาททางด้านนิติบัญญัติในรัฐสมัยที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดความจำเป็นที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดแต่ละฝ่าย จะต้องมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน วินัยพรรคจึงเป็นเรื่องสำคัญและบทบาทพรรคการเมืองที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การเริ่มตั้งแต่ส่งผู้แทนเข้าสมัครรับเลือกตั้ง และเมื่อผู้แทนของพรรคได้รับเข้าพรรคแล้วพรรคก็สามารถมีบทบาทควบคุมสมาชิกในสภาผ่านกลุ่มย่อยในสภาที่สังกัดพรรค พรรคจึงมีอิทธิพลในการดำเนินงานของสภา

พรรคการเมืองของเยอรมัน จะมีมาตรการในการควบคุมสมาชิกพรรคโดยสร้างกลไกขึ้นภายในพรรคการเมืองเองก็ตาม แต่พรรคการเมืองยังมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติเป็นหน้าที่ที่กฎหมายพื้นฐานกำหนดไว้ เช่น พรรคการเมืองมีระเบียบภายในพรรคที่เป็นประชาธิปไตย ซึ่งเท่ากับว่าการสร้างเจตจำนงจะต้องมาจากพื้นฐาน กล่าวคือ จะต้องให้ความสำคัญแก่สมาชิกพรรคการเมืองแต่ไม่ได้หมายความว่าต้องให้สมาชิกพรรคเป็นผู้ตัดสินใจปัญหาทุกเรื่อง และไม่ได้หมายความว่าต้องมีคณะกรรมการพรรคไม่ได้ สมาชิกพรรคควรจะได้รับประกันให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ และขณะเดียวกันจะต้องจำกัดอำนาจขององค์การบริหารพรรคเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย และการกำหนดข้อบังคับพรรค เพื่อให้สมาชิกปฏิบัติตามจำเป็นต้องสอดคล้องต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งในประเทศเยอรมันมีการกำหนดเกี่ยวกับเรื่องข้อบังคับพรรคการเมืองหากระเบียบข้อบังคับพรรคการเมืองไม่ได้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยระบอบนั้นๆ ย่อมไม่เหมาะและมีผลให้มติดีหรือการดำเนินการต่างๆ ตามระเบียบข้อบังคับนั้นเป็นโมฆะตามไปด้วย โดยที่บุคคลทั่วไปสามารถยกความเป็นโมฆะนี้ขึ้นกล่าวอ้างได้เสมอ

หน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของพรรคการเมือง นอกจากสิทธิตามรัฐธรรมนูญซึ่งได้พิจารณามาแล้ว พรรคการเมืองยังมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ ซึ่งเป็นหน้าที่ที่กฎหมายพื้นฐานกำหนดไว้ ซึ่งจะพิจารณาตามลำดับดังต่อไปนี้

1. พรรคการเมืองต้องมีระเบียบภายในพรรคที่เป็นประชาธิปไตย กฎหมายพื้นฐานมาตรา 21 อนุมาตรา 1 ประโยคที่ 3 บัญญัติว่า "การจัดองค์กรและระเบียบข้อบังคับของพรรคจะต้องสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย"

หลักประชาธิปไตย เมื่อนำมาใช้กับพรรคการเมืองเท่ากับว่า การสร้างเจตจำนงจะต้องมาจากพื้นฐาน กล่าวคือ จะต้องให้ความสำคัญแก่สมาชิกพรรคการเมือง สมาชิกจะต้องสามารถเป็นผู้ริเริ่มให้มีการตัดสินใจในปัญหาหนึ่งได้เสมอ สมาชิกพรรคควรจะได้รับการประกันให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และในขณะเดียวกันจะต้องจำกัดอำนาจขององค์กรบริหารของพรรคให้มีอำนาจน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ การที่จะให้การบริหารพรรคเป็นไปตามหลักประชาธิปไตยนั้น ในขั้นแรกจึงจะต้องมีการปรับองค์กรให้เป็นประชาธิปไตยเสียก่อน ในเรื่องนี้ คณะกรรมการพิจารณาความเป็นไปได้ของกรายร่างกฎหมายพรรคการเมือง ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกิจการภายใน (มหาดไทย) เมื่อปี ค.ศ.1957 ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

สมาชิกพรรคการเมืองจะต้องมีความเสมอภาคกัน ในการลงคะแนนเสียง กรณีที่กำหนดให้เป็นสิทธิการตัดสินใจของสมาชิก

1. พรรคทุกพรรคจะต้องมีการแบ่งเขตความรับผิดชอบภายในพรรค ตามพื้นที่ให้แก่สาขาพรรค โดยสาขาพรรคแต่ละสาขาจะมีการแบ่งองค์กรภายใน และสามารถวางระเบียบในระดับสาขาพรรคได้อย่างอิสระ
2. ในองค์กรชั้นล่างที่สุดให้เป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่สมาชิกที่จะตัดสินใจปัญหาต่างๆ
3. ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายในพรรคทุกระดับจะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยที่ประชุมใหญ่สมาชิกทั้งหมด หรือที่ประชุมตัวแทนสมาชิก
4. การเลือกตั้งทุกประเภท เป็นการมอบความชอบธรรมแก่ผู้ที่เข้าดำรงตำแหน่งเพียงชั่วระยะเวลาหนึ่งที่มีกำหนดแน่นอน
5. มติหรือการตัดสินใจที่มีความสำคัญ จะต้องกำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับของพรรค ให้อยู่ในอำนาจของที่ประชุมใหญ่สมาชิกพรรค หรือที่ประชุมผู้แทนของสมาชิกพรรค
6. การเลือกตั้งและการลงมติสำคัญๆ จะต้องใช้วิธีลงคะแนนแบบลับ

สำหรับการบังคับให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์นี้ ในกฎหมายพรรคการเมืองเองมิได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าผลจะเป็นประการใด หากระเบียบข้อบังคับภายในพรรคไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย แต่เนื่องจากมาตรา 3 ของกฎหมายพรรคการเมืองนี้เองได้บัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายของเยอรมัน (BGB) ในส่วนที่เกี่ยวกับสมาคม มาใช้บังคับกับพรรคการเมืองเท่าที่ใช้ได้ และจากการที่บทบัญญัติเกี่ยวกับประชาธิปไตยภายในพรรคเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะบังคับ จึงสามารถนำมาตรา 134 BGB มาใช้บังคับในกรณีนี้ได้ กล่าวคือหากระเบียบข้อบังคับของพรรคไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ระเบียบนั้นๆ ย่อมเป็นโมฆะ และมีผลให้มติหรือการดำเนินการ

ต่างๆ ตามระเบียบข้อบังคับนั้นเป็นโมฆะตามไปด้วย โดยที่บุคคลทั่วไปสามารถยกความเป็นโมฆะนี้ขึ้นกล่าวอ้างได้เสมอ

ในประเทศเยอรมันพรรคการเมือง จะมีมาตรการเพื่อให้เกิดความเรียบร้อยในการดำเนินการทางการเมืองเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพของพรรคการเมือง จำเป็นที่พรรคการเมืองจะต้องควบคุมให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคปฏิบัติตามข้อบังคับพรรค ซึ่งเปรียบเสมือนกฎระเบียบที่จัดระเบียบของพรรคการเมืองซึ่งหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคได้กระทำการก่อให้เกิดความเสียหายแก่พรรคการเมืองโดยทำความผิดต่อข้อบังคับพรรค ซึ่งอาจจะเป็นข้อบังคับพื้นฐานของพรรคการเมืองโดยเจตนา พรรคการเมืองจะพิจารณาถึงความผิดเล็กน้อยแล้วแต่กรณี และจะมีมาตรการการลงโทษ เช่น ตักเตือน ภาคทัณฑ์ หรือหากความผิดหนักมากขึ้น พรรคการเมืองอาจตัดสิทธิบางประการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ทำความผิดต่อพรรคการเมือง หรือพรรคการเมืองเห็นว่าการกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการฝ่าฝืนข้อบังคับพรรค หรือกระทำการผิดต่อพรรคการเมืองอย่างรุนแรง พรรคการเมืองเองอาจใช้มาตรการลงมติออกจากการเป็นสมาชิกพรรคก็ได้ ซึ่งแม้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนนี้จะพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองแต่ก็ยังคงดำรงการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ต่อไปหากแต่จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่มีพรรคการเมืองสังกัด อันจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพนัก

เงื่อนไขและวิธีการในการลงมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองมีมาตรการของพรรคการเมืองในการลงโทษสมาชิก ด้วยการลงมติให้ออกจากการเป็นสมาชิกพรรค ซึ่งมีการกำหนดกฎเกณฑ์ไว้ในกฎหมายพรรคการเมืองในเรื่องความผิดที่เป็นมูลเหตุในการขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากการพรรคและขั้นตอนการลงมติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคต้องมีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน และเปิดโอกาสให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาในการต่อสู้ข้อกล่าวหาได้อย่างเต็มที่ เงื่อนไขความผิดที่เป็นมูลเหตุในการขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรค กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 1967 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 10 อนุมาตราที่ 1 ว่าด้วยสิทธิสมาชิกพรรค "สมาชิกจะถูกลงมติให้ออกพรรคได้ต่อเมื่อได้กระทำการโดยเจตนาอันเป็นการฝ่าฝืนข้อบังคับพรรคหรือกระทำการโดยเจตนาอันเป็นการขัดต่อหลักการพื้นฐานของพรรค และการกระทำดังกล่าวต้องก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อพรรคการเมือง"

กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมันไม่ได้กำหนดถึงความผิดเรื่องใดบ้างที่สมาชิกฝ่าฝืนข้อบังคับพรรคจึงจะทำให้เกิดความเสียหายต่อพรรค และจะเป็นเหตุในการลงมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรค ซึ่งพรรคการเมืองต่างๆ ในเยอรมันสามารถไปกำหนดความผิดที่จะลงมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรค ว่าเป็นบรรทัดฐานของแต่ละพรรคการเมืองเอง เพียงแต่การกำหนด

ความผิดที่จะขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคของแต่ละพรรคการเมือง จะต้องกำหนดในสถานะที่เป็นประชาธิปไตยเปิดโอกาสแก่สมาชิกพรรคในการแสดงออกและกำหนดระเบียบข้อบังคับพรรคไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ระเบียบนั้นๆ ย่อมเป็นโมฆะและมีผลให้มติหรือการดำเนินการต่างๆ ตามระเบียบข้อบังคับเป็นโมฆะตามไปด้วยโดยที่บุคคลทั่วไปสามารถยกความเป็นโมฆะนี้ขึ้นอ้างได้เสมอ

แม้จะเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองต่างๆ สามารถกำหนดการลงมติให้สมาชิกพรรคออกจากพรรคการเมืองไว้ในข้อบังคับของแต่ละพรรคได้ หากแต่พรรคการเมือง ต้องกำหนดให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญเยอรมันสนใจที่จะให้พรรคการเมืองต้องมีระเบียบภายในพรรคที่เป็นประชาธิปไตยจนบัญญัติไว้ในกฎหมายพื้นฐานมาตรา 21 อนุมาตรา 1 ประโยค 3 ว่า "การจัดองค์กร และระเบียบข้อบังคับของพรรค ต้องสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย"

สำหรับขั้นตอนการลงมติให้สมาชิกออกจากการเป็นสมาชิกพรรคนั้น กฎหมายพรรคการเมืองของเยอรมันฉบับ ค.ศ. 1967 ได้กำหนดถึงสิทธิของสมาชิกพรรคไว้ในมาตรา 10 ดังนี้ สมาชิกจะถูกขับออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองต่อเมื่อกระทำการโดยเจตนาฝ่าฝืนข้อบังคับพรรค หรือกระทำการโดยเจตนา อันเป็นการขัดต่อหลักพื้นฐานของพรรคและการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่พรรค สำหรับพรรคการเมืองเอง จะต้องบัญญัติไว้เป็นข้อบังคับพรรคเรื่องวินัยของสมาชิกว่าจะใช้เหตุผลใดได้บ้าง เพื่อเป็นเหตุสำหรับลงโทษสมาชิก จะต้องกำหนดมาตรการการของพรรคที่จะลงโทษทางวินัย การถอดเจ้าหน้าที่ของพรรคออกจากตำแหน่ง จะต้องให้เหตุผลประกอบมติ

สำหรับการตัดสินใจว่าจะลงมติให้สมาชิกออกจากพรรคหรือไม่ จะต้องมีการชี้แจงมาพิจารณา ซึ่งได้แก่อนุญาโตตุลาการของพรรค โดยพรรคมีหน้าที่ออกระเบียบว่าด้วยอนุญาโตตุลาการของพรรค ซึ่งจะมีการกำหนดวิธีการพิจารณา ขั้นตอนการเรียกผู้ถูกกล่าวหามาสอบสวน เมื่อคณะอนุญาโตตุลาการของพรรคจะชี้ขาด ต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรพร้อมเหตุผลประกอบการตัดสินใจ หากผู้ถูกกล่าวหาไม่พอใจในการตัดสินใจของอนุญาโตตุลาการระดับต้นของพรรค ก็สามารถอุทธรณ์ต่อคณะอนุญาโตตุลาการในระดับสูงต่อไปได้

ในกรณีผู้ถูกกล่าวหาว่ามีความผิดร้ายแรง ซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการเร่งด่วนหากปล่อยให้ผู้ถูกกล่าวหา กระทำการใช้สิทธิในฐานะสมาชิกพรรคจะก่อให้เกิดความเสียหาย ด้านกรรมการบริหารพรรค หรือพื้นที่สาขาพรรคจะมีอำนาจสั่งการ ไม่ให้สมาชิกคนนั้นใช้สิทธิของตน จนกว่าจะรับการพิจารณาเสร็จสิ้นจากคณะอนุญาโตตุลาการ

เราจะเห็นได้ว่า เจื่อนไซและวิธีการขั้บสมาชิกพรรคออกจากพรรคการเมืองในประเทศเยอรมันนั้น องค์กรที่มีบทบาท ในการให้ความเป็นธรรมแก่สมาชิกพรรคและสร้างกฎเกณฑ์ในการพิจารณาที่ดีคือ อนุญาตตุลาการ ซึ่งตามกฎหมายพรรคการเมืองเยอรมันนั้น ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งอนุญาตตุลาการโดยให้อยู่ในรูปคณะกรรมการ อนุญาตตุลาการจะได้รับเลือกคราวละ 4 ปี อนุญาตตุลาการจะเป็นกรรมการบริหารของพรรคไม่ได้ จะได้รับเงินตอบแทนจากพรรคเป็นเงินเดือนประจำตลอดวาระการดำรงตำแหน่ง การทำหน้าที่ของอนุญาตตุลาการเป็นไปอย่างอิสระ ไม่ต้องฟังคำสั่งจากใคร ในเรื่องจำนวนของคณะอนุญาตตุลาการ ขึ้นอยู่กับแต่ละพรรคจะกำหนดเอง

นอกจากนี้ พรรคการเมืองอาจกำหนดในข้อบังคับพรรค ให้คู่กรณีสามารถแต่งตั้งตัวแทนมาเป็นอนุญาตตุลาการของแต่ละฝ่ายเท่า ๆ กัน สำหรับการดำเนินการของอนุญาตตุลาการ ให้กำหนดระเบียบว่าด้วยการดำเนินการของอนุญาตตุลาการไว้ในข้อบังคับพรรค อย่างไรก็ตาม จะต้องมีกระบวนการที่เปิดโอกาสให้แก่ผู้ถูกกล่าวหา ปฏิเสธบุคคลที่มาทำหน้าที่อนุญาตตุลาการในการพิจารณาของผู้ถูกกล่าวหาได้

สรุป การควบคุมอำนาจหน้าที่ของพรรคการเมืองประเทศเยอรมัน พรรคการเมืองของเยอรมันนี้จะมีมาตรการในการควบคุมสมาชิกพรรคโดยสร้างกลไกขึ้นภายในพรรคการเมืองเองก็ตาม พรรคการเมืองก็ยังมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือจะต้องให้ความสำคัญแก่สมาชิกพรรคการเมือง สมาชิกพรรคหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง แต่ในขณะเดียวกันจะต้องจำกัดอำนาจขององค์การบริหารพรรคการเมืองให้เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย และข้อกำหนดหรือข้อบังคับของพรรค จึงจะเป็นการควบคุมอำนาจหน้าที่ที่ถูกต้อง ภายใต้รัฐธรรมนูญเยอรมันนี้

บทที่ 3

ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกผู้แทนราษฎรในฐานะสมาชิกพรรคการเมือง โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง¹ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากการเป็นสมาชิก ไม่ว่าจะลาออกหรือถูกพรรคการเมืองที่สังกัดลงมติให้ออกจากพรรคการเมือง อันจะทำให้พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วัตถุประสงค์ของการกำหนดเงื่อนไขไว้ก็เพื่อที่จะใช้เป็นมาตรฐานและกำหนดเป็นมาตรการในการควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้อยู่ในระเบียบวินัย รักและผูกพันภักดีต่อสถาบันพรรคการเมืองที่ตนสังกัด และจะเป็นการเสริมสร้างระบบพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลต่อภาพลักษณ์ของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนของพรรคการเมือง และส่งผลต่อความเป็นเอกลักษณ์ของการร่วมรัฐบาลหรือต่อการทำหน้าที่ของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ซึ่งทำหน้าที่คอยตรวจสอบการทำงานหรือการบริหารงานของรัฐบาล

ศาสตราจารย์จรรยา สุภาพ กล่าวถึงบทบาทหน้าที่และความสัมพันธ์ของพรรคการเมืองไว้ ดังนี้

1. เป็นเครื่องมือเชื่อมโยงกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมเข้าด้วยกัน
2. ให้การศึกษาแก่ประชาชนทั่วไป ด้วยการแจกจ่ายเอกสารแสดงต่อมวลชน
3. รวมเอาประชาชนที่มีชื่อเสียงเลือกตั้งเข้าเป็นกลุ่มก้อน เพื่อให้เกิดความผูกพันด้วย
4. หวังว่าจะทำให้งานทางการเมืองดำเนินไปอย่างเกิดผลทางการเมือง
5. กระตุ้นให้ประชาชนทั่วไปได้สนใจและมีส่วนร่วมในการเมือง
6. พรรคการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบายต่าง ๆ ซึ่งจะแสดงนโยบายนี้ต่อประชาชนในการรณรงค์หาเสียง
7. เพื่อแสวงหาผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร
8. นำเอาแผนการนโยบายและข้อเสนอแนะต่าง ๆ ชี้แจงให้ประชาชนได้ทราบ

¹ โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 107 (4)

9. เมื่อได้รับเสียงข้างมากก็จะจัดตั้งเป็นรัฐบาล หากได้เสียงข้างน้อยก็จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านเพื่อตรวจสอบฝ่ายบริหารต่อไป

9. เป็นกลไกของมหาชนที่สามารถแสดงออกในแนวทางประชาธิปไตยได้อย่างชัดเจน²
ศ.ดร. กระมล ทองธรรมชาติ กล่าวถึงบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองไว้ ดังนี้

1. พรรคการเมือง ช่วยรวบรวมเกี่ยวกับความคิดเห็นของประชาชน เกี่ยวกับปัญหาสาธารณะต่าง ๆ และพรรคการเมืองก็จะเสนอนโยบายสำหรับแก้ปัญหาเหล่านั้น ๆ มาให้แก่ประชาชนได้พิจารณาตัดสินใจเลือกคนที่ดีที่สุด³

2. พรรคการเมือง เป็นผู้ให้ความรู้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชนทั่วไปทราบถึงปัญหาของบ้านเมือง

3. พรรคการเมือง ช่วยให้มีการจัดตั้งรัฐบาลได้ง่ายขึ้น

4. พรรคการเมือง ช่วยควบคุมและเร่งรัดให้ข้าราชการประจำปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล เพื่อสนองความต้องการของประชาชน

5. พรรคการเมือง ช่วยปลุกกระตมให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมือง การปกครองและทำให้การปกครองเป็นของประชาชน และโดยประชาชนมากขึ้น⁴

3.1 บทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

แม้แต่ในประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองในพุทธศักราช 2475 เป็นต้นมาทหารได้มีบทบาททางการเมืองมาตลอดนับตั้งแต่จอมพลสฤษดิ์ได้ยึดอำนาจในปีพุทธศักราช 2500 ผู้นำทหารได้ปกครองประเทศด้วยอำนาจเผด็จการ ความไม่พอใจจากผู้นำทางการเมืองสายพลเรือนมีมาเป็นระยะ ๆ ความไม่พึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการปกครองของผู้นำทางทหารมีอย่างชัดเจน คือ การประท้วงการเลือกตั้งไม่เรียบร้อยเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2500 ภายหลังจากจอมพลสฤษดิ์ถึงแก่อสัญกรรมได้มีการเปิดโปงการทุจริตของจอมพลสฤษดิ์ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่พอใจในการปกครองของจอมพลสฤษดิ์มากขึ้น ประชาชนเริ่มเรียกร้องการประกาศใช้รัฐธรรมนูญและให้

²จรรยา สุภาพ. องค์การเมืองและการปกครอง. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2521, หน้า 184-185.

³กระมล ทองธรรมชาติ. การเมืองและประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : บรรณกิจเทรตติ้ง, 2519, หน้า 235.

⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 236-238.

มีการเลือกตั้ง จนในที่สุดรัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร ในสมัยนั้นจำต้องยอมให้มีรัฐธรรมนูญในปี 2511 แล้วจัดให้มีพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง การเลือกตั้งที่มีขึ้นในตอนต้นปี 2512 นับเป็นครั้งแรกใน 10 ปี การรณรงค์หาเสียงก็ดี การอภิปรายของผู้สมัครก็ดี การจัดตั้งพรรคการเมือง การประชุมพรรคการเมือง และการชุมนุมทางการเมือง ในช่วงนี้ได้สร้างความตื่นตัวทางการเมืองขึ้นพอสมควร ซึ่งการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในครั้งนั้นจะมีผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวนมากในช่วงนั้นยังมิได้มีการบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดพรรคการเมือง และผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองหรือเรียกว่าผู้สมัครอิสระ (independent Candidate) เป็นจำนวนไม่น้อยจะเข้าสังกัดพรรคที่จัดตั้งเป็นรัฐบาล หรือร่วมรัฐบาลในภายหลัง

ก. ความเป็นมาของบทบัญญัติที่บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดพรรคการเมือง

หลังจากได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 และได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อปี 2512 ปรากฏว่าพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลมีลักษณะที่ขาดระเบียบวินัยของลูกพรรค มีการเรียกร้องผลประโยชน์อื่นๆ เช่น การขอโควตาส่งสินค้าออกบางประเภท ขอสัมปทานการเดินรถ การประมูลงานก่อสร้าง เป็นต้น⁵ ความเป็นอิสระของผู้แทนมีผลต่อพรรคการเมือง หรือกลุ่มการเมืองที่ตนสังกัดอยู่อันเป็นชนวนทำให้เกิดความแตกแยกพรรคการเมืองส่วนใหญ่ต่างก็ประสบกับปัญหาดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีปัญหาแตกแยก อ่อนแอ การโยกย้ายพรรคหรือการย้ายกลุ่มการเมือง กระทำกันอย่างเอิกเกริก อันเป็นสาเหตุจากความวุ่นวายไม่แน่นอนและความโลภของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มสนับสนุนรัฐบาลอยู่มาก

การแสวงหาอำนาจทางการเมือง มีส่วนทำให้การพัฒนาระบบประชาธิปไตยของไทยต้องล่าช้าลง บุคคลจำนวนมากไม่ยอมมีอุดมคติที่จะสนับสนุนประชาธิปไตยอย่างจริงจัง แต่เกี่ยวข้องกับการเมืองเพื่อเหตุผลส่วนตัวนั่นคือ อำนาจ ความมั่นคง และเกียรติยศ การไม่มีอำนาจและชื่อเสียง ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนที่ปรารถนาที่จะร่วมรัฐบาล เพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งทางการเมืองถึงกับมีการโยกย้ายพรรคไปเข้าพรรคฝ่ายรัฐบาล ทั้ง ๆ ที่ตอนสมัครรับเลือกไม่ได้

⁵ กระมล ทองธรรมชาติ สมบูรณ์ สุขสำราญ และปรีชา หงส์ไกรเลิศ. การเลือกตั้งพรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มาสเตอร์เบรส, 2521, หน้า 45-46.

สังกัดพรรคการเมืองใด โดยเห็นแก่ผลประโยชน์ที่รัฐบาลหยิบยื่นมาให้ทำให้เกิดศัพท์ที่เรียกว่า “สมาชิกสภาผู้แทนขายตัว” หรือสมาชิกสภาผู้แทนโสเภณีในสมัยนั้น⁶

เมื่อกล่าวถึงการปกครองระบอบประชาธิปไตย จุดสนใจมักจะไปอยู่ที่สภาผู้แทนราษฎร เป็นสำคัญ ในเมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน สภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกจะต้องเป็นองค์กรสูงสุดที่รัฐบาลจะต้องรับฟังและปฏิบัติตาม ความคิดเช่นนี้ทำให้กระบวนการเมืองในประเทศไทย ไม่อาจดำเนินจากล่างสู่บนตามหลักการของประชาธิปไตยได้ เพราะในประเทศที่ยังไม่มีระบบพรรคการเมืองที่มั่นคงและมีระเบียบวินัย กระบวนการเมืองที่ทำในลักษณะเช่นนี้ย่อมนำไปสู่อนาธิปไตยได้ง่าย ความเป็นอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการทางการเมืองเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ ในเมื่อสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจทำหน้าที่เป็นสถาบันหลักได้ รัฐบาลซึ่งต้องได้รับความไว้วางใจและรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร ย่อมจะต้องอ่อนแอแตกแยกขาดเสถียรภาพและประสิทธิภาพไปด้วย⁷

ข. ผลในทางกฎหมายของการบังคับให้ผู้สมัครต้องสังกัดพรรคการเมือง

เมื่อการสังกัดพรรคถือว่าเป็นคุณสมบัติที่จำเป็นต้องมีอยู่ ต่อไปนี้จะพิจารณาถึงเรื่องผลของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกัน โดยทั่วไปการตัดสินใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการเลือกตั้งว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งควรสังกัดพรรคหรือไม่นั้นมักจะไม่มีปัญหา แม้ในประเทศที่ประชาชนคุ้นเคยการปกครองระบอบประชาธิปไตย ก็เปิดโอกาสให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะสังกัดพรรคหรือไม่ก็ได้ แต่โดยปกติแล้วผู้สมัครมักนิยมสังกัดพรรคมากกว่าที่จะไม่สังกัดพรรค ทั้งนี้เพราะพรรคการเมืองมีส่วนช่วยในการดำเนินการที่จะให้ผู้สมัครที่พรรคเห็นชอบได้รับเลือกตั้ง ผู้สมัครจึงลงทุนน้อยในด้านการใช้จ่ายและการหาเสียงเพราะพรรคมีส่วนได้มาก บางครั้งผู้สมัครที่คิดว่าตัวเองพอที่จะหาเสียงได้ตามลำพังโดยไม่ต้องสังกัดพรรคก็ได้ แต่ผู้สมัครในระดับชาติมักจะเป็นสมาชิกพรรคใดพรรคหนึ่งเป็นหลัก⁸

⁶กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. รายงานการวิจัยเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2526. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2527, หน้า 10.

⁷พงศเพ็ญ ศกุนตาทักษ. ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2512, หน้า 9.

⁸สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธ์. “การเลือกตั้ง : แบ่งเขตหรือรวมเขต และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรสังกัดพรรคหรือไม่”. รัฐศาสตร์สาร. มกราคม – กุมภาพันธ์ 2517, หน้า 68 .

เหตุผลที่เห็นควรให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมือง ตามรัฐธรรมนูญปี 2517 ได้แก้ไขเหตุการณ์โดยกำหนดให้สังกัดพรรคการเมืองและกำหนดการขาดจากสมาชิกพรรคการเมืองแล้วจะทำให้ต้องหมดสมาชิกภาพจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปด้วย เหตุผลที่สมควรควรสังกัดพรรคการเมืองคือ

1. การให้สมาชิกสังกัดพรรค ทำให้มีระเบียบวินัย สามารถทำได้ง่ายกว่าการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สังกัดพรรค และรัฐบาลมีความมั่นคง
2. ถ้าไม่สังกัดพรรคจะทำให้เกิดการขยายตัวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเอาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคของตน
3. ถ้าไม่สังกัดพรรคระบบบัญชีรายชื่อจะล้มเหลวเพราะต้องมีพรรคเพื่อให้แข่งขันด้านนโยบาย เพราะระบบใหม่เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน และเลือกพรรค 1 พรรค การบังคับให้สังกัดพรรคการเมือง เป็นการพัฒนาพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง และต้องการให้สมาชิกมีวินัย ถ้าพรรคการเมืองดีมีชื่อเสียง ก็ส่งผลให้สมาชิกพรรคชนะการเลือกตั้งได้

ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคไว้ในมาตรา 118 (8) ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสูญเสียสิทธิในการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหากลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนอยู่ หรือพรรคการเมืองที่ตนอยู่มิมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของที่ประชุมร่วม ของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นสังกัด การสิ้นสุดนับแต่วันลาออกหรือวันที่พรรคลงมติ แต่หากผู้ถูกกล่าวหาลงมติให้ออกสามารถอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน 30 วัน และเป็นประเด็นที่ขัดต่อสถานะหรือการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือขัดหรือแย้งกับหลักพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เช่นนี้เพื่อไม่ให้พรรคการเมืองรังแกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกรณีที่ถูกล้มล้าง แล้วยังมีศาลรัฐธรรมนูญที่จะตรวจสอบอีกที่ไม่ให้พรรครังแก

รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2511 มิได้บังคับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคทำให้ปี 2512 มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ลงสมัครไม่สังกัดพรรคจำนวนมาก และผู้สมัครอิสระรวมตัวกันจัดตั้งพรรคเรียกว่าพรรคอิสระ แต่เนื่องจากไม่มีอุดมการณ์รวมกันมาก่อน เป็นการรวมกลุ่มเฉพาะกิจจนพฤติกรรมเห็นได้ชัด แม้แต่รัฐบาลที่อยู่ร่วมกัน ไม่อาจทนพฤติกรรมการเรียกร้องผลประโยชน์ได้เหตุผลที่สนับสนุนให้ไม่ควรสังกัดพรรค มีเหตุผลคือ

1. การเกิดขึ้นของพรรคการเมืองเป็นเรื่องธรรมชาติเกิดขึ้นเอง

2. การบังคับให้สังกัดพรรคการเมือง ทำให้ตกอยู่ในอาณัติของพรรคการเมืองโดยต้องปฏิบัติตามมติของพรรคอย่างเคร่งครัด

3. กฎหมายต่างประเทศในโลกส่วนใหญ่ ไม่บังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง พรรคการเมืองเหล่านั้นก็ยังเข้มแข็ง

3.2 กฎหมายพรรคการเมืองที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไทยจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 ทำให้เกิดพรรคการเมืองขึ้นอย่างเป็นทางการครั้งแรกในประเทศไทย และการยอมรับสิทธิเสรีภาพในทางการเมืองของประชาชน ที่จะร่วมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตยเป็นครั้งแรก แต่ในบางช่วงสิทธิเสรีภาพในทางการเมืองของประชาชนที่จะร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองต้องประสบกับภาวะชะงักงัน เนื่องจากระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยถูกแทนที่โดยระบบเผด็จการทหารเป็นช่วง ๆ การพัฒนาของพรรคการเมืองเป็นไปโดยไม่ราบรื่น จนกระทั่งปัจจุบันนี้พรรคการเมืองก็ยังไม่สามารถพัฒนาเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง

ก. ความเป็นมาของกฎหมายพรรคการเมืองที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

มาตรการทางกฎหมายเป็นมาตราที่สำคัญมาตรการหนึ่ง ที่ถูกใช้เพื่อสร้างเสถียรภาพของพรรคการเมือง และผลักดันให้พรรคการเมืองพัฒนา แต่ปรากฏว่ากฎหมายพรรคการเมืองรวม 4 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ซึ่งมีผลไม่สามารถบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาของพรรคการเมือง ทั้งยังก่อให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการเมือง ซึ่งนับวันที่จะรุนแรงยิ่งขึ้น เช่น การซื้อเสียง การโกงการเลือกตั้งด้วยวิธีการต่าง ๆ การแย่งชิงตำแหน่งการเมือง การแตกแยกภายในพรรค การขายหัวพรรคการเมือง และการคอร์รัปชัน เป็นต้น ดังนั้นเพื่อความเห็นจึงขอนำเสนอถึงความเป็นมาและวิวัฒนาการของกฎหมายพรรคการเมืองแต่ละฉบับ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 เป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรกของไทย โดยอาศัยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 มาตรา 26 ที่กำหนดว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการจัดตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ ภายใต้

บังคับแห่งกฎหมาย⁹ โดยกฎหมายพรรคการเมืองฉบับนี้ได้ใช้ตลอดมาจนกระทั่งมีการรัฐประหารขึ้นเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 จึงได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 8 ให้ยกเลิกกฎหมายการเมืองฉบับนี้และพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่ได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายนี้ไป

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 มีสาระสำคัญดังนี้

การจัดตั้งพรรคการเมืองกฎหมายบังคับให้จดทะเบียนเสียก่อนจึงจะถือว่าพรรคการเมืองได้เกิดขึ้น หรือจะกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือต่อเมื่อสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยรับจดทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว พรรคการเมืองจึงจะเกิดขึ้น และการกำหนดให้พรรคการเมืองจดทะเบียนต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย ก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสตรวจสอบนโยบายของพรรคการเมือง ข้อบังคับของพรรคการเมือง เพื่อมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน¹⁰

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 มีจำนวน 18 มาตรา บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการเริ่มก่อตั้งพรรคการเมือง มาตรา 3 “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ห้าร้อยคนขึ้นไป ย่อมตั้งพรรคการเมืองได้โดยจดทะเบียนต่อสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย” พระราชบัญญัติพรรคการเมืองของไทยแรกเริ่มมีการบังคับจำนวนของสมาชิกพรรคการเมืองตั้งแต่ห้าร้อยคนขึ้นไป หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิบคน จึงจะสามารถจดทะเบียนตั้งพรรคการเมืองไทย อันจะนำมาสู่วิธีการกำหนดเงื่อนไขในจำนวนสมาชิกในพรรคการเมือง¹¹ นอกจากนั้นพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ยังกำหนดสาระเกี่ยวกับเรื่องสมาชิกในมาตรา 6 “สมาชิกของพรรคต้องมีสัญชาติไทย” เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคการเมือง เนื่องจากเป็นกฎหมายพรรคการเมืองเป็นครั้งแรก และความต้องการที่จะสร้างระบบประชาธิปไตยขึ้น โดยการสนับสนุนกิจกรรมทางการเมืองของกลุ่มคน ภายใต้การบังคับของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง จึงไม่ได้บัญญัติเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นพิเศษ ซึ่งพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง 2498 ได้ถูกยกเลิกไปตามคำสั่งของคณะปฏิวัติ และประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495

วิชา นภาศิริกุลกิจ และสุรพล ราชภัณฑารักษ์. พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2527, หน้า 250.

