

ผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองในประเทศไทย

1. จุดอ่อนของระบบรัฐสภา

ระบบรัฐสภา (Parliamentary System) เกิดขึ้นเมื่อหลายร้อยปีก่อนในสังคมตะวันตก เป็นระบบที่อยู่บนพื้นฐานของการตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยประมุขของฝ่ายบริหารมีอำนาจยุบสภานิติบัญญัติได้ ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติก็สามารถลงมติไม่ไว้วางใจให้ฝ่ายบริหารทำงานต่อไปได้เช่นกัน โดยในระยะแรกระบบรัฐสภามีลักษณะของการถ่วงดุลอำนาจทางการเมืองระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากตัวแทนของประชาชน และคณะรัฐมนตรีซึ่งพระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งและให้การสนับสนุนอยู่ เรียกว่า ระบบอำนาจคู่ (Dualist)¹ ต่อมาบทบาทของพระมหากษัตริย์ค่อย ๆ ลดลงจากเดิมโดยพระมหากษัตริย์มีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งฝ่ายบริหารจากบุคคลที่สภานิติบัญญัติให้ความสนับสนุน ในท้ายที่สุดอำนาจในการแต่งตั้งฝ่ายบริหารกลายเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติโดยสิ้นเชิง ทำให้อำนาจทางการเมืองย้ายไปอยู่ที่สภานิติบัญญัติและคณะรัฐมนตรี แต่ด้วยหลักเกณฑ์ที่เสี่ยงข้างมากในสภานิติบัญญัติเป็นผู้กำหนดตัวนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และภายใต้สภาพที่พรรคการเมืองเป็นผู้กำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้สมาชิกของพรรคการเมืองของตนได้รับเลือกตั้งเป็นจำนวนมากที่สุดอันจะทำให้พรรคการเมืองของตนได้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล ด้วยเหตุเหล่านี้ทำให้ระบบรัฐสภาเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบรัฐสภาอำนาจเดี่ยว (Monist) ซึ่งอำนาจในการเมืองได้หลอมรวมไปอยู่ที่องค์กรทางการเมืองเดียว คือ พรรคการเมืองที่คุมเสียงข้างมากในสภา

การเปลี่ยนแปลงระบบความสัมพันธ์จากระบบรัฐสภาอำนาจคู่ (Dualist) เป็นระบบรัฐสภาอำนาจเดี่ยว (Monist) ทำให้กลไกการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารโดยการให้อำนาจหัวหน้าฝ่ายบริหารในการยุบสภา และให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจนั้นล้าสมัย และถูกบิดเบือนไปจากจุดมุ่งหมายเดิมของ

¹ สุรพล นิติไกรพจน์, “ระบบควบคุมตรวจสอบรัฐบาลทางการเมืองที่เหมาะสม”, (รายงานการวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทย เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป.) ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย), น.1

ระบบรัฐสภา เพราะทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต่างมาจากพรรคการเมืองเสียงข้างมาก ในสภาผู้แทนราษฎร ด้วยจุดอ่อนนี้เองทำให้นานาประเทศหาทางป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติมากเกินไป โดยเฉพาะการใช้พรรคการเมืองครอบงำผู้แทนปวงชน ด้วยการใช้อำนาจการโหวตมาตรการหนึ่งหรือทั้งสองมาตรการดังต่อไปนี้ คือ² มาตรการที่หนึ่ง คือการให้เสรีภาพแก่ผู้แทนปวงชนในการปฏิบัติหน้าที่ผู้แทนปวงชนได้โดยอิสระไม่ให้พรรคการเมืองหรือใครมาครอบงำได้ เรียกว่า หลักอิสระจากอาณัติใด ๆ ของผู้แทนปวงชน (Free mandate of representatives) ซึ่งประเทศเสรีประชาธิปไตย เช่น เยอรมนี ฝรั่งเศส เดนมาร์ก สเปน และเกาหลีใต้ ก็มีการบัญญัติหลักการนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น และมาตรการที่สอง คือ การไม่บังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง

เมื่อกลับมาพิจารณาถึงระบบรัฐสภาที่ใช้อยู่ในประเทศไทยก็จะพบว่ามีสภาพปัญหาเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ที่พรรคการเมืองเสียงข้างมากเป็นผู้ควบคุมทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ทำให้กลไกการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างองค์กรดังกล่าวไม่ได้ผล แต่ในขณะที่ประเทศอื่น ๆ ในโลกมีความพยายามที่จะแก้ปัญหาเหล่านี้ด้วยการจัดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรใหม่ รวมถึงสร้างองค์กรใหม่ ๆ ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบโดยเฉพาะ แต่กลับกันในประเทศไทยกลับตอกย้ำจุดอ่อนของระบบรัฐสภาให้ร้ายแรงมากยิ่งขึ้นไปอีก เพราะตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 เป็นต้นมาได้ตัดหลักอิสระจากอาณัติใด ๆ ของผู้แทนปวงชน (Free mandate) ทิ้งไปและกำหนดให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง อีกทั้งยังกำหนดให้สมาชิกภาพ ส.ส. สิ้นสุดลงหากลาออกหรือถูกขับออกจากพรรคการเมือง ซึ่งทำให้สภาพการณ์ทางการเมืองกลับเลวร้ายมากยิ่งขึ้น ส.ส. ซึ่งอันที่จริงแล้วต้องทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชนในการออกกฎหมายและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อีกต่อไปเพราะต้องปฏิบัติตามมติของพรรคอย่างเคร่งครัด เพราะเกรงว่าหากไม่ปฏิบัติตามมติของพรรคอาจถูกขับออกจากพรรค อันจะทำให้ความเป็น ส.ส. สิ้นสุดลงด้วย แม้ในกรณีที่ ส.ส. ไม่เห็นด้วยกับนโยบายของพรรคที่ตนสังกัดอีกต่อไปแล้ว ประสงค์ที่จะลาออกเพื่อไปสังกัดพรรคการเมืองอื่นก็ไม่สามารถทำได้ เพราะหากลาออกจากพรรคการเมืองจะทำให้ความเป็น ส.ส. สิ้นสุดลง

² ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, "สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมือง: การแก้จุดอ่อนของรัฐธรรมนูญ 2540 ที่ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเหนือผู้แทนปวงชนโดยใช้พรรคการเมือง" (เอกสารประกอบการประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 6 เรื่อง "ทิศทางของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่", 2550), น.8

สภาพการณ์นี้อาจเปรียบได้ว่า ส.ส. ในประเทศไทยตอนนี้ถูกขังอยู่ในคุก ซึ่งก็คือพรรคการเมืองนั่นเอง

2. สภาพการณ์ของพรรคการเมืองในประเทศไทย

2.1 พรรคการเมืองไทยเป็นเพียงเครื่องมือในการเข้าสู่อำนาจ

หากพิจารณาถึงการเกิดขึ้นของพรรคการเมืองแต่ละพรรคในประเทศไทยเห็นได้ชัดว่า พรรคการเมืองของไทยไม่มีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน เป็นเพียงแต่การรวมตัวกันบนพื้นฐานของความชอบพอกันความสนิทสนมส่วนตัว หรือรวมตัวกันเพื่อสนับสนุนผู้นำพรรคบางคน ดังเช่น พรรคไทยรักไทยเป็นการรวมตัวกันของกลุ่มนายทุนเพื่อสนับสนุนหัวหน้าพรรคในการลงสมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคชาติไทยก็เป็นการรวมตัวกันของกลุ่มเครือญาติและกลุ่มผู้ใกล้ชิด โดยไม่มีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน

นอกจากนี้ปัญหาพัฒนาการของพรรคการเมืองไทยที่มักจะขาดช่วงเพราะมักจะมีการปฏิวัติรัฐประหารล้มเลิกรัฐธรรมนูญและประกาศยุบพรรคการเมืองอยู่บ่อยครั้ง (โปรดดูตารางที่ 4) โดยประเทศไทยประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับแรกในปี พ.ศ. 2498 และใช้บังคับได้เพียง 3 ปี 14 วัน จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผู้นำคณะปฏิวัติก็ประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมืองโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 8 เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501

หลังจากนั้นประเทศไทยไม่มีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองและไม่มีพรรคการเมืองนานร่วม 10 ปี จนเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2511 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับที่ 2 ซึ่งใช้บังคับได้เพียง 3 ปี 1 เดือน 10 วัน ถูกยกเลิกอีกครั้งเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 9 ซึ่งนำโดยจอมพลถนอม กิตติขจร

หลังจากนั้นก็มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับที่ 3 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2517 แต่ใช้บังคับอยู่เพียง 2 ปีก็ถูกยกเลิกเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 โดยคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 6 ซึ่งนำโดยพลเรือเอกสงัด ชลออยู่

ถัดมาเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2524 ก็มีประกาศใช้การพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 และแม้ว่าเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 คณะรักษาความสงบเรียบร้อย

แห่งชาติ (รชช.) จะยึดอำนาจ แต่ก็ไม่ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมืองและยุบพรรคการเมืองทิ้ง ดังนั้น ระบบพรรคการเมืองไทยจึงได้เริ่มต้นจริง ๆ หลังปี พ.ศ. 2524 ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ในวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2541 โดยพรรคการเมืองไม่ถูกยุบ ทำให้พรรคการเมืองสามารถมีวิวัฒนาการได้อย่างต่อเนื่อง

ต่อมาเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 มีการปฏิวัติโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (คปค.) มีการประกาศเลิกใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่ไม่ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 จึงนับเป็นครั้งที่ 2 ที่มีการปฏิวัติรัฐประหาร แต่ไม่ยกเลิกกฎหมายพรรคการเมืองและไม่ยุบเลิกพรรคการเมือง ซึ่งต่อมาภายหลังก็มีการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองและประกาศใช้ในวันที่ 6 ตุลาคม 2550 ทำให้พรรคการเมืองไทยมีพัฒนาการต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันรวมระยะเวลาประมาณ 25 ปี³ (ตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 จนถึงปัจจุบัน) ซึ่งนับว่าเป็นระยะเวลาที่สั้นมาก ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจที่พรรคการเมืองของไทยไม่มีความเป็นสถาบันและไม่สามารถเป็นเครื่องมือของประชาชนในการสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองอย่างแท้จริงได้ หากเป็นแต่เพียงเครื่องมือในการขึ้นสู่อำนาจและรักษาอำนาจของนักการเมืองและผู้มีอำนาจเท่านั้น⁴ พรรคการเมืองของประเทศไทยนั้นโดยส่วนใหญ่จึงไม่ได้มุ่งเน้นที่อุดมการณ์หรือเจตนารมณ์ทางการเมือง หากเป็นเพียงการรวมกลุ่มกันเพื่อลงสมัครเลือกตั้ง ด้วยลักษณะดังกล่าวทำให้พรรคการเมืองไทยขาดลักษณะความเป็นสถาบัน จนมีผู้กล่าวว่า “พรรคการเมืองไทยเป็นเพียงแคสโมสกีฟ้าแข่งขันเลือกตั้ง หาใช่พรรคการเมืองที่แท้จริงไม่”⁵

³ พรรคการเมืองที่มีอายุยืนยาวที่สุด คือ พรรคประชาธิปัตย์ซึ่งจัดตั้งในปี 2525 นับรวมอายุได้ 25 ปี

⁴ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมือง: การแก้จุดอ่อนของรัฐธรรมนูญ 2540 ที่ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเหนือผู้แทนปวงชนโดยใช้พรรคการเมือง” (บทความวิจัยนำเสนอในการประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 6 เรื่อง ทิศทางของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่, 28-29 มีนาคม 2550) น. 17

⁵ “เมืองไทยไม่มีพรรคการเมือง”, สยามรัฐ (4 กันยายน 2550)

ตารางที่ 4 : พรบ.พรรคการเมืองฉบับต่าง ๆ และจำนวนพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นในแต่ละครั้ง

| พรบ. | วันที่ประกาศใช้ | จำนวนพรรคการเมือง | ถูกยกเลิกโดย | วันที่ถูกยกเลิก | เวลาที่ใช้บังคับ |
|-----------------------|-----------------|--|--|-----------------|----------------------------|
| พรบ.พรรคการเมือง 2498 | 26 ก.ย. 2498 | 23 พรรค และหลังเลือกตั้ง ปี 2500 อีก 7 พรรค | ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 8 โดยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ⁶ | 20 ต.ค. 2501 | 3 ปี 14 วัน |
| พรบ.พรรคการเมือง 2511 | 9 ต.ค.2511 | 12 พรรค และหลังเลือกตั้ง ปี 2512 อีก 5 พรรค | ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 9 โดยจอมพลถนอม กิตติขจร ⁷ | 19 พ.ย. 2514 | 3 ปี 1 เดือน 10 วัน |
| พรบ.พรรคการเมือง 2517 | 6 ต.ค. 2517 | 56 พรรค | คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 6 โดยพลเรือเอก สงัด ชลออยู่ ⁸ | 6 ต.ค. 2519 | 2 ปี |
| พรบ.พรรคการเมือง 2524 | 2 ก.ค. 2524 | 13 พรรค (จำนวนก่อนใช้พรบ.พรรคการเมือง 2541) | ประกาศใช้พรบ.พรรคการเมือง 2541 (พรรคการเมืองไม่ถูกยุบ) | 6 มิ.ย. 2541 | 16 ปี 11เดือน 25 วัน |
| พรบ.พรรคการเมือง 2541 | 6 มิ.ย.2541 | 44 พรรค (จำนวนก่อนวันที่ 19 ก.ย. 2549) | ประกาศใช้พรบ.พรรคการเมือง 2550 (พรรคการเมืองไม่ถูกยุบ) | 6 ต.ค. 2550 | 9 ปี 4 เดือน |
| พรบ.พรรคการเมือง 2550 | 6 ตุลาคม 2550 | 66 พรรค ⁹ (ข้อมูล ณ วันที่ 12 พ.ย.2550) | - | - | - |