⁹พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 มาตรา 8.

¹¹หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511. กรุงเทพฯ : บางสะพานการพิมพ์, 2512, หน้า 191.

จากสารสำคัญของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ฉบับปี พ.ศ. 2498 ที่กำหนดถึงสถานะและคุณสมบัติของพรรคการเมืองตลอดจนกำหนดให้สมาชิกพรรคการเมืองต้องมีสัญชาติไทย ตามมาตรา 6 ดังกล่าว พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับปี พ.ศ. 2498 ก็มีได้กำหนดข้อบังคับหรือบัญญัติหลักเกณฑ์โดยละเอียดไว้ แต่ก็อาจกล่าวถึงสารสำคัญของการสิ้นสุดของพรรคการเมืองได้ในกรณีดังนี้คือ

- การเลิกพรรคการเมือง ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับด้วยวิธีการจัดการพรรคการเมือง
- การเพิกถอนการจดทะเบียน ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง สั่งเพิกถอนการจดทะเบียนตามคำขอของพนักงานอัยการการเพิกถอนการจดทะเบียนเกิดจากกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติ มาตรา 35 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 กล่าวคือกระทำการเป็นปฏิปักษ์ต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ หรือรัฐธรรมนูญกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนละเว้นไม่จดทะเบียนให้ถูกต้องตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 11 ซึ่งได้แก่ การดำเนินกิจการอื่นใดอันมิใช่เพื่อให้เป็นไปตามกำหนดนโยบายของพรรคการเมือง หรือรับเงินค่าบำรุงหรือค่าธรรมเนียมจากสมาชิกเกินกว่าที่กฎหมายอนุญาต¹²

2. พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มีสาระสำคัญดังนี้ พรรคการเมืองตามพรบ. พรรคการเมือง พ.ศ. 2511 บัญญัติถึงการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ในมาตรา 15 ดังนี้ สมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองสิ้นสุดลงเมื่อตาย ลาออกย้ายไปสังกัดพรรคการเมืองอื่น พรรคการเมืองสั่งให้ออกและยกเลิกพรรคการเมือง กรณีที่สมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองสิ้นสุดลง มีข้อสังเกตว่าพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้มิได้บัญญัติถึงกรณีที่สมาชิกภาพแห่งพรรคการเมืองเมื่อใด ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้ประสงค์ให้พรรคการเมืองกำหนดข้อบังคับในเรื่องการเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองของแต่ละพรรคได้เองตามที่เห็นสมควร¹³

พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้ ได้บัญญัติการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองไว้กรณีสมาชิกพรรคการเมืองย้ายไปสังกัดพรรคการเมืองอื่น จากข้อกำหนด

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 197.

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 191.

ดังกล่าวบัญญัติไว้โดยสอดคล้องกับมาตรา 26 ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดเป็นสมาชิกพรรคการเมืองในขณะเดียวกันเกินกว่าหนึ่งพรรค¹⁴

กรณีขาดจากสมาชิกภาพเนื่องจากการสั่งให้ออกนี้ หมายถึงคณะกรรมการอำนาจการของพรรคการเมือง ทั้งนี้พรรคการเมืองสามารถกำหนดให้นอกเหนือจากนี้ได้ กล่าวคือ ให้มีคณะกรรมการวินัย เพื่อทำการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริง และส่งความเห็นให้คณะกรรมการวินัยได้ส่วนกรณีการขาดจากสมาชิกภาพโดยยกเลิกพรรคการเมือง ตามมาตรา 29 นั้น เมื่อพรรคการเมืองเลิกไปแล้วสมาชิกภาพต้องสิ้นสุดลงตามพรรคการเมืองด้วย

3. พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 มีสาระสำคัญดังนี้

การเคลื่อนไหวเรียกร้องรัฐธรรมนูญและการปกครองในระบบประชาธิปไตย ของนิสิตนักศึกษา และประชาชน ในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นผลให้รัฐบาลเผด็จการซึ่งนำโดยจอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร พ.อ.ณรงค์ กิตติขจร และคณะ ต้องหมดอำนาจทางการเมือง และต้องลี้ภัยไปอยู่ต่างประเทศระยะหนึ่ง ในทางการเมืองอาจกล่าวได้ว่าเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นเหตุการณ์ทางการเมืองที่ทำให้อิทธิพลของฝ่ายเผด็จการ และอิทธิพลของกลุ่มขวาจัดในทางการเมืองถูกทำลายในทางการเมืองหนักหน่วงที่สุดอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในประเทศไทย แต่อีกด้านหนึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวเป็นเหตุการณ์ที่ผลักดันให้กระแสประชาธิปไตยขยายตัวอย่างกว้างขวางและลึกซึ้งทั่วประเทศอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนเช่นกันและเป็นเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ประชาชนเข้าร่วมอย่างกว้างขวาง และมีจิตสำนึกสูงสุดครั้งแรกในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 จึงเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่ได้มาจากการร่วมกันต่อสู้ในทางการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับพรรคการเมืองไว้ดังนี้

มาตรา 45 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองตามวิถีทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

การจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง

¹⁴ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511.

ในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 มีหัวข้อกำหนดเกี่ยวกับสมาชิกของพรรคการเมืองและมาตรการพรรคการเมืองต่อสมาชิก คือ

มาตรา 16 บัญญัติว่า " ข้อบังคับพรรคการเมืองนั้นอย่างน้อยต้องมีรายการต่อไปนี้

.... (6) การรับสมาชิกและสั่งให้สมาชิกออก

มาตรา 20 สมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองสิ้นสุดลงเมื่อ.....

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) ย้ายไปเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่น

(4) พรรคการเมืองสั่งให้ออกตามข้อบังคับ

(5) พรรคการเมืองเลิกตามมาตรา 34

ผลจากการที่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง มีมาตรการควบคุมสมาชิกพรรคการเมืองโดยให้ออกจากพรรคการเมืองตามข้อบังคับพรรคการเมือง ถ้าสมาชิกผู้นั้นออกจากพรรคในขณะที่เป็นสมาชิกผู้แทนราษฎรจะมีผลตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 124 บัญญัติว่า "สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อ....

(7) ลาออกจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง หรือพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิกยุบเลิก

(8) ขาดจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิก และไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นภายในหกสิบวัน นับแต่ที่ศาลมีคำสั่งหรือพรรคการเมืองมีมติแล้วแต่กรณี ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าขาดจากการเป็นสมาชิกภาพนับแต่วันที่ครบกำหนดหกสิบวัน.."

หลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 มีความคล้ายคลึงกับกฎหมายเดิมอยู่มาก หลักการใหม่ที่แตกต่างออกไปก็คือ มีการเพิ่มจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองก่อนขอจดทะเบียนจะต้องมีไม่น้อยกว่าหนึ่งพันคน การไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งไม่เป็นสาเหตุให้ต้องเลิกพรรค และในมาตราสุดท้าย (มาตรา 154) มีการเพิ่มโทษผู้ดำเนินการอย่างพรรคการเมืองโดยไม่จดทะเบียนมีโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปีปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

4. พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มีสาระสำคัญดังนี้

ภายหลังจากคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้ทำการยึดอำนาจของเลือกของนิสิตนักศึกษา ประชาชนที่รักชาติและรักประชาธิปไตย เมื่อเหตุการณ์วันที่ 6 ตุลาคม 2519 และมอบหมายให้คณะรัฐบาล ซึ่งนำโดย นายธานินทร์ กรัยวิเชียร เข้าบริหารประเทศโดยระบบเผด็จการ

ชาวจัดแบบไร้เตียงสาทางการเมือง วางโครงการ 12 ปี สำหรับพัฒนาระบบประชาธิปไตย ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศตกอยู่ในภาวะหวาดกลัว นักเรียน นิสิต นักศึกษา และประชาชนจำนวนหนึ่งต้องหลบหนีภัยทางการเมืองเข้าป่าจับอาวุธเข้าร่วมต่อสู้กับรัฐบาลร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ก่อให้เกิดความแตกแยกกันอย่างกว้างขวางในหมู่ประชาชน คณะปฏิวัติจึงได้ทำการยึดอำนาจเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 ขับไล่วรัฐบาลเผด็จการพลเรือน ซึ่งนำโดยนายธานินทร์ กรัยวิเชียร นำพาประเทศกลับเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย และพัฒนาพรรคการเมืองให้เข้มแข็งสามารถต่อสู้กับภัยของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยได้

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 เป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับที่ 4 ได้ตราขึ้นเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2524 พระราชบัญญัติฉบับนี้มีสาระสำคัญจากกล่าวได้คือ การจัดตั้งและจดทะเบียนพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องมีผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิกรวมกับจำนวนผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองไม่น้อยกว่า 5,000 คน และสมาชิกจำนวน 5,000 คน ดังกล่าวยังน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งที่มีอยู่ในแต่ละภาคไม่น้อยกว่าภาคละ 5 จังหวัด ตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดท้ายพระราชบัญญัติ และมีจำนวนสมาชิกจังหวัดละไม่น้อยกว่า 50 คน ซึ่งเป็นมาตรการที่ต้องการให้พรรคการเมืองเป็นพรรคของคนทั้งประเทศ

พระราชบัญญัติฉบับนี้ มีการแก้ไขเพิ่มเติมบางประการที่สำคัญคือ การกำหนดหลักเกณฑ์ในการที่พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไป ทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2535) ได้กำหนดให้ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคให้สิ้นสุดลงในกรณีดังต่อไปนี้

สมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลงเมื่อ พรรคให้ออกตามข้อบังคับตามมาตรา 26 (3)

การสิ้นสุดของสมาชิกตาม (3) ในกรณีที่สมาชิคนั้นดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยมติของพรรคการเมืองจะต้องเป็นมติของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง และของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และต้องมีเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4

หลักเกณฑ์พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 กำหนดให้ พรรคจะลงมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคจะทำให้สมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง

5. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง 2541

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดตั้ง การจัดองค์การ การดำเนินการสมาชิกภาพ และอำนาจหน้าที่ของพรรคการเมืองดังนี้ บทบัญญัติที่สำคัญของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้แก่บทบัญญัติ มาตรา 47 และ มาตรา 328 ซึ่งกำหนดสาระสำคัญดังนี้¹⁵ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองสร้างเจตนารมณ์นั้น ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ การจัดองค์การภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับของพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมืองหรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเห็นว่ามีมติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขให้มติหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไป

นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว กฎหมายประกอบด้วยพรรคการเมืองยังกำหนดถึงสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. การจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งอย่างน้อยให้กระทำได้โดยบุคคลตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป และการจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองในทะเบียนพรรคการเมือง
2. การเลิกพรรคการเมือง ทั้งนี้โดยมิให้นำเอาเหตุที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง หรือเหตุที่ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งมาเป็นเหตุให้ต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมือง
3. การดำเนินการของพรรคการเมือง และการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง
4. การสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาสาขาพรรคโดยรัฐ

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 47 และมาตรา 328

5. การสนับสนุนทางการเงิน หรือประโยชน์อย่างอื่นแก่พรรคการเมือง โดยรัฐการ จำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง และการควบคุมการรับบริจาคของพรรคการเมือง

6. การจัดทำบัญชีแสดงรายรับและรายจ่ายของพรรคการเมือง บัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมือง ซึ่งต้องแสดงโดยเปิดเผย ซึ่งที่มาของรายได้และการใช้จ่ายประจำปีของพรรคการเมืองในทุกกรอบปีปฏิทิน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบและประกาศให้สาธารณชนทราบ

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 47 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2541 ดังกล่าว จะเห็นสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับของพรรคการเมือง กับบุคลากรของพรรคการเมืองซึ่งก็คือบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกพรรค กล่าวคือจะต้องมีความสัมพันธ์กันตามสิทธิและหน้าที่ของตนภายใต้รัฐธรรมนูญ¹⁶

ผู้ที่เป็นสมาชิกพรรคอยู่แล้ว จะพ้นจากความเป็นสมาชิก เมื่อ (ม.22)

1. ตาย
2. ลาออก
3. ขาดคุณสมบัติข้างต้น
4. พรรคมีมติให้ออกตามที่ข้อบังคับพรรคกำหนด
5. พรรคนั้นเลิกหรือยุบ

สิทธิของบุคลากรของพรรคในการร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญ (ม.28)

บุคคลผู้มีสิทธิ

1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคทั้งหมด หรือ
 2. กรรมการบริหารพรรคจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการบริหารพรรคทั้งหมด คือ
 3. สมาชิกพรรคจำนวนไม่น้อยกว่าห้าสิบคน
- กรณีที่จะร้องขอศาลรัฐธรรมนูญได้ คือ กรณีที่เห็นว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่

¹⁶วิสุทธิ โพธิ์แท่น. สรุปสาระสำคัญพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2541, หน้า 1-2.

1. ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือ

2. ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเป็นไปตามคำร้องขอ ก็ให้มติหรือข้อบังคับดังกล่าวเป็นอันยกเลิกไป

พรรคการเมืองของไทย ถือกำเนิดขึ้นครั้งแรก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 โดยพรรคการเมืองพรรคแรกที่จัดตั้งคือ “พรรคก้าวหน้า” ซึ่งมีผู้ริเริ่มจัดตั้งคือ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช แต่เนื่องจากในขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายพรรคการเมือง ดังนั้น “พรรคก้าวหน้า” จึงยังมีได้จดทะเบียนพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการ จวบจนกระทั่งวันที่ 26 กันยายน พ.ศ. 2498 ขึ้นเป็นครั้งแรกของประวัติศาสตร์การเมืองไทย จึงได้มีการจัดตั้งและจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้น โดยในระหว่าง พ.ศ. 2498-2501 มีถึงจำนวน 30 พรรคและนับจากนั้นเป็นต้นมา พรรคการเมืองของไทยก็ได้มีการจัดตั้งและยุบเลิกมาโดยตลอด ขณะเดียวกันก็มีการยกเลิกและประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498, พ.ศ. 2511, พ.ศ. 2517, พ.ศ. 2524 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

สำหรับข้อมูลจำนวนพรรคการเมืองของไทยในปัจจุบัน (ณ วันที่ 14 ตุลาคม 2541) มีพรรคการเมืองที่จดทะเบียนได้ตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 และยังคงดำเนินการอยู่เป็นจำนวนทั้งสิ้น 16 พรรค (ในจำนวนนี้เป็นพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัด 10 พรรค) และมีพรรคการเมืองที่นายทะเบียนได้รับแจ้งการจัดตั้งพรรคไว้ตาม พ.ร.บ. พรรคการเมือง พ.ศ. 2524 จำนวน 12 พรรค สำหรับพรรคการเมืองที่จดทะเบียนรับแจ้งการจัดตั้งไว้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 จำนวน 6 พรรค รวมทั้งสิ้นขณะนี้จึงมีพรรคการเมืองตามกฎหมายจำนวน 22 พรรค โดยพรรคการเมืองที่นายทะเบียนรับแจ้งการจัดตั้งไว้จำนวน 12 พรรค ยังไม่ถือว่าเป็นพรรคการเมืองที่สามารถดำเนินกิจการในฐานะพรรคการเมืองตามกฎหมายได้ ซึ่งขณะนี้อยู่ในระหว่างดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 เพื่อจดทะเบียนจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองต่อไป

จากการที่ได้นำเสนอถึงกฎหมายพรรคการเมืองแต่ละฉบับตั้งแต่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498, 2511, 2517, 2524 ตลอดจนฉบับปี 2541 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับที่ยังคงใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น ได้กล่าวถึงที่มาและสาระสำคัญของตัวพระราชบัญญัติพรรคการเมือง และได้

กำหนดที่ความสัมพันธ์ของพรรคการเมืองกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนความสิ้นสุดของความเป็นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการแสดงถึงความสัมพันธ์กันอย่างเกี่ยวโยงกัน ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่ที่พรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคการเมืองจำต้องดำเนินการไปพร้อมกัน

ข. สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคการเมือง

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสิ้นสุดลงเมื่อไม่ได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมือง ซึ่งการที่ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองจะเกิดขึ้นได้ในกรณีต่อไปนี้¹⁷

ขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ยุบเลิกพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิกและไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่น ซึ่งมีสมาชิกของพรรคการเมืองนั้นเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าขาดจากสมาชิกภาพนับแต่วันที่ครบกำหนดหกสิบวัน

การยุบเลิกพรรคการเมืองอาจมีได้หลายกรณีตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติพรรคการเมืองมาตรา 65 ซึ่งบัญญัติว่า พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

1. มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับของพรรคการเมือง
2. มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึง 15 คน
3. มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด 5
4. มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง
5. พรรคการเมืองสิ้นสภาพเพราะรวมพรรคการเมือง

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติถึงการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดย ขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิก และไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นใดภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนดหกสิบวันนั้น ดังนั้นเมื่อพรรคการเมืองใดถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบเลิก สมาชิกพรรคการเมืองนั้นที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องรีบสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ได้ภายใน 60 วัน มิเช่นนั้นจะต้องขาดจากสมาชิกภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว นอกจากนี้สมาชิก

ภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังอาจสิ้นสุดลงได้โดยการลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองที่จะเป็นสมาชิก มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของที่ประชุมร่วมของกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าขาดจากสมาชิกภาพนั้นแต่แต่วันที่ลาออกหรือพรรคการเมืองมีมติ

จากการที่ได้บัญญัติเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง โดยที่บัญญัติว่าถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองไม่ว่ากรณีใดๆ ตามเงื่อนไขในรัฐธรรมนูญ การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสิ้นสุดลง ฉะนั้นการลาออกจากพรรคการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงทำให้สมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง และการลาออกของสมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นเอกสิทธิ์ส่วนตัวของสมาชิกพรรคการเมืองคนนั้น ที่สามารถทำได้เมื่อเห็นว่าคุณสมบัติทางการเมืองของตนไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองร่วมกับพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอีกต่อไปได้ หรือมีความขัดแย้งทางการเมืองกับพรรคการเมืองอย่างรุนแรง ก็สามารถที่จะลาออกได้ อีกกรณีหนึ่งเป็นกรณีที่พรรคการเมืองเห็นว่าสมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระทำผิดข้อบังคับพรรค หรือมีความขัดแย้งกับพรรคจนพรรคเห็นว่าไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองร่วมกันอีกต่อไป และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนนั้นไม่ยอมลาออก พรรคการเมืองสามารถใช้มาตรการขับสมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคการเมืองได้โดยใช้มติ 3 ใน 4 ของการประชุมร่วมระหว่างกรรมการบริหารพรรค กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้น

ค. กรณีพรรคมีมติให้พ้นจากสมาชิกพรรค ส่งผลต่อสถานะการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ภายหลังจากการใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524 แล้ว ได้มีการแก้ไขกฎหมายพรรคการเมืองฉบับนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับการขับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง แก้ไขโดยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 ตามมาตรา 26 (3) โดยกำหนดให้ สมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองสิ้นสุดลงเมื่อพรรคการเมืองสั่งให้ออกตามข้อบังคับ

การสิ้นสุดของสมาชิกภาพตาม (3) ในกรณีที่สมาชิกนั้นดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยมติของพรรคการเมือง ต้องเป็นมติของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น และมีมติดังกล่าวต้อง

มีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนคณะกรรมการบริหารและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นทั้งหมด

การแก้ไขพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524 ในครั้งนี้ส่วนหนึ่งมาจากปัญหาการขั้สมาชิกภาพของ นายสรวัช นิยมทรัพย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครปฐม พรรคประชากรไทยซึ่งมีประเด็นถกเถียงกันในปัญหา มาตรา 26 วรรคท้าย คำว่า “ของที่ประชุม” คือจำนวนบุคคลซึ่งอยู่ในที่ประชุม¹⁸ จากการแก้กฎหมายพรรคการเมืองในประเด็นนี้ก่อให้เกิดผลประการสำคัญ คือ พรรคจะทำการขั้สมาชิกภาพของพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องกระทำด้วยคะแนนเสียงสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการบริหารของพรรคทั้งหมด ซึ่งทำให้กระทำได้อย่างขึ้นและผลของการขั้สมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนจะต้องพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้พรรคการเมืองสามารถที่จะลงมติให้สมาชิกภาพของสมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งจะทำให้พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญยังบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถลงมติให้สมาชิกสภาผู้แทนออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ด้วย หากปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดกระทำการหรือมีพฤติกรรมอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือกระทำการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็จะถูกสภาผู้แทนราษฎรลงมติให้ออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทน ให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าขาดจากสมาชิกภาพนับแต่วันที่ลาออกหรือพรรคการเมืองมีมติ หรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพ ในกรณีเช่นนี้ถือว่าขาดจากสมาชิกภาพนับแต่วันที่สภาผู้แทนมีมติ

การให้อำนาจพรรคการเมืองในการลงมติให้สมาชิกพรรคออกจากพรรคการเมืองได้ และสมาชิกที่ถูกลงมติให้ออกจากพรรคต้องขาดจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เพียงข้ออ้างว่าเพื่อรักษาวิสัยของพรรคการเมือง กลับบัญญัติเป็นมาตรการทางกฎหมายด้านหนึ่งทำให้สิทธิเสรีภาพทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะปฏิบัติหน้าที่ทางการเมือง ตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตยถูกจำกัดโดยพรรคการเมืองซึ่งโดยเนื้อหาแล้วก็คือกลุ่มทุนของพรรคการเมืองนั่นเอง และเพื่อเป็นหลักประกันในการลงทุนทางการเมืองของกลุ่มทุนของพรรคการเมืองนั่นเอง อีกด้านหนึ่งมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวทำให้

¹⁸“ปัญหาการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร”.

การใช้เงินเพื่อซื้อเสียงเลือกตั้งมีหลักประกัน และเป็นมูลเหตุสำคัญมูลเหตุหนึ่งที่ทำให้การซื้อเสียงเลือกตั้งเป็นไปอย่างกว้างขวาง และรุนแรงยิ่งกว่าพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับอื่น

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ คล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ฉบับก่อน โดยเฉพาะพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2517 แต่ดำเนินตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 เป็นสำคัญ เหตุที่กฎหมายพรรคการเมืองบัญญัติรายละเอียดไว้ให้สมาชิกพรรคต้องมีจำนวนมาก เช่นนี้ เนื่องจากต้องการให้พรรคการเมืองที่จะเกิดขึ้นมีฐานมั่นคง เป็นพรรคการเมืองใหญ่ตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ซึ่งเป็นฐานแห่งกฎหมายพรรคการเมืองฉบับนี้ ซึ่งต้องการส่งเสริมให้มีพรรคการเมืองใหญ่จำนวนน้อยพรรค มีฐานที่มั่นคงกระจายลงไปสู่ทุกภูมิภาคดังเช่นต่างประเทศ นอกจากนี้บทบัญญัติในกฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดบังคับให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องสังกัดพรรคการเมืองและการดำเนินงานของพรรคการเมืองต้องกระทำในพรรคการเมือง กล่าวง่าย ๆ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องสังกัดพรรค มิฉะนั้นต้องสิ้นสุดจากสมาชิกภาพ ดังเช่นที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 บัญญัติไว้ในมาตรา 103 มีข้อความว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อ...”

(7) ลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าขาดจากสมาชิกภาพนับแต่วันที่ลาออกหรือพรรคการเมืองมีมติ...”

ทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ต้องการส่งเสริมและพัฒนาระบบพรรคการเมืองของไทยให้เจริญเติบโตมีเสถียรภาพมิให้ล้มได้ง่าย และให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อยู่ในระเบียบวินัยโดยมีพรรคควบคุม ซึ่งสังเกตเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524 ได้เพิ่มเติมรายการที่ต้องมีในข้อบังคับของพรรค ไว้ในมาตรา 22 โดยเฉพาะข้อ 10 อันเป็นรายละเอียดที่ไม่เคยปรากฏในกฎหมายฉบับก่อน

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524 จึงต้องบัญญัติหลักการซึ่งเป็นการดำเนินรอยตาม โดยเหตุผลที่เรื่องนี้เกี่ยวข้องไปถึงเรื่องสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันกำหนดไว้ในมาตรา 103(9) มีข้อความว่า

“ขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในกรณีที่ศาลมีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนนั้นเป็นสมาชิกและไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่น ซึ่งมีสมาชิก

ของพรรคการเมืองนั้นเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าขาดจากสมาชิกภาพนับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนดหกสิบวันนั้น..."

จากข้อบัญญัติของอนุมาตรานี้เมื่อพิจารณาโดยละเอียดแล้วย่อมเป็นที่เห็นได้ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการเน้นหนักเรื่องการพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสาเหตุมาจากขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญบับดังกล่าว ต้องการส่งเสริมพรรคการเมือง จึงบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง หากไม่อาจหาพรรคการเมืองเข้าเป็นสมาชิกได้ตามที่กำหนดย่อมขาดจากสมาชิกภาพทันที นอกจากนี้เพื่อให้พรรคการเมืองใหญ่มีฐานที่มั่นคง จึงวางข้อกำหนดบังคับไว้อีกว่า พรรคการเมืองที่จะส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ จะต้องเป็นพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนฯ ที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น และในแต่ละเขตเลือกตั้งที่พรรคดังกล่าวส่งสมัครจะต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครเป็นคณะให้ครบจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่จะพึงมีในการเลือกตั้ง ทั้งจะส่งได้คณะเดียวในเขตเลือกตั้งหนึ่งเขต

ดังนั้นหากพรรคการเมืองใดถูกศาลมีคำสั่งยุบเลิกไม่ว่าด้วยสาเหตุใดก็ตาม เพื่อป้องกันมิให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องขาดจากสมาชิกภาพไปโดยทันที รัฐธรรมนูญจึงให้เวลาแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งพรรคที่ตนสังกัดอยู่ถูกศาลสั่งยุบเลิกไป แสวงหาพรรคการเมืองซึ่งจดทะเบียนและปฏิบัติตามเกณฑ์ดังกล่าวใน รัฐธรรมนูญโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับเลือกอยู่ในสภา เข้าเป็นสมาชิกเสียก่อนสิ้นระยะเวลาที่กำหนด คือภายใน 60 วัน นับแต่ศาลมีคำสั่งยุบเลิกพรรคเพื่อให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้นั้นมีพรรคการเมืองสังกัด และได้มีสิทธิดำเนินงานทางการเมืองในสภาฯ ได้ โดยบริบูรณ์ในนามของพรรคการเมืองนั้นๆ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระมากขึ้น โดยกำหนดให้พรรคตั้งฝ่ายขึ้น 15 คน ก็ตั้งพรรคได้และการที่พรรคลงมติให้ออกจากพรรค จะส่งผลให้หมดสมาชิกภาพนั้น ถ้าพรรคการเมืองทำในสิ่งไม่ถูกต้องก็ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญถ้าเห็นว่ามีผิดดังกล่าว

1. ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ
2. ขัดหรือแย้งต่อหลักพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข จึงเห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่มากขึ้น

3.3 ข้อบังคับและมติพรรคการเมืองที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ข้อบังคับพรรคการเมืองมีความสำคัญต่อการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง เป็นการกำหนดกติกาขึ้นมาใช้กำหนดความสัมพันธ์ภายในของแต่ละพรรคการเมือง ซึ่งพระราชบัญญัติกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 กำหนดเรื่องข้อบังคับพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 11 ข้อบังคับของพรรคการเมืองนั้นอย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อของพรรคการเมือง
- (2) ภาพเครื่องหมายพรรคการเมือง
- (3) ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมือง
- (4) การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่ง การสิ้นสุด และการออกจากตำแหน่งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมือง และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมือง
- (5) การจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง แผนและกำหนดเวลาในอำนาจหน้าที่ของสาขาพรรคการเมือง การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่งการสิ้นสุดและการออกจากตำแหน่งของกรรมการสาขาพรรคการเมืองและอำนาจหน้าที่ของกรรมการสาขาพรรคการเมือง
- (6) การประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง และการประชุมของสาขาพรรคการเมือง
- (7) สิทธิและหน้าที่ของสมาชิก
- (8) ความรับผิดชอบของพรรคการเมืองต่อสมาชิก
- (9) การรับเข้าเป็นสมาชิกและการออกจากการเป็นสมาชิก
- (10) วินัยและจรรยาบรรณของสมาชิก
- (11) หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกสมาชิกเพื่อส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อและแบบแบ่งเขตการเลือกตั้ง
- (12) การบริหารการเงินและทรัพย์สิน และการจัดทำบัญชีของพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมือง
- (13) ให้ความรู้ทางการเมืองแก่สมาชิกและประชาชนทั่วไป
- (14) การเลิกพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมือง

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติพรรคการเมืองได้กำหนดให้แต่ละพรรคการเมืองมีข้อบังคับตามที่กฎหมายพรรคการเมืองบังคับไว้ พรรคการเมืองต่าง ๆ สามารถที่จะกำหนดข้อบังคับของแต่ละพรรคการเมืองขึ้นมาใช้ในพรรคการเมืองตามแต่ความปรารถนาและต้องการของแต่ละพรรค

การเมือง ซึ่งการกำหนดข้อบังคับพรรคของแต่ละพรรคการเมืองขึ้นอยู่กับความต้องการของผู้ก่อตั้งพรรคซึ่งสามารถกำหนดในเรื่องข้อบังคับพรรคได้ ข้อบังคับพรรคการเมืองจึงมีส่วนในการกำหนดความเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงก็จะกำหนดให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการกระจายอำนาจในการมีส่วนร่วม และตัดสินใจบางอย่างให้กับสมาชิกพรรคแทนการตัดสินใจของคณะกรรมการบริหารพรรค ซึ่งจะมีลักษณะเป็นการรวบอำนาจ

โดยทั่วไปลักษณะการกำหนดของพระราชบัญญัติพรรคการเมืองในเรื่องข้อบังคับพรรคซึ่งมีลักษณะเป็นการเปิดกว้างให้พรรคการเมืองต่าง ๆ สามารถกำหนดเพิ่มขึ้นเพื่อใช้ในพรรคการเมืองนั้น ๆ เพียงแต่บังคับให้การกำหนดข้อบังคับพรรคต้องสามารถกำหนดข้อบังคับพรรคการเมือง¹⁹ จึงมีลักษณะเป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มผู้นำของพรรคสามารถกำหนดข้อบังคับพรรคในลักษณะเชื้ออำนาจต่อการครอบงำพรรคได้ โดยกลุ่มของตน หลายพรรคการเมืองจึงกำหนดข้อบังคับพรรคการเมืองในลักษณะรวบอำนาจไว้ให้กับคณะกรรมการบริหารพรรค ซึ่งจะเป็นกลุ่มของผู้นำพรรคดำรงตำแหน่งคณะกรรมการบริหารพรรค พรรคการเมืองต่าง ๆ ที่ต้องการรวบอำนาจไว้กับคนกลุ่มเดียวภายในพรรค จึงพยายามกำหนดโครงสร้างของพรรคโดยข้อบังคับพรรคให้ศูนย์กลางการตัดสินใจ และแก้ไขปัญหาดัง ๆ ภายในพรรคไว้กับคณะกรรมการบริหารพรรค เช่น

1. การคัดเลือกผู้รับสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค
2. การคัดเลือกบุคคลเข้าร่วมในรัฐบาล เมื่อพรรคมีส่วนร่วมในการจัดตั้งรัฐบาล
3. การกำหนดมาตรฐานการลงโทษสมาชิกพรรคการเมือง
4. การกำหนดมาตรฐานการควบคุมสมาชิกพรรคการเมือง เมื่อพรรคก็สามารถกำหนดตัวบุคคลลงไปในตำแหน่งที่สามารถควบคุมอำนาจและกลไกต่าง ๆ ของพรรคการเมืองได้ ซึ่งวิธีการต่าง ๆ ที่กล่าวมาสามารถทำได้ภายใต้เงื่อนไขของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 ที่เปิดกว้างและเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองสามารถวินิจฉัยได้แล้วว่าพรรคการเมืองใดมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยหรือไม่

ก. ข้อบังคับพรรคการเมืองที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างพรรคกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิบัติต่อพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ซึ่งถือว่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นสมาชิกพรรคการเมืองฉะนั้นนอกจากหน้าที่ต้องปฏิบัติและรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติในฐานะตัวแทนปวงชนชาวไทยทางด้านนิติบัญญัติ อีกหน้าที่

¹⁹ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 11

หนึ่งที่จะต้องปฏิบัติคือการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง เพราะเงื่อนไขการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองด้วยในเดียวกัน และสมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทสำคัญต่อพรรคการเมืองเป็นพิเศษกว่าสมาชิกพรรคการเมืองที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การแสดงบทบาทจึงมีผลกระทบทั้งด้านที่ดีและก่อให้เกิดความเสียหายแก่พรรคได้ การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีผลต่อพรรคการเมืองเป็นอย่างมาก ฉะนั้นการควบคุมสมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองมักมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง และต้องเป็นหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะต้องปฏิบัติตามพรรคการเมืองภายใต้ข้อบังคับพรรคการเมืองนั้น ๆ เหมือนสมาชิกพรรคการเมืองอื่น ๆ และพรรคการเมืองมักจะกำหนดข้อบังคับพรรคการเมืองขึ้นมาให้สมาชิกปฏิบัติตามซึ่งโดยสรุปพรรคการเมืองต่าง ๆ จะกำหนดข้อบังคับพรรคการเมืองขึ้นมาควบคุมสมาชิกพรรคและเป็นหน้าที่ของสมาชิกที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องปฏิบัติตามข้อบังคับพรรคการเมืองนั้น ๆ เช่นในเรื่องที่พรรคการเมืองต้องการให้สมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยึดมั่นในระเบียบวินัยซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องปฏิบัติตามข้อบังคับพรรค ไม่กระทำการให้เกิดความแตกแยกภายในพรรคการเมือง และในการทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติสมาชิกต้องรักษาระเบียบที่ประชุมของสภา เป็นเรื่องวินัยที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะสมาชิกพรรคการเมือง ต้องปฏิบัติตามข้อบังคับพรรคการเมือง และข้อบังคับพรรคการเมืองที่สำคัญในการควบคุมสมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามคือเรื่องมติพรรค เพราะเป็นเรื่องข้อตกลงภายในพรรคการเมืองอันเป็นยุติว่าพรรคการเมืองจะมีแนวทางอย่างไร ในเรื่องที่ประชุมและได้ตกลงกำหนด เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะสมาชิกพรรคการเมืองจะต้องปฏิบัติตามมติพรรคการเมือง ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดฝ่าฝืนวินัย รวมถึงมติพรรคการเมืองจะมีความผิดและอาจถูกลงโทษตามที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคกำหนดไว้ ซึ่งโทษสูงสุดที่พรรคการเมืองสามารถลงโทษสมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือการลงมติให้ออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง อันเป็นผลนำไปสู่การพ้นจากสมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฉะนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องตระหนักถึงหน้าที่ 2 ประการด้วยกัน คือ

1. การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นตัวแทนปวงชนชาวไทย มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามนิติบัญญัติ และการรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชน
2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ปฏิบัติต่อพรรคการเมือง ในฐานะที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองอีกหน้าที่หนึ่งด้วย

พรรคการเมืองนอกจากจะได้รับการปฏิบัติจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะสมาชิกพรรคการเมืองแล้ว ก็ย่อมมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะสมาชิกพรรคการเมืองอีกด้วย ซึ่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524 ได้กำหนดถึงพรรคการเมืองต้องปฏิบัติต่อสมาชิกพรรคการเมืองไว้ที่ มาตรา 22 (8) เกี่ยวกับความรับผิดชอบของพรรคการเมืองต่อสมาชิก ซึ่งนอกจากพระราชบัญญัติพรรคการเมืองได้กำหนดเรื่องนี้ไว้แล้ว ข้อบังคับพรรคการเมืองยังกำหนดหน้าที่พรรคการเมืองที่มีต่อสมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งพรรคต่างๆ ได้กำหนดคล้าย ๆ กันพอสรุปได้ดังนี้

1. พรรคการเมืองมีหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนสมาชิกให้มีความก้าวหน้าทางการเมือง เพื่อให้สมาชิกมีคุณภาพสูงพอที่จะทำหน้าที่ผู้นำทางการเมืองต่อไป

กรณีที่พรรคการเมืองเข้าร่วมในการจัดตั้งรัฐบาล พรรคจำเป็นต้องหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรค เข้าร่วมเป็นรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดิน พรรคการเมืองจำเป็นต้องเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคตามที่เห็นสมควรเพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนนั้นได้มีโอกาสทำงานทางการเมืองสูงขึ้นเพื่อพัฒนาตนเองในทางการเมืองต่อไป

2. พรรคมีหน้าที่รับผิดชอบต่อสมาชิก ภายใต้ระเบียบข้อบังคับและราชบัญญัติพรรคการเมือง

3. เป็นหน้าที่พรรคการเมืองทั่ว ๆ ไปในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เช่น เป็นหน้าที่ของพรรคที่ต้องออกหนังสือแจ้งให้สมาชิกพรรคทราบถึงการประชุมพรรคการเมืองแต่ละครั้งและโดยเฉพาะการประชุมใหญ่ การจัดทำผลงานของพรรคการเมืองและเผยแพร่ให้สมาชิกพรรคการเมืองได้ทราบ พรรคต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่วางไว้เกี่ยวกับการคัดเลือกสมาชิกพรรค เพื่อสมัครรับเลือกตั้งในระดับต่าง ๆ รวมทั้งการคัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ๆ ไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี หรือตำแหน่งอื่นในคณะรัฐมนตรีพรรคร่วมรัฐบาลจะต้องให้ความเป็นธรรมแก่สมาชิกพรรคทุก ๆ คน

4. พรรคมีหน้าที่รับผิดชอบต่อการรับเรื่องราวร้องทุกข์และเสริมสร้างความเป็นธรรมให้แก่สมาชิก

หน้าที่รับผิดชอบต่ออีกประการหนึ่งของพรรคการเมือง คือพรรคสามารถที่จะมีข้อบังคับพรรคขึ้นมา เพื่อให้สมาชิกมีหน้าที่ปฏิบัติตาม ไม่เช่นนั้นพรรคการเมืองสามารถใช้มาตรการลงโทษสมาชิกได้ ซึ่งมาตรการการลงโทษจะเกิดขึ้นได้เมื่อสมาชิกถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด ซึ่งก่อนที่จะมีการลงโทษสมาชิกพรรค ควรมีสติที่จะร้องขอความเป็นธรรมก่อน ว่าไม่ได้กระทำความผิด

อย่างที่พรรคกล่าวหา และเป็นหน้าที่ของพรรคการเมืองที่จะตรวจสอบหาข้อเท็จจริง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สมาชิกก่อนที่จะมีการลงโทษ และเมื่อพรรคการเมืองจะลงโทษควรมุ่งถึงเหตุแห่งการลงโทษว่าควรหนักหรือเบา ตามแต่ความผิดที่สมาชิกก่อขึ้น และยิ่งสมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดข้อบังคับพรรค พรรคการเมืองควรระมัดระวังในการที่จะกล่าวหาและควรให้ความสำคัญในการแก้ข้อกล่าวหาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะจะมีผลต่อภาพพจน์พรรคเองและสมาชิกคนนั้นอาจหมดอนาคตทางการเมืองได้ ถ้าพรรคใช้มาตรการไล่ออกจากพรรคอันส่งผลให้การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง

พรรคการเมืองต่าง ๆ ที่สามารถกำหนดข้อบังคับขึ้นมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง ซึ่งกำหนดข้อบังคับของพรรคการเมืองมักจะมีลักษณะเป็นการรวบรวมอำนาจจากผู้นำพรรค โดยผ่านข้อบังคับพรรคที่กำหนดโครงสร้างของพรรคให้รวมศูนย์อำนาจอยู่ที่กรรมการบริหารพรรค และผู้นำของพรรคจะกำหนดตัวบุคคลลงในตำแหน่งคณะกรรมการบริหารพรรค จึงเกิดการณีคณะบุคคลกลุ่มหนึ่งสามารถครอบงำพรรคได้โดยผ่านข้อบังคับพรรค พรรคการเมืองต่าง ๆ ในประเทศไทย จะกำหนดความสัมพันธ์ของสมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับพรรคการเมืองไว้ในข้อบังคับของแต่ละพรรคการเมือง กับสมาชิกพรรคกำหนดข้อบังคับพรรคนั้นขึ้นเอง โดยการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในหลาย ๆ เรื่อง ให้ขึ้นอยู่กับบทบาทของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง จึงเป็นการเปิดโอกาสให้กับคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองสามารถใช้ข้อบังคับกับสมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ในหลายกรณี เช่น การคัดเลือกตัวผู้สมัครในนามพรรค การลงโทษสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ข้อบังคับพรรคกับการคัดเลือกตัวแทนพรรคการเมืองในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการบริหารพรรค มีบทบาททั้งทางตรง และทางอ้อมในการพิจารณาเลือกสมาชิกพรรคเป็นตัวแทนของพรรคในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร บทบาทโดยตรงของคณะกรรมการบริหารพรรคในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค เช่น พรรคราษฎร²⁰ พรรคประชากรไทย²¹ พรรคเอกภาพ²² พรรคพลังธรรม²³ และพรรค

²⁰ ข้อบังคับพรรคราษฎร พุทธศักราช 2530 ข้อ 25 (5)

²¹ ข้อบังคับพรรคประชากรไทย พุทธศักราช 2525 ข้อ 41

²² ข้อบังคับพรรคเอกภาพ พุทธศักราช 2537 ข้อ 63

²³ ข้อบังคับพรรคพลังธรรม พุทธศักราช 2532 ข้อ 53

เสรีธรรม²⁴ ซึ่งพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่กล่าวมาจะกำหนดในข้อบังคับพรรคให้อำนาจคณะกรรมการบริหารพรรคเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกบุคคลเพื่อส่งลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และแม้ว่าพรรคการเมืองอื่นไม่ได้กำหนดให้อำนาจโดยตรง แต่คณะกรรมการบริหารพรรคเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกผู้สมัคร แต่ก็ให้อำนาจคณะกรรมการบริหาร เป็นคนเลือกคณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรค เช่น พรรคชาติไทย²⁵ พรรคความหวังใหม่²⁶ พรรคประชาธิปัตย์²⁷

จากบทบาทสำคัญของคณะกรรมการบริหารพรรคตามข้อบังคับพรรคการเมืองทำให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง สามารถควบคุมสมาชิกพรรคที่จะมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้เป็นอย่างดี เพราะบุคคลที่จะผ่านการคัดเลือกจากคณะกรรมการบริหารพรรคในการเป็นตัวแทนพรรคสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากจะมีคุณสมบัติตามที่พรรคกำหนดแล้ว ที่สำคัญจะต้องเป็นที่พอใจคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง จึงเป็นบทบาทสำคัญอีกประการหนึ่งที่ข้อบังคับของแต่ละพรรคการเมืองที่กำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการบริหารพรรคแต่ขณะเดียวกันถ้าสมาชิกพรรคคนใดที่คณะกรรมการบริหารพรรคเห็นว่า เป็นตัวการในการก่อปัญหาให้แก่พรรคก็จะขัดขวางไม่ให้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคการเมือง

ข. มติพรรคการเมืองเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ความสำคัญของมติพรรคในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ของพรรคการเมืองจำเป็นต้องมีแนวทางที่ชัดเจนและพรรคการเมืองต้องกำหนด และแจ้งให้สมาชิกพรรคการเมืองทั้งหลายได้ทราบถึงแนวทางของพรรคการเมือง เพื่อได้ปฏิบัติตามแนวทางเดียวกัน ซึ่งจะเป็นการสร้างเอกภาพทางการเมืองให้แก่พรรคการเมืองเพื่อให้การปฏิบัติ และการดำเนินการของสมาชิกพรรคการเมืองออกมาในแนวทางเดียวกัน ซึ่งแม้สมาชิกอื่นจะมีความเห็นแตกต่างกันออกไป แต่สมาชิกจะต้องเห็นด้วยกับความเห็นหลักซึ่งเสียงส่วนใหญ่ของพรรคการเมืองนั้นหมายถึงสมาชิกพรรคการเมืองส่วนใหญ่ได้ตกลงกันแล้วว่าควรดำเนินการอย่างไร เพื่อเป็นการส่งเสริมระบบพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง เพราะการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองจำเป็นต้องทำเป็นระบบพรรคการเมือง

²⁴ ข้อบังคับพรรคเสรีธรรม พุทธศักราช 2535 ข้อ 25 (6)

²⁵ ข้อบังคับพรรคชาติไทย พุทธศักราช 2537 ข้อ 25

²⁶ ข้อบังคับพรรคความหวังใหม่ พุทธศักราช 2531 ข้อ 62

²⁷ ข้อบังคับพรรคประชาธิปัตย์ พุทธศักราช 2532 ข้อ 71

ที่มาของมติพรรคการเมืองตามข้อบังคับพรรคการเมือง การดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ที่มีแนวความคิดที่หลากหลายจำเป็นต้องมีข้อบัญญัติที่กำหนดปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับแต่ละพรรคว่าจะมีวิธีการอย่างไร เพื่อหาข้อยุติเป็นมติของพรรค วิธีการได้มาซึ่งมติพรรค มีหลายวิธีขึ้นอยู่กับแต่ละพรรค บางพรรคอาจจะใช้วิธีการประนีประนอม โดยให้ผู้ใหญ่ของพรรค ชี้แจงให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนมากของพรรคเข้าใจเพื่อจะได้ปฏิบัติตามมติพรรคเป็นไปในแนวทางเดียวกัน แต่ก่อนที่จะหาข้อยุติกันได้ในพรรคการเมืองก็ขึ้นอยู่กับแต่ละวิธีการของแต่ละพรรคการเมือง หรือแม้กระทั่งโดยการขอร้องจากสมาชิกของพรรคที่เป็นผู้ใหญ่ภายในพรรค นอกจากนั้นการหาข้อยุติก็มีอีกวิธีหนึ่งคือการให้สมาชิกภายในพรรคโหวตเสียงซึ่งดูแล้วเป็นประชาธิปไตยได้ แต่อาจจะเกิดความแตกแยกภายในพรรคการเมืองก็ได้ ซึ่งพรรคการเมืองต่างๆ พยายามที่จะหลีกเลี่ยงการโหวตเสียง²⁸

จะเห็นว่าทุกพรรคการเมืองกำหนดที่มาของมติพรรคไว้ในข้อบังคับพรรคการเมืองว่าเป็นหน้าที่ของสมาชิกพรรคในการรักษาวินัยปฏิบัติตามข้อบังคับพรรค ในส่วนที่ระบุถึงมติพรรคว่าเป็นหน้าที่ของสมาชิกพรรคต้องปฏิบัติตามมติพรรค แต่การได้มาซึ่งมติพรรคของแต่ละพรรคการเมืองอาจมีความแตกต่างกันออกไป บางพรรคใช้วิธีการประนีประนอม บางพรรคใช้การโหวตของกรรมการบริหารพรรค และ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ของพรรค บางพรรคอาจมีการเตรียมวามติควรออกมาอย่างไรจากผู้นำพรรคเพื่อให้สมาชิกของพรรคอาจมีการเตรียมการวามติควรออกมาอย่างไรจากผู้นำพรรค เพื่อให้สมาชิกของพรรคได้ปฏิบัติตามทั้ง ๆ ที่น่าจะมาจากที่ประชุมใหญ่ของพรรค

- มติพรรคกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นส่วนหนึ่งของพรรคการเมือง ในฐานะสมาชิกพรรคการเมือง จำเป็นต้องปฏิบัติตามพรรคการเมืองเหมือนสมาชิกอื่นทั่วไป และที่สำคัญบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความสำคัญกว่าสมาชิกพรรคการเมืองทั่วไป เป็นอย่างมากเพราะการแสดงบทบาทแต่ละครั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะส่งผลกระทบต่อพรรคการเมืองเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลเมื่อได้มติพรรคเป็นแนวทางเดียวกันแล้วก็ไม่ได้หมายความว่าสมาชิกสภาผู้แทนของพรรคจะต้องปฏิบัติตามมติพรรคนั้นโดยปริยาย พรรคการเมืองจึงจำเป็นต้องหามาตรการที่จะคอยควบคุมให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติตามมติพรรคในสภา วิธีที่ใช้กันมากที่สุดคือ "จิป" มี

²⁸ กนก วงษ์ตระหง่าน. การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530, หน้า 157.

หน้าที่อย่างเดียวกันคือเป็นไปตามมติพรรค โดยที่วิปเป็นบุคคลที่สำคัญของพรรคที่จะคอยควบคุมหรือกำกับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคปฏิบัติตามมติในสภา การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติตามมติพรรค อาจมีส่วนช่วยให้เกิดความมีระเบียบวินัยในพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะช่วยเสริมความเข้มแข็งให้แก่พรรคการเมืองได้ อีกทั้งพิจารณามาก่อนในพรรคก็จะช่วยให้การพิจารณาในสภาง่ายและมีประสิทธิภาพมากขึ้น คล้ายกับว่าพรรคช่วยกรองเหตุผลต่าง ๆ มาให้แล้วขั้นหนึ่ง ในกรณีการควบคุมหรือการกำกับให้สมาชิกสภาผู้แทนลงมติตามพรรค คือ กรณีที่พรรคหลายพรรคร่วมรัฐบาลกัน จึงจำเป็นที่จะต้องมีการกลไกที่จะคอยกำกับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคต่าง ๆ ที่ร่วมรัฐบาลปฏิบัติตามมติของรัฐบาลเพื่อให้เกิดเอกภาพมติของพรรคร่วมรัฐบาลนี้จะเป็นหลักประกันว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลจะสนับสนุนเรื่องของรัฐบาลในสภา ในทำนองเดียวกันมติพรรคก็จะเป็นมติให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องลงมติในสภานั้น²⁹

มาตรการพรรคการเมืองต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ปฏิบัติตามมติพรรค

แม้ว่าพรรคการเมืองจะได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองนั้นปฏิบัติ หรือดำเนินกิจกรรมทางการเมืองไปในทางเดียวกันโดยมีการตกลงกันภายในพรรคการเมือง และตกลงจะออกมาเป็นรูปมติพรรค ซึ่งมีวิธีการตกลงให้มีผลในทางปฏิบัติของมติพรรคจะอยู่ในข้อบังคับของแต่ละพรรคการเมือง แต่ในบางครั้งจะเกิดกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่าฝืนมติพรรค ซึ่งการฝ่าฝืนมติพรรคของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่พรรคการเมืองในเบื้องต้น คือภาพพจน์ของพรรคต่อประชาชนจะถูกประชาชนมองว่าเกิดความแตกแยกภายในพรรคการเมืองนั้น หรือผู้นำพรรคไม่มีความสามารถในการควบคุมสมาชิกพรรค หรือแม้กระทั่งตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ฝ่าฝืนไม่มีวินัยตามที่กำหนดในข้อบังคับพรรคและความเสียหายจะเพิ่มมากขึ้น ถ้าพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคฝ่าฝืนมติพรรค ในขณะที่พรรคการเมืองนั้นเป็นพรรคร่วมรัฐบาลและเรื่องฝ่าฝืนเป็นเรื่องที่เสนอโดยรัฐบาล ฉะนั้น เพื่อป้องกันการฝ่าฝืนมติพรรคของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคการเมืองต่าง ๆ จึงกำหนดมาตรการต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ไม่ปฏิบัติตามโดยกำหนดไว้ในข้อบังคับของแต่ละพรรคการเมืองเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนได้ทราบถึงบทลงโทษแก่กรณีที่ฝ่าฝืนมติพรรคการเมือง

²⁹สยามจดหมายเหตุ 13. 20-21 พฤษภาคม 2531, หน้า 570.

ตารางที่ 5 ตารางบทลงโทษสมาชิกพรรคการเมืองที่ไม่ปฏิบัติตามมติของพรรคการเมือง³⁰

| ชื่อพรรคการเมือง | พรรค ประชา ธิปไตย | พรรค ชาติ ไทย | พรรค ประชา กรไทย | พรรค กิจ สังคม | พรรค เอก ภาพ | พรรค พลัง ธรรม | พรรค ความ หวัง ใหม่ | พรรค เสรี ธรรม | พรรค ชาติ พัฒนา |
|--|-------------------------|---------------------|------------------------|----------------------|--------------------|----------------------|------------------------------|----------------------|-----------------------|
| บท กำหนด โทษของ พรรคการเมือง ต่อสมาชิกพรรค ที่ฝ่าฝืนมติพรรค | | | | | | | | | |
| ว่ากล่าวตักเตือน | / | / | / | / | / | / | / | | / |
| ภาคทัณฑ์หรือระงับการเป็น ผู้ปฏิบัติงานของพรรค | / | | / | / | / | / | | / | / |
| ทำทัณฑ์บน | | / | | | | | / | | |
| ตัดสิทธิบางประการ | / | | | / | / | / | | | |
| ให้พ้นจากสมาชิกสภา | / | / | / | / | / | / | / | / | / |

พรรคการเมืองต่างๆ ได้กำหนดโทษแก่สมาชิกพรรคการเมืองไว้พอสรุปได้จากข้อบังคับพรรคการเมืองต่างๆ คือ

- (1) ว่ากล่าวตักเตือน
- (2) ภาคทัณฑ์เป็นลายลักษณ์อักษร
- (3) ตัดสิทธิบางประการ
- (4) ลบชื่อโดยให้ออกจากพรรคการเมือง

ข้อบังคับพรรคเพียงแต่กำหนดโทษไว้แต่ไม่ได้กำหนดความชัดเจนไว้ว่ากระทำผิดอะไร มีโทษแค่ตักเตือน หรือทำผิดหนักเพิ่มขึ้นมีโทษภาคทัณฑ์จนกระทำผิดถึงขนาดที่พรรคการเมืองเห็นว่าหนักที่สุด ไม่สามารถจะร่วมงานทางการเมืองกันอีกต่อไป พรรคก็จะใช้มาตรการขั้นเด็ดขาด คือ การไล่ออกจากพรรค ซึ่งผลของการที่พรรคการเมืองไล่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากการเป็นสมาชิกพรรคจะส่งผลสำคัญคือ การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสมาชิกพรรคที่ถูก

³⁰ ข้อบังคับพรรคการเมือง พ.ศ.2538, รัฐสภาสาร

ลงมติให้ออกจะสิ้นสุดลงตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สิ้นสุดลงเมื่อ...

(8) ลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมี มติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกในกรณีเช่นนี้ถือว่าขาดสมาชิกภาพ นับแต่วันที่ลาออก หรือพรรคการเมืองลงมติ³¹

ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้นได้กล่าวถึงการลงมติของพรรคการเมืองและกำหนดถึงการลง โทษของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ไม่ปฏิบัติตามมติข้อบังคับพรรค นอกจากนั้นจะได้กล่าวถึง การลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการไม่ไว้วางใจ หลักที่มีการเปลี่ยนแปลงตาม รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็จะมี 2 ประการ³²

ประการแรก ก็คือว่าการลงคะแนนไม่ไว้วางใจโดยปกติจะไม่ทำการบีบ เป็นธรรมเนียมปฏิบัติมาโดยตลอด ทั้งๆ ที่รัฐธรรมนูญก็ไม่ได้กำหนดว่าต้องทำการลับหรือเปิดเผย แต่ที่ ผ่านมาเป็นการเปิดเผยมาโดยตลอด รัฐธรรมนูญนี้จะกำหนดให้มีการลงคะแนนเสียเป็นการลับ 2 เรื่องเท่านั้น

1. อันนี้ก็เพื่ออิสระแก่สมาชิกเต็มๆ ไม่ต้องผูกพันกับมติพรรคโดยตรง จึงให้ทำการลับ
2. กรณีที่วุฒิสภาจะลงมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รัฐธรรมนูญกำหนดว่าให้กระทำโดยลับ แต่นอกจากนั้นแล้ว ก็คงจะใช้ข้อบังคับการประชุม และมติของสภา ธรรมดา

ประการที่สอง ก็คือเรื่องรัฐธรรมนูญกำหนดว่า ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทน ราษฎรและวุฒิสภา ต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียงของสมาชิกแต่ละคน และก็เปิดเผยการ บันทึกนั้นในที่ที่ประชาชนอาจจะเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่จะเป็นการลงคะแนนเสียลับ เพราะ ฉะนั้น ในการลงคะแนนไม่ไว้วางใจรัฐบาล ตามประเพณีการปกครองหรือธรรมเนียมปฏิบัติทาง รัฐธรรมนูญ ก็จะมีการปฏิบัติโดยเปิดเผย นอกจากนั้นประธานสภาผู้แทนราษฎรก็ต้องจัดให้มี การบันทึกเอาไว้ด้วยว่าสมาชิกคนไหนลงคะแนนไว้วางใจรัฐบาล คนไหนลงคะแนนไม่ไว้วางใจรัฐ บาล สิ่งนี้คือข้อดีของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ นั่นคือทำทุกอย่างให้โปร่งใส

³¹ รัฐธรรมนูญอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2541 มาตรา 114

³² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. รัฐธรรมนูญน่ารู้. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ วิญญูชน, 2542, หน้า 112-113 .

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายเรื่องความเป็นอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับมติ พรรคการเมือง

เนื่องจากกฎหมายของไทยเรา ได้บัญญัติบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค เมื่อต้องสังกัดพรรคแล้ว ปัญหาที่ตามมาคือ สมาชิกของพรรคจะต้องปฏิบัติตามข้อบังคับของพรรค มิฉะนั้น ถ้าสมาชิกพรรคฝ่าฝืนข้อบังคับพรรคหรือมติของพรรคแล้ว สมาชิกอาจได้รับโทษได้ ซึ่งพรรคการเมืองก็มีมาตรการในการลงโทษสมาชิกพรรคการเมือง ที่ฝ่าฝืนข้อบังคับและมติของพรรคหรือกระทำการเป็นที่เสียหายแก่พรรคการเมือง พรรคการเมืองมีมาตรการในการลงโทษสมาชิกหลายอย่าง เช่น ว่ากล่าวตักเตือน ภาคทัณฑ์เป็นลายลักษณ์อักษร ตัดสิทธิ์บางอย่าง จนถึงมาตรการที่รุนแรงที่สุด คือการไล่ออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ในกรณีที่สมาชิกพรรคเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยแล้ว พระราชบัญญัติพรรคการเมืองได้กำหนดเงื่อนไขให้เพิ่มมากขึ้น เพราะการขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรค จะมีผลทำให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงและที่สำคัญจะเป็นการป้องกันพรรคครั้งแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงจำเป็นต้องกำหนดเงื่อนไขในขณะลงมติให้สมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกไว้เป็นพิเศษกว่าสมาชิกพรรค

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องกล่าวถึงปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องความเป็นอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับมติของพรรคการเมือง ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

4.1 ปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องความเป็นอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับมติของพรรคการเมือง ตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนปี พ.ศ. 2540

ในเรื่องความเป็นอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับมติพรรคการเมืองจะศึกษาถึงปัญหากับการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นก่อนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

ก. ปัญหาที่เกิดขึ้นจากคำวินิจฉัย การนำรัฐธรรมนูญก่อน ปี พ.ศ. 2540 มาบังคับใช้ในเรื่องความเป็นอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับมติของพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช 2511 เป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรก ที่ได้กำหนดให้พรรคการเมืองสามารถลงมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคการเมืองได้ สมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองสิ้นสุดลงเมื่อพรรคการเมืองสั่งให้ออก¹

แม้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช 2511 จะกำหนดให้พรรคสามารถลงมติให้สมาชิกพรรคออกจากพรรคการเมืองได้ แต่ก็ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขในการลงมติให้ออกจากพรรคแต่ประการใด และรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2511 ไม่ได้บัญญัติถึงวิธีการลงมติให้สมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรค การสิ้นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีผล ใน พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช 2517 กำหนดสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองสิ้นสุดลงเมื่อพรรคการเมืองสั่งให้ออก² โดยมีได้กำหนดถึงเงื่อนไขในการลงมติให้ออกจากสมาชิกพรรคการเมืองว่าจะต้องกระทำอย่างไร ในกรณีที่สมาชิกพรรคการเมืองเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงทำให้เกิดกรณีพรรคการเมืองสามารถที่จะลงมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง โดยที่ไม่ได้กำหนดมาตรฐานในการกลั่นกรองก่อนที่จะลงมติให้ออกจากพรรค ซึ่งจะทำให้เกิดข้อครหาว่าพรรคการเมืองรังแกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะเมื่อพรรคการเมืองลงมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคจะทำให้การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุด ถ้าไม่สามารถหาพรรคสังกัดใหม่ได้ภายในหกสิบวัน ตามรัฐธรรมนูญ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อขาดการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรค และไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในหกสิบวันนับแต่ศาลมีคำสั่ง หรือพรรคการเมืองมีมติ แล้วแต่กรณี ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าขาดจากสมาชิกภาพนับแต่วันที่ถัดจากวันที่ครบกำหนดหกสิบวัน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 (มาตรา 124) ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถสังกัดพรรคใหม่ได้ภายในหกสิบวัน จึงทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งเพิ่มขึ้นระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับพรรคการเมือง เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะไม่เกรงกลัวพรรคการเมืองเมื่อขัดแย้งกับพรรคการเมือง เพราะถ้าถูกพรรคลงมติให้ออกสามารถหาพรรคสังกัดใหม่ ซึ่งไม่ทำให้การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ขัดแย้งกันภายในพรรคเพราะผลประโยชน์ส่วนตัว มักก่อวุ่นคณะกรรมการบริหารพรรคและ

¹ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช 2511 มาตรา 15

² พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช 2517 มาตรา 17

สมาชิกพรรคอื่น ๆ เพื่อหาเหตุให้พรรคลงมติให้ออก แทนที่จะลาออกเองหากพรรคไม่พอใจและได้ ออก ก็จะไปสังกัดพรรคใหม่อันเป็นการบีบบังคับให้พรรคต้องทำตามคำเรียกร้องเพื่อรักษาเสียง ของพรรคในสภา³

รัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2521 จึงได้บัญญัติในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกลง มติให้ออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง ทันที

ในการที่จะสามารถควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใน สังกัดเพื่อสมาชิกพรรคจะได้มีระเบียบวินัยไม่ฝ่าฝืนมติพรรคซึ่งในทางตรงกันข้าม อาจก่อให้เกิด ผลร้ายแก่สมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ เพราะอาจจะถูกพรรคการเมือง รังแกโดยใช้มาตรการตามรัฐธรรมนูญนี้ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช 2524 จึงได้ กำหนดวิธีการที่พรรคการเมืองจะลงมติให้สมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ออกจากพรรคไว้เป็นกรณีพิเศษนอกเหนือจากสมาชิกพรรคการเมืองทั่วๆ ไป โดยเพื่อเป็นการกลั่น กรองจากพรรคการเมือง และสร้างความเป็นธรรมให้แก่สมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรที่จะถูกลงมติให้ออกจากพรรคการเมือง

สมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลงเมื่อพรรคการเมืองสั่งให้ออกตามข้อบังคับพรรค

การสิ้นสุดของสมาชิกภาพของสมาชิกนั้น (5) ในกรณีที่สมาชิกผู้นั้นดำรงตำแหน่งเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของ คณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น การลงมติตามวรรคนี้ให้ลงคะแนนเสียงโดยวิธีเปิดเผยเท่านั้น

ฉะนั้นตามกฎหมายพรรคการเมืองฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีลงมติให้สมาชิก พรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกไว้ เพื่อให้การมีมติให้ออกจากพรรคเป็นไปได้ ยากยิ่งขึ้นกว่ากฎหมายพรรคการเมืองที่ผ่านๆ มาคือ

³พลตรีประมาณ อติเรกสาร. รายงานการประชุมคณะกรรมการร่าง รัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 1/2520.

การลงมติให้สมาชิกพรรคการเมืองออกจากพรรคการเมือง มีหลักเกณฑ์ และสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

1. มติที่จะลงโทษสมาชิกพรรคจะต้องทำในที่ประชุมระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น

ได้มีการกำหนดเงื่อนไขและวิธีการในการลงมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคการเมืองยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติในรัฐธรรมนูญพรรคการเมือง พุทธศักราช 2524 ซึ่งได้เกิดกรณีการยื่นญัตติของฝ่ายค้านเพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ เมื่อวันที่ 8 เมษายน 2530 ซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้าน ร่วมลงชื่อสนับสนุนญัตตินี้จำนวน 84 คน แต่เมื่อถึงวันอภิปรายปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้าน 15 คน ประกอบด้วยนายเสกสรร แสนภูมิ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุรินทร์ และนายวิสันต์ เดชเสน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดยโสธร พรรคก้าวหน้า นายเวียง วรเชษฐ นายขจรศักดิ์ ศรีสวัสดิ์ และ น.ส.อุ๋นเรื่อน อารีเอื้อ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด นายสุทัศน์ ศรีรัตนพรรณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น และนายอารมณ พุ่มพิริยพุกท์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรดิตถ์ พรรคกิจประชาคม นายวิฑูรย์ วงศ์ไกร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดยโสธร พรรคปวงชนชาวไทย นายประเทือง คำประกอบ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครสวรรค์ นายโอภาส พลศิลป์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดลพบุรี นายอนุรักษ์ จูรีมาศ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด นายถวิล ฤกษ์ร่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดกำแพงเพชร นายเขาวลิต สุขสวัสดิ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรดิตถ์ นายชัย ชิดชอบ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดบุรีรัมย์ พรรคสหประชาชาติไทย และนายเรวุฒิ จินดาพล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดภูเก็ตพรรคพลังใหม่ ได้ขอถอนชื่อออกจากญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งที่ประชุมก็ได้มีมติอนุมัติให้ถอนชื่อด้วยคะแนนเสียง 189 ต่อ 66 เสียง จึงเหลือผู้เสนอญัตติเพียง 69 เสียง ไม่ครบ 1 ใน 5 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด มีผลให้ญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะต้องตกไป

ในการถอนชื่อในครั้งนี้พรรคการเมืองต่างๆ ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 15 คนสังกัดพยายามที่จะลงโทษสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคโดยการลงมติให้ออกจากการเป็นสมาชิกพรรคเพื่อให้สมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง⁴

พรรคก้าวหน้าได้จัดให้มีการประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น เพื่อพิจารณาโทษสมาชิกพรรค ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้

⁴ สยามจดหมายเหตุ 12. 24-30 เมษายน 2530, หน้า 460-461.

แทนราษฎร คือนายเสกสรรค์ แสนภูมิ และนายวิสันต์ เดชเสน ซึ่งกระทำการขัดต่อมติพรรค ซึ่งการประชุมในวันนั้นประกอบด้วยกรรมการบริหารพรรค และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค จำนวน 37 คน ผลการประชุมปรากฏว่า ที่ประชุมมีมติให้ลงโทษสมาชิกผู้หนึ่ง โดยให้ลบชื่อลงมติให้ออกจากสมาชิกพรรคก้าวหน้าด้วยคะแนนเสียง 36 เสียง ประธานงดออกเสียง⁵ ทำให้นายเสกสรรค์ และนายวิสันต์ พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคก้าวหน้า อันส่งผลให้สมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง ทำให้มีการเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จังหวัดสุรินทร์ และจังหวัดยโสธร

ในกรณีที่พรรคพลังใหม่ ได้มีมติลงมติให้นายเรวดี จินดาพล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดภูเก็ตให้พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคพลังใหม่ โดยในที่ประชุมไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าที่ประชุมร่วม มีแต่เพียงกรรมการบริหารพรรคเข้าร่วมประชุมเพียง 5 คน ฉะนั้นจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการประชุมของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคพลังใหม่ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคพลังใหม่ ด้วยเหตุนี้มติของที่ประชุมให้ นายเรวดี จินดาพล สมาชิกของพรรคพลังใหม่ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคพลังใหม่ พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรค จึงไม่มีผลตามกฎหมาย เพราะไม่อาจถือได้ว่าเป็นมติของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรค และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค ตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 103(7) และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช 2524 มาตรา 26 วรรคสอง

นอกจากนี้ข้อบังคับพรรคพลังใหม่ ข้อ 9(5) ได้กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกพรรคสิ้นสุดเมื่อคณะกรรมการกลางพรรคมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของกรรมการที่เข้าประชุม แต่การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ข้อบังคับพรรคพลังใหม่ ข้อ 9(6) กลับใช้คะแนนเสียง 3 ใน 4 ของที่ประชุมร่วมฯ ของคณะกรรมการบริหารพรรค และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ถ้าไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

⁵บันทึกคณะกรรมการร่างกฎหมาย (ที่ประชุมใหญ่) เรื่องการขาดจากสมาชิกภาพของพรรคก้าวหน้า (กรณีนายเสกสรรค์ แสนภูมิ). วารสารกฎหมายปกครอง. 6 สิงหาคม 2530, หน้า 472.