ที่มา: ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมือง: การแก้จุดอ่อนของรัฐธรรมนูญ 2540 ที่ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเหนือผู้แทนปวงชนโดยใช้พรรคการเมือง (บทความวิจัยนำเสนอในการประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 6 เรื่อง ทิศทางของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่, 28-29 มีนาคม 2550) น. 16

⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 75 ตอนที่ 83 ฉบับพิเศษ หน้า 4, 21 ตุลาคม 2501

⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 88 ตอนที่ 126 ฉบับพิเศษ หน้า 3, 20 พฤศจิกายน 2514

⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 93 ตอนที่ 120 ฉบับพิเศษ หน้า 19, 6 ตุลาคม 2519

⁹ ข้อมูลจากเว็บไซต์คณะกรรมการการเลือกตั้ง www.ect.go.th/thai/download50/post129.pdf

เมื่อพิจารณาพรรคการเมืองที่ยังคงดำเนินการอยู่ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มีเพียง 4 พรรคเท่านั้น (โปรดดูตาราง 5) และมีพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 อีกจำนวน 59 พรรค ส่วนอีก 3 พรรคเป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 แต่หากพิจารณาจากพรรคการเมืองที่มี ส.ส. ในสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบัน ซึ่งได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 จะพบว่ามีพรรคการเมืองเพียง 2 พรรคเท่านั้นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ส่วนอีก 5 พรรคเป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ทั้งนี้เป็นพรรคการเมืองที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2541 จำนวน 1 พรรค ได้แก่ พรรคพลังประชาชน และเป็นพรรคการเมืองที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2549 จำนวน 1 พรรค ได้แก่ พรรคประชากร และเป็นพรรคการเมืองที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2550 (ก่อนการเลือกตั้งทั่วไปเพียงสองเดือนเศษเท่านั้น) อีกจำนวน 3 พรรค ได้แก่ พรรคมัชฌิมาธิปไตย พรรคเพื่อแผ่นดิน และพรรครวมใจไทยชาติพัฒนา

ตาราง 5 : ช่วงเวลาในการจัดตั้งพรรคการเมืองของไทย

| พรรคการเมืองที่จัดตั้งตาม พรบ.พรรคการเมืองปี | พรรคที่มี ส.ส. | พรรคที่ไม่มี ส.ส. | รวม |
|--|---|--|---------|
| พรบ.พรรคการเมือง พ.ศ.2524 | 2 พรรค (ได้แก่ พรรคระชาธิปัตย์ และพรรคชาติไทย) | 2 พรรค (ได้แก่ พรรคประชากร ไทย และพรรคกิจสังคม) | 4 พรรค |
| พรบ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยพรรคการเมือง 2541 | 5 พรรค (ได้แก่ พรรคเพื่อแผ่นดิน พรรครวมใจไทยชาติพัฒนา พรรคประชากร พรรคพลัง ประชาชน พรรคมัชฌิมาธิปไตย) | 54 พรรค | 59 พรรค |
| พรบ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยพรรคการเมือง 2550 | -ไม่มี- | 3 พรรค | 3 พรรค |
| | 7 พรรค | 59 พรรค | 66 พรรค |

ที่มา : สรุปจากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ณ วันที่ 12 พฤศจิกายน 2550

2.2 การบริหารงานภายในพรรคการเมืองขาดความเป็นประชาธิปไตย

การบริหารงานของพรรคการเมืองนั้นจะต้องสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ทั้งการเลือกตั้งผู้บริหารพรรค การลงมติตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ของพรรค รวมถึงการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค

พรรคการเมืองของต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษและอเมริกา ตระหนักถึงเรื่องประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองเป็นอย่างมาก เห็นได้จากโครงสร้างการบริหารงานภายในพรรคการเมืองที่เป็นลักษณะการบริหารงานจากฐานราก (Bottom - up) โดยเน้นให้ความสำคัญกับสาขาพรรคในท้องถิ่น กล่าวคือ สาขาพรรคเป็นผู้มีบทบาทในการตัดสินใจเรื่องสำคัญของพรรค เช่น การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค เป็นต้น ซึ่งสาเหตุที่ทำให้อำนาจแก่สาขาพรรคเป็นอย่างมากเพราะสาขาพรรคเป็นหน่วยงานของพรรคที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดนั่นเอง แตกต่างจากพรรคการเมืองในประเทศไทยที่ไม่ค่อยตระหนักถึงหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองมากเท่าใดนัก เห็นได้จากอำนาจการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ของพรรคการเมืองขึ้นอยู่กับหัวหน้าพรรคและผู้บริหารพรรคเพียงไม่กี่คน สมาชิกพรรคเป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามเท่านั้น ส่วนสาขาพรรคมีขึ้นเพียงเพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติแล้วสาขาพรรคไม่มีบทบาทต่อพรรคการเมืองโดยตรง

หากพิจารณารัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองแต่ละฉบับจะเห็นได้ว่าไม่มีข้อกำหนดเรื่องการบริหารงานภายในพรรคการเมืองไว้แต่อย่างใด จนในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 เป็นฉบับแรกที่มีการกล่าวถึงหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองไว้ แต่กำหนดไว้เพียงว่าคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองต้องส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง (มาตรา 17) เพื่อความชัดเจนจึงขอลำดับถึงความ เป็นประชาธิปไตยในการบริหารงานภายในพรรคการเมืองของพรรคการเมืองไทย ดังนี้¹⁰

2.2.1 อำนาจสูงสุดเป็นของสมาชิกพรรคการเมือง หมายความว่าสมาชิกพรรคทุกคน ต้องมีส่วนร่วมในการคิดและตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองของตน ปัญหาที่เกิดขึ้นในพรรคการเมืองไทยในปัจจุบัน คือ หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคเป็นกลุ่มที่มีอำนาจ

¹⁰ โดยจะขอลำดับถึงพรรคไทยรักไทยในที่นี้ด้วย แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งยุบพรรคไทยรักไทยไปแล้ว ทั้งนี้ เพราะพรรคไทยรักไทยเป็นพรรคการเมืองที่มีบทบาทสำคัญต่อพัฒนาการทางการเมืองของไทย

ตัดสินใจสูงสุดในพรรค สมาชิกพรรคธรรมดาไม่มีบทบาทในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ของพรรคการเมือง ทำได้เพียงปฏิบัติตามคำสั่งของหัวหน้าพรรคเท่านั้น โดยขอพิจารณาเป็น เรื่อง ๆ ดังนี้

ก. การได้มาซึ่งหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค ตามหลักประชาธิปไตยแล้ว การได้มาซึ่งหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่บริหารงานพรรคและดำเนิน กิจการต่าง ๆ ภายในพรรค ควรมาจากความเห็นชอบของสมาชิกส่วนใหญ่ของพรรค เพราะอำนาจ สูงสุดในพรรคเป็นของสมาชิกพรรคทุกคน ดังนั้น หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคจึงต้อง มาจากการเลือกตั้งโดยสมาชิกพรรค และการเลือกตั้งดังกล่าวก็ต้องเป็นไปโดยเสรี เป็นการ ทั่วไป มีความเสมอภาค เป็นการเลือกตั้งโดยลับ และโดยตรง

แต่การเลือกตั้งหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองของไทย ไม่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวเท่าใดนัก (โปรดดูตาราง 6) ดังจะเห็นได้ในพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งกำหนดให้การเลือกตั้งหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคต่าง ๆ ทำโดยที่ประชุมใหญ่ ซึ่งเป็นตัวแทนจากกลุ่มคนต่าง ๆ ภายในพรรค แม้จะกำหนดให้เป็นการเลือกตั้งโดยลับ และกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งไว้ 4 ปีก็ตาม แต่ประเด็นที่น่าพิจารณา คือ พรรคประชาธิปัตย์ มิได้ให้น้ำหนักของคะแนนเสียงอย่างเท่าเทียมกัน โดยให้น้ำหนักคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรของพรรคในขณะนั้น 45% ประธานสาขาพรรค 45% ส่วนคะแนนเสียงของกลุ่มอื่น ๆ ได้แก่ กรรมการบริหารพรรค สมาชิกที่เคยเป็นหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์หรือเคยเป็นเลขาธิการพรรค ประชาธิปัตย์ สมาชิกที่เป็นรัฐมนตรีของพรรคในขณะนั้น สมาชิกที่เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดที่พรรคส่งลงสมัครและดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้น สมาชิกที่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นอื่นที่พรรคส่งลงสมัครและดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้น สมาชิกที่เป็นสมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่พรรคส่งลงสมัครและดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้น สมาชิกที่เป็น สมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่พรรคส่งลงสมัครและดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้น และสมาชิกที่เป็น สมาชิกสภาเขตที่พรรคส่งลงสมัครและดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้น รวมกันให้น้ำหนักเพียง 10% เท่านั้น ซึ่งขัดกับหลักความเสมอภาคในการเลือกตั้ง

ส่วนพรรคชาติไทยกำหนดให้เลือกตั้งหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคอื่น ๆ ในที่ประชุมใหญ่ของพรรค โดยให้น้ำหนักคะแนนเสียงเท่ากัน และกำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง ไว้จนกว่าอายุของสภาผู้แทนราษฎรจะสิ้นสุด หรือจนกว่าจะยุบสภา (ข้อ 19) แต่ประเด็นที่น่าสนใจ คือ วิธีการลงคะแนนเสียงที่ข้อบังคับพรรคกำหนดไว้ว่าให้ไปโดยเปิดเผย เว้นแต่สมาชิกที่มา

ประชุมเกินกว่ากึ่งหนึ่งร้องขอให้ลงคะแนนลับ (ข้อ 16) ซึ่งด้วยข้อกำหนดนี้ทำให้สมาชิกพรรค
ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งไม่สามารถใช้สิทธิได้อย่างอิสระ

สำหรับพรรคไทยรักไทยกำหนดให้เลือกตั้งหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคอื่น ๆ
ในที่ประชุมใหญ่ของพรรคเช่นกัน โดยให้น้ำหนักคะแนนเสียงเท่ากัน และกำหนดวาระการดำรง
ตำแหน่งไว้ 2 ปี แต่ไม่ได้กำหนดวิธีการลงคะแนนเสียงว่าเป็นไปโดยลับหรือเปิดเผย

พรรคพลังแผ่นดินกำหนดให้การเลือกตั้งหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคอื่น ๆ
ในที่ประชุมใหญ่ของพรรค โดยให้น้ำหนักคะแนนเสียงเท่ากัน และกำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง
ไว้ 8 ปี แต่ไม่ได้กำหนดวิธีการลงคะแนนเสียงว่าเป็นไปโดยลับหรือเปิดเผย

พรรคเพื่อแผ่นดินกำหนดให้การเลือกตั้งหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคอื่น ๆ
ในที่ประชุมใหญ่ของพรรค โดยให้น้ำหนักคะแนนเสียงเท่ากัน และกำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง
ไว้ 4 ปี วิธีการลงคะแนนเสียงให้เป็นไปโดยลับ

ทั้งนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 29
วรรคสาม กำหนดไว้ว่าการลงมติในที่ประชุมใหญ่ให้กระทำโดยเปิดเผย เว้นแต่

- การลงมติเลือกคณะกรรมการบริหารพรรค
- การลงมติเลือกคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง
- การลงมติเลือกคณะกรรมการนโยบายพรรคการเมือง
- การลงมติเลือกคณะกรรมการส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมือง
- การลงมติในกรณีที่คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือผู้เข้าประชุม

ไม่น้อยกว่า 100 คนร้องขอให้ลงคะแนนลับก็ให้ลงคะแนนลับ

ดังนั้น ข้อบังคับของพรรคการเมืองใดหากขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ก็ต้องแก้ไขให้สอดคล้อง กล่าวคือ ในการเลือกตั้ง
หัวหน้าพรรคและคณะกรรมการบริหารพรรคจะต้องกระทำโดยลับตามมาตรา 29 วรรคสามนั่นเอง

ตารางที่ 6 : การได้มาซึ่งหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคอื่นๆ

| พรรค | การได้มา | วิธีการลง คะแนนเสียง | การคิดคะแนน | วาระการดำรง ตำแหน่ง |
|--------------|---|--|---|--|
| ประชาธิปไตย | เลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ (หัวหน้าพรรคข้อ 25 กรรมการบริหารงานพรรค ข้อ 23) | โดยลับ (ข้อ 25) | ให้น้ำหนัก คะแนนไม่เท่ากัน (ข้อ 26) | 4 ปี (ข้อ 30) |
| ชาติไทย | เลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ (หัวหน้าพรรคข้อ 16 (1) กรรมการบริหารพรรค ข้อ 16 (2)) | เปิดเผย เว้นแต่ สมาชิกที่มา ประชุมเกินกว่า กึ่งหนึ่งร้องขอให้ ลงคะแนนลับ (ข้อ 16) | ให้น้ำหนัก คะแนนเสียง เท่ากัน (ข้อ 16) | จนกว่าอายุของ สภาจะสิ้นสุด หรือจนกว่าจะ ยุบสภา (ข้อ 19) |
| ไทยรักไทย | เลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ (ข้อ 52) | ไม่ระบุ | ให้น้ำหนัก คะแนนเสียง เท่ากัน (ข้อ 49) | 2 ปี (ข้อ 53) |
| พลังประชาชน | เลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ (ข้อ 36) | ไม่ระบุ | ไม่ระบุ | 8 ปี (ข้อ 10) |
| เพื่อแผ่นดิน | เลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ (ข้อ 24) | โดยลับ (ข้อ 49 พรรคสอง) | ไม่ระบุ | 4 ปี (ข้อ 26) |

ข. การมีส่วนร่วมของสมาชิกในที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองถือเป็นองค์กรสำคัญสูงสุดของพรรคการเมือง เพราะเรื่องสำคัญต่าง ๆ ของพรรคการเมืองจะต้องตัดสินใจโดยที่ประชุมใหญ่พรรคการเมือง เช่น การเลือกตั้งหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค การกำหนดหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรค เป็นต้น ดังนั้นเมื่อที่ประชุมใหญ่ของพรรคเป็นองค์กรที่มีความสำคัญ สมาชิกพรรคซึ่งเป็นเจ้าของพรรคก็ควรที่จะมีส่วนร่วมในการประชุมครั้งนี้ด้วย แต่ในทางปฏิบัติคงเป็นไปได้ยากที่จะจัดประชุมโดยมีสมาชิกทุกคนเข้าร่วมประชุมด้วย อย่างน้อยที่สุดจึงควรจัดให้มีผู้แทนสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกพรรคเข้าร่วมในการประชุมใหญ่ของพรรคด้วย

แต่พรรคการเมืองไทยในปัจจุบันองค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่พรรคการเมือง ถูกกำหนดโดยข้อบังคับพรรคซึ่งไม่ได้เปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคเลือกคัดเลือกผู้แทนสมาชิก เข้าร่วมประชุมแต่อย่างใด ทำให้สมาชิกพรรคไม่มีโอกาสเข้าร่วมตัดสินใจในเรื่องสำคัญของพรรคได้อย่างแท้จริง หากวิเคราะห์โครงสร้างองค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคจะเห็นว่า ในพรรคประชาธิปไตยไม่มีตัวแทนจากสมาชิกพรรค แต่มีการกระจายตัวของผู้เข้าประชุมตาม ภูมิภาคต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมกัน สำหรับพรรคชาติไทยและพรรคไทยรักไทยแม้จะมีการกำหนด ให้มีตัวแทนสมาชิกแต่ก็ไม่ระบุวิธีการคัดเลือกตัวแทนดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน ส่วนพรรคพลังประชาชนและพรรคเพื่อแผ่นดินกำหนดให้สมาชิกพรรคที่ได้รับเชิญจากคณะกรรมการบริหาร พรรคเท่านั้นที่มีสิทธิเข้าร่วมประชุมในที่ประชุมใหญ่ ซึ่งอันที่จริงแล้วควรเปิดโอกาสให้สมาชิก พรรคเป็นผู้คัดเลือกตัวแทนของตนเองมากกว่าการคัดเลือกโดยผู้บริหารพรรค เพราะมีเช่นนั้นแล้วจะ ไม่มีผู้แทนของสมาชิกเข้าร่วมประชุม ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองก็จะกลายเป็นที่ประชุม ผู้แทนของคณะกรรมการบริหารพรรค (เพราะสมาชิกที่เข้าร่วมประชุมคัดเลือกโดย คณะกรรมการบริหารพรรคทั้งหมด)

ทั้งนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 กำหนดเรื่อง องค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่ไว้ในมาตรา 29 ว่าองค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- กรรมการบริหารพรรคการเมืองไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการบริหารพรรคการเมืองทั้งหมด
- ผู้แทนของสาขาพรรคการเมืองไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสาขาพรรคการเมือง
- ตัวแทนสมาชิก มีจำนวนรวมกันทั้งหมดไม่น้อยกว่า 200 คน โดยการได้มาซึ่งตัวแทนสมาชิกให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง ซึ่งต้องคำนึงถึง สัดส่วนของจำนวนสมาชิกที่มีตามสาขาในแต่ละภาคและสัดส่วนของจำนวนสมาชิกหญิงและชาย ทั้งนี้ เพื่อสะท้อนความเห็นที่หลากหลายของสมาชิกทุกระดับ

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2551 มิได้กำหนดให้ตัวแทนสมาชิก มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกด้วยตนเอง แต่กลับระบุให้พรรคการเมืองกำหนดวิธีการได้มา ในข้อบังคับพรรคการเมืองของตน ซึ่งพรรคการเมืองอาจกำหนดให้กรรมการพรรคเป็นผู้สรรหา ตัวแทนสมาชิกพรรค อันเป็นการขัดกับหลักประชาธิปไตยอีกก็ได้

ตาราง 7 : องค์ประกอบที่ประชุมใหญ่พรรคการเมือง

| พรรค | องค์ประกอบที่ประชุมใหญ่ของพรรค |
|--------------------------|--|
| ประชาธิปัตย์ (ข้อ 73) | <ol style="list-style-type: none"> 1 กรรมการบริหารพรรค 2 สมาชิกที่เคยเป็นหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ หรือเคยเป็นเลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์ 3 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคในขณะนั้น 4 สมาชิกที่เป็นรัฐมนตรีของพรรคในขณะนั้น 5 สมาชิกที่เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่พรรคส่งลงสมัครและดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้นภาคละสองคน 6 สมาชิกที่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นอื่นที่พรรคส่งลงสมัครและดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้นภาคละสองคน 7 สมาชิกที่เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่พรรคส่งลงสมัครและดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้นภาคละสองคน 8 สมาชิกที่เป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่พรรคส่งลงสมัครและดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้นสองคน 9 สมาชิกที่เป็นสมาชิกสภาเขตที่พรรคส่งลงสมัครและดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้นสองคน 10 ประธานสาขาพรรคหรือผู้แทน |
| ชาติไทย (ข้อ 44) | <ol style="list-style-type: none"> 1. กรรมการบริหาร 2. สมาชิกซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค (ถ้ามี) 3. ผู้แทนของสาขาพรรค สาขาละไม่เกินสองคน 4. ผู้แทนสมาชิกตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการบริหารกำหนด |
| ไทยรักไทย (ข้อ 48) | <ol style="list-style-type: none"> 1. กรรมการบริหาร 2. ตัวแทนสมาชิกตามจำนวนและหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกที่คณะกรรมการบริหารกำหนด 3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้น (ถ้ามี) 4. รัฐมนตรีในขณะนั้น (ถ้ามี) 5. ที่ปรึกษาพรรค 6. ประธานสาขาพรรคหรือผู้แทน |
| พลังประชาชน (ข้อ 33) | <ol style="list-style-type: none"> 1. คณะกรรมการบริหารพรรคและกรรมการบริหารพรรค 2. สมาชิกที่ได้รับเชิญจากคณะกรรมการ 3. ผู้แทนของสาขาพรรค 4. สมาชิกพรรคที่เป็น ส.ส. หรือรัฐมนตรี |

| พรรค | องค์ประกอบที่ประชุมใหญ่ของพรรค |
|--------------------------|--|
| เพื่อแผ่นดิน (ข้อ 48) | 1. กรรมการบริหารพรรคไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการบริหารพรรคทั้งหมด 2. สมาชิกของพรรคที่เป็น ส.ส. ในขณะนั้นไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของ ส.ส. ของพรรคทั้งหมด 3. สมาชิกที่เป็นรัฐมนตรีในขณะนั้น 4. ผู้แทนของสาขาพรรค 5. ตัวแทนจากสมาชิกทุกภาคที่ได้รับเชิญจากกรรมการบริหารพรรค |

ค. การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง ภารกิจสำคัญอย่างหนึ่งของพรรคการเมืองคือการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคที่มีความรู้ความสามารถมาแนะนำเสนอให้ประชาชนเลือกตั้งเป็นผู้แทน ดังนั้น เรื่องการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองจึงเป็นหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบสัดส่วนของพรรคการเมืองไว้ 2 วิธี ดังนี้

วิธีที่หนึ่ง การพิจารณาส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งให้เป็นความรับผิดชอบร่วมกันของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง โดยให้คณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองพิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองจากรายชื่อผู้ซึ่งที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคให้ความเห็นชอบเป็นลำดับแรก และรายชื่อบุคคลอื่นที่เห็นสมควรเป็นลำดับสอง ทั้งนี้ มติคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ส่งผู้ใดเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นที่สุด (มาตรา 38)

วิธีที่สอง ที่ประชุมใหญ่พรรคการเมืองอาจใช้วิธีการให้ผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคการเมือง ลงมติเลือกผู้สมควรส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง (มาตรา 39)

แต่เมื่อพิจารณาการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองของพรรคการเมืองต่าง ๆ แล้วเห็นได้ชัดว่าไม่สอดคล้องกับหลักการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 เท่าใดนัก กล่าวคือ พรรคประชาธิปัตย์กำหนดให้คณะผู้บริหารพรรคเป็นผู้พิจารณาเสนอชื่อบุคคลต่อคณะกรรมการบริหารพรรค (ข้อบังคับพรรคประชาธิปัตย์ ข้อ 80) ส่วนพรรคชาติไทยกำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยความสะดวกเลือกตั้งเพื่อพิจารณากลับกรองคัดเลือกสมาชิกเพื่อสมัคร

รับเลือกตั้งทุกระดับ โดยคณะกรรมการเลือกตั้งอาจมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลทำการ
 กลั่นกรองคัดเลือกผู้สมัครในแต่ละจังหวัดก็ได้ (ข้อบังคับพรรคชาติไทย ข้อ 28) สำหรับพรรค
 ไทยรักไทยกำหนดให้คณะกรรมการบริหารแต่งตั้งคณะกรรมการอำนาจการเลือกตั้งขึ้นเพื่อ
 เสนอชื่อบุคคลให้คณะกรรมการบริหารพิจารณาคัดเลือก ทั้งนี้ คณะกรรมการบริหารอาจคัดเลือก
 บุคคลอื่นนอกเหนือไปจากที่เสนอชื่อขึ้นมาก็ได้ เห็นได้ว่าการคัดเลือกผู้สมัครของพรรคการเมืองยัง
 เป็นอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองอยู่ ยังไม่มีการเปิดโอกาสให้
 สมาชิกพรรคหรือสาขาพรรคเข้าร่วมในการสรรหาด้วย

หากพิจารณาการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองของพรรคการเมือง
 ในต่างประเทศจะเห็นได้ว่าอำนาจในการสรรหาและคัดเลือกไม่ได้อยู่ที่คณะกรรมการบริหารพรรค
 แต่เพียงผู้เดียว แต่เป็นการกระจายอำนาจให้กับพรรคการเมืองในส่วนท้องถิ่น เช่น ประเทศ
 สหรัฐอเมริกาคำหนดให้การคัดเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น
 เริ่มต้นจากมติของคณะกรรมการสาขาพรรคในระดับหน่วยเลือกตั้ง (Precint) ซึ่งเป็นระดับล่าง
 และใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดเป็นลำดับขั้นขึ้นมา ถ้าคณะกรรมการสาขาพรรคในระดับล่าง
 ไม่เห็นด้วย คณะกรรมการพรรคในระดับสูงขึ้นไปย่อมไม่มีอำนาจที่จะกำหนดตัวผู้สมัครได้เอง

ตารางที่ 8 : การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง

| พรรค | การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง |
|-------------|---|
| ประชาธิปไตย | คณะผู้บริหารพรรคพิจารณาเสนอชื่อบุคคลต่อคณะกรรมการบริหารพรรค (ข้อ 80) |
| ชาติไทย | คณะกรรมการบริหารแต่งตั้งคณะกรรมการอำนาจการเลือกตั้งเพื่อพิจารณากลั่นกรอง คัดเลือกสมาชิกเพื่อสมัครรับเลือกตั้งทุกระดับ โดยคณะกรรมการเลือกตั้งอาจมอบหมาย ให้บุคคลหรือคณะบุคคลทำการกลั่นกรองคัดเลือกผู้สมัครในแต่ละจังหวัดก็ได้ (ข้อ 28) |
| ไทยรักไทย | คณะกรรมการบริหารอาจแต่งตั้งคณะกรรมการอำนาจการเลือกตั้งขึ้นเพื่อเสนอชื่อ บุคคลให้คณะกรรมการบริหารพิจารณาคัดเลือก ทั้งนี้คณะกรรมการบริหารอาจคัดเลือก บุคคลอื่น นอกเหนือไปจากที่เสนอชื่อขึ้นมาก็ได้ (ข้อ 96 และ 97) |
| พลังประชาชน | สำนักงานใหญ่ของพรรครับสมัครสมาชิกพรรคเสนอต่อคณะกรรมการอำนาจการเลือกตั้ง ทั่วไป (แต่งตั้งโดยคณะกรรมการบริหารพรรค) พิจารณาคัดเลือก โดย คำตัดสินของคณะกรรมการอำนาจการเลือกตั้งทั่วไปถือว่าเป็นที่สุด เว้นแต่คณะ กรรมการบริหารพรรคจะเห็นเป็นอย่างอื่น (ข้อ 67) |

| พรรค | การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง |
|--------------|---|
| เพื่อแผ่นดิน | ให้คณะกรรมการบริหารพรรคคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. จากบัญชีรายชื่อบุคคลที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคให้ความเห็นชอบหรือบัญชีรายชื่อบุคคลที่คณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครของพรรคเห็นสมควร (ข้อ 29/5 และข้อ 30) |