เข้าร่วมประชุมด้วยจะไม่ถือว่าเป็นการประชุมร่วมฯ และข้อเท็จจริงในการประชุมของพรรคพลังใหม่เพื่อขับ นายเรวดี จินดาพล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคที่ไปร่วมถือนชื่อในญัตติของเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าร่วมประชุมด้วย เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคพลังใหม่มีเพียงคนเดียว คือนายเรวดี จินดาพล นายเรวดีจึงไม่เข้าประชุมร่วมกับคณะกรรมการบริหารพรรคในครั้งนี้ แม้ว่าคณะกรรมการกลางพรรคที่ได้ประชุมเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2530 ผลการประชุมปรากฏว่าที่ประชุมร่วมมีมติเป็นเอกฉันท์ ให้นายเรวดี จินดาพล พ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคตามข้อบังคับพรรคพลังใหม่ ข้อ 9(6) ก็ตาม ผลก็ยังไม่สามารถลงมติให้ นายเรวดี จินดาพล ออกจากการเป็นสมาชิกพรรคได้

ผู้เขียนเห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติพรรคการเมืองจะบัญญัติให้อำนาจพรรคการเมือง ในการควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคโดยใช้มาตรการในการลงมติให้ออกจากพรรค อันทำให้การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง แต่ในทางปฏิบัติจริง นอกจากข้อบกพร่องจะเกิดจากการให้อำนาจพรรคการเมืองในการกำหนดข้อบังคับได้อย่างอิสระ ในเรื่องการลงมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคจนทำให้พรรคการเมืองต่างๆ กำหนดเงื่อนไขและวิธีการที่ต่างๆ กัน บางพรรคกำหนดเงื่อนไขและวิธีการให้อำนาจผู้นำพรรคมากจนเกินไปในการลงมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรค พระราชบัญญัติพรรคการเมืองเองก็ยังมีข้อบกพร่องในทางปฏิบัติ เช่น จากกรณีของนายเสกสรรค์ แสนภูมิ นายวิสันต์ เดชเสน ซึ่งถูกพรรคก้าวหน้าลงมติให้ออกจากพรรคเพราะกระทำผิดต่อพรรคอย่างรุนแรง คือฝ่าฝืนมติพรรคโดยไปถือนชื่อออกจากญัตติเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะเช่นเดียวกับนายเรวดี จินดาพล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคพลังใหม่ ก็กระทำการเช่นเดียวกับนายวิสันต์ และนายเสกสรรค์ โดยใช้แบบฟอร์มเดียวกันเหตุผลเดียวกันในการถือนชื่อ แต่นายเรวดี กลับยังเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อไปแม้ว่าพรรคพลังใหม่จะพยายามลงมติให้ออกจากพรรค เพื่อให้การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเช่นเดียวกับพรรคก้าวหน้าที่ขับนายวิสันต์ และนายเสกสรรค์ แต่พรรคพลังใหม่ก็ไม่สามารถกระทำได้ เพราะเงื่อนไขของพระราชบัญญัติพรรคการเมืองจึงเป็นการแสดงให้เห็นว่าแม้จะบัญญัติให้อำนาจพรรคการเมืองในการควบคุม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยการลงมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคได้ ทำให้การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เพื่อเป็นการสร้างพรรคการเมืองให้เข้มแข็งสามารถควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคให้มีวินัยได้ แต่ขณะเดียวกันพระราชบัญญัติพรรคการเมืองกลับเป็นตัวสร้างปัญหาให้พรรคการเมืองจนพรรคการเมืองไม่สามารถควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ถ้าพรรคการเมือง

เมื่อนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงคนเดียว เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่เกรงกลัวในมาตรการพรรคการเมืองที่จะลงมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรค เพราะเงื่อนไขและวิธีการในการขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พระราชบัญญัติพรรคการเมืองกำหนดไว้ เป็นตัวเปิดช่องว่างให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนเดียว ที่มีอยู่ในพรรคสามารถหลีกเลี่ยงเงื่อนไขและวิธีการในการขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่กำหนดในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง โดยที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนนั้นไม่เข้าร่วมประชุมร่วมกับกรรมการบริหารพรรคในการลงมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคการเมืองนั้นๆ

จากการที่ได้หยิบยกนำเอากรณีศึกษาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้าน และกรณีการยื่นญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะของสมาชิกพรรคฝ่ายค้าน ทั้ง 15 คนดังกล่าวข้างต้นนั้น เนื่องจากการถอนรายชื่อออกจากญัตติดังกล่าวเสีย ทำให้เป็นการขัดต่อมติพรรค ส่งผลให้สมาชิกดังกล่าวถูกลงโทษหรือกรณีของนายเสกสรรค์ แสนภูมิ และนายวิสันต์ เดชเสน เป็นการกระทำที่ขัดต่อมติพรรค ทำให้ถูกลบชื่อออกจากการเป็นสมาชิกพรรค ก้าวหน้าและส่งผลต่อสมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และได้มีการเลือกตั้งซ่อมที่จังหวัดสุรินทร์ และจังหวัดยโสธร

ส่วนกรณีของนายเรวดี จินดาพล นั้น เป็นกรณีเรื่องเดียวกันกับกรณีของนายเสกสรรค์ แสนภูมิ และนายวิสันต์ เดชเสน คือได้กระทำการถอนชื่อออกจากญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ แต่เนื่องจากกรณีนายเรวดี จินดาพลนั้น พรรคพลังใหม่ซึ่งเป็นพรรคที่นายเรวดีสังกัดอยู่นั้น คงมีเพียงนายเรวดี คนเดียวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อนายเรวดีไม่เข้าประชุมพรรค และผลการประชุมกรรมการบริหารพรรคมีมติให้พ้นจากสมาชิกพรรคตามข้อบังคับพรรค ซึ่งเมื่อนายเรวดีไม่เข้าร่วมประชุมพรรคด้วย ผลคือไม่สามารถลงมติให้นายเรวดีออกจากพรรคได้

ดังนั้น ผลจึงมีความแตกต่างกับกรณีของนายเสกสรรค์ แสนภูมิ และนายวิสันต์ เดชเสน

2. มติในการให้สมาชิกพ้นจากสมาชิกพรรคต้องมีเสียงสามในสี่

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช 2524 ได้กำหนดจำนวนเสียงในการลงมติให้สมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้สูงพอสมควรคือสามในสี่ของที่ประชุมร่วมระหว่างกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคนั้นๆ

จากกรณีที่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช 2524 ได้กำหนดวิธีการลงมติให้สมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรค ได้เกิดกรณีปัญหาของ

นายสรารุช นิยมทรัพย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนครปฐม ซึ่งถูกพรรคประชากรไทยลงมติให้ออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

จากกรณีของพรรคประชากรไทยได้ลงมติให้ นายสรารุช นิยมทรัพย์ ออกจากการเป็นสมาชิกพรรค ส่งผลต่อการดำรงสถานะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครปฐม ซึ่งเป็นกรณีข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และเป็นที่น่าสนใจของประชาชนทั่วไป นำไปสู่กรณีศึกษาของการลงโทษสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งในกรณีของนายสรารุช นิยมทรัพย์ มีปัญหาที่จะต้องพิจารณา 3 ประการ คือ

1. การลงมติของพรรคประชากรไทยที่ให้ลบชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดผู้หนึ่งออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคฯ เป็นไปโดยถูกต้องตามมาตรา 26 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช 2524 และข้อบังคับพรรคประชากรไทย ข้อ 55 วรรคสอง ซึ่งจะมีผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นพ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคประชากรไทย หรือไม่

2. การที่พรรคประชากรไทยมีมติตาม 1 มีผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 103(7) ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521 แล้วหรือไม่

3. หากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นต้องสิ้นสุดลงตามมาตรา 103 (7) ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521 การสิ้นสุดสมาชิกภาพจะมีผลในทันที หรือต้องดำเนินการตามมาตรา 81 กล่าวคือ ต้องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเข้าชื่อร้องต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อส่งคำร้องไปยังคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยเสียก่อน

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น มีข้อเท็จจริงดังนี้

พรรคประชากรไทยได้มีมติให้ลบชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้หนึ่งออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคฯ โดยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของคณะกรรมการบริหารของพรรคฯ และไม่ต่ำกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคฯ กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคฯ ซึ่งอยู่ในที่ประชุมร่วมกัน 36 คน จากจำนวนทั้งสิ้น 46 คน และโดยที่ปัญหาการพ้นจากสมาชิกภาพของพรรคการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นมีผลกระทบไปถึงเรื่องการพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 103(7) ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521 ด้วย ซึ่งหากถือว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสิ้นสุดลงไปแล้วกระทรวงมหาดไทยต้องดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างภายใน 90 วัน กระทรวงฯจึงขอให้พิจารณาว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นพ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรค

ประชากรไทย หรือไม่ และหากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นต้องสิ้นสุดลงตาม มาตรา 103 (7) การสิ้นสุดจะมีผลทันทีหรือไม่ หรือจะต้องดำเนินการตามมาตรา 81 เสียก่อน

จากปัญหาข้างต้นคณะกรรมการร่างกฎหมาย (ที่ประชุมใหญ่) มีความเห็นว่า

ปัญหาข้อแรกและข้อที่สองสามารถพิจารณารวมกันได้ เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา 26 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช 2524 ได้ตราขึ้นให้สอดคล้องกับ บทบัญญัติในมาตรา 103 (7) ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521 จึงมีความหมายอย่างเดียวกัน และการนับคะแนนเสียงในการลงมติตามมาตราดังกล่าวก็จะต้องใช้วิธีการอย่างเดียวกัน สำหรับการวินิจฉัยคำ “ที่ประชุมร่วม” ในมาตราดังกล่าวว่า จะหมายถึง “ของผู้ที่อยู่ในที่ประชุมร่วม” หรือ “ของจำนวนกรรมการบริหารและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้นทั้งหมด” นั้น เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับการนับคะแนนเสียงในรัฐธรรมนูญฯ โดยตลอดแล้วเห็นว่า หมายความว่า “ของผู้ที่อยู่ในที่ประชุมร่วม” ดังนั้น ตามข้อเท็จจริงจึงถือได้ว่าได้มีการลงมติดูก้อง ตามข้อ 55 วรรคท้าย ของข้อบังคับพรรคประชากรไทย และตามมาตรา 26 วรรคสอง แห่งพระราช บัญญัติพรรคการเมืองฯ แล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นจึงพ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรค ประชากรไทยตามบทบัญญัติดังกล่าว และพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตาม มาตรา 103 (7) อีกด้วย

2. สำหรับปัญหาตามข้อ 3. สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นต้องสิ้นสุด ลงทันทีนับแต่วันที่พรรคประชากรไทยมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรค เพราะมาตรา 103 (7) ได้บัญญัติไว้อย่างแจ่มชัดแล้วว่า “ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าขาดจากสมาชิกภาพนับแต่วันที่ลา ออกหรือพรรคการเมืองมีมติ” ส่วนการดำเนินการตามมาตรา 81 เป็นเพียงบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ซึ่งจะใช้สิทธิดังกล่าวหรือไม่ก็ได้ เพราะหากตี ความว่าต้องมีการดำเนินการตามมาตรา 81 แล้ว ก็จะเป็นการขัดแย้งกับบทบัญญัติในต่อหน้า ของมาตรา 103 (7) และมีผลทำให้บทบัญญัติดังกล่าวไร้ผลบังคับ

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้คือ พรรคประชากรไทยมีมติให้ลบชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ นายสรวิชัย นิยมทรัพย์ ออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคโดยคะแนนเสียงในที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคในการขับนายสรวิชัยในครั้งนี้มีมติ ด้วยคะแนนเสียง 36 คน จากจำนวนทั้งสิ้น 46 คน พิจารณาว่าจำนวนเสียงที่ไม่น้อยกว่าสามในสี่ ของจำนวนกรรมการบริหารของพรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้นจะนับอย่างไรกล่าวคือ จะนับเท่าที่มาประชุมครบองค์ประชุมในการประชุมร่วมกันนั้นหรือนับจากคะแนนสามในสี่ของจำนวนกรรมการบริหารของพรรคการเมืองนั้นทั้งหมดรวมกัน จำนวน

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคนั้นทั้งหมด ซึ่งในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) มีความเห็นว่า คำว่า “ที่ประชุมร่วม” มีความหมายว่า “ของจำนวนกรรมการบริหารและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่ในที่ประชุม”⁶

ดังนั้นการลงมติของพรรคประชากรไทย ในกรณีนี้มีผลทำให้ นายสรวิฑร์ พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคประชากรไทย ต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช 2524 ในเรื่องจำนวนเสียงในการขับสมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้มีจำนวนเพิ่มมากยิ่งขึ้น เพื่อให้การขับสมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากยิ่งขึ้นโดยการเปลี่ยนจากจำนวนเสียงที่จะขับสามในสี่ของ “ที่ประชุมร่วม” มาเป็นสามในสี่ของจำนวน “กรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดของพรรค”

3. มูลเหตุในการที่พรรคลงมติให้พ้นจากสมาชิกพรรคการเมือง

มาตรฐานของมูลแห่งความผิดที่จะขับสมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคการเมือง ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1. กระทำการเป็นการฝ่าฝืนมติพรรค ไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับพรรค ฝ่าฝืนมติกรรมการบริหารพรรค
2. กระทำการสร้างความแตกแยกภายในพรรคการเมือง
3. กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย หรือผิดศีลธรรมอันเป็นเยี่ยงอย่างไม่ดีและเป็นที่ครหาบุคคลทั่วไป

พรรคการเมืองทุกพรรคในประเทศไทยจำเป็นต้องกำหนดเหตุแห่งความผิดที่จะลงโทษสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยการลงมติให้ออกจากพรรคไว้กว้างๆ ไม่มีพรรคการเมืองใดที่ระบุความผิดที่เป็นมูลเหตุแห่งการลงมติให้ออกจากพรรคการเมืองไว้อย่างชัดเจนว่ามีเรื่องใดบ้างเป็นปัญหาเกิด ขึ้นเมื่อพรรคการเมืองจะลงมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคมักจะกล่าวอ้างว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่าฝืนมติหรือข้อบังคับพรรค โดยไม่แจ้งรายละเอียดแห่งความผิดที่เป็นมูลเหตุแห่งการขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคการเมืองนั้นๆ ดังเช่นกรณีของ นายสรวิฑร์ นิยมทรัพย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครปฐมได้รับเลือกตั้งเมื่อการเลือกตั้งทั่วไป วันที่ 18 เมษายน พุทธศักราช 2526 ในนามพรรคประชากรไทย และต่อมาได้ถูกพรรคประชากรไทยลงมติให้ออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง อันส่งผลให้การเป็นสมาชิกสภาผู้แทน

⁶“คำวินิจฉัยทางปกครองความเห็นคณะกรรมการร่างกฎหมาย. ปัญหาการสิ้นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร”. วารสารกฎหมายปกครอง. สิงหาคม 2530 ตอน 2, หน้า 454.

ราษฎรสิ้นสุดลง โดยพรรคประชากรไทยได้แจ้งถึงความผิดอันเป็นเหตุแห่งการขับ นายสราวุธ นิยมทรัพย์ ออกจากพรรค เพราะฝ่าฝืนมติพรรคที่ต้องการให้นายสราวุธยุติบทบาทการเคลื่อนไหวเรื่องปัญหาภายในของกระทรวงคมนาคม ซึ่งมูลเหตุเรื่องนี้ถืออยู่นายทรงธรรม ปัญญาดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงราย ในฐานะกรรมาธิการคมนาคมได้ไปจับผิดเรื่องหนึ่งขึ้นมาในกระทรวงคมนาคม เหตุการณ์นี้เกิดขึ้นเมื่อ ปี พ.ศ.2526, 2528 “เรื่องเกิดในปี 2526, 2527, 2528 มีหัวหน้าพรรคการเมืองพรรคหนึ่งเป็นรัฐมนตรีกระทรวงคมนาคม ที่มีเรื่องหนึ่งขึ้นมาในกระทรวงคมนาคม และมีการเสนอเรื่องให้ประธานคณะกรรมการคมนาคม และประธานฯ ก็เห็นด้วยกับเรื่องนี้ จึงมีการสอบสวนข้อเท็จจริง ผลที่ได้รับคือประธานกรรมการคมนาคมคนนั้น ถูกพรรคขับออก ต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพ ทั้งๆ ที่ประธานคนนั้นรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดินร่วมกับกรรมการทั้งหมด⁷ ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเมื่อครั้งนายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคประชากรไทย ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม โดยมีนายสราวุธ นิยมทรัพย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครปฐม สังกัดพรรคประชากรไทย ซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการคมนาคมของสภาผู้แทนราษฎรได้เข้าไปตรวจสอบกระทรวงคมนาคมในฐานะกรรมาธิการคมนาคมภายหลังจากการร้องเรียนจากกรรมาธิการคมนาคมท่านอื่นถึงความไม่ชอบมาพากลภายในกระทรวง ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่สามารถกระทำได้ตามระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา และยังทำหน้าที่ของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทย ในการรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน แต่พรรคประชากรไทย ตอบโต้นายสราวุธโดยการลงมติให้ออกจากการเป็นสมาชิกพรรค ทำให้การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง

4. การใช้มติพรรคการเมือง กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ข้อเท็จจริงกรณีของ นายปิยะณัฐ วัชรภรณ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ กรณีพรรคกิจสังคมได้มีมติขับนายปิยะณัฐ วัชรภรณ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ พรรคกิจสังคมออกจากพรรค โดยกล่าวโทษอันเป็นเหตุแห่งการขับนายปิยะณัฐในครั้งนี้คือนายปิยะณัฐ, ไปรับว่าความเป็นทนายความให้แก่นายอภิชาติ อังศุรางกูร ในคดีต้องเป็นผู้ต้องหาใช้จ้างวานฆ่าประธานศาลฎีกา ในขณะที่สมาชิกพรรคกิจสังคม คือ นายสุวิทย์ คุณกิตติ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งพรรคกิจสังคมได้กล่าวว่าการกระทำของนายปิยะณัฐทำให้พรรคเสื่อมเสีย ซึ่งมีการพิจารณาในที่ประชุมของพรรคเรื่องกรรมการบริหารพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกล่าวโทษนายปิยะณัฐ ทำให้พรรคเสื่อมเสีย ในที่สุดมีมติลงโทษให้นายปิยะณัฐ

⁷ทรงธรรม ปัญญาดี. “พิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534. ในรายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 20/2536.

นอกจากการเป็นสมาชิกของพรรคตามคำสั่งของพรรคกิจสังคมที่ 2/2536 ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2536⁸ เหตุแห่งความผิดที่จะใช้ลงมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรค พรรคกิจสังคมเอง ก็ไม่ได้กำหนดเหตุใดเหตุหนึ่งอย่างชัดเจนในข้อบังคับพรรคกิจสังคม การยกเหตุแห่งความผิดเพื่อลงมติให้นายปิยะณัฐ ออกจากพรรคเป็นการยกเหตุแห่งความผิดเฉพาะเรื่องเฉพาะรายไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอนขึ้นอยู่กับผู้นำของพรรค ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการทำหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค เพราะไม่สามารถทราบได้เลยว่าการกระทำเช่นใดผิดข้อบังคับพรรคจนอาจถึงกับถูกขับออกจากพรรคได้ กรณีนายปิยะณัฐ ไปรับว่าความในฐานะเป็นทนายความเป็นอาชีพส่วนตัว การที่พรรคกิจสังคมมีมติห้ามนายปิยะณัฐในการเป็นทนายความในคดีนี้ เป็นสิ่งที่ก้าวก่ายต่อสิทธิส่วนตัว และจะเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับกฎหมายถ้านายปิยะณัฐถอนตัวออกจากการเป็นทนายความตามพระราชบัญญัติทนายความ เพราะการเข้าไปรับงานและมีการสอบข้อเท็จจริงจากลูกความแล้วนั้น หากจะถอนตัวก็ต้องได้รับความยินยอมจากลูกความ เพราะถ้านายความก่อให้เกิดความเสียหายต่อลูกความและตัวความ ก็เข้าข่ายผิดจรรยาบรรณ ซึ่งมีโทษ 3 ระดับ 1.ภาคทัณฑ์ 2. ห้ามรับเป็นทนายความไม่เกิน 3 ปี และ 3. ลบชื่อออกจากการเป็นทนาย⁹

สรุป จากการศึกษาจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับก่อนปี พ.ศ.2540 และกฎหมายพรรคการเมืองดังกล่าว ยังมีความบกพร่องและไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้น กล่าวคือ ข้อบกพร่องในการให้อำนาจแก่พรรคการเมืองมากเกินไป และออกข้อบังคับได้อย่างอิสระ ฉะนั้นจึงเป็นที่มาของเหตุผลของการนำไปสู่การปฏิรูปการเมือง ซึ่งก็คือการนำไปสู่การยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำรัฐธรรมนูญมาบังคับ ใช้ระบบพรรคการเมืองเป็นหัวใจของระบบรัฐสภา เพราะพรรคการเมืองจะเป็นองค์กร เป็นกลไกที่รวบรวมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งควรจะตัดสินใจ หรือดำเนินการทางการเมืองไปในทิศทางเดียวกัน อันจะก่อให้เกิดความมั่นคงจากการที่ได้ทำการศึกษาถึงรัฐธรรมนูญฉบับก่อนปี 2540 ที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับก่อนปี พ.ศ.2540 เช่น รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2517 ซึ่งเราถือว่าเป็นประชาธิปไตยมากฉบับหนึ่ง เนื่องจากให้อำนาจ สิทธิเสรีภาพในระบอบประชาธิปไตยมากพอสมควรและถือว่ามีอิสระค่อนข้างมาก พรรคการเมืองไม่มีบทบาทในการลงมติให้ออก หรือเอาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรค

⁸ สยามจดหมายเหตุ 11 8-14 มิถุนายน 2536, 569.

⁹ สัก กอแสงเรือง. "บทสัมภาษณ์". มติชนรายวัน, 8 มิถุนายน 2536, หน้า 2.

หลังจากได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 และได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อปี 2512 ปรากฏว่าพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลมีลักษณะที่ขาดระเบียบวินัยของลูกพรรค มีการเรียกร้องผลประโยชน์อื่นๆ เช่น การขอโควต้าส่งสินค้าออกบางประเภท ขอสัมปทานการเดินรถ การประมูลงานก่อสร้าง เป็นต้น¹⁰ ความเป็นอิสระของผู้แทนมีผลต่อพรรคการเมือง หรือกลุ่มการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ อันเป็นชนวนทำให้เกิดความแตกแยกพรรคการเมืองส่วนใหญ่ต่างก็ประสบกับปัญหาดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีปัญหาแตกแยก อ่อนแอ การโยกย้ายพรรคหรือกลุ่มการเมืองกระทำกันอย่างเอิกเกริก อันเป็นสาเหตุจากความรวนเรไม่แน่นอน และความโลภของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มสนับสนุนรัฐบาลอยู่มาก

การแสวงหาอำนาจทางการเมือง มีส่วนทำให้การพัฒนาระบบประชาธิปไตยของไทยต้องล่าช้าลง บุคคลจำนวนไม่น้อยไม่มีอุดมคติที่จะสนับสนุนประชาธิปไตยอย่างจริงจัง แต่เกี่ยวข้องกับการเมืองเพื่อเหตุผลตัวนั้นคือ อำนาจ ความมั่นคง และเกียรติยศ การไม่มีอำนาจและชื่อเสียง ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนที่ปรารถนาที่จะร่วมรัฐบาล เพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งทางการเมือง ถึงกับมีการโยกย้ายพรรคไปเข้ากับพรรคฝ่ายรัฐบาล ทั้งๆ ที่ตอนสมัครรับเลือกไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองใด โดยเห็นแก่ผลประโยชน์ที่รัฐบาลหยิบยื่นมาให้ ทำให้เกิดศัพท์ที่เรียกว่า “สมาชิกสภาผู้แทนขายตัว” หรือสมาชิกสภาผู้แทนโสเภณีในสมัยนั้น¹¹

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ได้นำไปสู่การพยายามที่จะแก้ไขปัญหาเพื่อให้เกิดระบบระเบียบที่ดีในทางการเมืองแก่สมาชิกผู้แทนราษฎร ในที่สุดจึงได้มีการบัญญัติเป็นกฎหมายในเรื่องคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 117 “บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง...(3) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่ง แต่พรรคเดียว”

¹⁰ กระมล ทองธรรมชาติ สมบูรณ์ สุขสำราญ และ ปรีชา หงส์ไกรเลิศ. การเลือกตั้งพรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มาสเตอร์เบรส, 2521, หน้า 45-46.

¹¹ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. รายงานการวิจัยเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2526. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2527, หน้า 10.

เหตุผลในการให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันควบคุมผู้แทนให้อยู่ในระเบียบวินัย และที่สำคัญระบบพรรคการเมืองถือเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประชาธิปไตย ควรส่งเสริมการเมืองระบบพรรคให้พัฒนาและมั่นคง และบุคคลที่คิดจะสมัครรับเลือกตั้งควรที่จะได้ตัดสินใจ ที่สังกัดพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด ที่มีนโยบายตรงกับผู้สมัคร และการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทอิสระอยู่ อาจเป็นช่องทางให้ผู้ที่ไม่ปรารถนาต่อประชาธิปไตยยกเป็นข้ออ้างขึ้นใจมาได้ และการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค โดยถือเป็นคุณสมบัติที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญจะเป็นผลดีที่จะช่วยแก้ปัญหา การไม่มีวินัย การไม่เคารพมติพรรคตลอดจนการโยกย้ายพรรคเกิดขึ้นมาอีก และสมาชิกสภาผู้แทนประเภทอิสระก่อให้เกิดความเข้าใจผิดระหว่างประชาชนกับรัฐบาลเสมอ เมื่อคิดจะสร้างพรรคการเมืองและเล่นการเมืองในระบบรัฐสภาที่ควรที่จะได้สังกัดพรรคการเมือง¹² และเหตุผลที่สนับสนุนให้มีการกำหนดคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคเป็นแรงสนับสนุนที่สำคัญ ทำให้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มาไม่ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2521 - 2534 เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง

แม้ว่าในปัจจุบันจะมีการพยายามที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ต้องสังกัดพรรคหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถสมัครอิสระได้ โดยไม่ต้องสังกัดพรรคการเมือง โดยให้เหตุผลว่าพรรคการเมืองของเราไม่มีความเข้มแข็งไม่มั่นคง ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจระบบพรรคการเมือง ควรเปิดโอกาสให้บุคคลผู้ไม่เลื่อมใสที่จะร่วมอุดมการณ์กับพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง มีโอกาสสมัครอิสระได้บ้าง ถ้าไปจำกัดเท่ากับเป็นการขัดกับหลักเสรีภาพ หากแต่ความจำเป็นและความเหมาะสมที่จะให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคยังคงจำเป็นอยู่ ในภาวะการเมืองในปัจจุบันที่ตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเองยังขาดระเบียบวินัย และยังเป็นการสร้างระบบที่ดีแก่พรรคการเมือง เพื่อที่จะพัฒนาเป็นพรรคการเมืองที่เข้มแข็งและประชาชนยอมรับในพรรคการเมือง ให้ความสำคัญพรรคการเมืองมากกว่าตัว ผู้สมัครและความเข้มแข็งของระบบพรรคการเมืองจะมั่นคง

¹² กระมล ทองธรรมชาติ. คำอภิปรายในการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 14. 15 มีนาคม 2517.

ข. วิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำรัฐธรรมนูญก่อน พ.ศ. 2540 มาบังคับใช้ ในความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับมติของพรรคการเมือง

กรณีศึกษาของนายเสกสรรค์ แสนภูมิ และนายวิสันต์ เดชเสน นั้น สืบเนื่องมาจาก ทั้งนายเสกสรรค์ แสนภูมิ และนายวิสันต์ เดชเสน ได้ถอนชื่อออกจากการร่วมเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ ซึ่งร่วมกับสมาชิกพรรคฝ่ายค้านรวม 15 คนนั้น เป็นการกระทำที่ถือว่าขัดต่อมติของพรรคการเมือง ส่งผลให้ถูกลงมติให้ออกจากพรรค ทำให้พ้นจากสมาชิกพรรค และพ้นต่อสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ปัญหาที่จะวิเคราะห์ต่อไป ก็คือ การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนถือว่ามีอุดมการณ์ แนวทางในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ย่อมมีความสามารถที่จะกระทำการใดๆ หรือดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างอิสระ กรณีมีปัญหาเกิดขึ้น คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางรายอาจไม่เห็นด้วยกับมติพรรค ไม่ว่าจะเป็นการอภิปรายหรือการลงคะแนนเสียงในสภาก็ตาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นอาจไม่ปฏิบัติตามมติพรรค หรือฝ่าฝืนมติพรรค จนทำให้สมาชิกผู้นั้นถูกลงโทษดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างพรรคการเมืองให้เข้มแข็งสามารถควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคให้มีวินัย แต่ขณะเดียวกันพระราชบัญญัติพรรคการเมืองกลับเป็นตัวสร้างปัญหาให้พรรคการเมืองจนพรรคการเมืองไม่สามารถควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ถ้าพรรคการเมืองนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงคนเดียว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นอาจไม่เกรงกลัวในมาตรการและมติข้อบังคับของพรรค เพราะเงื่อนไขและวิธีการลงมติให้พ้นจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พระราชบัญญัติพรรคการเมืองกำหนดไว้ เป็นตัวเปิดช่องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนเดียวที่มีอยู่ในพรรคหลีกเลี่ยงเงื่อนไข และวิธีการในการลงมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคที่กำหนดในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง โดยที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นไม่เข้าร่วมประชุมร่วมกับกรรมการบริหารพรรค เช่นกรณีของนายเรวดี จินดาพล หรือกรณีของนางสุดารัตน์ เกตุราพันธ์

กรณีของสราวุธ นิยมทรัพย์ ก็ลงโทษลงมติให้ออกจากพรรคโดยใช้เสียง 3 ใน 4 ของที่ประชุมร่วม คือ กรรมการบริหารพรรค และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่ในที่ประชุม และต่อมาปี 2524 จึงแก้ไขจำนวนเสียงในการลงมติให้ยากขึ้นโดยใช้เสียงของที่ประชุมร่วม คือที่ประชุมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการบริหารของพรรคทั้งหมด

มูลเหตุในการลงมติให้พ้นจากสมาชิกพรรคการเมือง มี 3 อย่าง คือ

1. ทำการฝ่าฝืนมติพรรคไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับพรรค ฝ่าฝืนมติกรรมการบริหารพรรค
2. ทำความแตกแยกภายในพรรคการเมือง

3. ทำการฝ่าฝืนกฎหมายและศีลธรรม อันเป็นเยี่ยงอย่างไม่ดี และเป็นที่ครหาแก่บุคคลทั่วไป

พรรคการเมืองก็กำหนดหลักเกณฑ์ไว้กว้างๆ ไม่มีพรรคใดกำหนดระดับความผิดที่เป็นมูลเหตุแห่งการลงมติให้ออกจากพรรคอย่างชัดเจนว่ามีเรื่องใดบ้างที่จะลงมติให้ออกจากพรรคได้ พรรคมักจะอ้างว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่าฝืนมติ หรือฝ่าฝืนข้อบังคับพรรคโดยไม่แจ้งรายละเอียดแห่งความผิด อันเป็นมูลเหตุแห่งการลงมติให้ออกจากสมาชิกพรรค เช่นกรณีสราวุธ พรรคประชากรไทยก็ได้แจ้งถึงความผิดอันเป็นเหตุแห่งการลงมติให้ออกจากพรรคของนายสราวุธ เพราะฝ่าฝืนมติพรรคที่ต้องการให้นายสราวุธ นิยมทรัพย์ ยุติบทบาทในการเคลื่อนไหวเรื่องปัญหาภายในกระทรวงคมนาคมเท่านั้นเอง

กรณีนายปิยนัฐ วัชรภรณ์ ก็ถือว่าพรรคไม่มีกำหนดกฎเกณฑ์ในการลงมติให้เลย เพราะที่นายปิยนัฐไปรับว่าความให้นายอภิชาติ อังสุรางกูร ผู้ต้องหาคดีจ้างวานฆ่า นายประมาณ ชันชื้อ ประธานศาลฎีกา ก็เป็นสิทธิส่วนตัวของนายปิยนัฐ เพราะตัวเองประกอบอาชีพทนายความ ถ้ารับว่าความแล้วถอน ต้องได้รับความยินยอมจากลูกความ ถ้าทำความเสียหายต่อลูกความก็จะถูกลงโทษ 1. ภาคทัณฑ์ 2. ห้ามการเป็นทนายความไม่เกิน 3 ปี 3. ลบชื่อออกจากทนายความที่พรรคกิจสังคมให้ออกจากพรรคเพราะเพียงไปมีส่วนได้เสียกับคดีประธานศาลฎีกา

จากกรณีดังกล่าวมาจะเห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองได้ฝ่าฝืนมติพรรคในเรื่องที่แตกต่างกัน แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนถูกขับออกจากพรรค บางคนไม่มีมาตรการอย่างใดเลยจากพรรคการเมือง แสดงให้เห็นถึงการไม่มีมาตรฐานของความผิดที่เป็นมูลเหตุให้พรรคการเมืองขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรค มาตรฐานที่พรรคการเมืองต่างๆ จะกำหนดเป็นความผิดที่เป็นมูลเหตุขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรค เป็นมาตรฐานความผิดที่กำหนดขึ้นเฉพาะการเฉพาะเรื่อง ขึ้นอยู่กับความต้องการของกลุ่มผู้นำของพรรคการเมืองนั้นๆ

การลงมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคการเมืองจะทำให้การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เป็นหลักการของกฎหมายพรรคการเมืองและรัฐธรรมนูญที่ต้องการสร้างกฎเกณฑ์และหลักการให้แก่พรรคการเมือง ในการนำเอาหลักการของกฎหมายมาใช้ควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นให้มีวินัยเพื่อให้เป็นพื้นฐานในการสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมือง แต่พระราชบัญญัติพรรคการเมืองไม่ได้กำหนดถึงมาตรฐานความผิดของสมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่พรรคการเมืองสามารถขับออกจากพรรคได้ ก่อให้เกิดปัญหาแก่สมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพราะ

พรรคการเมืองจะให้หลักการ ที่พระราชบัญญัติพรรคการเมืองให้อำนาจพรรคการเมืองลงมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคได้ โดยไม่ได้กำหนดความผิดที่สามารถลงมติให้ออกจากพรรคได้ไว้ในกฎหมายพรรคการเมือง โดยพรรคการเมืองจะใช้หลักการนี้เป็นมาตรการควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคให้ปฏิบัติตามความต้องการของผู้นำพรรค ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ปฏิบัติตามมติพรรคที่เป็นความต้องการของผู้นำพรรค พรรคการเมืองก็จะถือว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่าฝืนมติพรรคและจะกำหนดเป็นความผิดซึ่งไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอน เป็นความผิดที่สามารถลงมติให้ออกจากพรรคได้

แนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว กรณีเช่นนี้คือเป็นสิ่งสำคัญในการให้ความเห็นชอบตัวบุคคลเป็นมโนธรรมสำนึก ไม่อยู่ภายใต้อำนาจพรรค คือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญไม่เกี่ยวกับการทำงานตามปกติ ฉะนั้นจะต้องมีการดำเนินการแก้ไขข้อบังคับทั้งหลายของพรรคการเมืองที่ใช้หลักเผด็จการ ซึ่งอิงอยู่กับรัฐธรรมนูญฉบับเก่าปี พ.ศ. 2521 หรือ 2534 เพราะฉะนั้นแนวทางแก้ไขจะต้องดำเนินการแก้ไขข้อบังคับพรรคตามรัฐธรรมนูญฉบับเก่า ซึ่งหมายถึงรัฐธรรมนูญก่อนปี พ.ศ. 2540 โดยให้กฎหมายพรรคการเมืองเก่าสอดรับหรือสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญใหม่ พรรคการเมืองก็จะเข้มแข็ง และสมาชิกสภาผู้แทนของพรรคการเมืองก็จะมีความเป็นอิสระมากขึ้น ไม่ถูกรวบงำจากพรรคการเมืองมากเกินไป

ปัญหาที่กล่าวมานับเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยมีอุปสรรคและปัญหาอย่างมาก เมื่อเกิดกรณีพรรคการเมืองบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิบัติตามมติพรรค ที่เป็นมติที่ก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ประชาชนในเขตเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนนั้น หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติและประชาชนในความรู้สึกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนนั้น

จากกรณีดังกล่าวมาเป็นปัญหามติพรรคการเมืองเมื่อต้องการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเกิดจากมติพรรคไม่มีหลักเกณฑ์และมาตรฐานแน่นอนของพรรคการเมือง จึงเกิดปัญหาระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ไม่น้อย โดยพรรคการเมืองมักจะกล่าวอ้างว่า พรรคจำเป็นต้องบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติตามมติพรรคเพื่อให้เกิดความเข้มแข็งของพรรคการเมืองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีวินัยปฏิบัติตามมติพรรค ซึ่งถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ปฏิบัติตามมติพรรคอาจจะถูกพรรคการเมืองใช้มาตรการลงโทษถึงขั้นขับออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งทำให้การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง ซึ่งมาตรการของพรรคการเมืองเช่นนี้อาจจะถูกประชาชนทั่วไปมองว่ารังแกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งจะทำให้ไม่เกิดความชอบธรรมต่อพรรคการเมืองและตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ฝ่าฝืนมติ

พรรค ก็จะกล่าวอ้างว่าเพื่อรักษามลประโยชน์ของชาติ และประชาชนในฐานะตัวแทนปวงชนชาวไทยและปัญหาผลประโยชน์ของพรรคการเมืองที่กำหนดในมติพรรคให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคต้องปฏิบัติตาม ไปขัดแย้งกับผลประโยชน์ในเขตเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนเดียวกันนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเลือกระหว่างความอยู่รอด และอนาคตทางการเมืองกับผลประโยชน์ของประเทศชาติ ถ้าสมาชิกคนใดฝ่าฝืนมติพรรคก็就会被ขับจากพรรคการเมือง ซึ่งวิธีการลงมติให้ออกจากพรรคก็อาศัยมติพรรคที่ผู้มีอำนาจในพรรคเป็นคนกำหนดให้สมาชิกปฏิบัติตามนั่นเอง จากเงื่อนไขนี้เองทำให้ประชาธิปไตยภายในพรรคเกิดขึ้นได้ยาก และไม่สามารถพัฒนาองค์การการเมืองได้

เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ถูกกล่าวหาว่าทำผิดข้อบังคับพรรคหรือมติ พรรคจนอาจจะถูกพรรคการเมืองลงมติให้ออกจากพรรคและเป็นการสร้างความชอบธรรม อีกทั้งเพื่อให้เกิดมาตรฐานเดียวกันต่อทุกพรรคการเมืองในการขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นทั้งเงื่อนไขและวิธีการในการขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคให้ชัดเจนในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง เพื่อที่จะได้เป็นการสร้างมาตรฐานที่ดีแก่พรรคการเมืองและพรรคการเมืองต่างๆ จะได้ถือเอาเงื่อนไขและวิธีการในการลงมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคเป็นมาตรฐานเดียวกันหมดทุกพรรค

นอกจากมาตรการของพรรคการเมืองในการลงโทษสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ฝ่าฝืนข้อบังคับหรือมติพรรค โดยการไล่ออกจากพรรคซึ่งถือเป็นมาตรการลงโทษที่รุนแรงที่สุดแล้ว พรรคการเมืองยังมีมาตรการอื่นๆ ก่อนที่จะลงโทษสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอาจจะเป็นมาตรการในการควบคุมก่อนซึ่งมีหลายวิธีการ เช่น หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนนั้นชอบฝ่าฝืนมติพรรคหรือทำผิดข้อบังคับพรรค พรรคการเมืองสามารถใช้วิธีการตักเตือน ขอร้อง หรืออาจใช้เทคนิคทางการเมืองในการควบคุม เช่น ควบคุมไม่ให้มีบทบาททางการเมืองโดยไม่ให้ไปรับตำแหน่งสำคัญทางการเมือง หรือตำแหน่งในรัฐบาล ไม่สนับสนุนให้มีบทบาทในการเสนอกฎหมาย ไม่สนับสนุนให้มีรายชื่อในการอภิปรายในสภา ซึ่งเป็นมาตรการที่สามารถควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ก่อนที่จะไปถึงมาตรการที่เด็ดขาดในการลงโทษคือไล่ออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งจะทำให้การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงตามไปด้วย

หลักเกณฑ์ที่เป็นเงื่อนไขและวิธีการในการลงโทษสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมือง หรือมาตรการอื่นนอกจากการลงโทษจะเป็นการช่วยผ่อนคลายความตึงเครียดซึ่งต้องเผชิญหน้าระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับพรรคการเมือง ซึ่งมีความจำเป็นของทั้งสองฝ่ายในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองพรรคการเมือง จำเป็นต้องมีมาตรการในการให้สมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎรปฏิบัติตามแนวทางที่พรรคกำหนดไว้ ซึ่งฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็อ้างถึงหน้าที่ต้องทำในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทย เมื่อเผชิญหน้ากันจำเป็นต้องมีมาตรการอื่นมาเสริมก่อนจะมีการใช้มาตรการรุนแรงและเด็ดขาด หรือแม้จะมีการใช้มาตรการเด็ดขาด คือ การลงมติให้ออกจากพรรคก็ควรจะมีหลักเกณฑ์ที่เป็นเงื่อนไขและวิธีการที่มีมาตรฐานกำหนดในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและให้เกิดความโปร่งใสแก่พรรคการเมืองด้วย

4.2 ปัญหาข้อกฎหมาย ในความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540

ในอดีตที่ผ่านมา การบริหารพรรคการเมืองมักขึ้นกับหัวหน้าพรรค หรือกรรมการบริหารพรรคเพียงไม่กี่คน การตัดสินใจต่าง ๆ มักไม่ค่อยได้ฟังเสียงสมาชิกพรรค นอกจากแนวความคิดที่ต้องการให้พรรคการเมืองเป็นพรรคมวลชน ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ ที่ผ่านมานักการเมืองมักคิดถึงทางเลือกตั้งเฉพาะหน้า พรรคการเมืองหลายพรรคมีลักษณะเป็นพรรคเฉพาะกิจการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่จำเป็น ซึ่งวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ได้แสดงออกมาเป็นมาตรการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) มาตรการที่ทำให้พรรคการเมืองมีการบริหารที่เป็นประชาธิปไตย มาตรา 47 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน บัญญัติเอาไว้อย่างชัดเจนว่า

“การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการและข้อบังคับของพรรคการเมือง ต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข...”

นอกจากนี้ยังกำหนดกลไก ทำให้พรรคการเมืองมีการบริหารที่เป็นประชาธิปไตยอีกด้วย ในมาตรา 47 วรรค 3 และวรรค 4 ซึ่งบัญญัติว่า

“สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง¹³ ซึ่งเห็นว่ามีมติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้น จะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัด

¹³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2541 บัญญัติไว้ในมาตรา 28 ให้สมาชิกซึ่งเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกที่เป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรรมการบริหารพรรคไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม และ สมาชิกพรรคจำนวนไม่น้อยกว่าห้าสิบคน เป็นผู้มีสิทธิร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญ

แย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้มติหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไป “

เช่นเดียวกับ มาตรา 118 (8) ที่คุ้มครองสมาชิกพรรคการเมืองจากการใช้อำนาจมิชอบของพรรคโดยบัญญัติว่า

“สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อ.....ลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ลาออก หรือพรรคการเมืองมีมติ เว้นแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นได้อุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติคัดค้านว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 47 พรรคสาม ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติดังกล่าว มิได้มีลักษณะตามมาตรา 47 พรรคสาม ให้ถือว่าสมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติดังกล่าว มีลักษณะตามมาตรา 47 พรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นอาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย”

พรรคการเมืองต่าง ๆ ควรจะมีวินัยของพรรคและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการลงโทษสมาชิกของพรรคผู้กระทำความผิดที่ต้องปฏิบัติ มิใช่ปล่อยเลยตามเลย มาตรการที่เข้มแข็งในการตัดสินใจลงโทษนักการเมือง ผู้กระทำความผิดต่อกฎเกณฑ์ของพรรคการเมืองเป็นสิ่งจำเป็น เช่น เมื่อสมาชิกของพรรคทำความผิด ก็ลงโทษโดยการไม่ให้เป็นตัวแทนของพรรคส่งเข้ารับการเลือกตั้งในครั้งต่อไป ซึ่งพรรคการเมืองใหญ่ ๆ และมีชื่อเสียงควรอย่างยิ่งที่จะเป็นตัวนำในการสร้างวินัยพรรคให้เข้มแข็งเพื่อบังคับแก่สมาชิกพรรคปัญหาสมาชิกพรรคการเมืองขาดระเบียบวินัยเป็นสิ่งที่มีความสำคัญสำหรับสมาชิกพรรคการเมืองเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะวินัยของพรรค เพราะจะเป็นเครื่องมือควบคุมสมาชิกของพรรคการเมืองให้รวมเป็นกลุ่มก้อน มีความสามัคคี การร่วมแรงร่วมใจ การรักษามุขคณะ การทำงานประสานซึ่งกันและกัน ตลอดจนความร่วมมือต่าง ๆ ของสมาชิกพรรค ซึ่งย่อมจะทำให้พรรคการเมืองนั้น ๆ มีความเข้มแข็งจนกลายเป็นสถาบันไป

เป็นที่น่าสังเกตว่า พรรคการเมืองไทยยังขาดวินัยของสมาชิกพรรค และยังมีสายการบังคับบัญชาไม่ดี กลไกของพรรคก็ยังไม่ทำงานอย่างมีระเบียบการประสานงานกับนโยบายของพรรคก็ไม่แน่นอน แม้ว่าจะเป็นนโยบายหลักใหญ่ ๆ นโยบายของพรรคการเมืองไทยจะเปลี่ยนแปลงไปได้ตามลักษณะผลประโยชน์ หัวหน้าพรรคหรือบุคคลสำคัญภายในพรรค ด้านการเงิน

ของพรรคนั้น ผู้ให้เงินสนับสนุนพรรค จะบีบบังคับหัวหน้าพรรคให้ทำตามที่ดินปรารถนา และมีเสียงสำคัญในพรรคได้ เราอาจพบเห็นบ่อย ๆ เกี่ยวกับการโต้เถียงหรือข้อขัดแย้งของลูกพรรค กับหัวหน้าพรรคโดยปราศจากระเบียบวินัย นอกจากนี้ การจัดองค์การของพรรคไม่เป็นการจัดตามแบบการจตุรพักตรพิมานการรัฐบาล ซึ่งแบ่งอำนาจเป็น อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ การจัดองค์การพรรคควรจะมีการแบ่งอำนาจดังกล่าว เพื่อแบ่งกันทำหน้าที่ของตน และเพื่อควบคุมสมาชิกพรรคให้อยู่ในกรอบวินัยของพรรค และสามารถใช้มาตรการลงโทษสมาชิกพรรคได้ ในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของพรรค

ก. ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาบังคับใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับมติของพรรคการเมือง กรณีขัดมติพรรคและพรรคมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพ

1. ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้พรรคการเมืองเป็นองค์กรสำคัญในการสร้างเจตนารมณ์พื้นฐานของประชาชน ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงมีการบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค และถ้าลาออกจากพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดอยู่ หรือว่าถูกลงมติให้ออกจากพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นเป็นสมาชิกอยู่ ก็จะต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ซึ่งด้วยเหตุนี้เอง เราจะเรียกว่า รัฐธรรมนูญต้องการที่จะสร้างเสถียรภาพขึ้นในระบบรัฐสภาโดยอาศัยวินัยพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม ในเวลาเดียวกันพรรคการเมืองนั้นก็ต้องมีการบริหารเป็นประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้ต้องการให้พรรคการเมืองเป็นพรรคส่วนตัวของใครคนใดคนหนึ่ง แต่ต้องการให้เป็นพรรคมวลชนและมีการบริหารเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง เพราะฉะนั้นถึงแม้ว่าพรรคการเมืองจะขับสมาชิกได้ แต่ก็ให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกที่จะอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในเรื่องนี้บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องก็คือมาตรา 47 ของรัฐธรรมนูญและมาตรา 118 โดยมาตรา 118(8) ของรัฐธรรมนูญและในมาตรา 47 ได้ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดไว้ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองก็กำหนดไว้ว่าให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 หรือว่ากรรมการบริหารพรรค ไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ถ้าเห็นว่ามีมติหรือข้อบังคับเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้น

(1) จะขัดต่อสถานะ และการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือ

(2) จะขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขอีกประการหนึ่ง

ก็อาจจะร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาและวินิจฉัยได้ ซึ่งในเรื่องนี้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ก็บัญญัติรองรับเอาไว้ในมาตรา 28 ถ้าหากว่าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มติหรือข้อบังคับขัดกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ให้มติหรือคำสั่งเป็นอันยกเลิกไป

ปัญหามีอยู่ว่า อะไรเป็นมติหรือข้อบังคับที่ขัดกับสถานะ หรือการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรืออะไรเป็นมติหรือข้อบังคับที่ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สำหรับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขนั้นเข้าใจว่าคงจะต้องรอคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญวางบรรทัดฐาน แต่หลักที่ควรจะต้องยึดในทัศนะของตนเองนั้นมีอยู่ 5 ประการ

ในประการแรก หลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นจะต้องยึดถือสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ก็คงจะต้องใช้ระบบรัฐสภา

ประการที่สอง การปกครองนั้นจะต้องอยู่บนหลักของสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครอง

ประการที่สาม จะต้องยืนอยู่บนหลักความเสมอภาค

ประการที่สี่ จะต้องปกครองโดยเสียงข้างมากและคุ้มครองเสียงข้างน้อย

ประการที่ห้า คือต้องเคารพกฎหมาย และกฎระเบียบทั้งหลาย

เพราะฉะนั้น ถ้ามติพรรคการเมืองไปขัดกับหลักข้อใดข้อหนึ่งใน 5 ประการ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวน 1 ใน 4 ของพรรคการเมืองนั้น หรือว่ากรรมการบริหารพรรคการเมือง มีจำนวน 1 ใน 3 หรือว่าสมาชิกไม่น้อยกว่า 50 คน ก็สามารถใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมาตรา 47 วรรค 3 ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และมาตรา 28 ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ นั้นเป็นกรณีหนึ่ง

รัฐธรรมนูญ “มาตรา 47 บัญญัติว่า ...สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมืองหรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเห็นว่ามีมติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมิสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย...”

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญมาตรา 118 (8) บัญญัติว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อ... ลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมกันของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ลาออกหรือพรรคการเมืองมีมติ เว้นแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นได้อุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติคัดค้านว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 47 วรรคสาม ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติดังกล่าวมิได้มีลักษณะตามมาตรา 47 วรรคสาม ให้ถือว่าสมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 47 วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นอาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย...

2. กรณีที่สมาชิกพรรคการเมืองเห็นว่า มติหรือข้อบังคับหรือสถานะขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือขัดต่อหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และในกรณีที่พรรคการเมือง จะลงมติให้สมาชิกพรรคการเมือง ออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง และเป็นเหตุให้พ้นสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย

ในเรื่องนี้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 118 กล่าวว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมกันของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก อันนี้ก็มิกลไกต่อไป ถ้าหากว่าคนที่ถูกลงมติให้ออกจากพรรคขออุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน 30 วัน ศาลรัฐธรรมนูญก็จะพิจารณาว่าการลงมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคขัดต่อมาตรา

47 พรรค 3 เพราะฉะนั้นกระบวนการลงมติให้ออกจากพรรคของสมาชิกซึ่งสังกัดพรรคการเมือง ซึ่งถ้าเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะทำให้การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง ดังปรากฏอยู่ในมาตรา 22 ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2541 อันนี้ต้องเป็นมติร่วมกันของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น โดยจะต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนทั้งหมดของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ข้อสังเกตประการสำคัญ ก็คือต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าประชุมด้วย ถ้าไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าประชุมด้วยคะแนนเสียงของกรรมการบริหารพรรคแม้จะมีเสียงเอกฉันท์ก็ขับไม่ได้ กรณีพรรคพลังธรรมที่คุณสุดารัตน์ เกยุราพันธ์ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงคนเดียว ถ้าพรรคพลังธรรมจะดำเนินการอะไรกับคุณสุดารัตน์แล้วคุณสุดารัตน์ไม่เข้าประชุม การลงมติให้ออกจากพรรคก็ไม่สามารถมีมติให้ออกจากสมาชิกพรรคได้

อย่างไรก็ตาม กรณีพรรคประชากรไทย ยังมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาลอยู่จำนวนหนึ่ง ถ้าหากว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหล่านี้เข้าประชุมพร้อมกับกรรมการบริหารพรรค และลงคะแนนได้คะแนนเสียง 3 ใน 4 ของจำนวนทั้งหมดของกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งที่เข้าประชุมและไม่ได้เข้าประชุม ก็เป็นอันว่าลงมติให้ออกจากพรรคได้ แต่มตินั้นก็ต้องทำตามข้อบังคับพรรค เพราะฉะนั้น การที่ข้อบังคับพรรคประชากรไทยกำหนดเอาไว้ว่า จะต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหาให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทราบก่อนถูกลงมติให้ออกจากพรรค และให้นำพยานหลักฐานมาได้แย้งได้ ก็ต้องทำให้เป็นไปตามข้อบังคับพรรค ถ้าไม่ทำตามข้อบังคับพรรคมตินั้นก็อาจจะไม่ชอบอีก และเมื่อได้ดำเนินการครบถ้วนตามมติในข้อบังคับพรรคถูกต้องตามข้อบังคับพรรคทุกอย่างแล้ว และได้คะแนนเสียงถึง 3 ใน 4 ก็มีปัญหากันที่ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกลงมติให้ออกจากพรรคไม่อุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน 30 วันนับจากวันที่มีมติดังกล่าว เพื่อคัดค้านว่า มตินี้ขัดต่อสถานะหรือการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือขัดต่อหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขก็ต้องถือว่าพ้นจากสมาชิกภาพพรรคการเมือง ซึ่งจะทำให้ความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงด้วย แต่ว่าถ้าสมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกลงมติให้ออกจากพรรค อุทธรณ์ภายใน 30 วัน ก็ต้องอุทธรณ์มติที่ขับ ซึ่งกฎหมายนั้นให้อ่างได้ 2 เหตุเท่านั้น ได้แก่ มติให้ออกจากพรรคนั้นขัดต่อสถานะหรือการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ มติให้ออกจากพรรคนั้นขัดต่อหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขหรือไม่ ซึ่งตรงนี้ก็ขึ้นอยู่กับข้ออ้างของสมาชิกพรรคประชากรไทย ที่จะถูกขับว่าจะยกเหตุอย่างไร ศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นคนวินิจฉัยโดยพิจารณาว่า

ถ้าข้อบังคับไม่ขัดต่อหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สถานะการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ตัวมตินั้นเอง ขัดหรือไม่

หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มติไม่ได้ขัดต่อสถานะการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่ได้ขัดต่อหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกลงมติให้ออกจากพรรคก็สิ้นสุดลงในวันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่ว่ารัฐธรรมนูญก็เปิดโอกาสว่า ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มติที่ขัดขัดต่อสถานะการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขัดต่อหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขก็ดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจจะสมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ ภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ที่เป็นอย่างนี้ ก็เพราะว่าถึงแม้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นจะไม่ถูกลงมติให้ออกจากพรรคแล้วก็ตาม เพราะศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยแล้วว่า มตินั้นไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญก็เปิดโอกาสว่าให้เปลี่ยนพรรคการเมืองได้ เช่นกรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชากรไทย 12 ท่าน¹⁴

ผู้เขียนเห็นว่า ปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรณีขัดมติพรรค และพรรคลงมติให้ออกจากสมาชิก ปัญหาจึงมีว่า มติ หรือข้อบังคับที่ขัดกับสถานะหรือการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือมติ หรือข้อบังคับขัดหรือแย้งกับหลักพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีหลัก 5 ประการคือ

1. หลักในระบอบรัฐสภา
2. หลักสิทธิเสรีภาพ
3. หลักความเสมอภาค
4. เสี่ยงข้างมากคุ้มครองเสี่ยงข้างน้อย
5. ต้องเคารพกฎหมาย

ถ้าสมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลง เมื่อออกจากพรรคถือว่าสิ้นสุดจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติ 3 ใน 4 ของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการบริหาร แต่ถ้ายื่นคำร้องว่าการลงมติให้ออกจากพรรคมติข้อบังคับมีขอบขัดต่อหลักการปฏิบัติหน้าที่และหลักพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

¹⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. รัฐธรรมนูญน่ารู้, หน้า 460-467.

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่ามติขอสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องหาพรรคใหม่ให้ได้ภายใน 30 วัน ดังกรณีการเลือกนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ พรรคคงต้องแก้ไขข้อบังคับพรรคและมติพรรคเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความสามารถเลือกนายกรัฐมนตรีได้โดยอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดจากคำวินิจฉัยที่ 1/2542 โดยศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคดีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชากรไทยจำนวน 12 คน ดังนี้

ตามข้อเท็จจริงมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิบสองคนได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ คัดค้านว่ามติของพรรคประชากรไทยมีลักษณะตามมาตรา 47 วรรคสามของรัฐธรรมนูญ โดยนายวัฒนา อิศวเหม กับคณะรวมสิบสองคน ได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 12 ตุลาคม 2541 ของให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้มติของพรรคประชากรไทย เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2541 ซึ่งลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทย อันเป็นสาเหตุให้ผู้ร้องสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 118 (8) เป็นมติที่มีชอบเนื่องจากขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ หรือขัดแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ต้องตามบทบัญญัติมาตรา 47 วรรค 3 และวรรค 4 มติดังกล่าวขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือ ขัดแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามบทบัญญัติมาตรา 47 วรรค 3 และวรรค 4

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการสนับสนุน นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ของ 12 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชากรไทย 12 คน ไม่ขัดมติพรรค เพราะข้อบังคับพรรคประชากรไทยข้อ 34 ที่ใช้อยู่ในขณะนั้น กำหนดเพียงว่า ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารในการกำหนดตัวบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี เฉพาะในกรณีที่พรรคจัดตั้งรัฐบาล แสดงว่าข้อบังคับที่ใช้อยู่ในขณะนั้น การจัดตั้งรัฐบาลไม่ใช่อำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรค จึงไม่ใช่กรณีที่ไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการบริหารพรรค สำหรับเรื่องการลงมติในสภาข้อบังคับพรรคประชากรไทย ข้อ 36 กำหนดว่า การลงมติในที่ประชุมสภา ให้เป็นไปตามซึ่งที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติไว้ คณะกรรมการบริหารพรรคจึงไม่มีอำนาจลงมติว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องลงมติไว้วางใจหรือไม่ตามมติของที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ของพรรค จึงถือไม่ได้เช่นกันว่า ไม่ปฏิบัติตามมติคณะกรรมการบริหารพรรคในกรณีนี้แม้ว่าจะเป็นกรณีวินิจฉัยตามข้อเท็จจริงก็ตาม คำวินิจฉัยนี้ก็สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 47 ที่

ต้องการให้ระบบพรรคการเมืองมีความแข็งแกร่ง ส่งเสริมให้พรรคการเมืองเข้มแข็งตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย เพราะฉะนั้นการอ้างมติพรรคประชากรไทยที่ห้ามไม่ให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคเข้าร่วมรัฐบาล ไม่ให้สนับสนุนร่างกฎหมาย ในขณะที่ข้อบังคับพรรคกลับไม่เขียนเอาไว้ให้ชัดเจน เพื่อรองรับมติพรรค จึงส่งผลให้มติของพรรคประชากรไทย เป็นมติที่ใช้ไม่ได้ อำนาจกรรมการบริหารพรรคไม่มีอยู่ในข้อบังคับพรรค การที่พรรคประชากรไทยอ้างว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 12 คน ไม่ปฏิบัติตามมติพรรค จึงเป็นคำกล่าวอ้างที่ฟังไม่ได้

ประการสำคัญที่สุดอยู่ที่การลงมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคนั้นไปขัดกับหลักการทำหน้าที่แทนปวงชนชาวไทย ทั้งนี้การสนับสนุนใครเป็นนายกรัฐมนตรี เป็นการตัดสินใจของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 156 วรรคท้ายที่บัญญัติว่า "การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด ให้กระทำการเป็นการลับ ... และสมาชิกย่อมมีอิสระไม่ผูกพันโดยมติของพรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใด" ย้อนกลับไปในอดีตก่อนบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2517 ระบบพรรคการเมืองล้มเหลว เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีวินัยมีการย้ายพรรคได้โดยอิสระ ทำให้ไม่สามารถควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ รัฐธรรมนูญ ปี 2517 จึงกำหนดให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค และหากถูกไล่ออกจากพรรคต้องสูญเสียการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปด้วย แต่ให้ความคุ้มครอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นอิสระ ไม่อยู่ในอาณัติพรรค ในกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลาออกมีสิทธิหาพรรคใหม่ได้

ส่วนรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2521 กำหนดไว้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อถูกพรรคลงมติให้ออกจากพรรคจะหมดสมาชิกภาพ พรรคการเมืองจึงเข้มแข็ง ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกล้าขัดมติพรรค ทำให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กลายเป็นเครื่องจักรของพรรค โดยเฉพาะพรรคการเมืองไทยที่มีรูปแบบเป็นพรรคธุรกิจ พรรคของนายทุน กลุ่มผลประโยชน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้ทำหน้าที่ผู้แทนปวงชนชาวไทยอย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 พรรคการเมืองยังเป็นคนชาติไทย เป็นพรรคอัครชาติไทย เป็นพรรคของนายทุน จึงเป็นที่มาของมาตรา 47 และมาตรา 118 (8) กล่าวคือ ถ้าพรรคการเมืองใดลงมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกก็ให้ไปอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากทำหน้าที่ตามระบอบประชาธิปไตย กรณีของกลุ่ม 12 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวอย่างที่ดีที่สุด ในการใช้สิทธิในฐานะที่เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ที่ไม่ต้องอยู่ในอาณัติของพรรค ขณะเดียวกันพรรคการเมืองก็ต้องเร่งปรับตัว รวมทั้งการแก้ไขข้อบังคับพรรคให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 47 เพราะยังพรรคใดมีการบริหารงานที่โปร่งใส ย่อมเป็นหนทางนำไปสู่การเพิ่มจำนวนขึ้นของสมาชิกสภาผู้

แทนราษฎรเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยิ่งมากขึ้น ก็จะได้รับเงินสนับสนุนมาก ดังนั้นการกล่าวอ้างที่ว่า รัฐธรรมนูญทำลายระบบพรรคจึงไม่เป็นความจริง พรรคการเมืองต่างหากที่ต้องปรับตัวเป็นพรรคของปวงชน ต้องปฏิรูประบบพรรคให้สอดคล้องตามมาตรา 47 ซึ่งไม่จำเป็นต้องรอให้มีเรื่องก่อนก็สามารถร้องได้ เพราะเพียงแค่อ้างถึง ก็ยื่นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ต้องกำหนดให้ข้อกำหนดของพรรคการเมืองเป็นประชาธิปไตยตามมาตรา 47 วรรค 3 วรรค 4 และแก้ไขข้อบังคับพรรคให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

จากกรณี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชากรไทย 12 คน ถูกลงมติให้ออกจากพรรคประชากรไทย นั้น ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ดังนี้

1. มติที่กลุ่ม 12 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปร่วมรัฐบาลเกิดก่อนที่พรรคประชากรไทยจะมีมติ
2. มติที่เข้าร่วมรัฐบาล มิใช่มติของกรรมการบริหาร จึงไม่มีความผิด เป็นมติของกลุ่ม 12 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
3. มติพรรคประชากรไทย มีลักษณะเข้ามาตรา 47 หรือไม่ พิจารณาได้เป็น 2 ประการ คือ

3.1 มติขัดสถานะการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะเห็นว่ามาตรา 149 บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนของปวงชนชาวไทย จึงถือว่ามติพรรคที่ลงมติให้ 12 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขัดต่อมาตรา 47

3.2 ข้อบังคับขัดแย้งต่อหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเพราะมติขัดต่อหลักประชาธิปไตย

ผู้เขียนมีความเห็นกรณีนี้ คือการที่ศาลตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติพรรคประชากรไทยขัดต่อมาตรา 47 วรรค 3 นั้นถูกต้องแล้ว เพราะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย ต้องมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ผูกพันมติพรรค อาณัติใดๆ ทั้งสิ้น แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่ามติการเข้าร่วมรัฐบาลออกมาที่หลังก็ตาม และข้อบังคับของพรรคประชากรไทยที่กำหนดลงมติในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปตามที่ประชุมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แสดงว่าต้องปรับปรุงแก้ไขข้อบังคับพรรคในส่วนที่ไม่สอดคล้องต่อรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดให้การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีให้ทำโดยอิสระ ข้อบังคับพรรคต่างๆ จึงต้องกำหนดให้การเลือกนายกรัฐมนตรีทำได้โดยอิสระ ถ้าขัดมติพรรคก็ไม่สามารถลงโทษสมาชิกได้

ข. วิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาบังคับใช้
ในความเป็นอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับพันธะผูกพันของมติพรรค

ความเป็นอิสระของสมาชิกพรรคการเมืองกับมติของพรรคนั้น จะเกี่ยวพันกับรัฐธรรมนูญอยู่ 3 มาตราใหญ่ๆ คือ มาตรา 47 วรรคสอง มาตรา 47 วรรคสาม ซึ่งพูดถึงเรื่องมติข้อบังคับพรรคต่างๆ ต้องเป็นประชาธิปไตย แล้วก็ให้สิทธิแก่สมาชิกพรรคที่จะได้แย้งว่ามติพรรคหรือข้อบังคับพรรคนั้นขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือขัดต่อระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย อีกมาตราหนึ่งคือ มาตรา 118 (8) ซึ่งบัญญัติถึงเรื่องการที่พรรคสามารถลงมติให้สมาชิกพรรคออกจากพรรคได้ แล้วในขณะเดียวกันก็หลุดพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย แล้วท้ายที่สุดที่เป็นปัญหาใหญ่ซึ่งมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไปแล้ว นั่นคือคำวินิจฉัย มาตรา 156 วรรคสี่ เกี่ยวกับการลงมติในเรื่องการเลือกตัวบุคคลว่าจะผูกพันมติพรรคมากน้อยแค่ไหน ตัวอย่างก็เกิดขึ้นและกรณีของพรรคประชากรไทยที่สนับสนุนนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ปัญหาเรื่องพรรคพลังธรรม ในกรณีของนางสุดารัตน์ เกยุราพันธ์ ซึ่งมีความขัดแย้งกับพรรคต่างๆ หรือปัญหาเรื่องนายทวี ไกรคุปต์ ก็ตาม ในพรรคประชาธิปไตย กรณีการไปเป็นกรรมการที่พรรคไม่ได้เสนอชื่อไปอย่างนี้เป็นต้น หรืออีกหลายๆ เรื่อง ยกตัวอย่างเช่นว่า พรรคบางพรรคอาจกำหนดว่า สมาชิกพรรคต้องแบ่งสรรเงินสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นต้น

ในเรื่องนี้ รศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ มีความเห็นว่า¹⁵

“ความเป็นอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนกับมติพรรคมีวิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง ผมอยากสรุปว่า มีอยู่ด้วยกัน 3 ยุค ยุคแรกคือ ยุคก่อนปี 2517 ซึ่งเป็นยุคที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระค่อนข้างมาก พรรคนั้นไม่มีบทบาทในการลงมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคเลย ตามรัฐธรรมนูญ 2517 ซึ่งใช้มาถึง 2519 อีกช่วงหนึ่งในยุคที่ 2 คือตั้งแต่ 2521 ถึง 2540 ตามรัฐธรรมนูญ 2 ฉบับ คือ 2521 ถึง 2534 คือ ยุคที่มาตรา 118 (8) ปัจจุบันนี้ มีเนื้อหาอยู่ในรัฐธรรมนูญปี 2521 และปี 2534 และก็ให้บทบาทพรรคสูงมากในการลงมติให้สมาชิกออกจากพรรค”