2.2.2 หลักเสรีภาพและเสมอภาค โดยหลักแล้วสมาชิกพรรคทุกคนมีส่วนร่วมในการคิดและตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองของตนโดยเสรีภาพและเท่าเทียมกัน ไม่มีใครมีอำนาจเหนือใครและไม่มีใครสามารถบังคับใครได้ แต่ในความเป็นจริงของพรรคการเมืองไทย สมาชิกแต่ละคนไม่ได้มีสถานะเท่าเทียมกัน หากแต่บุคคลใดมีเงินที่จะลงทุนให้พรรคการเมืองมากบุคคลนั้นก็จะได้รับการยอมรับและมีอำนาจตัดสินใจมากยิ่งขึ้นด้วย หลักความเสมอภาคจึงมิได้เกิดขึ้นจริงในพรรคการเมืองของไทย ส่วนหลักเสรีภาพนั้น สมาชิกพรรคการเมืองของไทยไม่ได้มีเสรีภาพในการคิดและตัดสินใจ เนื่องจากต้องปฏิบัติตามคำสั่งของหัวหน้าพรรคการเมือง ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามหัวหน้าพรรคการเมืองอาจไม่คัดเลือกให้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคในการเลือกตั้งครั้งต่อไปหรืออาจถึงขั้นถูกขับออกจากพรรคเลยก็ได้

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กล่าวถึงเสรีภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ในหลายมาตรา ได้แก่ มาตรา 122 ซึ่งกำหนดเรื่องหลักความเป็นอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจติเตียนของผู้แทน (Free mandate) ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ไม่ตกอยู่ภายใต้ความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายหรือความครอบงำใด ๆ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าแม้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสังกัดพรรคการเมือง แต่ก็มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และมาตรา 126 วรรค 5 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดโดยอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของพรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใด รวมทั้งในมาตรา 162 วรรค 2 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระจากมติพรรคการเมืองในการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ดังนั้น หากจะกล่าวโดยสรุปแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใด ๆ ทั้งเรื่องการออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด การตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ แต่หากพิจารณาถึงหน้าที่ความเป็นผู้แทนแล้ว นอกเหนือจากหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยการตั้งกระทู้ถามและการอภิปรายไม่ไว้วางใจแล้ว

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังมีหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมายซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งในรัฐธรรมนูญไม่ได้กล่าวถึงความอิสระในการพิจารณาและลงมติร่างกฎหมายไว้แต่อย่างใด จึงอาจเป็นประเด็นต่อไปว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระในการพิจารณาร่างกฎหมายและลงมติรับหรือไม่รับร่างกฎหมายหรือไม่ต่อไป

2.2.3 การปกครองที่ใช้หลักเสียงข้างมากโดยเคารพเสียงข้างน้อย ในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ต้องใช้เสียงข้างมากเป็นหลักในการตัดสินใจ ทั้งนี้ พรรคการเมืองในประเทศไทยส่วนใหญ่ไม่ได้มีการตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ด้วยเสียงข้างมาก แต่ผู้ที่มีบทบาทในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ของพรรคการเมือง คือ หัวหน้าพรรคการเมืองและแกนนำพรรคเพียงไม่กี่คน ซึ่งไม่ถูกต้องตามหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง หากพิจารณาถึงการเปิดโอกาสให้เสียงข้างน้อยโดยอาจพิจารณาได้จากประเด็นดังต่อไปนี้

(1) การเปิดประชุมวิสามัญ การกำหนดให้สมาชิกพรรคบางส่วนสามารถร้องขอให้มีการเปิดประชุมวิสามัญได้เป็นการให้สิทธิแก่เสียงข้างน้อย โดยพรรคการเมืองต่างๆ ได้กำหนดจำนวนสมาชิกที่สามารถร้องขอให้มีการเปิดประชุมใหญ่วิสามัญไว้แตกต่างกัน เช่น พรรคประชาธิปัตย์กำหนดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญได้ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารพรรคเรียกประชุมนอกเหนือจากการประชุมใหญ่ตามปกติ หรือกรณีประธานสาขาพรรคโดยความเห็นของคณะกรรมการสาขาพรรคจำนวน 1 ใน 3 ของจำนวนสาขาพรรคทั้งหมดและกรรมการบริหารพรรคจำนวน 1 ใน 3 ของจำนวนทั้งหมด (ข้อบังคับพรรคประชาธิปัตย์ ข้อ 71 (2))

สำหรับพรรคชาติไทยการเปิดประชุมวิสามัญทำได้โดยหัวหน้าพรรคหรือคณะกรรมการบริหารมีมติ หรือสมาชิกที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่ทั้งหมดของพรรคร้องขอ (ข้อบังคับพรรคชาติไทย ข้อ 48)

พรรคไทยรักไทยกระทำได้โดยมติของคณะกรรมการบริหารหรือโดยคำร้องขอเป็นหนังสือของผู้มีสิทธิเข้าร่วมประชุมใหญ่ (กรรมการบริหาร ตัวแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในขณะนั้น รัฐมนตรีในขณะนั้น ที่ปรึกษาพรรค ประธานสาขาพรรค) จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนทั้งหมด (ข้อบังคับพรรคไทยรักไทย ข้อ 45)

พรรคพลังประชาชนกำหนดให้การขอเปิดประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคทำได้เมื่อกรรมการบริหารพรรคจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนคณะกรรมการบริหารพรรคเท่าที่มีอยู่ในขณะนั้นเข้าชื่อร้องขอ (ข้อบังคับพรรคพลังประชาชน ข้อ 31)

พรรคเพื่อแผ่นดินกำหนดให้การขอเปิดประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคทำได้ 4 กรณี คือ มติคณะกรรมการบริหารมีมติ หรือ ส.ส. จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ร้องขอ หรือ กรรมการบริหารพรรคไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ร้องขอ หรือสมาชิกพรรคไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกพรรคทั้งหมดที่มีอยู่หรือไม่น้อยกว่า 2,000 คนแล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่ากัน (ข้อบังคับพรรคเพื่อแผ่นดิน ข้อ 46)

เห็นได้ว่าพรรคชาติไทย พรรคไทยรักไทย และพรรคพลังประชาชนกำหนดจำนวนการขอเปิดประชุมวิสามัญโดยคณะกรรมการบริหารพรรคไว้ค่อนข้างสูงทำให้กรรมการบริหารพรรคเสียงข้างน้อยไม่อาจร้องขอเปิดประชุมวิสามัญได้ สำหรับการขอเปิดประชุมใหญ่วิสามัญโดยสมาชิกพรรคนั้น มีเพียงพรรคเพื่อแผ่นดินเท่านั้นที่เปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคขอเปิดประชุมวิสามัญได้ด้วยข้อกำหนดเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าพรรคการเมืองไทยไม่ค่อยเปิดโอกาสให้เสียงข้างน้อยได้แสดงความคิดเห็น

ตารางที่ 9 : การขอเปิดประชุมใหญ่วิสามัญ

| พรรค | การขอเปิดประชุมโดย | | |
|-----------------------------|--|---|--|
| | กรรมการบริหารพรรค | สมาชิกพรรค | วิธีการอื่น |
| ประชาธิปไตย (ข้อ 71 (2)) | 1 ใน 3 | ไม่มี | - คณะกรรมการบริหารพรรคเรียกประชุม - ประธานสาขาพรรคโดยความเห็น กกก.สาขาพรรคจำนวน 1 ใน 3 ของสาขาพรรคทั้งหมด |
| ชาติไทย (ข้อ 48) | มากกว่ากึ่งหนึ่ง | ไม่มี | - หัวหน้าพรรค - ส.ส. พรรคจำนวน 3 ใน 4 |
| ไทยรักไทย (ข้อ 41) | มากกว่ากึ่งหนึ่ง | ไม่มี | - ผู้มีสิทธิเข้าร่วมประชุมใหญ่ไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 |
| พลังประชาชน (ข้อ 31) | ไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 | ไม่มี | ไม่มี |
| เพื่อแผ่นดิน (ข้อ 46) | กรรมการบริหารพรรคไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ร้องขอ | สมาชิกพรรคไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 หรือไม่น้อยกว่า 2,000 คนแล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่ากัน | - กกก.บริหารพรรคเรียกประชุม - ส.ส. ไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 |

(2) กรณีมีมติหรือข้อบังคับพรรคขัดต่อหลักประชาธิปไตยหรือการปฏิบัติหน้าที่ ส.ส.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 65 วรรคสาม ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 33 ระบุว่าในกรณีที่สมาชิกซึ่งเป็น ส.ส. จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวน ส.ส. ทั้งหมด กรรมการบริหารพรรคการเมืองจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมการบริหารพรรคการเมืองทั้งหมด หรือสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 100 คน เห็นว่ามติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ซึ่งถือเป็นอีกหนึ่งกระบวนการที่เปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคส่วนข้างน้อยได้มีโอกาสตรวจสอบมติหรือข้อบังคับพรรคการเมือง ซึ่งกรณีนี้เคยเกิดขึ้นแล้ว กรณีสมาชิกพรรคประชากรไทยจำนวน 12 คนถูกขับออกจากพรรคต่อมาสมาชิกพรรคทั้ง 12 คนจึงนำเรื่องเข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญจนศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 1/2542 ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542 เป็นสองประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พิจารณาว่ามาตรา 149 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญจึงมีสถานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย มีหน้าที่ต้องปฏิบัติเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย เช่น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ฯลฯ การที่พรรคประชากรไทยมีมติขับชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียน สมาชิกพรรคประชากรไทย ผลที่เกิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 118 (8) คือสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลงนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ ซึ่งเท่ากับความเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยสิ้นสุดลงด้วย และไม่อาจปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทยได้ มติเช่นนี้จึงขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยชัดแจ้ง

ประเด็นที่สอง กรณีที่ว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่าการที่ผู้ร้องถูกกล่าวหาว่าไม่ปฏิบัติตามมติพรรค กรณีลงชื่อสนับสนุนนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีและเข้าร่วมรัฐบาลนั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่ามติที่ให้สนับสนุนพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น เหตุการณ์เปลี่ยนแปลงไปเมื่อพรรคการเมือง 2 พรรคใน 6 พรรค ที่มีมติร่วมกันจะจัดตั้งรัฐบาลโดยมีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ประกาศถอนตัวและกลับไปสนับสนุนนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี จึงเป็นผลให้ข้อตกลงของ 6 พรรคเดิมที่จะร่วมจัดตั้งรัฐบาลโดยสนับสนุนพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรีถือเป็นมติที่ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติอีกต่อไป เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ของพรรคประชากรไทยจำนวน 14 คนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 18 คน ซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยเห็นว่ามีความจำเป็นรีบด่วนต้องสนับสนุนให้นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ของบ้านเมือง จึงเป็นเรื่องที่พรรคการเมืองจะพึงรับฟังตามหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย มติที่ให้ลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทยด้วยเหตุดังกล่าว จึงขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

โดยเหตุดังกล่าวมาศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า มติของพรรคประชากรไทย ที่ลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทย มีลักษณะตามมาตรา 47 วรรคสามของรัฐธรรมนูญ

2.3 สาขาพรรคการเมือง

สาขาของพรรคการเมืองเป็นกลไกสำคัญของพรรคการเมืองที่จะทำให้สมาชิกพรรคซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ สามารถเข้าร่วมกิจกรรมของพรรคได้อย่างทั่วถึง อีกทั้งยังเป็นส่วนสำคัญที่สามารถสะท้อนความต้องการในพื้นที่นั้น ๆ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นกับพรรคการเมืองไทยก็คือการที่พรรคการเมืองให้ความสำคัญกับสาขาพรรคน้อยมาก แม้ว่าระยะหลังแต่ละพรรคจะมีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองเป็นจำนวนมาก แต่การให้ความสำคัญกับสาขาพรรคในการร่วมตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ของพรรคยังน้อยอยู่มาก โดยเฉพาะเรื่องการคัดสรรตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ควรเป็นอำนาจหน้าที่ของสาขาพรรคซึ่งคลุกคลีอยู่กับคนในท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติอำนาจดังกล่าวกลับอยู่ที่หัวหน้าพรรคหรือคณะกรรมการบริหารพรรคเท่านั้น ซึ่งเรื่องนี้เป็นเรื่องที่ขัดต่อหลักประชาธิปไตยภายในพรรคอย่างร้ายแรง เพราะการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งถือเป็นเรื่องสำคัญ of พรรคการเมือง จึงควรให้สมาชิกพรรคซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในพรรคมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องดังกล่าวด้วย มิใช่ให้คนเพียงกลุ่มเดียวเป็นผู้ตัดสินใจ

ตาราง 10 : จำนวนสาขาพรรคของพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2550

| พรรค | วันที่จัดตั้ง | จำนวนสาขาพรรค |
|-------------------|------------------|---------------|
| พลังประชาชน | 9 พฤศจิกายน 2541 | 4 |
| ประชาธิปัตย์ | 11 มิถุนายน 2525 | 194 |
| ชาติไทย | 8 กรกฎาคม 2525 | 14 |
| เพื่อแผ่นดิน | 2 ตุลาคม 2550 | - |
| รวมใจไทยชาติพัฒนา | 3 ตุลาคม 2550 | - |
| มัชฌิมาธิปไตย | 1 ตุลาคม 2550 | - |
| ประชากร | 10 มกราคม 2549 | 5 |

ที่มา : เว็บไซต์คณะกรรมการการเลือกตั้ง www.ect.go.th ข้อมูล ณ วันที่ 12 พฤศจิกายน 2550

จากตารางที่ 10 เห็นได้ว่าพรรคการเมืองมิได้ให้ความสำคัญกับสาขาพรรคการเมืองเท่าใดนัก โดยพรรคการเมืองส่วนใหญ่ที่ได้รับเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 มีสาขาพรรคน้อยมากโดยมีถึง 3 พรรคที่ไม่มีสาขาพรรค ได้แก่ พรรคเพื่อแผ่นดิน พรรครวมใจไทยชาติพัฒนา และพรรคมัชฌิมาธิปไตย ส่วนพรรคพลังประชาชนซึ่งได้รับเลือกตั้งมากที่สุดนั้นมีสาขาพรรคเพียง 4 สาขาเท่านั้น ด้วยจำนวนตัวเลขเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงการไม่ให้ความสำคัญกับสาขาพรรคการเมือง แต่ทั้งนี้ตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 26 กำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีสาขาพรรคอย่างน้อยภาคละ 1 สาขาภายใน 1 ปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ใช้บังคับ

2.4 การเงินของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองแทบทุกพรรคจะประสบกับปัญหาขาดแคลนเงินในการบริหารพรรคการเมือง เพราะรายได้ปกติของพรรคการเมืองนั้นมีช่องทางหลักๆ จาก 4 ช่องทาง ได้แก่

1. เงินสนับสนุนจากกองทุนพัฒนาพรรคการเมือง ซึ่งจะจัดสรรเงินโดยคำนึงถึงคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองนั้นได้รับในการเลือกตั้งครั้งล่าสุด คำนึงถึงจำนวนสาขาพรรค และจำนวนสมาชิกของพรรคที่จ่ายเงินค่าบำรุงสมาชิกในปีนั้น ๆ¹¹

2. เงินที่ได้จากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการของพรรคการเมือง เนื่องจากพรรคการเมืองไม่ได้มีหน้าที่หลักในการทำการค้าหรือหากำไร รายได้จากส่วนนี้จึงน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้จากส่วนอื่น ๆ

3. เงินค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองตามที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง ซึ่งแต่ละพรรคการเมืองได้รายได้จากส่วนนี้ค่อนข้างน้อย เนื่องจากจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมืองมีไม่มาก และเรียกเก็บค่าบำรุงในอัตราที่ต่ำ

4. เงินบริจาค เงินส่วนนี้ถือเป็นรายได้หลักของพรรคการเมือง ซึ่งเงินส่วนนี้ถือเป็นเงินส่วนที่สร้างปัญหาให้กับพรรคการเมืองและนักการเมืองพอสมควร กล่าวคือ เมื่อรายได้จากแหล่งอื่นของพรรคการเมืองมีไม่เพียงพอกับการบริหารงาน พรรคการเมืองก็จำเป็นต้องรับบริจาคเงินจากภาคเอกชน นายทุนทั้งหลายก็ใช้โอกาสนี้ในการเข้าควบคุมพรรคการเมืองโดยการบริจาคเงินช่วยเหลือให้พรรคการเมืองเป็นจำนวนมาก เพื่อที่จะสามารถสั่งการพรรคการเมืองให้ดำเนินการต่าง ๆ เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับตนในทางธุรกิจ ซึ่งเมื่อพรรคการเมืองได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากนายทุนก็ย่อมมีความเกรงใจและเชื่อฟังนายทุนนั้น เมื่อตนได้เป็นรัฐบาลก็บริหารประเทศโดยเอื้อประโยชน์ให้กับนายทุน มากกว่าที่จะคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน ในที่สุดพรรคการเมืองก็เป็นเพียงบริษัทของนายทุนไม่ใช่พรรคการเมืองของประชาชนอีกต่อไป

การควบคุมการบริจาคเงินโดยภาคเอกชนเริ่มมีขึ้นครั้งแรกในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 22 ซึ่งกำหนดเพียงว่าผู้บริจาคต้องไม่เป็นบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย แต่ก็มีได้มีมาตรการอื่นเพื่อสร้างความโปร่งใส เช่น การกำหนดให้การบริจาคเงินตั้งแต่จำนวนหนึ่งขึ้นไปต้องกระทำเป็นเช็ค การกำหนดเพดานเงินบริจาค หรือการเปิดเผยชื่อผู้บริจาค ทั้งนี้เพราะ

¹¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 75

การควบคุมการบริจาดเงินของเอกชนในยุคนั้น มิได้มุ่งที่จะสร้างความโปร่งใสให้แก่ระบบการเงินของพรรคการเมือง แต่ต้องการป้องกันมิให้พรรคการเมืองได้รับอิทธิพลต่างชาติเท่านั้น

ต่อมาในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 กำหนดให้มีการออกหลักฐานรับเงิน และเปิดเผยชื่อผู้บริจาดเงิน ทั้งยังห้ามมิให้บุคคลที่มีคุณสมบัติต้องห้าม อันได้แก่

- ผู้ไม่มีสัญชาติไทย
- นิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศที่ประกอบธุรกิจหรือกิจการ หรือจดทะเบียนสาขา อยู่ในหรือนอกราชอาณาจักร
- นิติบุคคลที่จดทะเบียนในราชอาณาจักรซึ่งมีบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยมีทุนหรือเป็นผู้ถือหุ้นเกินร้อยละยี่สิบห้า
- องค์การหรือนิติบุคคลที่ได้รับทุนสนับสนุนจากบุคคลข้างต้น

ต่อมาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 กำหนดหลักเกณฑ์การบริจาดเงินให้แก่พรรคการเมืองดังต่อไปนี้

ก. การบริจาดเงินให้แก่พรรคการเมืองตั้งแต่ 1,000 บาทขึ้นไป ต้องทำโดยเปิดเผยชื่อ และสามารถตรวจสอบได้ (มาตรา 56)

ข. การบริจาดเงินให้แก่พรรคการเมืองตั้งแต่ 5,000 บาทขึ้นไป ต้องทำโดยเปิดเผยชื่อผู้บริจาดต่อสาธารณชน (มาตรา 57 วรรคหนึ่ง)

ค. การบริจาดเงินตั้งแต่ 20,000 บาทขึ้นไป ต้องบริจาดโดยส่งจ่ายเป็นตัวแลกเงินหรือเช็คขีดคร่อม (มาตรา 57 วรรคสอง)

ง. ห้ามมิให้บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลบริจาดให้แก่พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง (รวมถึงหัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรค หรือกรรมการสาขาพรรค) เกินกว่า 10 ล้านบาท ต่อปี (มาตรา 59)

เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 กำหนดมาตรการควบคุมการบริจาดเงินโดยภาคเอกชนไว้ครอบคลุมในหลากหลายแง่มุม ทั้งกำหนดให้การบริจาดเงินเป็นไปโดยเปิดเผย หากบริจาดเงินเป็นจำนวนมากต้องส่งจ่ายเป็นตัวแลกเงินหรือเช็ค รวมทั้งการกำหนดวงเงินขั้นสูงสุดในการบริจาดเงินโดยภาคเอกชน

3. ความสัมพันธ์ระหว่าง ส.ส. กับพรรคการเมืองในประเทศไทย:

วิเคราะห์ผ่านรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ

3.1 การบังคับให้สังกัดพรรคการเมือง

ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มิได้มีการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง แต่ต่อมาช่วงปี พ.ศ. 2512 เกิดปัญหารัฐบาลไร้เสถียรภาพ เนื่องจาก ส.ส. ซึ่งไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองรวมตัวกันเป็นพรรคอิสระโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต่อรองผลประโยชน์ทางการเมืองด้วยเหตุนี้เองเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 จึงกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองเพื่อป้องกันปัญหารัฐบาลขาดเสถียรภาพจากการต่อรองผลประโยชน์ทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้สังกัดพรรค โดยรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาทุกฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2524 ก็บัญญัติไว้เช่นเดียวกัน แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพิ่มบทบัญญัติการสังกัดพรรคการเมืองอย่างน้อย 90 วันก่อนลงสมัครรับเลือกตั้งเข้าไปอีก เพื่อป้องกันการย้ายพรรคของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีโอกาสศึกษานโยบายของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดก่อนที่จะลงสมัครรับเลือกตั้ง ด้วยการกำหนดเช่นนี้ทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพสูงมากเพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหมดโอกาสที่จะต่อรองต้องจงรักภักดีต่อพรรคการเมืองที่ตนสังกัด จนทำให้รัฐบาลของพันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองพรรคเดียวได้เมื่อปี พ.ศ. 2544 และสามารถอยู่จนครบวาระ 4 ปี แต่ต่อมาในวันที่ 19 กันยายน 2549 ก็มีการยึดอำนาจการปกครองประเทศโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งมีพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน เป็นผู้นำ

หากค้นหาเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 จะพบว่าต้นร่างเดิมที่ร่างโดยรัฐบาลกำหนดไว้ในมาตรา 119 (4) ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง ต่อมาในชั้นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2517) มีการลงมติในเรื่องการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองผลปรากฏว่ามีกรรมการจำนวน 12 คนที่เห็นด้วยกับการกำหนดให้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง และมีกรรมสิทธิ์อีก 12 คนที่ไม่เห็นด้วยกับการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง ในท้ายที่สุดประธานคณะกรรมการจึงออกเสียงชี้ขาดว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่จำเป็นต้องสังกัดพรรคการเมือง¹² ต่อมาเมื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีสมาชิกอภิปรายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเป็น 2 ฝ่าย ดังนี้¹³

ฝ่ายแรกเห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง ได้แก่

นายพิชัย รัตตกุล แสดงความเห็นที่ "...ส.ส. ในอดีต พ.ศ.2512 ที่ผ่านมานั้นมีมากที่ไม่สังกัดพรรคคนนั้นเป็นคนดี ทำงานอย่างเป็นอิสระโดยแท้จริง ไม่ขายตัว ... แต่นั่นเป็นส่วนน้อย ส่วนใหญ่แล้วอีกประมาณ 70 ท่านซึ่งเป็น ส.ส. อิสระไม่สังกัดพรรคคนนั้น อดีตที่ผ่านมาสอนให้น้ำตาตกใน สอนให้รัฐบาลชุดที่แล้วต้องเกิดความระงำซ้ำใจเหลือเกินจากบทบาทต่าง ๆ ของ ส.ส. 70 คนที่ไม่สังกัดพรรค ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ส.ส. 70 คนที่ไม่สังกัดพรรคคนนั้น ต่างเล่นตัว เล่นตัวที่จะประเมินตัวเอง ประเมินราคาตัวเองให้สูงขึ้น ถ้าคนไหนมีเสียงพูดในสภาหรืออภิปรายในสภาได้เด็ดขาดมากหน่อยราคาก็สูงขึ้น ... อย่างไรก็ตามก็ดี ความวุ่นวายที่เกิดขึ้นในอดีตที่ผ่านมาจากการที่กฎหมายรัฐธรรมนูญไม่บังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคคนนั้น ทำความปั่นป่วนให้กับการบริหารงานของสภาและการบริหารงานของประเทศเป็นอย่างมาก ... ถ้าเรารักที่จะให้เห็นการเมืองของประเทศไทยเราในอนาคตดำเนินการไปอย่างมีเสถียรภาพเพื่อจะนำไปสู่รัฐบาลที่มีเสถียรภาพแล้ว จำเป็นเหลือเกินที่เราจะต้องวางรากฐานระบบพรรคการเมืองตั้งแต่บัดนี้ ... มีบางท่านบอกว่า ถ้าหากให้ ส.ส. สังกัดพรรคแล้วจะเป็นการตัดสิทธิของประชาชนไป กระผมว่าไม่ใช่ตัดสิทธิครับ ท่านประธาน กระผมมีความเห็นว่า ถ้าหากกระผมอยากจะไปอยู่กับพรรค ก. และพรรค ก. เขาไม่สนใจกระผม ไม่อยากจะทำอะไรกับกระผม กระผมเองก็สามารถรวบรวมสมัครพรรคพวกกระผม 1,000 คน ตั้งเป็นพรรคการเมืองขึ้นมาได้อีกพรรคหนึ่ง เพราะฉะนั้นจึงไม่เป็นการตัดสิทธิเลย..."