ในเรื่องนี้ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ มีความเห็นว่า¹⁶

“บทบัญญัติที่เกิดขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญนี้ความจริงโดยหลักการแล้วเป็นบทบัญญัติที่สนับสนุนความเข้มแข็งของพรรคการเมือง แต่ว่ากลไกหรือหัวใจที่ทำให้ระบบรัฐสภาทำงานนั้นจะ

¹⁵“อิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับพันธะผูกพันของมติพรรค”. เอกสารการสัมมนาทางวิชาการ. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ , 2542, หน้า 5.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

อยู่ที่พรรคการเมือง ในขณะที่ระบบประธานาธิบดีนั้นอาจจะกล่าวได้ว่าหัวใจหรือกลไกน่าจะอยู่ที่ผู้นำสูงสุดของฝ่ายบริหาร

พรรคการเมืองเป็นหัวใจในระบบรัฐสภา เพราะพรรคการเมืองจะเป็นองค์กร เป็นกลไก ที่เป็นการรวบรวมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ขณะเดียวกันหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เราพูดถึงการให้อำนาจของประชาชนและตัวแทนของประชาชนซึ่งเป็นที่มาของบทบัญญัติที่เราารู้สึกว่ามันขัดแย้งกัน ว่าเราอยากจะทำให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองด้วย แต่เราต้องรับรองฐานะของผู้แทนปวงชน ในฐานะที่เป็นผู้แทนการให้อำนาจของประชาชน บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งมีบทบัญญัติใหม่ก็ดูเหมือนกับให้ความสำคัญกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาก ผมมองว่าจริงๆ แล้วเป็นความพยายามที่จะเสริมความเข้มแข็งของพรรคการเมือง ให้ความสำคัญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคน ในฐานะผู้แทนของปวงชนในการให้อำนาจนั้นเป็นหลักที่ขณะนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้หลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ดีมาก ฉะนั้นบทบัญญัติมาตรา 47 ในพรรคที่คุ้มครองไม่ให้สมาชิกที่ปฏิบัติหน้าที่ของตัวเอง ถูกมติพรรคมาทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ สามารถที่จะร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยว่ามติดังกล่าวนั้นจะไม่เป็นผล หรือว่าทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นยังสามารถคงสถานะและปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ คือการยอมรับหลักสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยตรงนี้เป็น การตอกย้ำว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยไม่ใช่ผู้แทนของพรรคการเมือง

ในอีกด้านหนึ่งก็จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้ไปลดความสำคัญของพรรคการเมือง เพราะบทบัญญัติหลายอย่างซึ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญก็ยังคงอยู่ เช่น การสมัครรับเลือกตั้งยังจำเป็นจะต้องสังกัดพรรคการเมือง แม้ว่าพรรคการเมืองจะจัดตั้งได้ง่ายขึ้นตามรัฐธรรมนูญนี้ก็ตาม แต่ยังคงสังกัดพรรค และก็ยังเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองนั้นสามารถขับสมาชิกโดยการลงมติขับสมาชิกผู้นั้นออกจากพรรคการเมืองได้ และมีผลไปถึงการให้บุคคลเหล่านั้นพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฉะนั้นแม้ยืนยันในหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยในสถานะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองเช่นเดียวกัน"

ในเรื่องนี้ ศ.ดร.ลิขิต ธีรเวคิน มีความเห็นว่า¹⁷

"พรรคการเมืองไทยนั้น ในอดีตมีลักษณะสำคัญคือ เป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้ง ขึ้นมาเพื่อเลือกตั้งและเพื่ออำนาจรัฐ โดยอาศัยจำนวนเป็นหลัก พรรคการเมืองส่วนใหญ่จะขาดอุดม

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

การณ และป็นธุรกิจการเมือง นายทุนใหญ่ๆ ป็นคนที่คุมการบริหารพรรคและสิ่งทีสำคัญทีสุดก็ คือ การบริหารพรรคจะป็นประชาธิปไตย

ถ้าไม่ทำให้พรรคแข็งแ่งระบบมันอยู่ไม่ได้ ฐานของประชาธิปไตยก็คือพรรคการเมือง ทีผมเขียน 3 โครงสร้าง ส่วนบน ส่วนกลาง ส่วนล่างนั้น อันแรกคือ รัฐธรรมนูญ คือกติกา อันทีสอง คือพรรค ถ้าพรรคไม่แข็งเมือไหร่อย่าไปพูดถึงประชาธิปไตย ถ้ามีพรรค พรรคต้องมีอุดมการณ์ต้องมีวินัยต้องมีกฎ มีระเบียบ เมือมติพรรคออกมาอย่างใดต้องทำมิฉะนั้นองค์กรนั้นล่มสลาย

พรรคการเมืองป็นสถาบันพื้นฐานของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย พรรคจะต้องสามารถจัดตั้งป็นองค์การทีมีความป็นึกแผ่น มีอุดมการณ์ มีวินัยพรรค คัดสรรตัวบุคคลให้อยู่ในพรรคแล้วควบคุมสมาชิกได้ แต่ขณะเดียวกันการควบคุมสมาชิกนั้นต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานประชาธิปไตย ก็คือ การบริหารพรรคต้องบริหารแบบประชาธิปไตย มติทีออกมาต้องมติจริงๆ เรียกประชุมจริงๆ

มาตรา 47, 156 จะต้องเกิดปัญหาอย่างแน่นอนในอนาคตไม่มีทางหลีกเลี่ยงได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอ้างมาตรา 47 และอ้างมาตรา 156 แต่พรรคบอกว่าถ้าอย่างนั้นเชิญออก แล้วก็โหวตออกได้ด้วย เมือโหวตออกก็ต้องเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ และผลสุดท้ายก็หาพรรคใหม่หรือพยายามตั้งพรรคใหม่"

ในเรื่องนี้ ศ.ดร.กระมล ทองธรรมชาติ มีความเห็นวา¹⁸

"ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ความอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับความเข้มแข็งของพรรคการเมืองนั้น อะไรสำคัญกว่าอะไร ผมขอตอบว่า ทั้ง 2 อย่าง มีความสำคัญต่อระบอบประชาธิปไตยเท่าๆ กัน หากว่าสิ่งใดสิ่งหนึ่งขาดไประบอบประชาธิปไตยจะดำรงอยู่ไม่ได้ มันจะนำไปสู่เผด็จการ อาจจะเป็นเผด็จการในระบอบรัฐสภาก็ได้อย่างที่เรากลัวๆ กัน เพราะฉะนั้นรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงพยายามสร้างดุล มีเจตนาทีจะสร้างดุลย์ให้เกิดระหว่างความเป็นอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับความสามารถของพรรคทีจะคุมลูกพรรคของตัวเอง

เรื่องการลงมติให้สมาชิกพรรคออกจากพรรคนี้ทำไมต้องใช้มติ 3 ใน 4 รัฐธรรมนูญเก่ามีอยู่แล้ว ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดมีพฤติกรรมเสื่อมเสียร้ายแ่งมักจะถูกไล่ออกด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 และต้องป็นของทีประชุมร่วมระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคนั้นกับกรรมการบริหารพรรคทั้งหมด แต่วาพอมันออกมาป็นรัฐธรรมนูญ คำว่าทั้งหมดหายไปมันก็เลยก่อให้เกิดปัญหามากตอนที่พรรคประชากรไทยไล่คุณสราวุฒิ นิยมทรัพย์ ออกจาก

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

ตำแหน่งในครั้งนั้น ว่า 3 ใน 4 ของที่ประชุมร่วมของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการบริหารพรรคทั้งหมด หรือของผู้ที่มาประชุม

พรรคการเมือง 3 พรรค พยายามใช้อำนาจนี้ พรรคแรกคือพรรคประชากรไทย ใช้ อำนาจลงมติให้คุณสรวุฒิจากพรรคการเมืองวันที่ 21 มกราคม 2528 ด้วยเหตุผลที่ค่อนข้าง จะอ่อนมาก โดยคุณสรวุฒิจำกัดให้สัมภาษณ์ในที่ประชุมสภาว่าหัวหน้าพรรค รัฐมนตรีคมนาคมของท่านกลับคำพูด บอกว่าจะไม่ขึ้นราคาค่าโดยสารของ ขสมก. บัดนี้มา ขึ้น เป็นการกลับคำพูด คำนี้ ถือว่ารุนแรงมาก พอวันที่ 11 กุมภาพันธ์ จึงมีมติให้คุณสรวุฒิจากพรรค คุณแคว้นเสนอว่าให้ ตุลาการรัฐธรรมนูญชี้ขาดว่า สมาชิกภาพของคุณสรวุฒียังอยู่หรือไม่ พอเรื่องเข้าสู่ตุลาการรัฐธรรมนูญยังไม่ทันวินิจฉัยวันที่ต้องรับเลือกตั้งใหม่ทีนครปฐมก็เกิดขึ้นมาแล้วเพราะประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว คุณสรวุฒิจำกัดไม่อยากได้เสียง ก็จะไปสมัครใหม่ดีกว่าในนามพรรคชาติไทย ปรากฏว่า คุณสรวุฒิจำกัดได้รับเลือกตั้งมาโดยคะแนนเสียงมากมาย พรรคการเมืองใช้อำนาจไม่เป็นธรรมต่อ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งบรรดาสมาชิกสภาหลายคนตอนนั้นให้สัมภาษณ์ว่าไม่น่าไล่ออกเพียงแค่นี้ให้สัมภาษณ์เท่านั้น นี่มันใช้อำนาจเกินขอบเขตก็เลยทำให้เกิดปัญหาต่อมามีพรรคกิจประชาคม มีพรรคกิจสังคม พรรคพลังใหม่ไปไล่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกเหมือนกัน แต่ไม่มีผลเพราะว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนเดียวของพรรคไม่เข้าที่ประชุมก็เลยลงมติให้ออกไม่ได้ เหมือนเดี๋ยวนี้พรรคพลังธรรมจะไล่คุณสุรสารรัตน์ออกก็ไล่ไม่ได้ พรรคกิจประชาคมจะลงมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคจริงแต่ไม่ครบ 3 ใน 4 ขององค์ประชุม ผลสุดท้ายมีอยู่พรรคเดียวที่ลงมติให้สมาชิกออกจากพรรคมีผลในทางปฏิบัติคือพรรคประชากรไทย

ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญจึงพยายามที่จะสร้างดุลให้เกิดขึ้นระหว่างสมาชิกพรรคให้มีความอิสระพอสมควร แต่ก็รักษาไว้ซึ่งวินัยของพรรค สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกลงมติให้ออกจากพรรคตามมาตรา 118 (8) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อ้างว่าตนใช้อำนาจอิสระโดยสุจริตหรือไม่ ถ้าใช้โดยสุจริตก็เข้าตามมาตรา 156 ไม่ผูกพันมติของพรรค รัฐธรรมนูญมาตรา 156 พรรคสี่ ได้รับรองไว้เพียงเรื่องเดียว เรื่องอื่นๆ ต่างอยู่ภายใต้อำนาจพรรค เพราะฉะนั้นไม่ต้องแก้รัฐธรรมนูญ ที่ต้องแก้คือกฎข้อบังคับของพรรคที่ใช้หลักการเผด็จการซึ่งอิงอยู่ตามรัฐธรรมนูญเก่าปี 2521, 2534 ที่ไปลอกเอา 2521 มาใช้เรื่องพรรคการเมือง ขอให้แก้ข้อบังคับของท่านให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ไม่เช่นนั้นท่านจะใช้ข้อบังคับของท่านไม่ได้ ถ้าข้อบังคับที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือต้องด้วยมาตรา 47 พรรคสาม พรรคสี่ ผมดูข้อบังคับของพรรคหลายพรรคการเมือง ยังขัดหลักประชาธิปไตย ยังขัดรัฐธรรมนูญฉบับนี้พอสมควร"

ในเรื่องนี้ นายคณิน บุญสุวรรณ มีความเห็นว่า¹⁹

“ประสบการณ์ในด้านกาให้อำนาจพรรคเด็ดขาดถึงขนาดลงมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคการเมืองให้พ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับระบบพรรคการเมืองและความเป็นอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ระบุอย่างชัดเจนว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงให้ความสำคัญของการพัฒนาระบบพรรคการเมืองมากขึ้นกว่าเดิมรัฐธรรมนูญฉบับนี้ส่งเสริมความเข้มแข็งของระบบพรรคการเมืองแน่นอนเด็ดขาดนั่นคือการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องสังกัดพรรคการเมืองไม่น้อยกว่า 90 วัน

ประการต่อไป รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ต้องพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปทันทีนับแต่วันที่ลาออก นี่ก็คือกฎเหล็ก...

การที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้พรรคการเมืองมีอำนาจใช้กฎเหล็ก โดยมีมติ 3 ใน 4 ของคณะกรรมการบริหารพรรคและ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสมาชิกพรรคการเมืองในสังกัดนั้น ขับสมาชิกของพรรคออกจากพรรคการเมือง ซึ่งลำพังเพียงแค่นี้ก็ไม่สู้กระไร แต่สิ่งที่ตามมาก็คือว่า เมื่อพรรคมีมติขับด้วยเสียง 3 ใน 4 แล้วพ้นออกจากสมาชิกภาพของพรรคการเมืองแล้ว เขาจะต้องพ้นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยตรงนี้ผมไม่เห็นด้วย การพ้นจากพรรคการเมืองแล้วยังไม่พอยังจะต้องทำให้เขาพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งที่ดูตามที่มาตามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่ามีที่มาอย่างไร มาจากการเลือกตั้งของประชาชนใช่ไหม ถ้ามว่าพรรคการเมืองมีที่มาเป็นอย่างไร มาจากการรวมกลุ่มกันของกลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่งใช่ไหม แล้วเอาพรรคการเมืองซึ่งเกิดจากการรวมกลุ่มกันของกลุ่มบุคคลซึ่งเป็นองค์กรเอกชนด้วยเข้าไป ไม่ใช่องค์กรของรัฐใดๆ ให้มีอำนาจเหนือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แค่นี้มันก็ผิดแล้ว

เพราะฉะนั้นในทางทฤษฎี ยืนยันได้ถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ การให้ความเป็นอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากกาเลือกตั้งของประชาชนนั้นไม่ได้เกินเลยไปกว่าความที่ควรจะเป็น พยายามที่จะส่งเสริมระบบพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพียงแค่ความเป็นอิสระเท่านั้นเอง เพราะในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อนให้อำนาจพรรคการเมืองแล้วเป็นการให้อำนาจแบบไม่มีขีดจำกัด แต่ในขณะที่เราบอกว่า

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ส่งเสริมความเป็นอิสระของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ดูเข้าไปจริงๆ เป็นอิสระแค่ตัวหนังสือเท่านั้นเอง คืออิสระในการออกเสียงให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งได้โดยไม่อยู่ใต้อาณัติของใครเพียงแค่นั้นเอง แต่ในบทบัญญัติที่จะส่งผลในทางปฏิบัติแล้ว ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ดำเนินการไปในสิ่งซึ่งใช้ความเป็นอิสระของตัวโดยไม่สุจริตใจ ก็ต้องพ้นจากสมาชิกของพรรคการเมืองและจะต้องหาพรรคการเมืองสังกัดให้ได้ภายใน 30 วัน

เพราะฉะนั้น โดยสรุปคือว่า ถ้าหากจะให้เทียบระหว่างความเป็นอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กับบทบัญญัติที่ส่งเสริมความเข้มแข็งของระบบพรรคการเมืองมันเทียบกันไม่ได้เลย เพราะฉะนั้นการที่มีผู้กล่าวหรือสงสัยว่า บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ความเป็นอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มากเกินไปจนกระทั่งอาจจะเป็นอันตรายต่อการทำลายระบบพรรค ผมขอสรุปว่าไม่เป็นความจริงโดยประการใดทั้งสิ้น”

ผู้เขียนมีความเห็นว่า หลักการของความเป็นอิสระในการตัดสินใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นควรที่จะให้เป็นจุดกลางคือ พรรคต้องเข้มแข็งและบริหารงานเป็นประชาธิปไตย โดยที่ยังให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคแล้วหมดสมาชิกภาพ แต่พรรคจะต้องแก้ไขข้อบังคับพรรคทั้งหลายที่เป็นเหตุจูงใจให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญใหม่ โดยมติข้อไหนที่สมควรจะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระก็ควรจะให้อิสระ มติพรรคหรือ ข้อบังคับพรรคข้อไหน ที่ไม่ดีก็ควรปรับปรุง ทำเสียให้ดี ให้มีหลักการของประชาธิปไตย แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2540 จะแก้ไขให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปราศจากการครอบงำจากพรรคการเมือง และแก้ไขในเรื่องความสัมพันธ์แล้วก็ตาม แต่ยังไม่มีความชัดเจน ในเรื่องคดีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 12 คน ของพรรคประชากรไทยนั้น ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไว้ว่า มติของพรรคประชากรไทย เกิดหลังจากที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 12 คน เข้าร่วมรัฐบาลแล้ว มติของพรรคประชากรไทย จึงเข้าลักษณะมาตรา 47 วรรค 3 คือขัดหรือแย้งต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

จากหลักความเป็นอิสระในการตัดสินใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายพื้นฐานของต่างประเทศ จะเห็นได้ว่าในประเทศที่พัฒนาแล้วเช่นเยอรมันนั้นก็ยิ่งเห็นถึงความสำคัญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งอยู่ในฐานะเสียเปรียบอย่างเทียบไม่ได้กับพรรคการเมือง จึงได้ให้หลักประกันในทางกฎหมายแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว ซึ่งสำหรับรัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบัน ได้นำมาบัญญัติไว้ในกรณีการออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดให้กระทำการลับ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ในรัฐธรรมนูญนี้ และสมาชิกย่อมมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของพรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใด ตามมาตรา 156 วรรคท้าย ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการให้ความเป็นอิสระในการตัดสินใจที่จำกัดเฉพาะกรณีเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งเท่านั้น ซึ่งอาจมีปัญหว่าหลักความเป็นอิสระดังกล่าวจะใช้บังคับกับกรณีการลงมติให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 202 วรรคท้าย ด้วยหรือไม่ ซึ่งการตอบคำถามเกี่ยวกับปัญหานี้คงต้องย้อนกลับมาดูหลักการตีความรัฐธรรมนูญที่ว่า การตีความรัฐธรรมนูญต้องคำนึงถึงความเป็นเอกภาพของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ซึ่งเท่ากับว่ามาตรา 156 วรรคท้าย ย่อมใช้กับมาตรา 202 วรรคท้ายได้ด้วย เพราะตามมาตรา 202 วรรคท้าย นั้น มิได้มีการบัญญัติเป็นข้อยกเว้นอื่นๆ ไว้อีกนอกจากให้มีการลงคะแนนโดยเปิดเผยเท่านั้น และเนื่องจากเป็นอำนาจตามรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมืองก็ไม่อาจจะใช้เป็นเหตุในการดำเนินมาตรการการแก้อั้วฝ่าฝืนมติพรรคในกรณีนี้ได้ แต่อย่างไรก็ตาม การโต้เถียงทางการเมือง และการดำรงชีวิตในพรรคการเมืองต่อไปสำหรับสมาชิกผู้นั้นก็อาจยุติลงไปได้หากว่าพรรคไม่ส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งคราวต่อไป ฉะนั้น ปัญหาที่ว่าพรรคจะควบคุมสมาชิกของตนไม่ได้จึงไม่ใช่ปัญหาที่น่าเป็นห่วงนัก หากมิใช่กรณีที่พรรคต้องการบงการชีวิตสมาชิกของตนมากเกินไป ดังที่กระทำกันก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้

สำหรับประเทศไทย การเลือกนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 202 วรรคท้าย “มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ของสภาผู้แทนราษฎร การลงมติเช่นนี้ให้กระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย” ตามหลักของมาตรานี้ การเลือกนายกรัฐมนตรีต้องกระทำโดยเปิดเผย และมาตรา 156 วรรคสี่ “การออกเสียงลงคะแนนเสียงหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด ให้กระทำเป็นการลับ เว้นแต่มีบทบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ และสมาชิกย่อมมีอิสระและไม่ผูกพันมติของพรรค การเมือง หรืออาณัติอื่นใด “จะเห็นว่า มาตรานี้ ถ้าการออกเสียงให้ผู้ใดดำรงตำแหน่ง ให้กระทำโดยลับ สมาชิกมีอิสระไม่ผูกพันมติพรรคหรืออาณัติใดๆ แสดงว่าถ้าการเลือกนายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็มีอิสระที่จะเลือกใครก็ได้เป็นนายกรัฐมนตรี ไม่ต้องผูกพันกับมติพรรค พรรคการเมืองจะต้องปรับตัวแก้ไขข้อบังคับ มติพรรค ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

แนวทางแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
กับมติของพรรคการเมือง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นส่วนหนึ่งของพรรคการเมือง ในฐานะสมาชิกพรรคการเมืองจำเป็นต้องปฏิบัติตามมติพรรคการเมือง บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความสำคัญกว่าสมาชิกพรรคการเมืองทั่วไป เพราะตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องส่งผลกระทบต่อพรรคการเมือง โดยเฉพาะพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาล พรรคการเมืองจึงจำเป็นต้องมีมาตรการที่จะควบคุมให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติตามมติในสภา แม้ว่าพรรคการเมืองจะได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองนั้นปฏิบัติหรือดำเนินกิจกรรมทางการเมืองไปในทางเดียวกัน แต่ในบางครั้งจะเกิดกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่าฝืนมติพรรค ซึ่งการฝ่าฝืนมติพรรคของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่พรรคการเมือง และต่อสายตาของประชาชนได้

ประเด็นที่อาจกล่าวได้ว่ามีความสำคัญที่สุดที่มีอิทธิพลสำหรับระบบพรรคการเมืองไทยต่อไปในอนาคตก็คือ บทบัญญัติตามมาตรา 47 วรรค 2 แห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน ซึ่งกำหนดว่าการจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการและข้อบังคับของพรรคการเมืองสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้น ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 118(8) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับพรรคการเมืองซึ่งได้กล่าวถึงไปแล้ว

การที่กำหนดให้ต้องใช้หลักการความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง นับเป็นก้าวสำคัญในการที่จะปลดแอกพรรคการเมืองออกจากกรอบควบคุมของคนบางคน หรือกลุ่มคนเพียงไม่กี่คนภายในพรรคการเมือง อันเป็นสาเหตุแห่งปัญหาหลายประการดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม หลักความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองที่กล่าวถึงนี้ก็ยังมิได้ครอบคลุมไปถึงกิจกรรมที่สำคัญที่สุดของความเป็นพรรคการเมือง ซึ่งผูกขาดการส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้ง นั่นก็คือขั้นตอนการพิจารณาว่าพรรคจะส่งบุคคลใดเข้าสมัครรับเลือกตั้ง และขั้นตอนการจัดทำบัญชีรายชื่อของบุคคลที่พรรคส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งมิได้กำหนดให้การพิจารณาว่าพรรคจะส่งบุคคลใดเข้าสมัครรับเลือกตั้ง และขั้นตอนการจัดทำบัญชีรายชื่อของบุคคล

ที่พรรคส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อดังกล่าวข้างต้นแล้วนั้น ต้องผ่านความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกพรรค หรือที่ประชุมของตัวแทนสมาชิกของพรรค เหตุผลของบทบัญญัติดังกล่าวนี้เป็นที่เข้าใจได้ไม่ยากนักเพราะผู้ที่สามารถกำหนดได้ว่าใครจะเป็นผู้สมัครในนามของพรรคผู้นั้นก็คือผู้ที่มีอำนาจที่แท้จริงภายในพรรคนั่นเอง ดังนั้นหากจะให้ขั้นตอนดังกล่าวสอดคล้องกับหลักความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรค ซึ่งความหมายก็คือ ผู้ที่มีอำนาจที่แท้จริงภายในพรรคก็คือสมาชิกพรรค จึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องให้สมาชิกพรรคนั่นเองเป็นผู้เข้ามามีบทบาทชี้ขาดสำหรับเรื่องนี้

5.1 การจัดโครงสร้างองค์กรและการดำเนินการของพรรคการเมือง ตามข้อบังคับและมติพรรคต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เปลี่ยนไป

ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติเรื่องใหม่ ๆ เกี่ยวกับพรรคการเมืองดังนี้¹

การจัดตั้งพรรคการเมืองให้กระทำได้ง่ายแต่ไม่ก่อให้เกิดการไร้เสถียรภาพของรัฐบาลและรัฐสภา

รัฐธรรมนูญ มาตรา 328 บัญญัติว่า

"นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งอย่างน้อยให้กระทำได้โดยบุคคลตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป และการจัดตั้งพรรคการเมืองในทะเบียนพรรคการเมือง..."

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญคือให้จัดตั้งพรรคการเมืองได้ง่าย คนอายุ 20 ปีบริบูรณ์เพียง 15 คน ก็สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้ 1 พรรค นอกจากนี้ยังบัญญัติให้มีการ "จัดแจ้ง" เท่านั้น ซึ่งกระทำได้ง่ายกว่าการ "จดทะเบียน" อย่างในอดีตที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองได้ง่าย แต่หากพรรคการเมืองประสงค์จะดำเนินกิจการในทางการเมืองพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 29 ได้บัญญัติเงื่อนไขว่า "ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรค

¹บรรศักดิ์ อุวรรณโณ. "ภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่" ในรวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2541, หน้า 67.

การเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีอยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา"

สำหรับบทบัญญัติตามมาตรา 328 นั้น ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมากในชั้นการพิจารณาของรัฐสภา เพราะแม้จะบัญญัติให้มี "การสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาสาขาพรรคโดยรัฐ" แต่ก็ได้หมายถึงต้องบังคับให้มีสาขาพรรคแต่ประการใด การกำหนดเงื่อนไขว่าจะต้องมีสมาชิก 5,000 คนขึ้นไปกระจายตามภาคทุกภาค และมีสาขาพรรคอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา น่าจะทำให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ตั้งพรรคการเมืองได้ง่ายหมดไปเช่นกัน ส่วนสาเหตุที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ตั้งพรรคการเมืองได้ง่ายนั้น น่าจะมาจากการประนีประนอมระหว่างแนวความคิดที่ต้องการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคหรือไม่สังกัดพรรค ดังจะเห็นได้จากการแก้บทบัญญัติให้ตัดมาตรา 107 (4)² ออกจากรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคน³

ฝ่ายที่เห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรสังกัดพรรคนั้นมีเหตุผล คือ

ประการแรก การให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรค ทำให้มีระเบียบวินัย การจัดตั้งรัฐบาล สามารถทำได้ง่ายกว่าการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สังกัดพรรค และรัฐบาลมีความมั่นคง

ประการที่สอง หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สังกัดพรรค การ "ขายตัว" ของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาจเกิดขึ้นทั้งพรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านคงต้องการ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังกล่าวเข้าร่วมกับฝ่ายตน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่สังกัดพรรคเหล่านี้จะสามารถต่อรองได้มาก และจะนำมาซึ่งปัญหาความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง ตัวอย่างก็เคยเกิดขึ้นในประเทศไทย

ประการที่สาม ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งแต่เดิม ซึ่งเป็นระบบเสียงข้างมากมาเป็นระบบผสมแบบเสียงข้างมากเขตละคนกับแบบบัญชีรายชื่อของ

² มาตรา 107 (4) บัญญัติว่า "บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร... (4) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียว..."

³ นันทวัฒน์ บรมนันท์. ถกรัฐธรรมนูญ 2540. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2541, หน้า165-166.

พรรคการเมือง การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองนั้นเรียกร้องให้ต้องมีพรรคการเมือง เพื่อดำเนินการแข่งขันในทางนโยบายและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครพรรคของตนเพื่อให้ประชาชน พิจารณา หากไม่บังคับให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องสังกัดพรรค การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ก็จะล้มเหลว

ส่วนฝ่ายที่เห็นว่าไม่ควรบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคนั้นมีเหตุผลดังนี้ ประการแรก การเกิดขึ้นของพรรคการเมืองเป็นเรื่องของธรรมชาติที่เกิดขึ้นเองเมื่อมี กลุ่มบุคคลที่มีความคิดเห็นต้องตรงกัน พรรคการเมืองก็จะเกิดขึ้น พรรคการเมืองไม่ควรเกิดขึ้น จากการบังคับ เพราะการบังคับไม่ได้ทำให้คนมีความคิดเห็นตรงกันได้

ประการที่สอง หากบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค สมาชิกสภาผู้ แทนราษฎรก็ต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจของพรรคการเมือง หรือ กรรมการบริหารพรรคการเมืองเพียง ไม่กี่คน ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยจะล้มเหลว การปฏิรูปทางการเมืองจะไม่เกิดขึ้น เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะไม่คำนึงถึงความต้องการของประชาชน สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรจะไม่ยึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้องเป็นธรรม แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องปฏิบัติตามมติ พรรคอย่างเคร่งครัด

ประการที่สาม การไม่บังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค ไม่ได้หมายความว่าไม่มีพรรคการเมืองประเทศต่างๆ ในโลกส่วนใหญ่ล้วนไม่บังคับให้สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร ต้องสังกัดพรรค แต่ประเทศเหล่านั้นก็มีพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง

จากข้อถกเถียงดังกล่าวข้างต้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่มีความโน้มเอียงไป ในทิศทางที่เห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรสังกัดพรรค แต่ต้องให้มีการตั้งพรรคการเมืองได้ ง่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดไม่เห็นด้วยกับนโยบายหรือการดำเนินงานของพรรคการเมือง ของตน ก็สามารถไปจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ที่มีอุดมการณ์ หรือนโยบายที่แตกต่างออกไปได้

การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับพรรคการเมืองตาม กฎหมายปัจจุบัน ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง เพื่อเป็นการพัฒนาพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งจำเป็นที่จะต้องสร้างระบบภายในพรรคการ เมืองให้มั่นคงและเข้มแข็ง โดยเฉพาะตัวสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในการ จัดระบบภายในพรรคการเมือง อีกทั้งยังจะเป็นจุดสำคัญในการสร้างพรรคให้มีความเข้มแข็ง และ เป็นที่ยอมรับต่อบุคคลทั่วไป

การที่บังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรค ส่วนหนึ่งต้องการให้สมาชิกสภาผู้ แทนราษฎรมีระเบียบวินัยแล้ว ยังเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำงานอย่างมี

ระบบ และหนึ่งในหลายระบบภายในพรรคการเมืองจะเปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมและมีบทบาท เพื่อพัฒนาตนเองเพื่อเป็นผู้นำพรรคอันเป็นโอกาสสำคัญในความก้าวหน้าทางตำแหน่งการเมืองต่อไป การที่บังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคยิ่งก่อให้เกิดผลดี ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะสมาชิกพรรคการเมือง เพราะหากพรรคการเมืองมีระบบภายในพรรคการเมืองและสร้างภาพพจน์พรรคการเมืองต่อสาธารณชน จนเป็นที่นิยมต่อประชาชนทั่วไป และเป็นพรรคการเมืองที่สร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชนจนได้ชื่อว่า เป็นพรรคการเมืองที่มีความนิยมสูงสุดในขณะนั้น จะส่งผลทำให้ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้นมีโอกาสชนะเลือกตั้งได้ จึงจำเป็นที่สมาชิกพรรคการเมืองหลังจากได้รับเลือกตั้งแล้ว จะต้องดำเนินกิจกรรมทางการเมือง โดยสร้างมาตรฐานของพรรคตนเองให้เป็นที่นิยมต่อประชาชนทั่วไป ซึ่งจะก่อให้เกิดโอกาสอันสูงในการที่จะชนะการเลือกตั้งในครั้งต่อไป

การที่บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองจึงจำเป็นในช่วงเริ่มต้น หากต่อไปมีการพัฒนาระบบการเมือง และสมาชิกพรรคการเมืองตลอดจนการสร้างความสำเร็จที่ดีต่อประชาชนเกี่ยวกับเรื่องการเมือง จนประชาชนทั่วไปเห็นถึงความสำคัญของระบบการเมืองจนทำให้ระบบพรรคการเมืองเข้มแข็ง ซึ่งตอนนั้นไม่จำเป็นต้องบังคับโดยผลของกฎหมาย ให้ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค เพราะผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเห็นถึงความได้เปรียบหากมีการเลือกตั้งโดยสังกัดพรรค ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสังกัดพรรคการเมืองโดยความสมัครใจเอง มองพื้นฐานสำคัญของพรรคการเมืองว่าจะป็นสถาบันค้ำจุนและส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยได้ดีที่สุดในภาวะทางการเมืองขณะนั้นซึ่งผ่านความล้มเหลวมา โดยส่วนหนึ่งมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่มีระเบียบวินัย เล่นการเมืองไร้กติกา จำเป็นที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะต้องหาวิธีการและองค์การมาควบคุมในเรื่องนี้ ถ้าเรามีพรรคการเมืองไม่ใช่พรรคการเมืองในรูปที่เป็นพรรคการเมือง จะต้องมีการควบคุมในทางกฎหมายและในทางรัฐธรรมนูญ ถ้าเป็นไปได้ที่จะให้หลักประกันว่าสามารถคุมระเบียบวินัยสมาชิกของพรรคได้ ถ้ามีเงื่อนไขดังกล่าวและมีมาตรการอย่างอื่นเสริมอีกให้พรรคการเมืองเป็นพื้นฐานของระบอบการเมืองในรูปประชาธิปไตยก็จะทำให้เกิดเสถียรภาพ เช่น กรณีสร้างพรรค ก็ควรที่จะให้ผู้เข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งได้จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย และการเลือกควรจะให้เลือกพรรคไม่ใช่เลือกบุคคล⁴

⁴อดุลย์ วิเชียรเจริญ. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งที่ 16/2517.

ความต้องการอีกประการหนึ่งที่เป็นความเข้มแข็งของพรรคการเมืองเพื่อจะส่งเสริมให้เกิดความมั่นคงของรัฐบาลต่อไป เพราะรัฐบาลจำเป็นต้องมีเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ความเป็นเอกภาพของสมาชิกที่สนับสนุนรัฐบาล จำต้องมีกลไกเข้ามาช่วยควบคุมอีกชั้นหนึ่ง องค์กรที่จะช่วยเสริมจุดนี้ได้คือพรรคการเมือง จำต้องมีพรรคการเมืองและพรรคการเมืองเป็นสิ่งจำเป็น และถึงเวลาแล้วที่สังคมไทยจะต้องยอมรับพรรคการเมือง เพราะฉะนั้นในแง่นี้ กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญที่นำความคิดเรื่องการบัญญัติคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดให้เป็นสมาชิกพรรคการเมือง รัฐบาลที่จะก้าวหน้ามาเป็นรัฐบาลต่อไป ตามรัฐธรรมนูญต้องมีนโยบายที่แน่นอน ต้องมีผู้สนับสนุนจึงจะมีเสถียรภาพและมั่นคงต่อไป เสียงเหล่านั้นมาจากไหน จะต้องได้มาจากพรรคการเมือง เพราะฉะนั้นพรรคการเมืองเป็นสิ่งจำเป็น⁵ การแสวงหาอำนาจทางการเมืองมีส่วนทำให้การพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทยต้องล่าช้า บุคคลจำนวนไม่น้อยไม่มีอุดมการณ์ที่จะสนับสนุนประชาธิปไตยอย่างจริงจัง แต่เกี่ยวข้องกับการเมืองเพื่อเหตุผลส่วนตัว นั่นคืออำนาจ ความ มั่นคงและเกียรติยศ การไม่มีอำนาจ และชื่อเสียงทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนที่ปรารถนาที่จะร่วมรัฐบาล เพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งทางการเมืองถึงกับมีการโยกย้ายพรรคไปเข้าพรรครัฐบาล

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ได้นำไปสู่การพยายามที่จะแก้ไขปัญหาเพื่อให้เกิดระบบระเบียบที่ดีในทางการเมืองแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในที่สุดจึงได้มีการบัญญัติเป็นกฎหมายในเรื่องคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 107 บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง...⁽⁴⁾ เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่พรรคเดียวกัน นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน

เหตุผลในการให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันควบคุมผู้แทนให้อยู่ในระเบียบวินัย และที่สำคัญระบบพรรคการเมืองถือเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประชาธิปไตย ควรส่งเสริมการเมืองระบบพรรคให้พัฒนาและมั่นคง และบุคคลที่คิดจะสมัครรับเลือกตั้งควรที่จะได้ตัดสินใจที่จะสังกัดพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใดที่มีนโยบายตรงกับผู้สมัคร และการที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทอิสระอยู่ อาจเป็นช่องทางให้ผู้ที่ไม่ปรารถนาดีต่อประชาธิปไตยยกเป็นข้ออ้างขึ้นใจมาตีได้ และการที่

⁵เกษม ศิริสัมพันธ์. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งที่ 15/ 2517, หน้า 327 - 328.

ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค โดยถือเป็นคุณสมบัติที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญจะเป็นผลดีที่จะช่วยแก้ปัญหา การไม่มีวินัย การไม่เคารพมติพรรคตลอดจนการโยกย้ายพรรค และสมาชิกสภาผู้แทนประเภทอิสระก่อให้เกิดความเข้าใจผิดระหว่างประชาชนกับรัฐบาลเสมอ แม้ปัจจุบันจะมีการพยายามที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ต้องสังกัดพรรคหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถสมัครอิสระได้ โดยไม่ต้องสังกัดพรรคการเมือง โดยให้เหตุผลว่าพรรคการเมืองของเราไม่มีความเข้มแข็งไม่มั่นคง ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจระบบพรรคการเมือง ควรเปิดโอกาสให้บุคคลผู้ไม่เลื่อมใสที่จะร่วมอุดมการณ์กับพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่ง มีโอกาสสมัครอิสระได้บ้าง ถ้าไปจำกัดเป็นการขัดกับหลักเสรีภาพ หากแต่ความจำเป็นและความเหมาะสมที่จะให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคยังคงจำเป็นอยู่ ในภาวะการเมืองในปัจจุบันที่ตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเองยังขาดระเบียบวินัย และยังเป็นการสร้างระบบที่ดีแก่พรรคการเมือง เพื่อที่จะพัฒนาเป็นพรรคการเมืองที่เข้มแข็งและประชาชนยอมรับในพรรคการเมือง ให้ความสำคัญพรรคการเมืองมากกว่าตัวผู้สมัครและความเข้มแข็งของระบบพรรคการเมือง จะมั่นคงที่สุด แม้กฎหมายจะเปิดโอกาสให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถสมัครโดยอิสระได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเอง ก็คงสังกัดพรรคเพื่อโอกาสทางการเมืองมากกว่าสมัครโดยอิสระ

การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองนั้น สำหรับในประเทศไทยแล้ว มิใช่เป็นเรื่องใหม่แต่อย่างใด เนื่องจากได้มีบทบัญญัติดังกล่าวปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2517 ซึ่งเป็นการสรุปบทเรียน จากเหตุการณ์ทางการเมืองในช่วงของการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2511

เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2511 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีได้มีการบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสมัครในนามของพรรคการเมือง และเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วก็ไม่มีข้อบังคับให้ต้องอยู่ในสังกัดของพรรคการเมืองต่อไป ทำให้การเลือกตั้งในปี พ.ศ.2512 มีการสมัครรับเลือกตั้งแบบไม่สังกัดพรรคการเมืองเป็นจำนวนมาก และผู้สมัครอิสระแบบนี้ เมื่อได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ได้มีการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองขึ้นโดยใช้ชื่อว่า พรรคอิสระ และเนื่องจากสมาชิกของพรรคมิได้มีอุดมการณ์ร่วมกันมาก่อน การรวมกลุ่มจึงทำให้เห็นได้ชัดว่า มีลักษณะเป็นพรรคเฉพาะกิจ ที่ทำการรวมกลุ่มกันเพื่อต่อรองผลประโยชน์ จนท้ายที่สุดพฤติกรรมเหล่านี้ก็ปรากฏให้เห็นผลที่ชัดเจน เพราะแม้แต่รัฐบาลที่พรรคนี้เข้าร่วมอยู่ด้วยก็ไม่อาจอดทนต่อพฤติกรรมการเรียกร้องผลประโยชน์ จนต้องมีการปฏิวัติรัฐประหารตัวเองเกิดขึ้นดังที่ได้ทราบกันโดยทั่วไปแล้ว

ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2517 จึงมีการสรุปทเรียน จากเหตุการณ์ทางการเมืองในช่วงดังกล่าว และพยายามแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวโดยกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง และการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นคุณสมบัติประการหนึ่งของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยการขาดจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นคุณสมบัติของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปด้วย

1. การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองในปัจจุบัน

ทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2511 รัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบันและกฎหมายเลือกตั้งของไทย นอกจากจะกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองแล้ว รัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบันยังได้บัญญัติไว้ในมาตรา 118(8) ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสูญเสียสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หากลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วม ของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น โดยมตินั้นกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นพ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ทั้งยังกำหนดให้การสิ้นสุดสมาชิกภาพนั้น มีผลนับแต่วันที่ลาออก หรือวันที่พรรคการเมืองมีมติ

รัฐธรรมนูญบัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ว่า หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ถูกลงมติให้ออกจากพรรคนั้นได้อุทธรณ์คัดค้านมติดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ โดยการที่จะอุทธรณ์ดังกล่าวได้นั้น รัฐธรรมนูญกำหนดประเด็นของการอุทธรณ์ไว้ด้วยว่า ต้องเป็นประเด็นที่วามติของพรรคการเมืองขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือมตินั้นขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

การที่รัฐธรรมนูญไทยนำบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของระบบพรรคการเมืองไทยมาบัญญัติไว้เป็นการแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญต้องการให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 47 อนุมาตรา 2 ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานสำหรับความเป็นพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยนั้น มีผลใช้บังคับในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง หากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัตินี้ดังกล่าว พรรคการเมืองก็ต้องคำนึงด้วยว่า ยังมีศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบในเรื่องนี้ได้อีกชั้นหนึ่ง ซึ่งทำให้พรรคการเมืองต้องให้ความสำคัญต่อบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีการขับสมาชิกพรรคประชากรไทย

2. โครงสร้างและการบริหารงานภายในพรรคการเมือง

โครงสร้างของพรรคและการบริหารงานภายในพรรคนั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นพัฒนาการที่มีความสำคัญที่สุด ที่จะมีอิทธิพลต่อระบบพรรคการเมืองของไทยในอนาคต บทบัญญัติตามมาตรา 47 วรรค 2 แห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน ซึ่งกำหนดว่า การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับของพรรคการเมือง ต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยในส่วนของหลักการพื้นฐานของการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้น ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 118(8) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับพรรคการเมือง

การที่กำหนดให้ต้องใช้หลักความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง นับเป็นก้าวสำคัญในการที่จะปลดแอกพรรคการเมืองจากการควบคุมของคนบางคน หรือกลุ่มคนเพียงไม่กี่คนภายในพรรคการเมือง อันเป็นสาเหตุแห่งปัญหาหลายประการที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม หลักความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองที่กล่าวถึงนี้ก็ยังมีได้ครอบคลุมไปถึงกิจกรรมที่สำคัญที่สุดของความเป็นพรรคการเมืองซึ่งผูกขาดการส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้ง นั่นก็คือขั้นตอนการพิจารณาว่าพรรคจะส่งบุคคลใดเข้าสมัครรับเลือกตั้ง และขั้นตอนการจัดทำบัญชีรายชื่อของบุคคลที่พรรคส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ มิได้กำหนดให้การพิจารณาว่าพรรคจะส่งบุคคลใดเข้าสมัครรับเลือกตั้ง และขั้นตอนการจัดทำบัญชีรายชื่อของบุคคลที่พรรคส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ดังกล่าวแล้วนั้น ต้องผ่านความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกพรรค หรือที่ประชุมของตัวแทนสมาชิกของพรรค ดังที่ได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้งของเยอรมัน เหตุผลของบทบัญญัติดังกล่าวนี้เป็นที่เข้าใจได้ไม่ยากนัก เพราะผู้ที่สามารถกำหนดได้ว่าใครจะเป็นผู้สมัครในนามของพรรคผู้นั้นก็คือผู้ที่มีอำนาจที่แท้จริงภายในพรรคนั่นเอง ดังนั้น หากจะให้ขั้นตอนดังกล่าวสอดคล้องกับหลักความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรค ซึ่งความหมายก็คือ ผู้ที่มีอำนาจที่แท้จริงภายในพรรคก็คือสมาชิกพรรค จึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องให้สมาชิกพรรคนั่นเองเป็นผู้เข้ามามีบทบาทชี้ขาดสำหรับเรื่องนี้

ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประกอบกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้มอบอำนาจให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้เข้ามาทำหน้าที่ดูแลในส่วนนี้ และเมื่อพิจารณาอำนาจตามกฎหมายของ คณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว ก็พอจะเกิดความอุ่นใจได้ในระดับหนึ่งว่า เรื่องที่มีความสำคัญนี้อยู่ในความดูแลของบุคคลที่เหมาะสมแล้ว

อย่างไรก็ตาม ก็ยังคงเป็นภารกิจของประชาชนอยู่นั่นเองที่จะต้องติดตามการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งนี้ต่อไป

หลักความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองนี้อาจกล่าวได้ว่าน่าจะเป็นหลักประกันที่ดีสำหรับสมาชิกพรรคการเมืองไม่ให้อยู่ภายใต้อำนาจเผด็จการของพรรค

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคการเมือง มาตรา 65 พรรคการเมืองยุบหรือเลิกเหตุดังนี้

1. มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง
2. ไม่เหลือถึง 15 คน
3. มีเหตุยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคอื่น ตามหมวด 5
4. มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ ยุบพรรคการเมือง
5. ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา (25), (26), (29), (35), (62)

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน 1 - 5 ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ปรากฏต่อนายทะเบียนเมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าเหตุดังกล่าวเกิดขึ้น กับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองได้แล้ว ให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา

ตามบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า พรรคจะยุบได้ต่อเมื่อมีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรค ความจำเป็นที่จะต้องควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มีวินัยและให้ปฏิบัติตามมติโดยพรรคการเมืองในภาวะการเมืองไทยในปัจจุบันคงจำเป็นอยู่ เพื่อสร้างระบบการเมืองแบบพรรคการเมืองให้มั่นคง จำเป็นต้องมีมาตรการดังกล่าวไว้ลงโทษแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ฝ่าฝืนมติพรรค และขาดวินัยในการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ต้องปฏิบัติตามพรรคการเมือง แต่มาตรการดังกล่าวของพรรคการเมืองในปัจจุบันได้ก่อให้เกิดปัญหาแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยที่สังกัดพรรคการเมือง เกิดผลกระทบต่อหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ให้อำนาจพรรคมากเกินไปซึ่งทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีความเป็นอิสระและต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของหัวหน้าพรรค ส่งผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิใช่ผู้แทนราษฎรของราษฎรที่แท้จริง และอำนาจพรรคอยู่เหนืออำนาจประชาชน

จากมาตรการที่สร้างขึ้นเพื่อให้พรรคการเมืองใช้ควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่พรรคการเมืองกลับนำเอามาตรการเหล่านี้ไปเป็นอาวุธในการทำลายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ทางการเมือง เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับมติพรรคหรือการกระทำอย่างอื่นของพรรคเมื่อเห็นว่าเป็นการขัดกับผลประโยชน์ของประชาชน จึงทำให้การกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องขัดกับมติพรรค อันนำไปสู่ข้ออ้างของพรรคการเมืองในการขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคการเมือง เป็นอุปสรรคสำคัญในการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทย แต่ไปขัดกับหน้าที่ของการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองจำเป็นต้องปฏิบัติตามพรรคการเมือง ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีความเป็นอิสระใด ๆ แต่ต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของนายทุนพรรค หรือหัวหน้าพรรค^๕

นักการเมืองไทยในปัจจุบัน ยังมีภาพของนักการเมืองที่แสวงหาผลประโยชน์ทางการเมือง และขาดวินัยของการเป็นสมาชิก พรรคการเมืองต้องมีมาตรการในการควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหล่านี้ให้อยู่ในระบบระเบียบของพรรคการเมือง เพื่อที่จะสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมืองอันเป็นพื้นฐานสำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตย นอกจากมาตรการของการควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองแล้ว พรรคการเมืองยังต้องมีมาตรการในการลงโทษสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ฝ่าฝืนข้อบังคับหรือมติพรรคการเมือง ซึ่งจากอดีตที่ผ่านมา มาตรการการลงโทษสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยพรรคการเมืองหลายครั้งหลายคราจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ดูแล้วไม่มีมาตรฐานที่ดีพอ จึงเป็นมาตรการที่สร้างความลำบากให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นอย่างมาก เงื่อนไขการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางประการที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริงทางการเมืองการปกครองไทย และเพื่อประโยชน์ในการบริหารประเทศได้อย่างต่อเนื่องมีลักษณะไม่เป็นประชาธิปไตยและใช้ไม่ได้ผลทำให้ประชาชนไม่สามารถแสดงเจตนารมณ์ทางการเมืองได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังนำไปสู่ปัญหาทางการเมืองที่ยุ่งยากซับซ้อนยิ่งขึ้น บางกรณีปัญหาที่ไม่ได้รับการวินิจฉัยทำให้เกิดความสับสนและไม่มีมาตรการตรวจสอบควบคุมที่ดีพอ รูปแบบการปกครองระบอบรัฐสภาของไทยภายใต้เงื่อนไขการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางประการตามรัฐธรรมนูญ

^๕โกคิน พลกุล. "อำนาจอธิปไตยของปวงชนหรือของพรรคการเมือง". มติชนรายวัน.

บางฉบับ โดยเฉพาะในส่วนเกี่ยวกับพรรคการเมืองอาจนำไปสู่การปกครองแบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง⁷

ความประสงค์ที่ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองก็เพื่อส่งเสริมให้พรรคการเมืองเข้มแข็ง สามารถที่จะกลั่นกรองบุคคลที่จะเข้าเป็นสมาชิกพรรคว่า จะต้องมีความสามารถทางการเมืองเหมือนกันจึงจะสามารถร่วมกิจกรรมทางการเมืองกันได้ อีกทั้งให้โอกาสพรรคการเมืองในการเลือกสรรสมาชิกเพื่อส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคการเมืองนั้น ความต้องการที่จะให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรค โดยมองพื้นฐานสำคัญของพรรคการเมืองว่าจะเป็นสถาบันที่ค้ำจุนและส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยได้ดีที่สุดในภาวะทางการเมืองขณะนั้นซึ่งผ่านความล้มเหลวมา โดยส่วนหนึ่งมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่มีระเบียบวินัย เล่นการเมืองไร้กฎกติกา พรรคการเมืองไม่ใช่พรรคการเมืองในรูปที่เป็นอยู่ พรรคการเมืองจะต้องมีมาตรการในทางกฎหมายและในทางรัฐธรรมนูญ ถ้าเป็นไปได้ที่จะให้หลักประกันว่าสามารถคุมระเบียบวินัยสมาชิกของพรรคได้ถ้ามีเงื่อนไขดังกล่าว และมีมาตรการอย่างอื่นเสริมอีกให้พรรคการเมืองเป็นพื้นฐานของระบอบการเมืองในรูปประชาธิปไตยก็จะทำให้เกิดเสถียรภาพ จะให้ผู้เข้ารับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งได้จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายและการเลือกควรให้เลือกพรรคไม่ใช่เลือกบุคคล⁸

ดังนั้นจึงเป็นการสมควรที่บุคคลจะสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองใดจะต้องมีอุดมการณ์ทางการเมืองที่มีความสอดคล้องกับพรรคการเมืองนั้น ๆ มาตั้งแต่เริ่มแรกก่อนที่จะตัดสินใจสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคการเมืองนั้น ๆ เพราะจะเป็นการแสดงให้เห็นถึงความมั่นคง และแนวแน่ของอุดมการณ์ทางการเมือง ว่ามีความสอดคล้องกับพรรคการเมืองนั้น และสามารถจะร่วมกิจกรรมทางการเมืองกับพรรคการเมืองนั้น ๆ ตลอดไปอันนำมาซึ่งการยอมรับพรรคการเมืองของสมาชิกผู้นั้น และจะปฏิบัติตามอุดมการณ์ นโยบาย ระเบียบวินัยของพรรคการเมืองที่ตนเองสังกัด อันนำมาซึ่งความมั่นคงและเข้มแข็งของพรรคการเมืองต่อไป แต่ในทางกลับกันถ้าสมาชิกพรรคการเมืองที่สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคไม่มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่สอดคล้อง

⁷ รัชชา ร่มรื่นสุขารมณ. "กรณีปัญหาเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย". ใน *รวมบทความวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535, หน้า 87.

⁸ อุดลย์ วิเชียรเจริญ. รายงานการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งที่ 16/2517. หน้า 19-20.

คล้อยกับพรรคการเมือง ยอมเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองก็เพียงเพื่อให้คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งครบตามที่เงื่อนไขกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น เจตนารมณ์ในการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ต้องสังกัดพรรคการเมือง เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้พรรคการเมือง ก็คงไม่บรรลุผลสมดังความมุ่งหวังแต่อย่างใด ซึ่งกรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดพรรคการเมืองเพียงเพื่อให้คุณสมบัติการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครบถูกต้องตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเท่านั้น

5.2 การกำหนดเงื่อนไขแห่งความผิดและหลักเกณฑ์ในการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิบัติตามมติพรรค

หลักเกณฑ์ในการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติตามมติพรรคหรือไม่ปฏิบัติ ด้วยความจำเป็นมากน้อยเพียงใด ซึ่งมีที่มาจากระบบของประเทศอังกฤษที่จะมีการเตือนล่วงหน้ากรณีกฎหมายที่จะเข้าสู่สภาว่ามีความสำคัญอย่างไร ระดับใด คือ⁹

1. กฎหมายธรรมดา ให้ลงคะแนนของสมาชิกเป็นไปโดยอิสระ (Free Vote) ไม่มีการบังคับใดๆ
2. กฎหมายที่มีความสำคัญถัดมา ให้ลงคะแนนตามมติพรรคแต่ไม่บังคับ
3. กฎหมายที่มีความสำคัญยิ่งขึ้น มีการบังคับให้ลงคะแนนตามมติพรรค เว้นแต่ขัดผลประโยชน์การเลือกตั้งของสมาชิกที่จะลงคะแนน

4. กฎหมายสำคัญสูงสุด บังคับให้สมาชิกทุกคนลงคะแนนตามมติพรรค

การฝ่าฝืนมติพรรคเรื่องสำคัญๆ ที่จะเป็นมูลเหตุนำไปสู่การลงมติไว้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง สำหรับพรรคการเมืองในประเทศไทย พอสรุปได้ดังนี้

เพื่อให้ทุกพรรคการเมืองถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกันจึงได้เสนอเป็นหลักเกณฑ์ดังนี้

1. มติตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคต้องปฏิบัติตามมติของพรรคอย่างเคร่งครัด เพราะถือเป็นเรื่องสำคัญและเป็นหน้าที่โดยตรงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหากมีการฝ่าฝืนมติพรรค พรรคสามารถนำมาเป็นความผิดในการขับออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

⁹"อิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับพันธะผูกพันของมติพรรค". เอกสารสัมมนาทางวิชาการ. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2542, หน้า 24-25.

2. มติเกี่ยวกับกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาล เป็นหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลที่จะต้องให้การสนับสนุนกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาล เพื่อที่รัฐบาลจะสามารถบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้ หากรัฐบาลไม่สามารถเสนอร่างกฎหมายผ่านสภาได้ รัฐบาลก็ไม่สามารถบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้ เช่นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชกำหนดที่ต้องให้สภาให้ความเห็นชอบเป็นพระราชบัญญัติ รัฐบาลจำเป็นที่จะต้องลาออกหรือยุบสภา จึงจำเป็นที่พรรคการเมืองร่วมรัฐบาลจะต้องมีมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคให้การสนับสนุนกฎหมายของรัฐบาล หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่าฝืนมติพรรค พรรคการเมืองสามารถนำมาเป็นเหตุแห่งความผิดในการขับออกจากพรรคการเมือง

3. มติเกี่ยวกับกฎหมายที่เสนอโดยพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นสมาชิกพรรค สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะสมาชิกพรรคการเมืองมีหน้าที่โดยตรงในการสนับสนุนพรรคการเมือง เมื่อพรรคการเมืองเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องให้การสนับสนุนจะฝ่าฝืนมติพรรคไม่ได้ มิฉะนั้นพรรคการเมืองจะนำมาเป็นมูลเหตุในการขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคโดยมีข้อยกเว้นว่ากฎหมายนั้นขัดต่อผลประโยชน์ประชาชนในเขตเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้คัดค้านกฎหมายฉบับนั้นในที่ประชุมพรรค และตกลงกับพรรคว่าจะไม่โหวตสนับสนุนโดยดออกเสียง แม้ว่าจะตกลงกับพรรคไม่ได้ก็สามารถฝ่าฝืนมติพรรคได้ หากกฎหมายฉบับนี้ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องนโยบายของพรรคที่เคยแถลงไว้เมื่อครั้งรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

4. มติเกี่ยวกับกฎหมายที่เสนอโดยพรรคร่วมรัฐบาล พรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลจะต้องให้การสนับสนุนซึ่งกันและกันในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เช่น กรณีพรรคร่วมรัฐบาลอื่นเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภา และคณะกรรมการประสานงานร่วมรัฐบาล (วิป) มีมติสนับสนุน โดยวิปได้แจ้งต่อที่ประชุมของพรรคได้รับทราบแล้วและพรรคมีมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคสนับสนุน โดยที่กฎหมายฉบับนี้มีส่วนในการสนับสนุนนโยบายของพรรคการเมืองที่ให้การสนับสนุนในฐานะพรรคร่วมรัฐบาลสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค จะต้องให้การสนับสนุน หากฝ่าฝืนมติพรรคจะเป็นมูลเหตุในการขับออกจากพรรคการเมือง

5. การฝ่าฝืนมติพรรคเรื่องญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล เป็นหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านที่จะต้องควบคุมรัฐบาลโดยมาตรการสำคัญ คือ ญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลทั้งคณะหรือรายบุคคล ซึ่งพรรคการเมืองฝ่ายค้านจะพิจารณาร่วมกัน หากว่าตกลงที่ยื่นญัตติแล้วต้องมีเสียงรับรองญัตติไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ซึ่งพรรคการเมืองฝ่ายค้านจะต้องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคโหวต

ไม่ให้วางใจรัฐบาลซึ่งหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคฝ่ายฉันทิพรรค เช่น ถอนชื่อออกจากญัตติ หรือโหวตตามที่พรรคมีมติ พรรคการเมืองจะนำมาเป็นเหตุแห่งความผิดที่จะลงมติให้ออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองก็ได้¹⁰

กระบวนการและวิธีการลงมติให้สมาชิกเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพื่อไม่ให้มีขั้นตอนการขั้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคการเมืองที่แตกต่างกันออกไปของแต่ละพรรคการเมือง ซึ่งในปัจจุบันพรรคการเมืองบางพรรคมีขั้นตอนและวิธีการขั้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคง่ายมาก โดยใช้วิธีการแจ้งข้อกล่าวหาในการประชุมร่วมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการบริหารพรรค ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถแสวงหาพยานหลักฐานมาหักล้างข้อกล่าวหาในขณะนั้น เพราะการแสวงหาพยานหลักฐานจำเป็นต้องอาศัยระยะเวลา เมื่อแจ้งข้อกล่าวหาแล้วก็ใช้มติของการประชุมร่วมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการบริหารพรรคจำนวนสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการบริหารของพรรคทั้งหมดก็จะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคอันนำไปสู่การพ้นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นลักษณะการขั้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคใช้วิธีการวาระเดียว ซึ่งจะเป็นการไม่ก่อให้เกิดความโปร่งใสและชอบธรรมแก่พรรคการเมืองเอง และยังทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกขั้บออกไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงจำเป็นที่จะมีเงื่อนไขและวิธีการที่กำหนดชัดเจนในเรื่องขั้นตอนการขั้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคภายหลังจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอันเป็นมูลเหตุไปสู่การลงมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคได้

มาตรการลงมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคเป็นสิทธิของแต่ละพรรคการเมืองเมื่อปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระทำการขั้มติพรรค หรือกระทำการใดๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ว่าสามารถเป็นมูลเหตุนำไปสู่ขั้นตอนในการลงมติให้สมาชิกออกจากพรรคการเมืองให้มีขั้นตอนชัดเจน เพื่อป้องกันการกลั่นแกล้งจากพรรคการเมืองที่มักจะใช้การขั้ขั้นตอนที่สามารถตรวจสอบได้และจะใช้วิธีการขั้บออกจากการเป็นสมาชิกพรรคแบบวาระเดียว ซึ่งการกำหนดขั้นตอนการขั้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองจะต้องกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมือง เพื่อที่จะให้พรรคการเมืองทุกพรรคการเมือง

¹⁰ยูทหนา ศรีตะบุตร. ปัญหาเกี่ยวกับการพ้นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร : ศึกษากรณีการถูกขั้บออกจากพรรคการเมือง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสุโขทัย, 2540, หน้า 201-202.

จะได้กำหนดขั้นตอนการลงมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคเหมือนกัน ซึ่งขั้นตอนการลงมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรค ขอเสนอในรูปแบบดังต่อไปนี้

1. จะต้องมีการคณะกรรมการสอบสวนกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดต่อพรรคการเมือง โดยหัวหน้าพรรคการเมืองตั้งขึ้นมาเพื่อสอบสวนหาข้อเท็จจริงซึ่งมีประมาณ 3 คน มีหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริงต่างๆ เพื่อจะได้ทราบถึงข้อเท็จจริง เมื่อข้อเท็จจริงเป็นอันยุติแล้ว คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงไม่มีอำนาจลงโทษสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกกล่าวหา แต่จะต้องรายงานข้อเท็จจริงโดยสรุปประเด็นแห่งปัญหาและสรุปความเป็นของคณะกรรมการสอบสวน แล้วรายงานต่อที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรค และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคเพื่อวินิจฉัยต่อไป

2. จะต้องแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงข้อกล่าวหา เมื่อปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคกระทำความผิดอันเป็นมูลเหตุนำไปสู่การขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคการเมือง จะต้องมีการกล่าวโทษว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนนั้นกระทำความผิดต่อพรรคการเมือง โดยสมาชิกพรรคจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน จะลงชื่อร่วมกันกล่าวโทษต่อหัวหน้าพรรคว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคกระทำความผิดหรือหัวหน้าพรรคจะกล่าวโทษเองก็ได้ ต่อจากนั้นหัวหน้าพรรคจะตั้งคณะกรรมการขึ้นมาสอบสวนข้อเท็จจริงประมาณ 3 คน แล้วคณะกรรมการจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ถูกกล่าวหา เพื่อจะได้ชี้แจงข้อกล่าวหาต่อไปโดยคณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสารจากผู้กล่าวหาและตัวผู้ถูกกล่าวหามาสอบสวนได้

3. เปิดโอกาสให้ชี้แจงข้อกล่าวหา เมื่อคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงได้รับข้อกล่าวหาจากหัวหน้าพรรคแล้วจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงข้อกล่าวหา เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ถูกกล่าวหา ได้มีโอกาสรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อใช้ในการชี้แจงข้อกล่าวหา โดยจะต้องชี้แจงข้อกล่าวหาภายในเจ็ดวันนับแต่ได้รับแจ้งข้อกล่าวหา หากไม่สามารถที่จะชี้แจงแสดงหลักฐานเพื่อหักล้างข้อกล่าวหาทันภายในระยะเวลาดังกล่าวก็สามารถขอเลื่อนการชี้แจงไปได้ 2 ครั้งๆ ละไม่เกินเจ็ดวัน

4. คณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรควินิจฉัยในข้อกล่าวหาเสร็จแล้วต้องแจ้งที่ประชุมใหญ่ของพรรค เมื่อคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงที่มีการกล่าวหาว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระทำความผิดต่อพรรคการเมือง สอบสวนเสร็จแล้วคณะกรรมการไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยลงโทษหรือยกข้อกล่าวหา คณะกรรมการทำได้แต่เพียงสรุปปัญหาในประเด็นต่างๆ แล้วทำความเข้าใจ ต่อจากนั้นต้องเสนอต่อที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรค และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคทั้งหมดเพื่อวินิจฉัย หากที่ประชุมร่วมวินิจฉัยว่าข้อ

กล่าวหาไม่มีมูล ก็สามารถยกเลิกข้อกล่าวหาได้เลย แต่หากเห็นว่ากระทำความจริงและที่ประชุมมีมติไม่น้อยกว่าสามในสี่ของคณะกรรมการบริหารและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดของพรรคให้ขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนนั้นออกจากการเป็นสมาชิกพรรค สมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกกล่าวหาคนนั้นก็ยังไม่สิ้นสุดไป จนกว่าที่ประชุมของคณะกรรมการบริหารและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคจะเสนอให้ที่ประชุมใหญ่ของพรรคเห็นชอบด้วยกับมติดังกล่าว ด้วยคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้เข้าร่วมในการประชุมใหญ่ของพรรค หากที่ประชุมใหญ่ของพรรคเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลเป็นอันว่าข้อกล่าวหาตกไป

จากที่กล่าวมาถึงเงื่อนไขของความผิดที่เป็นมูลเหตุนำไปสู่การขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรค และขั้นตอนการขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคการเมือง ซึ่งจะต้องมีหลักเกณฑ์แน่นอนและชัดเจน และจะต้องกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองต่างๆ จะได้กำหนดเหมือนกัน และที่สำคัญจะได้มีระบบที่ตรวจสอบได้ว่าพรรคการเมืองได้ดำเนินตามขั้นตอนกฎหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ อีกทั้งยังเป็นการสร้างความเป็นธรรมให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้กล่าวหาในการพิจารณาข้อกล่าวหา และยังสร้างความชอบธรรมให้แก่พรรคการเมืองที่ขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคด้วย หากดำเนินการพิจารณาตามที่กำหนดไว้

5.3 มาตรการลงโทษที่เหมาะสมของพรรคการเมือง

ในการควบคุมสมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองมีขั้นตอนและกระบวนการ ซึ่งการลงโทษอย่างไรจึงจะเหมาะสมกับสมาชิกผู้นั้น ย่อมต้องขึ้นต่อข้อเท็จจริงเป็นเรื่องไป ในส่วนของความหนักเบาในแต่ละข้อหาความผิด ซึ่งโทษที่รุนแรงที่สุดก็คือการลงมติให้พ้นจากพรรคการเมือง ส่งผลต่อสมาชิกผู้นั้น และอาจจะเป็นการกำหนดชีวิตหรืออนาคตทางการเมืองของสมาชิกผู้นั้นด้วย โดยให้พรรคการเมืองพิจารณาโทษดังนี้ก่อนจะพิจารณาให้พ้นจากสมาชิกพรรค คือ การว่ากล่าวตักเตือน ภาคทัณฑ์ หรือระงับการปฏิบัติงานของพรรค

พรรคการเมืองเห็นว่าผู้ใดผิด ก็จะต้องมีการว่ากล่าวตักเตือนสมาชิกก่อน โดยการลงโทษขั้นต้นเพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนนั้นกลับตัวประพฤติตนเป็นคนดี เมื่อมีการตักเตือนแล้วยังปฏิบัติอีก ก็ให้โทษภาคทัณฑ์ ถ้าทำผิดครั้งต่อไปให้โทษขึ้นเด็ดขาด หรือให้ระงับการปฏิบัติงานของพรรค

การควบคุมสมาชิกพรรคโดยการระงับการปฏิบัติงานของพรรค อาจดำเนินการโดยวิธีการเหล่านี้

ก. ดัดสิทธิบางประการโดยไม่ให้การสนับสนุนบทบาททางการเมือง

ในทางการเมืองคงปฏิเสธไม่ได้ว่าสมาชิกเมื่อเข้าสู่เส้นทางทางการเมือง ก็ย่อมไม่พ้นในการมีโอกาสเป็นตัวแทนพรรคการเมืองในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อมีโอกาสได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็ย่อมมีบทบาททางการเมืองอันนำไปสู่การเติบโตทางการเมือง ซึ่งจะมีการพัฒนาจากการเป็นสมาชิกในระดับทั่วไปจนไปสู่ตำแหน่งสำคัญของพรรคและเป็นผู้นำทางการเมืองของพรรคต่อไป แต่ทั้งนี้การที่จะมีโอกาสเติบโตทางการเมืองหรือไม่ ส่วนหนึ่งจะต้องได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมือง เพราะในระบบพรรคการเมืองการที่จะเป็นตัวแทนพรรคการเมืองเพื่อไปดำเนินการให้แก่พรรคการเมืองในฐานะสมาชิกพรรค และเป็นโอกาสที่จะได้แสดงผลงานความสามารถส่วนตัวเพื่อการเติบโตทางการเมือง หรือแม้แต่เป็นตัวแทนพรรคการเมืองไปดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะต้องได้รับความเห็นชอบจากพรรคการเมือง¹¹

จะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทและเติบโตทางการเมืองได้ แต่ทั้งนี้การที่พรรคการเมืองจะสนับสนุนสมาชิกคนใดในทางการเมือง พรรคการเมืองจะต้องดูเงื่อนไขหลายอย่าง และส่วนหนึ่งจะดูถึงวินัยสมาชิกคนนั้นว่ามีความจงรักภักดีต่อพรรคหรือปฏิบัติตามมติพรรคหรือไม่ ถ้าหากสมาชิกพรรคขาดเงื่อนไขแล้ว พรรคการเมืองจะไม่ส่งเสริมทางการเมืองอย่างแน่นอน

ข. ไม่แต่งตั้งดำรงตำแหน่งทางการเมือง

เมื่อพรรคการเมืองใดได้เข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาล จำเป็นที่จะต้องมีเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลสนับสนุนรัฐบาลเกินกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดของสภาฯ ซึ่งหลักการจัดตั้งรัฐบาลจะมีการจัดสรรโควตาตำแหน่งทางการเมืองให้แก่พรรคร่วมรัฐบาลมากขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมือง ตำแหน่งทางการเมืองในรัฐบาลจึงมีตำแหน่งสำคัญๆ เช่น ตำแหน่งรัฐมนตรี เลขานุการรัฐมนตรี ที่ปรึกษารัฐมนตรี ซึ่งตำแหน่งเหล่านี้มีความสำคัญต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการมีโอกาสที่จะเติบโตทางการเมืองและแสดงบทบาทสำคัญในฐานะผู้กำกับนโยบายของฝ่ายบริหารสามารถใช้ตำแหน่งทางการเมืองนี้สร้างบทบาทและชื่อเสียงให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อีกทั้งยังเป็นการเสริมสร้างบทบาทและบารมีทางการเมือง เพื่อเป็นการสร้างโอกาสในการดำรง

¹¹ หมวด 9 ข้อบังคับพรรคประชาธิปไตย ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1 พุทธศักราช 2532

ตำแหน่งที่สูงขึ้นไป จึงเป็นธรรมดาที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปเมื่อมีโอกาสอยากจะไปทำหน้าที่กำกับนโยบายของฝ่ายบริหารในฐานะรัฐมนตรี แต่การที่จะมีโอกาสหรือไม่ เงื่อนไขสำคัญขึ้นอยู่กับพรรคการเมืองจะเป็นผู้พิจารณาจากประสบการณ์ทางการเมือง ความรู้ความสามารถแล้ว พรรคการเมืองโดยทั่วไปอาจมีเงื่อนไขเพิ่มขึ้นมาในการพิจารณาบุคคลไปดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี เช่น ความจงรักภักดีต่อพรรค การปฏิบัติตามมติพรรค หรือข้อบังคับพรรค ซึ่งพรรคการเมืองจะพิจารณาว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใด แม้มีคุณสมบัติครบพร้อมที่จะไปทำงานในคณะรัฐมนตรีเหมือนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกหลายคนที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองและพรรคการเมือง ได้เลือกที่จะให้ไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในโควตาของพรรค หากแต่ มักทำตัวเป็นปฏิปักษ์กับพรรค เช่น ขอบฝ่าฝืนข้อบังคับพรรค มีพฤติกรรมที่ขอบสร้างความแตกแยกให้แก่สมาชิกภายในพรรคการเมือง พรรคการเมืองก็สามารถใช้เงื่อนไขเหล่านี้ในการควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนนั้น ไม่ให้มีโอกาสเติบโตทางการเมือง โดยไม่แต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีหรือตำแหน่งอื่นๆ ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งที่สามารถใช้เป็นมาตรการในการควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองได้

ค. ไม่แต่งตั้งเป็นตัวแทนพรรคการเมืองในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เงื่อนไขสำคัญของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องสังกัดพรรคการเมืองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2534 มาตรา 107 "บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง (4) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง แต่เพียงพรรคเดี่ยวนับแต่วันสมัครรับเลือกตั้งและติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน"

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดเป็นเงื่อนไขให้โอกาสแก่พรรคการเมืองในการคัดเลือกตัวแทนของพรรคในการสมัครรับเลือกตั้ง แสดงให้เห็นบทบาทของพรรคการเมืองในการเลือกผู้สมัครในนามของพรรค ซึ่งถ้าหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดประพฤติปฏิบัติตัวเป็นปฏิปักษ์กับพรรคการเมือง พรรคการเมืองเองก็มีมาตรการที่ตอบโต้ โดยการไม่ส่งลงสมัครในนามของพรรคการเมืองนั้น และหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดไม่สามารถทำงานทางการเมืองร่วมกับพรรคการเมืองอื่นๆ อีกเลย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนนั้นจะหมดโอกาสทางการเมือง เพราะจะไม่สามารถสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยเหตุผลไม่มีพรรคการเมืองสังกัด และเงื่อนไขสำคัญๆของพรรคการเมืองในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องคำนึงถึงปัญหาภายในพรรคการเมืองว่า เมื่อบุคคลที่พรรคการเมืองคัดเลือกลงสมัครรับเลือกตั้ง เมื่อได้รับเลือกตั้งมาแล้ว จะสร้างปัญหาให้เกิดภายในพรรคหรือไม่ หรือแม้กระทั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีปัญหาทาง

การเมืองกับพรรคการเมืองในปัจจุบันนั้น และถ้าหากมีการเลือกตั้งในครั้งต่อไปพรรคการเมืองก็จะมีมาตรการที่ตอบโต้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคือการไม่ส่งลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค

ง. ไม่รับรองในการให้เสนอกฎหมาย

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาททางด้านนิติบัญญัติคือการเสนอร่างกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้สภาพิจารณาเป็นกฎหมายมีผลใช้บังคับต่อไป การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดมีบทบาทในการเสนอร่างกฎหมายที่กล่าวมาจะทำให้มีผลต่อการพัฒนาบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนนั้น อีกทั้งเป็นการสร้างผลงานให้แก่ท้องถิ่นที่เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนนั้น ทำให้มีโอกาสในการสร้างคะแนนนิยมและส่งผลให้มีโอกาสชนะเลือกตั้งในครั้งต่อไป ซึ่งการเสนอร่างกฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าวนี้นักการเมืองจะต้องขออนุญาตจากพรรคการเมืองสังกัดเพราะเงื่อนไขสำคัญที่กำหนดให้รัฐธรรมนูญในการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 196 วรรคสอง "การเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำได้ต่อเมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้และต้องมีสมาชิกผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 20 คนรับรอง" การเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ของสมาชิกผู้แทนราษฎร ถ้าพรรคการเมืองไม่มีมติให้เสนอ หากพรรคการเมืองไม่ให้ความร่วมมือในการสนับสนุนและอนุญาตให้เสนอร่างพระราชบัญญัติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่สามารถที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติ ได้อันเป็นหนทางที่ตัดโอกาสในการสร้างบทบาทและผลงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

จ. ไม่สนับสนุนให้อภิปรายในสภาผู้แทนราษฎร

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรการแสดงความคิดเห็นหรืออภิปรายในสภา เป็นเอกสิทธิ์สามารถที่จะทำได้ อีกทั้งเป็นการเปิดโอกาสในการแสดงบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้มีโอกาสในการอภิปรายในสภาด้วย แต่ทั้งนี้ด้วยจำนวนสมาชิกผู้แทนราษฎรที่มีจำนวนมากและระยะเวลาในการอภิปรายแต่ละประเด็นในการประชุมสภา คงไม่มีเพียงพอสำหรับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดของสภาอภิปรายได้ในทุก ๆ เรื่อง จึงเป็นปกติที่ในแต่ละเรื่องที่กำลังพิจารณาให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนที่มีโอกาสเป็นตัวแทนประชาชนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีโอกาสอภิปราย จึงทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ของสภาต้องการใช้โอกาสนี้

แต่ในทางปฏิบัติจริง ก่อนที่จะมีการประชุมเรื่องใดที่สำคัญและมีการถ่ายถอดการประชุมมักจะมีการกำหนดถึงตัวบุคคลในการที่จะอภิปรายในพรรคการเมืองของแต่ละพรรค¹²

จากการกำหนดเช่นนี้ ทำให้พรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญในการกำหนดถึงตัวบุคคลที่เป็นสมาชิกผู้แทนราษฎรของพรรค ในการที่จะอภิปรายในสภาและขณะเดียวกันพรรคการเมืองก็สามารถที่จะไม่กำหนดตัวบุคคลที่พรรคเห็นว่าไม่ควรที่จะให้อภิปรายในสภา

โดยปกติหากสมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่เคยได้รับอนุญาตจากพรรคให้พูดในสภา ซึ่งโดยทั่วไปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิพูดในสภาและปราศัยในที่ชุมชนร่วมรณรงค์หาเสียง ปกติจะมีบทบาททางการเมืองเป็นการพูดในสภาและปราศัยในที่ชุมชนร่วมรณรงค์หาเสียง หากถูกจำกัดบทบาทในสภา จะไม่สามารถเติบโตทางการเมืองได้

จากบทบาทของพรรคการเมืองดังกล่าวในการให้พรรคให้กรณีเช่นนี้เป็นมาตรการในการควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคที่ขอบฝ่าฝืนมติและข้อบังคับของพรรค ด้วยการไม่มีโอกาสในการแสดงบทบาททางการเมือง โดยไม่ส่งชื่อให้ประธานสภาในการอภิปรายในเรื่องสำคัญ ซึ่งจะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนนั้นไม่มีโอกาสเติบโตทางการเมือง ซึ่งมาตรการเช่นนี้เป็นมาตรการที่พรรคการเมืองสามารถใช้ควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ขอบฝ่าฝืนและข้อบังคับพรรค เมื่อครบวาระระยะเวลาการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนนั้นถ้าเห็นว่าคุณสมบัติของตนไม่ตรงกับอุดมการณ์พรรคการเมืองที่สังกัดในปัจจุบัน ซึ่งทำให้เกิดปัญหาที่สามารถเปลี่ยนไปอยู่กับพรรคการเมืองอื่นที่เห็นว่าคุณสมบัติของตนไม่ตรงกับอุดมการณ์พรรคการเมืองที่สังกัดในปัจจุบัน ซึ่งทำให้เกิดปัญหาที่สามารถเปลี่ยนไปอยู่กับพรรคการเมืองอื่นที่เห็นว่าคุณสมบัติเหมือนกัน

¹²กนก วงษ์ตระหง่าน. การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2530, หน้า 278.

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และระบบรัฐสภาแบบสองสภาของประเทศไทยนั้น พรรคการเมืองเป็นสถาบันสำคัญเคียงคู่ไปกับการปกครองระบอบนี้ พรรคการเมืองเป็นกลไกสำคัญ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยเท่านั้นที่ย่อมให้มีการตั้งพรรคการเมืองได้หลายพรรค รัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2541 ได้บัญญัติถึงเรื่องการตั้งพรรคการเมืองให้กระทำได้ง่าย แต่ไม่ก่อให้เกิดการไร้เสถียรภาพของรัฐสภาและรัฐบาล ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 328 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร 2540 และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง 2541 นั้น สาเหตุแห่งการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ตั้งพรรคการเมืองได้ง่ายนั้น น่าจะมาจากแนวคิดที่ต้องการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง ซึ่งแนวคิดนี้แบ่งเป็นสองแนวทาง

แนวทางแรกเห็นว่าควรจะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมือง โดยมีเหตุผลสนับสนุน กล่าวคือต้องการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรค เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย ส่งผลต่อการจัดตั้งรัฐบาลทำได้อย่างขึ้น และหากไม่สังกัดพรรคการเมืองก็อาจเกิดปัญหา "การขายตัว" ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล นำมาซึ่งการไร้เสถียรภาพทางการเมืองเช่นในอดีตของระบบการเมืองไทย

แนวทางที่สอง เห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ควรต้องสังกัดพรรคการเมือง โดยมีเหตุผลสนับสนุนคือ การให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคจะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นถูกครอบงำจากพรรคการเมือง ซึ่งสภาพความเป็นจริงแล้ว เมื่อบุคคลใดๆ ก็ตามย่อมมีสิทธิเสรีภาพโดยอิสระภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน ดังนั้นการจะบังคับให้ผู้หนึ่งผู้ใดต้องสังกัดพรรคการเมืองจึงเป็นการบีบบังคับโดยอำนาจรัฐ โดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ ซึ่งในประเทศเสรีประชาธิปไตยหรือประเทศที่ปกครองของระบอบอื่นในโลกก็ได้บังคับสมาชิกให้ต้องสังกัดพรรค

ปัญหาดังกล่าวจึงนำไปสู่การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่อาจดำเนินการได้โดยอิสระ เนื่องจากถูกครอบงำทางการเมืองโดยระบบพรรคการเมืองจากการที่ผู้เขียนได้ทำการศึกษาค้นคว้าถึงเรื่องความเป็นอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการปฏิบัติหน้าที่กับมติของพรรคการเมืองนี้ ปัญหาในทางปฏิบัติมีเส้นแบ่งระหว่างการกระทำ

อย่างไรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับพรรคการเมืองที่ตนสังกัดนั้น จะเป็นการกระทำที่เรียกว่า เป็นความผิดถึงขั้นต้องถูกลงโทษซึ่งอาจร้ายแรงจนนำไปสู่การพ้นจากสมาชิกภาพ และกระบวนการ การสอบสวนหรือการลงมติของสมาชิกพรรคการเมืองอันมีผลร้ายต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นั้น จะดำเนินไปด้วยความถูกต้อง เหมาะสม และเกิดความเป็นธรรมแก่สมาชิกสภาผู้แทน ฉะนั้น จึงเป็นสิ่งสำคัญและเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อระบบพรรคการเมืองและระบอบการปกครองแบบ ประชาธิปไตย การดำเนินการของพรรคการเมืองอาจทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกิดการขาด ความเป็นอิสระในการตัดสินใจ แต่ทั้งนี้ทุกสิ่งทุกอย่างจะต้องมีกฎ กติกา และบุคคลผู้อยู่ในกิจ กรรมนั้นจะต้องให้ความสำคัญต่อกฎ กติกานั้นๆ มิฉะนั้นก็จะเท่ากับว่าพรรคการเมืองนั้นจะเป็น ตัวแปรให้เกิดการต่อต้าน ไม่อยู่ภายใต้กติกา จนในที่สุดก็จะเป็นไม่สามารถควบคุมสมาชิกได้ ซึ่งสิ่งนี้ ถือเป็นเรื่องยาก

กฎ กติกา ของพรรคการเมืองนั้นก็คือ กฎ และข้อบังคับ รวมทั้งมติต่างๆ ของพรรคการเมืองด้วย ผู้เขียนเห็นว่าการจะแก้ไขสิ่งดังกล่าวได้อย่างถูกต้อง ตรงกับปัญหามากที่สุดนั้น อยู่ที่ตัว ของกฎ และข้อบังคับของพรรคการเมืองนั้นๆ ที่ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ โดยจะต้องมีความ ยืดหยุ่น และในขณะเดียวกันก็ต้องมีมาตรการที่สามารถบังคับได้ ดังนั้นจึงเห็นว่าควรจะได้ทำ การแก้ไขกฎ ข้อบังคับของพรรคการเมืองให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ให้มีความยืดหยุ่น โดยมีให้ ไปตัดสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็จะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีอิสระ และอยู่ ภายใต้กติกาอันเดียวกัน

มาตรการลงโทษที่เหมาะสมของพรรคการเมืองกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็น สมาชิกพรรคการเมือง ดังที่ได้นำเสนอตั้งกล่าวแล้ว ไม่ว่าจะเป็มาตรการในการลงโทษตัดสิทธิ์ บางประการโดยไม่ให้การสนับสนุนบทบาททางการเมืองที่ดี การไม่แต่งตั้งดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ดี หรือแม้แต่การไม่แต่งตั้งเป็นตัวแทนพรรคการเมืองในการรับสมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรที่ดี ล้วนแล้วแต่เป็นมาตรการลงโทษ เป็นการตอบโต้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ตนสังกัดพรรคการเมืองนั้นๆ ซึ่งเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกลงโทษจากพรรคการเมืองดัง กล่าวแล้ว ในทางความเป็นจริงสมาชิกผู้นั้นแทบจะต้องถือได้ว่าหมดอนาคตทางการเมืองก็ว่าได้ เพราะหากถูกลงโทษจากพรรคโดยถูกขับออกจากพรรคซึ่งถือเป็นโทษที่รุนแรงที่สุด ก็จะส่งผลต่อ สถานะของการเป็นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย

อย่างไรก็ตามในภาวะการเมืองไทยในปัจจุบัน มีความจำเป็นที่จะต้องให้พรรคการเมือง ควบคุมวินัยของสมาชิกพรรค ซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนาระบบพรรคการเมือง ซึ่งพรรคการเมืองมีมาตรการหลายประการในการควบคุมสมาชิกพรรค และมาตรการขั้นรุนแรงที่สุดคือการลง

มติให้ออกจากพรรคการเมือง เมื่อพรรคการเมืองนั้นเห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระทำ ความผิดอย่างร้ายแรงต่อพรรคการเมือง แต่เพื่อป้องกันพรรคการเมืองใช้มาตรการเช่นนี้ไปในทางที่ไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อการกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแม้ จะขัดต่อมติพรรคแต่เป็นการรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ ควรที่จะได้รับความเป็นธรรม และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการปฏิบัติตัวในฐานะสมาชิกพรรค การเมือง และยังเป็นการสร้างความชอบธรรมให้แก่พรรคการเมืองในการขับสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรออกจากพรรค จำเป็นที่จะต้องกำหนดถึงการฝ่าฝืนต่อมติพรรคการเมืองเรื่องใด มีความ สำคัญเพียงใด ถึงจะถือเป็นมูลเหตุนำไปสู่การพิจารณาลงโทษสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ออก จากพรรค ซึ่งจะต้องกำหนดไว้ในกฎหมายพรรคการเมืองเนื่องจากจะต้องบัญญัติไว้เป็นบรรทัด ฐานเดียวกับของแต่ละพรรคการเมืองจะพึงปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งนี้กระบวนการการควบคุม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว ต้องมีความเหมาะสม และเป็นธรรมแก่สมาชิกพรรคนั้นๆ ด้วย มิใช่เกิดจากเหตุผลส่วนตัวอันเป็นอคติของพรรค ก็จะทำให้กระบวนการหรือการดำเนินงานของ พรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคดำเนินไปด้วยดี ส่งผลให้ พรรคการเมืองและระบอบประชาธิปไตยเข้มแข็ง

จากการศึกษากรณีการควบคุมสมาชิกพรรคและพรรคการเมือง ซึ่งมีความสัมพันธ์กัน อย่างมากในกฎหมาย กล่าวคือเมื่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการ เมือง บังคับให้สมาชิกพรรคการเมืองต้องสังกัดพรรคการเมืองนั้น ก่อให้เกิดทั้งผลดีและผลเสียใน ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย พรรคการเมืองจะต้องควบคุมสมาชิกพรรคให้มีวินัยและ ปฏิบัติตามมติของพรรคเพื่อสร้างระบบพรรคการเมืองให้มั่นคง ซึ่งวินัยและมติของพรรคการเมือง ก่อให้เกิดปัญหาแก่สมาชิกพรรค หากพรรคการเมืองนำเอามาตรการต่าง ๆ ซึ่งเป็นมติส่วนใหญ่ ของพรรคมาใช้ควบคุมสมาชิก ก็จะเสมือนกับเป็นอาวุธในการทำลายสมาชิกพรรค ซึ่งมาตรการที่ ถือว่าเป็นบทลงโทษที่รุนแรงได้แก่การลงมติให้พ้นจากสมาชิกพรรค ถือเป็นอุปสรรคในการดำเนิน การด้านการเมืองของสมาชิกพรรค และเป็นอุปสรรคในการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ด้วย เนื่องจากขาดความเป็นอิสระ และถูกครอบงำโดยพรรคการเมืองซึ่งก็ได้แก่ หัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรค และรวมถึงนายทุนของพรรคด้วย ในขณะที่เดียวกันหากพรรคการเมือง ปราศจากกฎ ข้อบังคับ และวินัยของพรรคแล้ว ย่อมไม่สามารถที่จะพัฒนาพรรคการเมืองให้มี ความมั่นคง เข้มแข็งและเป็นทางเลือกของประชาชนได้

ผู้เขียนเห็นควรมีให้มีแนวทางแก้ไข โดยกำหนดให้ความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่าง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับพรรคการเมืองไว้คงเดิม คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค

หากพรรคมีมติให้พ้นจากสมาชิกพรรค สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงพรรคต้องแก้ไขข้อบังคับพรรคการเมือง ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับตรงไหนของพรรคการเมืองที่มีลักษณะเป็นเผด็จการ ไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขโดยมติข้อบังคับไหนที่สมควรจะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระ เช่นการเลือกนายกฯ ควรให้อิสระ ข้อบังคับพรรคข้อไหนไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญก็ควรแก้ไข

กำหนดวิธีการกระบวนการในการลงมติในการให้สมาชิกพ้นจากสมาชิกภาพก็ควรกำหนดให้ชัด มีขั้นตอน มีกระบวนการที่ตรวจสอบได้ โดยก่อนจะให้พ้นจากสมาชิกพรรค ให้ใช้โทษว่ากล่าวตักเตือน ภาคทัณฑ์ หรือระงับการปฏิบัติหน้าที่ของพรรค ตัดสิทธิ์บางประการ ไม่ส่งสมัครรับเลือกตั้งในคราวต่อไป ไม่รับรองในการให้เสนอกฎหมาย ไม่สนับสนุนให้อภิปรายในสภาผู้แทนราษฎร

จะต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นหลักของการที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามมติของพรรคการเมืองนั้นจะต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นหลักของการที่จะเลือกบุคคลใดดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จะต้องกระทำโดยเปิดเผย และจะต้องไม่อยู่ในอาณัติใดๆ โดยจะต้องทำหน้าที่โดยอิสระไม่ผูกพันมติใดๆ ของพรรค ข้อกำหนดดังกล่าวคือ การเลือกนายกรัฐมนตรีจะต้องไม่อยู่ในอิทธิพลของพรรค ต้องมีอิสระจะเลือกใครเป็นนายกรัฐมนตรีก็ได้ เพราะจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนของปวงชนชาวไทย ถ้าจะให้สมาชิกมีอิสระ พรรคการเมืองก็ต้องแก้ไขข้อบังคับพรรค ว่าด้วยการเลือกนายกรัฐมนตรี พรรคจะลงมติบังคับสมาชิกไม่ได้ ถ้าแต่ละพรรคไม่ยอมแก้ไขข้อบังคับพรรค แล้วไปลงมติไล่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรค ถ้าไปโหวตลงมติเลือกนายกโดยอิสระ และไล่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรค เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญก็ถือว่าขัดตามมาตรา 47 วรรคสาม ถ้าเห็นว่ามีมติพรรคใช้ไม่ได้ ขัดต่อสถานะการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนของปวงชนชาวไทย และขัดต่อหลักในการปกครองระบอบประชาธิปไตย และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นก็จะต้องหาพรรคใหม่ภายใน 30 วัน และจะถือว่าพรรคการเมืองที่ไล่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญด้วย เพราะรัฐธรรมนูญบอกว่าให้ลงมติโดยอิสระแต่พรรคไม่ยอมแก้ไขข้อบังคับพรรค

ในกรณีนี้ถ้าจะให้ถูกต้องต่อหลักการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้ทำหน้าที่โดยอิสระ ต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติตามมติที่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคตามลำดับความสำคัญ คือ

1. กฎหมายธรรมดาให้สมาชิกลงคะแนนโดยอิสระ
2. กฎหมายที่มีความสำคัญถัดมาให้ลงมติตามมติ แต่ไม่บังคับ

3. กฎหมายที่มีความสำคัญยิ่งให้ลงคะแนนตามมติ เว้นแต่ขัดกับประโยชน์การเลือกตั้งของสมาชิกที่จะลงคะแนน

4. กฎหมายที่สำคัญที่สุดต้องบังคับให้ลงตามมติพรรค

ขั้นตอนในการที่จะลงมติให้พ้นจากสมาชิกพรรคให้พรรคการเมืองทุกพรรคกำหนดขั้นตอนการที่จะลงมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากพรรค ผู้เขียนเสนอให้ใช้รูปแบบดังนี้

1. จะต้องมีการคณะกรรมการสอบสวนหาข้อเท็จจริง

2. ต้องแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงข้อกล่าวหา

3. เปิดโอกาสให้ชี้แจงข้อกล่าวหา

4. คณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรควินิจฉัยในข้อกล่าวหา แจ้งที่ประชุมใหญ่ให้ทราบเมื่อแจ้งที่ประชุมแล้ว ให้ที่ประชุมร่วมระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับกรรมการบริหารพรรคพิจารณา ถ้าไม่มีมูลเหตุให้ยกเลิกข้อกล่าวหา

ถ้าเห็นว่าทำผิดจริง ลงมติ 3 ใน 4 ของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการบริหาร และต้องเสนอที่ประชุมใหญ่ให้เห็นชอบลงมติไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของที่ประชุมใหญ่ก็ให้พ้นจากสมาชิกพรรคได้ ถ้าที่ประชุมใหญ่เห็นว่าไม่มีมูลก็ยกเลิกข้อกล่าวหาได้

ตามที่กล่าวมาจะเห็นว่าต้องกำหนดในข้อบังคับพรรคทุกพรรคให้สอดคล้องกับเงื่อนไขนำไปสู่การให้พ้นจากสมาชิกพรรค และขั้นตอนการให้พ้นจากสมาชิกพรรค

โดยต้องมีหลักเกณฑ์แน่นอน ชัดเจนและต้องกำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองต่างๆ มีข้อกำหนดต่างๆ เหมือนกัน และที่สำคัญ จะได้มีระบบที่ตรวจสอบได้ว่าพรรคการเมืองได้ดำเนินตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งยังเป็นการสร้างความเป็นธรรมให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาข้อกล่าวหา และยังสร้างความชอบธรรมให้แก่พรรคการเมืองที่จะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคด้วย หากดำเนินการตามที่กำหนดไว้

เพราะฉะนั้นหลักของการที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระ พรรคการเมืองจะต้องแก้ไขข้อบังคับพรรคมติพรรคต่างๆ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ดังที่กล่าวมาและยังเสนอหลักที่ว่า ก่อนจะใช้มติให้สมาชิกพ้นจากสมาชิกจากพรรคจะต้องใช้โทษตามลำดับขั้นตอน คือว่ากล่าวตักเตือน หรือภาคทัณฑ์หรือตัดสิทธิ์บางประการ เช่น ไม่ให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่ส่งรับสมัครเลือกตั้งคราวต่อไป ไม่รับรองในการให้เสนอกฎหมาย ไม่สนับสนุนให้อภิปรายในสภาผู้แทนราษฎร และทั้งหมดคือแนวทางแก้ไขให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระปราศจากการครอบงำของพรรคการเมือง เพื่อเสนอเป็นแนวทางที่จะใช้บังคับและแก้ไขต่อไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กนก วงศ์ตระหง่าน. การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.
- กมล สมวิเชียร. ประชาธิปไตยกับสังคมไทย. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2520.
- กระมล ทองธรรมชาติ. การเมืองและประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : บรรณกิจเตตตั้ง, 2519.
- กระมล ทองธรรมชาติ สมบูรณ์ สุขสำราญ และ ปรีชา หงส์ไกรเลิศ. การเลือกตั้งพรรคการเมืองและเสถียรภาพของรัฐบาล. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มาสเตอร์เบรส, 2521.
- เกษม ศิริสัมพันธ์. การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ. กรุงเทพฯ, 2517.
- คณิน บุญสุวรรณ. การเมืองและการปกครองของอังกฤษ. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2523.
- คันถิชิต อินทชาติ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2515.
- จรรยา สุภาพ. องค์การการเมืองและการปกครอง. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2521.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. ระบบการเมืองปัจจุบันในยุโรป. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2510.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การพัฒนาองค์การของฝ่ายนิติบัญญัติ.
กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2513.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ เศรษฐพร ตูศรีพิทักษ์. กลไกรัฐสภา. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิเนศ. 2518.
- นันทวัฒน์ บรมนันท์. ถกรัฐธรรมนูญ 2540. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2541.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ : เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญเยอรมัน. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.
- บรรพต วีระสัย. สิทธิการเมือง. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2519.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. ในรวมสารรัฐธรรมนูญ ฉบับประชาชน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ มติชน, 2541.

- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. รัฐธรรมนูญน่ารู้. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542.
- บุรีรักษ์ นามวัฒน์. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน เล่ม 1 หน่วยที่ 1-7. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรไทย, 2533.
- ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ. พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2524.
- พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย. ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2512.
- มนตรี รูปสุวรรณ. กฎหมายรัฐสภา. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2529.
- วิชัย ต้นศิริ. รัฐธรรมนูญของประเทศตะวันตกและไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2536.
- วิสุทธิ โพธิ์แทน. สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2541.
- วิชณุ เครื่องาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2530.
- วิทยา นภาศิริกุล และสุรพล ราชภัณฑรักษ์. พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2527.
- สมบุญ สุธำราญ. การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2527.
- สุขุม นวลสกุล. การเมืองการปกครองไทย. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523.
- หยุด แสงอุทัย. คำอธิบาย พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511. กรุงเทพฯ : บางสะพานการพิมพ์, 2512.

วารสาร

- กรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย. รายงานวิจัยเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2527.
- กรมเล ทงธรรมชาติ. คำอภิปรายในการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 14. 15 มีนาคม 2517.
- เกษม ศิริสัมพันธ์. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งที่ 15/2517.

ทรงธรรม ปัญญาดี. "พิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534". รายงานการประชุมรัฐสภา. ครั้งที่ 20/2536.

ธัชชา ร่มรื่นสุขาภรณ์. "กรณีปัญหาเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย". รวมบทความวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.

"ปัญหาการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. วารสารกฎหมายปกครอง, 6 สิงหาคม 2530.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. การปรับปรุงระบบพรรคการเมืองไทย. รายงานวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมือง เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.). กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. "กฎหมายเลือกตั้งเยอรมัน". วารสารนิติศาสตร์. 17. 3, กันยายน 2532.

ประมาณ อติเรกสาร. รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 1/2520.

สยามกฎหมายเหตุ 12, 24-30 เมษายน 2530.

สยามกฎหมายเหตุ 13, 24-30 เมษายน 2531.

สยามกฎหมายเหตุ 11, 8-14 มิถุนายน 2536.

สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ระบบงานรัฐสภา. พิมพ์ครั้งที่ 1. 2538.

กรุงเทพฯ : กองเอกสารรัฐสภา.

สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธ์. "การเลือกตั้ง : แบ่งเขตหรือรวมเขต และ ส.ส.ควรสังกัด พรรค หรือไม่".

รัฐสภาสาร. 2517.

อดุลย์ มีเชียรเจริญ. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งที่ 16/2517.

"อิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับพันธะผูกพันของมติพรรค". เอกสารสัมมนาทางวิชาการ.

กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2542.

อัครเมศวร์ ทองนวล. "แนวทางยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540". รัฐสภาสาร, 2541.

กฎหมาย

- พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2498.
- พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2511.
- พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2517.

- พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2521.
- พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2541.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.
- ข้อบังคับพรรคราษฎร พุทธศักราช 2530 ข้อ 25 (5).
- ข้อบังคับพรรคประชากรไทย พุทธศักราช 2525 ข้อ 41.
- ข้อบังคับพรรคเอกภาพ พุทธศักราช 2537 ข้อ 63
- ข้อบังคับพลังธรรม พุทธศักราช 2532 ข้อ 53
- ข้อบังคับพรรคเสรีธรรม พุทธศักราช 2535 ข้อ 25 (6)
- ข้อบังคับพรรคชาติไทย พุทธศักราช 2537 ข้อ 27
- ข้อบังคับพรรคประชาธิปไตย พุทธศักราช 2532 ข้อ 71
- ข้อบังคับพรรคการเมือง พุทธศักราช 2538.

วิทยานิพนธ์

ยุทธนา ศรีตะบุตร. ปัญหาเกี่ยวกับการฟื้นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร : ศึกษารณีกฎข้อบังคับพรรคการเมือง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขา ศึกษานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2540.

วุฒิชัย จิตตานุ. กลไกควบคุมรัฐบาลในการปกครองระบอบรัฐสภา : ศึกษาในเชิงกฎหมาย เปรียบเทียบ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2539.

เอกสารและสิ่งพิมพ์

ศักดิ์ กอแสงเรือง. "บทสัมภาษณ์" มติชนรายวัน, 8 มิถุนายน 2536.

โกคิน พลกุล. "อำนาจอธิปไตยของประชาชนหรือของพรรคการเมือง". มติชนรายวัน.
21 มกราคม. 2538.

ภาษาอังกฤษ

Books and Article Materials

Grazia Alfred de in Julius Gould and W.E.Kold. A Dictionary of Social Science. Free Press of Eleneo, 1955.

Carter Gwendolen M. . **Government of the United Kingdom.** Harteourt Brae & World.
1967.

Gicquel Jean et Andre Hauriou. **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques.** Paris
:Montchrestien, 1985.

Mayer Lawrence C. , Hohn H. Boenett and Suzanne Ogden. **Comparative Politics :**
Nation and theories in a Changing World. New Jersey : Prentice Halls. 1993.

Goodman William. **The Two Party System in the United States.** New York : D.Van
Nosteand Company, 1957.

ประวัติผู้เขียน

นายอุดม หมีเทศ เกิดเมื่อวันที่ 16 มกราคม 2511 บ้านเลขที่ 158 หมู่ 3 ตำบลท่าขนวน อำเภอคลองไทรลาด จังหวัดสุโขทัย

สถานภาพปัจจุบัน โสด

สำเร็จปริญญาตรี นิติศาสตร์ จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง เมื่อปีการศึกษา 2532

ประสบการณ์ทางด้านการเมือง

- ผู้ช่วยดำเนินงานสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (นายกุลล หมีเทศ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุโขทัย พ.ศ.2532-2533)
- สมาชิกสภาจังหวัดสุโขทัย พ.ศ.2538-2539
- อดีตผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุโขทัย พ.ศ.2539