- นายอมร จันทรมบูรณ แสดงความเห็นที่ "...สิ่งที่เราเข้าใจว่าเป็นระบบรัฐสภา คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติคุมรัฐบาลนั้น เป็นความเข้าใจของระบบรัฐสภาเมื่อ 150 ปีก่อนนี้ เพราะปัจจุบันนี้นั้น โดยอาศัยหลักเกณฑ์ที่ว่ารัฐบาลต้องมาจากพรรคการเมืองส่วนข้างมากในสภา แล้วเราจะเห็นว่าระบบรัฐสภาที่เราเข้าใจว่าสภานิติบัญญัติคุมรัฐบาลนั้นจึงไม่เป็นความจริง เพราะว่า

¹² บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ครั้งที่ 16/2517 วันพุธที่ 29 พฤษภาคม 2517 น. 59

¹³ รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 พ.ศ.2517 ครั้งที่ 63/2517 วันเสาร์ที่ 7 กันยายน 2517, น. 300 - 324

รัฐบาลนั้นก็มีส่วนข้างมากในสถานนั่นเอง ดังนั้นเองสิ่งที่อยู่ในสภาและควบคุมรัฐบาลก็คือพรรคการเมือง ... กระผมไม่อยากจะเถียงหรือโต้แย้งว่าสิ่งเหล่านี้ไม่ใช่เป็นการจำกัดสิทธิ กระผมยอมรับว่าเป็นการจำกัดสิทธิบางส่วน แต่เป็นการจำกัดสิทธิเพื่อประชาชน ... บทบัญญัตินี้ไม่ได้สมบูรณ์ในตัวเอง การที่จะบังคับให้ผู้สมัครสังกัดพรรคเป็นแต่เพียงกลไกชิ้นหนึ่ง แต่สิ่งที่จะทำให้กลไกนี้สมบูรณ์ก็คือ ถ้าหากว่าผู้ใดลาออกจากพรรค ผู้นั้นต้องขาดสมาชิกภาพไปด้วย กลไกนี้จึงจะสมบูรณ์...”

- นายเกษม ศิริสัมพันธ์ แสดงความเห็นที่ “...เรากำลังต้องการรัฐบาลที่มีความเข้มแข็งพอสมควร เรามีปัญหาอีกมากมายนักในทางเศรษฐกิจสังคม และการปกครองต่าง ๆ ที่จะต้องมีรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพและเข้มแข็งมาแก้ไขปัญหาเหล่านั้น ในขณะที่เดียวกันด้วยความเคารพท่านประธานกรรมาธิการ ท่านบอกว่ายังไม่ถึงเวลาที่จะมีระบบพรรคแล้วข้างหน้าเราจะเป็นอย่างไร ข้างหน้าเราก็จะมีรัฐบาลซึ่งไม่สามารถมั่นใจในตัวเราเองเลยว่าจะสามารถปกครองประเทศด้วยความสนับสนุนของสภาหรือไม่ ... จริงอยู่บางท่านอาจจะมีความคิดเห็นว่าการที่จะสังกัดพรรคนั้นเป็นการจำกัดเสรีภาพ แต่ถ้าว่าในสังคมที่จะเป็นประชาธิปไตยนั้น กระผมอยากจะกราบเรียนว่าไม่ใช่มีแต่เสรีภาพอย่างเดียว แต่เราต้องการที่จะมีวินัยบ้างและพรรคการเมืองนั้นเป็นกระบวนการที่จะสร้างวินัยในทางการเมืองให้เกิดขึ้น...”

- นายสมัคร สุนทรเวช แสดงความเห็นที่ “...วันที่เราจะตัดสินใจในอนุมาตรา (4) ของมาตรา 119 นี้เป็นพื้นฐานสำคัญที่สุดที่เราจะวางลงไปในบ้านเมืองนี้ เราอยากจะได้เห็นว่าวันหนึ่งบ้านเมืองเราจะมีพรรคการเมืองใหญ่ 2 หรือ 3 พรรค ช่วยกันบริหารบ้านเมืองผลัดเปลี่ยนกันเข้าผลัดเปลี่ยนกันออก แต่ถ้าเราไม่เริ่มต้นด้วยพรรคการเมืองมาก ๆ ในวันนี้จะไปเริ่มต้นเมื่อไร...”

- นายอดุล วิเชียรเจริญ แสดงความเห็นที่ “...ประชาธิปไตยนั้นจะคงอยู่ได้ต่อเมื่อมีระบบพรรคการเมือง กระผมขอประทานอภัยที่พูดซ้ำในสิ่งที่ได้เคยพูดมาแล้ว แต่ว่าเป็นการเริ่มต้นเรานำประชาธิปไตยเข้ามาใช้ในเมืองไทยกันโดยคิดว่าถ้าเรามาสร้างสถาบันให้มีสถานะนิติบัญญัติ มีฝ่ายบริหาร แล้วก็มีกระบวนการควบคุมกัน และมีการเลือกตั้งเท่านั้น เราก็นี้ถือว่าเป็นการเพียงพอ ... การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นจำเป็นเหลือเกินที่จะต้องมีความรับผิดชอบผู้ซึ่งมีแนวนโยบายมีความคิดเห็นในทำนองเดียวกันมาดำเนินการในทางการเมืองจึงจะเป็นผล ไม่ใช่ถ้ามีสมาชิกอยู่ 300 คน ต่างคนก็ต่างเป็นอิสระแล้วก็ลงมาทำอะไรขึ้น มันไม่มีแนว ไม่มีอะไรทั้งสิ้น การปกครองจะเป็นไปไม่ได้ มันจะกลับไปกลับมาไม่มีที่สิ้นสุด...”

ฝ่ายที่สองเห็นว่าไม่ควรกำหนดให้สังกัดพรรค ได้แก่

- นายจำลอง ครุฑขุนทด แสดงความเห็นที่ “กระผมเห็นด้วยกับกรรมาธิการที่ตัดอนุมาตรา (4) นี้ออกไป แล้วให้ออกแก่ผู้ที่ยังไม่มีความสมัครใจที่จะเข้าสังกัดพรรคการเมืองใด เพราะความไม่เชื่อใจก็ดี ไม่เชื่อในตัวบุคคลก็ดี ไม่เข้าใจในระบบพรรคก็ดี ได้มีโอกาสสมัครโดยอิสระเสรี และเมื่อเขาเห็นคุณค่าของการมีพรรคการเมือง เขาก็อาจจะมารวบรวมกันขึ้นตั้งเป็นพรรคการเมืองในอนาคต ... เพราะฉะนั้นกระผมเห็นว่าในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อนี้เราควรจะให้ผู้ที่สมัครเล่นการเมืองในระดับชาตินี้มีอิสระเสรีในการที่จะสมัครได้โดยอิสระ ... หากว่าเขามีความจำเป็นหรือมีความเลื่อมใสว่าระบบพรรคการเมืองนี้เป็นของดีเป็นของดีที่ชาติจะไปรอดแล้ว กระผมก็คิดว่าเขาคงจะตัดสินใจเข้าพรรคใดพรรคหนึ่งที่เขาเลื่อมใสมากที่สุด...”

- นายไพโรจน์ ชัยนาม แสดงความเห็นที่ “...ในเรื่องการมีพรรคการเมืองนี้กระผมสนับสนุนอย่างที่สุด การปกครองแบบของเราจะต้องมีคณะพรรคการเมือง และต่อไปก็ต้องมีคณะพรรคการเมือง ... แต่ว่าในเรื่องนี้นั้นมีเหตุผลหลายอย่างที่ยังไม่เห็นสมควรที่จะสั่งจำกัดในทันที จะให้สมาชิกเข้าสังกัดในทันที ... กระผมคิดว่าถ้าบังคับในทันทีแล้วละก็ พรรคที่ได้ตั้งขึ้นหรือว่าพรรคที่ใหญ่ ๆ ก็จะได้เปรียบพรรคเล็ก ๆ ด้วยการดึงเข้าไป... กระผมรู้สึกว่าการบังคับให้สมาชิกพรรคการเมืองที่ถูกออกจากพรรคด้วยวิธีอย่างใดก็ตาม ด้วยลาออกหรือโดยยุบพรรคหรือด้วยถูกไล่ออกอะไรก็ตามต้องขาดจากสมาชิกสภาไปด้วย วิธีนี้เราไม่เคยมีมาเลยในประเทศไทย... ถ้าหากว่าเราจะมีบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญว่าอีก 2 ปีจากนี้ไปแล้วละก็ ผู้ที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองหรืออะไรต่ออะไรต่าง ๆ นั้น จะทำไม่ได้มันก็น่าฟัง... อีกประการหนึ่งนั้นขอให้คิดดูให้ดีว่า ในรัฐธรรมนูญของเรามีมาตราหนึ่ง กระผมจำไม่ได้ มีบอกว่าสมาชิกสภาผู้แทน สมาชิกวุฒิสภา เป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย ถ้าอย่างนี้แล้วเมื่อรัฐธรรมนูญบังคับอย่างนี้แล้ว เราจะบังคับให้เขาเข้าพรรคหรือครับ ... ถึงจะมีพรรคอะไรต่อไปข้างหน้ามันก็ยังกระจายได้ ออกจากพรรคนี้อีกพรรคหนึ่งมารับเข้าทันทีจะว่าอย่างไร เราจะหาอะไรแก้ไข ไม่มีห้ามไว้นี้ครับ พรรคต่าง ๆ มันก็จะซื้อ จะออกแข่งขันกัน นี่แหละที่กระผมเป็นห่วง...”

- นายบรรหาร ศิลปอาชา แสดงความเห็นที่ “...นับว่าเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่เราไม่ไปบังคับให้ผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำต้องสังกัดพรรค... ความรู้สึกของประชาชนในเรื่องระบบพรรคนี้ยังห่างไกลและไม่ค่อยมีความหมาย... เราจำเป็นจะต้องอาศัยระยะเวลาอีกสักช่วงหนึ่ง เพื่อให้มีโอกาสให้ได้เข้าใจในเรื่องระบบพรรคดีพอ แล้วถ้าหากว่าเราไปบังคับให้ผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งจะต้องสังกัดพรรค ก็จะทำให้ผู้สมัครนั้นต้องเร่งไปสังกัดพรรคหนึ่งด้วยความจำใจและด้วยความไม่สมัครใจ เพราะเหตุว่ารัฐธรรมนูญนี้ได้บังคับไว้เป็นการวิตรอน

สิทธิเสรีภาพของประชาชน ไม่เป็นประชาธิปไตย แล้วไม่เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้สมัครได้มีการทดสอบคุณภาพและสวัสดิภาพของแต่ละพรรค กระผมขอเปรียบเทียบว่าเหมือนกับวิธีการคลุมถุงชน...”

- นายใหญ่ ศวิตชาติ แสดงความเห็นที่ “ท่านประธานที่เคารพ ในกรรมาธิการผมเป็นคนที่ไม่เห็นด้วยที่จะให้สมาชิกสังกัดพรรคการเมือง... ประเด็นแรกที่ผมไม่เห็นด้วยก็คือ เสรีภาพในทางมูลฐาน ก็ว่ากันอีกว่า ถ้าจะเล่นการเมืองต้องอยู่ในวินัย อยู่ในวินัยก็ต้องเข้าพรรค ถ้าเข้าพรรควัตถุประสงค์ที่สมาชิกในสภานี้ยากได้ให้มีพรรคการเมืองแต่น้อยนั้น มันจะกลับมีพรรคอยู่ 4 พรรคหรือ 6 พรรค แต่ว่าราษฎรไม่ได้ชอบอยู่เลยสักพรรคหนึ่ง ทางออกก็คือจะต้องไปตั้งพรรคที่ราษฎรเขาปรารถนา ในที่สุดประเทศไทยก็ถูกบังคับอย่างนี้จะมีพรรคราว ๆ 70 พรรค เพราะพรรคที่มีอยู่เขาไม่ชอบและราษฎรก็ไม่ชอบ ... การที่จะให้คนเห็นกับพรรคนั้นไม่ใช่อยู่ด้วยออกรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย แต่จะออกได้หรือเป็นไปได้ด้วยการให้การศึกษา คุณค่าของพรรค การปลูกความนิยมของพรรค ... พรรคมันต้องเปิดโดยอัตโนมัติ (Automatic) ถ้าเป็นประชาธิปไตย เพราะคนไม่มีพรรคไม่สามารถจะบริหารราชการได้ แต่พรรคที่เกิดขึ้นนั้นก็ไม่ใช่หมายความว่าตั้งพรรคและบริหารประเทศได้ ราษฎรต้องสนับสนุน และถ้าจะไปบังคับให้ราษฎรต้องเข้าพรรค ต้องเข้าพรรค ผมมีพรรค ลูกพรรคผมก็ต้องขายตัวไปหลายคนก็รู้กันอยู่ มันก็ได้วิเศษวิโสอะไร สังกัดพรรคก็ขายไปหลายคนแล้วข้อเท็จจริงประธานก็รู้ว่าใครขายไปบ้าง...”

ท้ายที่สุดเมื่อมีการลงมติเรื่องให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง ปรากฏว่ามีสมาชิกยกมือเห็นด้วยกับการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองจำนวน 133 คน และมีสมาชิกยกมือไม่เห็นด้วยกับการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองจำนวน 27 คน มติเสียงข้างมากเห็นว่าต้องกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง ทำให้หลักการนี้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญปี 2517 และรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาทุกฉบับก็ได้นำหลักการนี้มาใช้เช่นกัน

เมื่อวิเคราะห์ดูวัตถุประสงค์ในการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวจากความคิดเห็นของสมาชิกสภาว่ารัฐธรรมนูญ เมื่อปี พ.ศ.2517 แล้ว พบว่าการบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองนั้นมีขึ้นเพื่อเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการคือ ประการแรกเพื่อป้องกันการย้ายพรรคและป้องกันการขายตัวของ ส.ส. อิสระซึ่งเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากก่อนการร่างรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2517 จนนำไปสู่รัฐบาลที่ขาดเสถียรภาพ ประการที่สอง คือ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่พรรคการเมือง

ตาราง 11 : บทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ ส.ส. สังกัดพรรค

| รัฐธรรมนูญ | การบังคับสังกัดพรรค |
|--------------------------------------|---|
| 10 ธันวาคม 2475 - รัฐธรรมนูญ 2511 | - ไม่บังคับให้สังกัดพรรค- |
| รัฐธรรมนูญ 2517 | ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส.ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง (ม. 117 (3)) |
| รัฐธรรมนูญ 2521 | ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส.ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง (ม. 94 (3)) ¹⁴ |
| รัฐธรรมนูญ 2534 | ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส.ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง (ม. 105 (3)) |
| รัฐธรรมนูญ 2540 | ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส.ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน (ม. 107 (7)) |
| รัฐธรรมนูญ 2550 | เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วันนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในกรณีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุยุบสภา ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 30 วันนับถึงวันเลือกตั้ง (ม.101 (3)) |

3.2 การพ้นสมาชิกภาพ ส.ส. หากลาออกจากพรรค

เพื่อให้กลไกการบังคับให้สังกัดพรรคการเมืองเกิดผลในทางปฏิบัติจึงมีความจำเป็นที่จะต้องบัญญัติให้การลาออกจากพรรคการเมืองของ ส.ส. เป็นเหตุให้พ้นจากความเป็น ส.ส. ด้วย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง และในขณะเดียวกันก็เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้การลาออกจากพรรคเป็นเหตุให้พ้นความเป็น ส.ส. ด้วย ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาทุกฉบับต่างก็กำหนดหลักการนี้ไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ทั้งนี้ การกำหนดให้พ้นสมาชิกภาพ ส.ส. หากลาออกจากพรรคส่งผลให้ ส.ส. ไม่มีโอกาสย้ายพรรคการเมืองในระหว่างอายุของสภาผู้แทนราษฎรได้

¹⁴ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 และ 2534 บัญญัติเพิ่มเติมลงไปอีกว่า กรณีเลือกตั้งซ่อมผู้สมัครต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่มี ส.ส. อยู่แล้วจากการเลือกตั้งทั่วไป

ตาราง 12 : บทบัญญัติเรื่องการพ้นสมาชิกภาพ ส.ส. หากลาออกจากพรรค

| รัฐธรรมนูญ | การลาออกจากพรรคของ ส.ส. |
|----------------------|---|
| รัฐธรรมนูญ 2475-2512 | ไม่เป็นเหตุให้สมาชิกภาพของ ส.ส. ผู้นั้นสิ้นสุด |
| รัฐธรรมนูญ 2517 | เป็นเหตุให้สมาชิกภาพของ ส.ส. ผู้นั้นสิ้นสุด (มาตรา 124 (7)) |
| รัฐธรรมนูญ 2521 | เป็นเหตุให้สมาชิกภาพของ ส.ส. ผู้นั้นสิ้นสุด (มาตรา 103 (7)) |
| รัฐธรรมนูญ 2534 | เป็นเหตุให้สมาชิกภาพของ ส.ส. ผู้นั้นสิ้นสุด (มาตรา 114 (7)) |
| รัฐธรรมนูญ 2540 | เป็นเหตุให้สมาชิกภาพของ ส.ส. ผู้นั้นสิ้นสุด (มาตรา 118 (8)) |
| รัฐธรรมนูญ 2550 | เป็นเหตุให้สมาชิกภาพของ ส.ส. ผู้นั้นสิ้นสุด (มาตรา 106 (7)) |

3.3 การพ้นสมาชิกภาพ ส.ส. หากถูกขับออกจากพรรค

เรื่องการกำหนดให้ ส.ส. พ้นสมาชิกภาพเมื่อถูกขับออกจากพรรคนั้นมีขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 124 (8) กำหนดว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งพรรคการเมืองที่ตนสังกัดมีมติขับออกจากพรรคและไม่สามารถเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นภายใน 60 วันต้องพ้นจากสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 103 (7) กำหนดให้ ส.ส. ที่พรรคการเมืองมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของคณะกรรมการบริหารพรรคและ ส.ส. ของพรรคต้องสูญเสียสมาชิกภาพ ส.ส. นับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ โดยไม่มีกระบวนการเยียวยาใด ๆ ทั้งสิ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 114 (7) กำหนดไว้ว่า ส.ส. ที่พรรคการเมืองมีมติ (ด้วยเสียงข้างมาก) ให้พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ตนสังกัดต้องสูญเสียสมาชิกภาพ ส.ส. นับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ แตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ในการขับสมาชิกออกจากพรรค ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ใช้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งเท่านั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ว่า ส.ส. ที่พรรคการเมืองมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของคณะกรรมการบริหารพรรคและ ส.ส. ของพรรคต้องสูญเสียสมาชิกภาพ ส.ส. แต่ทั้งนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดมาตรการเยียวยาไว้ว่าผู้ที่ถูกขับออกจากพรรคสามารถร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติว่ามติดังกล่าวขัดต่อมาตรา 47 พรรคสาม ถ้าศาลวินิจฉัยได้ความเช่นนั้น ให้ ส.ส. ผู้นั้นเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นได้ภายใน 30 วัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ทั้งนี้เห็นได้ชัดว่าการให้อำนาจพรรคการเมืองในการขับ ส.ส. ออกจากพรรคซึ่งเป็นการส่งผลให้พ้นจากสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นเป็นการให้อำนาจแก่พรรคการเมืองอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดมากเกินไป เพราะอันที่จริงแล้ว ส.ส. เป็นผู้แทนของประชาชนและได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนซึ่งเป็นผู้มีอำนาจอธิปไตยสูงสุด แต่กลับเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองมีอำนาจเหนือการตัดสินใจในของประชาชนซึ่งขัดกับหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

ตาราง 13 : บทบัญญัติเรื่องการให้พรรคการเมืองขับ ส.ส. ออกจากพรรคได้

| รัฐธรรมนูญ | มติที่ใช้ขับออก | กระบวนการเยียวยา |
|-----------------|---------------------------------|--|
| รัฐธรรมนูญ 2517 | เสียงข้างมาก (มาตรา 124 (8)) | ไม่พ้นสมาชิกภาพ ส.ส. ถ้าเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นได้ภายใน 60 วัน |
| รัฐธรรมนูญ 2521 | สามในสี่ (มาตรา 103 (7)) | - |
| รัฐธรรมนูญ 2534 | เสียงข้างมาก (มาตรา 114 (7)) | - |
| รัฐธรรมนูญ 2540 | สามในสี่ (มาตรา 118 (8)) | อุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน 30 วัน ว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตาม ม. 47 พรรคสาม ถ้าศาลวินิจฉัยได้ความเช่นนั้นให้ ส.ส. ผู้นั้นเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นได้ภายใน 30 วัน |
| รัฐธรรมนูญ 2550 | สามในสี่ (มาตรา 106 (7)) | อุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ คัดค้านว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 65 พรรคสาม ถ้าศาลวินิจฉัยได้ความเช่นนั้นให้ ส.ส. ผู้นั้นเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นได้ภายใน 30 วัน |

3.4 การคุ้มครองเสรีภาพของ ส.ส. ในการทำหน้าที่ผู้แทนปวงชน: บทบัญญัติเรื่องการไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจนิติใด ๆ ของผู้แทนปวงชน (Free mandate)

โดยหลักการพื้นฐานของความเป็นผู้แทนในระบอบประชาธิปไตยแล้ว ผู้แทนจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้แทนปวงชนคนทั้งประเทศมิใช่เฉพาะผู้ที่เลือกตนขึ้นมา แต่ในทางปฏิบัติผู้แทนมักจะต้องทำตามประชาชนในเขตเลือกตั้งหรือไม่ก็มักจะทำตามพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ดังนั้นการที่ผู้แทนจะทำหน้าที่เป็นผู้แทนปวงชนคนทั้งประเทศได้นั้นจะต้องมีการคุ้มครองให้ผู้แทนสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจนิติใด ๆ ทั้งจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัดและจากประชาชนในเลือกตั้ง ดังนั้น เพื่อให้ผู้แทนสามารถเป็นผู้แทนปวงชนคนทั้งหมดและปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนคนทั้งหมดได้อย่างแท้จริง ในระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนจึงมีหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจนิติใดของผู้แทนปวงชน หรือหลักการ Free mandate of representatives ซึ่งหมายความว่าผู้แทนจะไม่ตกอยู่ภายใต้คำสั่งหรือความมอบหมายของผู้ใด แต่ผู้แทนจะตัดสินใจตาม “มโนธรรมสำนึก” หรือ “ความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ” แต่เพียงอย่างเดียว¹⁵

¹⁵ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, “การคุ้มครอง ส.ส. ในฐานะผู้แทนปวงชนไม่ให้ตกอยู่ภายใต้อำนาจนิติของพรรคการเมือง” (เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี ครั้งที่ 1 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548) น.9

ตาราง 14 : บทบัญญัติเรื่องการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใด ๆ ของผู้แทนปวงชน
(Free mandate) รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ

| รัฐธรรมนูญ | หลักการ Free Mandate |
|-------------------------------------|--|
| รัฐธรรมนูญ 2475 | “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวสยามมิใช่แทนแต่เฉพาะผู้ที่เลือกตนขึ้นมา ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใดๆ” (ม. 20) |
| รัฐธรรมนูญ 2489 | “สมาชิกวุฒิสภาและสภาผู้แทน ย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย” (ม. 36) |
| รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว 2490 | “สมาชิกวุฒิสภาและสภาผู้แทน ย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นชอบของตนโดยบริสุทธิ์ใจ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนชาวไทย” (ม. 44) |
| รัฐธรรมนูญ 2492 | “สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน ย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย” (ม. 101) |
| รัฐธรรมนูญ 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 | “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย มิใช่แทนแต่เฉพาะผู้ที่เลือกตนขึ้นมา ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใดๆ” (ม. 49) |
| รัฐธรรมนูญ 2511 | “สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน ย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย” (ม. 97) |
| รัฐธรรมนูญ 2517 | “สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย” (ม. 127) |
| รัฐธรรมนูญ 2521 | “สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย” (ม. 106) |
| รัฐธรรมนูญ 2534 | “สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน ย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย” (ม. 117) |
| รัฐธรรมนูญ 2540 | “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย” (ม. 149) |
| รัฐธรรมนูญ 2550 | “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยโดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์” (ม.122) |

แต่หากพิจารณาในแง่ของคำปฏิญาณตนในการเข้ารับตำแหน่ง ส.ส. ตามแนวทางที่ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสมนุรณ¹⁶ กล่าวถึงในเรื่องการปฏิรูปการเมืองครั้งที่ 2 นั้น สามารถแบ่งวิวัฒนาการออกเป็น 3 ช่วง คือ ช่วงที่หนึ่ง เป็นช่วงที่ไม่มีบทบัญญัติให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองและบัญญัติให้ ส.ส. ปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจซึ่งได้แก่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 ถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2515 ช่วงที่สอง เป็นช่วงที่ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมนุรณ กล่าวว่าเป็นช่วงที่แสดงถึงความไม่เข้าใจในปรัชญาของการปกครองในระบบเสรีประชาธิปไตยของนักวิชาการไทย โดยบัญญัติให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง แต่ในคำปฏิญาณตนเขารับหน้าที่ยังกำหนดให้ ส.ส. มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ช่วงที่สาม เป็นช่วงที่ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมนุรณ กล่าวว่าเป็นช่วงที่วงการวิชาการไทยและองค์กรผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ออกนอกแนวทางเสรีประชาธิปไตย โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองและยกเลิกบทบัญญัติ “จะปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ” เหลือเพียงว่า “จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต” (โปรดดูตาราง 15) พร้อมทั้งให้อำนาจแก่พรรคการเมืองสามารถมีมติขับ ส.ส. ออกจากพรรคอันจะทำให้ความเป็น ส.ส. สิ้นสุดลงได้ (กล่าวถึงแล้วในข้อ 3.2) ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็น่าจะเป็นรัฐธรรมนูญอีกฉบับที่อยู่ในช่วงที่สามเพราะมีบทบัญญัติให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง และแม้ว่าจะมีบทบัญญัติให้ ส.ส. สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใด ๆ ในมาตรา 122 (หลักการ Free mandate) แต่ในคำปฏิญาณการเข้ารับตำแหน่งตามมาตรา 123 กลับไม่มีถ้อยคำ “จะปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ” มีเพียงถ้อยคำว่า “จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต” เท่านั้น อีกทั้งยังคงมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจพรรคการเมืองในการขับสมาชิกออกจากพรรคด้วย

¹⁶ อมร จันทรสมนุรณ, ปฏิรูปการเมืองครั้งที่ 2 พรรคทางเลือกที่สามเพื่อการปฏิรูปการเมืองครั้งใหม่ ตามแนวความคิดของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมนุรณ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547) น.32-34

ตาราง 15 : แสดงสถานภาพความเป็นอิสระของ ส.ส. ซึ่งปรากฏอยู่ในคำปฏิญาณตน
ก่อนเข้ารับตำแหน่งของรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ

| รัฐธรรมนูญ | บทบัญญัติ |
|--|--|
| รัฐธรรมนูญ 2475 | มาตรา 20 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย มิใช่แทน แต่เฉพาะผู้ที่เลือกตนขึ้นมา ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ ไม่อยู่ใน ความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใดๆ มาตรา 19 ก่อนเข้ารับหน้าที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิญาณในที่ประชุมแห่งสภาว่า จะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญนี้ |
| รัฐธรรมนูญ 2489 | มาตรา 35 สมาชิกวุฒิสภาและสภาผู้แทน ย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตน โดยบริสุทธิ์ใจ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย มาตรา 35 ก่อนเข้ารับหน้าที่ สมาชิกสภาผู้แทนต้องปฏิญาณในที่ประชุมแห่งสภาที่ตนเป็น สมาชิกว่าจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญนี้ |
| รัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว 2490 | มาตรา 44 สมาชิกวุฒิสภาและสภาผู้แทนย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความ ผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นชอบของตนโดย บริสุทธิ์ใจ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนชาวไทย มาตรา 43 ก่อนเข้ารับหน้าที่ สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนต้องปฏิญาณในที่ ประชุมแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญนี้ |
| รัฐธรรมนูญ 2492 | มาตรา 102 ก่อนเข้ารับหน้าที่ สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนต้องปฏิญาณตนในที่ ประชุมแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้ “ข้าพเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอปฏิญาณว่า จะปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของ ข้าพเจ้าโดยบริสุทธิ์ใจเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทยทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติ ตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ” |
| รัฐธรรมนูญ 2475 แก้ไข เพิ่มเติม 2495 | มาตรา 49 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย มิใช่แทน แต่เฉพาะผู้ที่เลือกตนขึ้นมา ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ ไม่อยู่ใน ความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใด ๆ มาตรา 48 ก่อนเข้ารับหน้าที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิญาณในที่ประชุมแห่งสภาว่า จะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญนี้ |
| รัฐธรรมนูญ 2511 | มาตรา 98 ก่อนเข้ารับหน้าที่ สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนต้องปฏิญาณตน ในที่ประชุมแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้ “ข้าพเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอปฏิญาณว่า จะปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของ ข้าพเจ้าโดยบริสุทธิ์ใจ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติ ตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ” |

| รัฐธรรมนูญ | บทบัญญัติ |
|-----------------|---|
| รัฐธรรมนูญ 2517 | <p>มาตรา 128 ก่อนเข้ารับหน้าที่ สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้</p> <p>“ข้าพเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอปฏิญาณว่า จะปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของข้าพเจ้าโดยบริสุทธิ์ใจ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”</p> |
| รัฐธรรมนูญ 2521 | <p>มาตรา 128 ก่อนเข้ารับหน้าที่ สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้</p> <p>“ข้าพเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอปฏิญาณว่า จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”</p> |
| รัฐธรรมนูญ 2534 | <p>มาตรา 124 ก่อนเข้ารับหน้าที่ สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้</p> <p>“ข้าพเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอปฏิญาณว่า จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”</p> |
| รัฐธรรมนูญ 2540 | <p>มาตรา 150 ก่อนเข้ารับหน้าที่ สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้</p> <p>“ข้าพเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอปฏิญาณว่า จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”</p> |
| รัฐธรรมนูญ 2550 | <p>มาตรา 123 ก่อนเข้ารับหน้าที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้</p> <p>“ข้าพเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอปฏิญาณว่า ข้าพเจ้าจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”</p> |

3.5 การบังคับให้พรรคการเมืองส่งผู้สมัคร ส.ส. และจำนวนขั้นต่ำที่พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัคร ส.ส.

หลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ได้กำหนดให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองเป็นครั้งแรก ส่งผลให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นเป็นจำนวนมากถึง 56 พรรค (จากจำนวนพรรคการเมืองที่มีอยู่ก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517

มีเพียง 17 พรรคเท่านั้น) ทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2524 หาแนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าว เพื่อมุ่งหวังให้พรรคการเมืองมีขนาดใหญ่และมีจำนวนน้อยลง โดยผู้ร่างกฎหมายมีความเห็นว่าการที่มีพรรคการเมืองขนาดใหญ่และมีพรรคการเมืองเพียงสองพรรค จะส่งผลดีต่อการเมืองไทย ดังนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 จึงมีการกำหนดจำนวนขั้นต่ำที่พรรคการเมืองจะต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และจำนวนขั้นต่ำที่ได้รับเลือกตั้ง ทำให้บางพรรคการเมืองว่าจ้างบุคคลให้ลงสมัครเพื่อให้ครบตามจำนวนที่กำหนด ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น ผู้ลงสมัครมิได้มีความต้องการที่จะลงสมัครเพื่อเป็นตัวแทนประชาชนอย่างแท้จริง โดยในรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดว่าพรรคอาจถูกยุบหากไม่ส่งหรือส่งสมาชิกลงเลือกตั้ง ส.ส. ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวน ส.ส. ที่พึงมีหรือไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ในการเลือกตั้งทั่วไป (มาตรา 95) ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 กำหนดว่าพรรคอาจถูกยุบ หากไม่ส่งหรือส่งสมาชิกลงเลือกตั้ง ส.ส. ไม่ถึง 120 คน หรือไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ในการเลือกตั้งทั่วไป (มาตรา 112) ภายหลังในปี พ.ศ. 2538 ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวเป็นพรรคการเมืองอาจถูกยุบหากไม่ส่งหรือส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวน ส.ส. ที่พึงมี หรือไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ในการเลือกตั้งทั่วไป (มาตรา 112) และต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ 2550 ไม่มีการบังคับให้พรรคการเมืองส่งผู้สมัคร ส.ส. และไม่กำหนดจำนวนขั้นต่ำที่พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัคร ส.ส. แต่อย่างใด

เห็นได้ว่าการบังคับให้พรรคการเมืองส่งผู้สมัคร ส.ส. และการกำหนดจำนวนขั้นต่ำที่พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัคร ส.ส. โดยหากพรรคการเมืองไม่สามารถปฏิบัติตามได้ต้องถูกยุบพรรคนั้น เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง และยังส่งผลให้มีการว่าจ้างลงสมัครรับเลือกตั้งด้วย

ตาราง 16: แสดงการบังคับให้พรรคการเมืองส่งผู้สมัคร ส.ส.
และการกำหนดจำนวนขั้นต่ำที่พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัคร ส.ส.

| รัฐธรรมนูญ | พรบ. พรรคการเมือง | การกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำในการส่งผู้สมัครรับ เลือกตั้งของพรรคการเมือง | จำนวน พรรค ¹⁷ |
|--|--|--|-----------------------------|
| รัฐธรรมนูญ 2489 | ปี 2489 | -ไม่มี- | 30 พรรค |
| รัฐธรรมนูญ 2511 | ปี 2511 | -ไม่มี- | 17 พรรค |
| รัฐธรรมนูญ 2517 | ปี 2517 | -ไม่มี- | 56 พรรค |
| รัฐธรรมนูญ 2521 (มาตรา 95) | ปี 2524 | พรรคอาจถูกยุบ หากไม่ส่งหรือส่งสมาชิกลง เลือกตั้ง ส.ส. ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวน ส.ส. ที่พึง มีหรือไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ในการ เลือกตั้งทั่วไป | 13 พรรค ¹⁸ |
| รัฐธรรมนูญ 2534 (มาตรา 106) | พรบ.พรรค การเมือง พ.ศ. 2524 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 (มาตรา 46 (3)) | พรรคอาจถูกยุบ หากไม่ส่งหรือส่งสมาชิกลง เลือกตั้ง ส.ส. ไม่ถึง 120 คน หรือไม่มีสมาชิก ได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ในการเลือกตั้งทั่วไป | |
| รัฐธรรมนูญ 2534 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 (มาตรา 112) | พรบ.พรรค การเมือง พ.ศ. 2524 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2538 (มาตรา 46 (3)) | พรรคอาจถูกยุบหากส่งสมาชิกลงสมัคร ส.ส. น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวน ส.ส. ที่พึงมีหรือไม่ มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ในการเลือกตั้ง ทั่วไป | |
| รัฐธรรมนูญ 2540 | ปี 2541 | -ไม่มี- | 44 พรรค ¹⁹ |
| รัฐธรรมนูญ 2550 | ปี 2550 | -ไม่มี- | 66 พรรค ²⁰ |

¹⁷ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมือง: การแก้
จุดอ่อนของรัฐธรรมนูญ 2540 ที่ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเหนือผู้แทนปวงชนโดยใช้พรรคการเมือง
(เอกสารประกอบการประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 6 เรื่อง “ทิศทางของรัฐธรรมนูญฉบับ
ใหม่”, 2550) น.17

¹⁸ จำนวนก่อนที่จะประกาศใช้พรบ.พรรคการเมือง พ.ศ. 2541

¹⁹ จำนวนพรรคการเมืองก่อนการยึดอำนาจเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549

²⁰ จำนวนพรรคการเมือง ณ วันที่ 12 พฤศจิกายน 2550

3.6 การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองก่อนการเลือกตั้งอย่างน้อย 90 วัน

การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองก่อนการเลือกตั้งอย่างน้อย 90 วัน เกิดขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการย้ายพรรคของ ส.ส. และเพื่อให้ผู้สมัคร ส.ส. ได้ศึกษาถึงอุดมการณ์ของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดเป็นระยะเวลาพอสมควร

แต่ในทางปฏิบัติแล้วข้อกำหนดสังกัดพรรค 90 วัน สามารถป้องกันการย้ายพรรคได้ เฉพาะกรณีเป็นการเลือกตั้งที่คาดหมายไม่ได้ เช่น การเลือกตั้งใหม่เพราะเหตุยุบสภาเท่านั้น แต่กรณีการเลือกตั้งที่คาดหมายได้ (การเลือกตั้งเนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรหมดวาระ) นั้น ไม่สามารถป้องกันการย้ายพรรคของ ส.ส. ได้ เห็นได้จากก่อนการเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2544 มี ส.ส. จำนวนมากลาออกจากการเป็น ส.ส. และลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัดเพื่อย้ายไปสังกัดพรรคการเมืองใหม่ให้ครบกำหนด 90 วันตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าข้อกำหนด 90 วันไม่สามารถป้องกัน ส.ส. ย้ายพรรคได้ แต่กลับยิ่งทำให้ ส.ส. ย้ายพรรคเร็วขึ้นไปอีกจนทำให้การดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปอย่างยากลำบาก

นอกจากนี้หลักเกณฑ์นี้ยังก่อให้เกิดปัญหามากยิ่งขึ้นไปอีก กล่าวคือ ทำให้ ส.ส. ย้ายพรรคได้ยากขึ้นเพราะมาตรา 116 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายใน 60 วันกรณีมีการยุบสภา ส่วนกรณีสภาผู้แทนราษฎรอยู่ครบวาระ มาตรา 115 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายใน 45 วัน ส่งผลให้ ส.ส. ไม่อาจย้ายพรรคใหม่ได้ทัน ดังนั้น แม้ว่า ส.ส. จะมีความขัดแย้งหรือไม่เห็นด้วยกับแนวทางของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดก็ต้องทนอยู่ในพรรคเดิมต่อไป และต้องอยู่ด้วยความเคารพเชื่อฟังหัวหน้าพรรค เพราะพรรคการเมืองของไทยขาดหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง อำนาจสูงสุดมิได้อยู่ที่สมาชิกพรรคแต่อยู่ที่หัวหน้าพรรค เช่นเดียวกับอำนาจในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งก็อยู่ที่หัวหน้าพรรคการเมืองแต่เพียงผู้เดียว ดังนั้น เพื่อความอยู่รอด ส.ส. ที่ประสงค์จะลงสมัครรับเลือกตั้งต่อไปก็ต้องเชื่อฟังคำสั่งของหัวหน้าพรรค ในทำนองที่สุุดการปกครองของประเทศไทยจึงกลายเป็น “การปกครองของพรรคการเมือง โดยพรรคการเมือง และเพื่อพรรคการเมือง” และโดยที่พรรคการเมืองของไทยไม่มีหลักประชาธิปไตยภายใน

พรรคการเมือง หัวหน้าพรรคเป็นเจ้าของพรรคและเท่ากับตัวพรรคการเมือง ผลที่เกิดขึ้นยิ่งทวีความรุนแรงเป็น “การปกครองของหัวหน้าพรรค โดยหัวหน้าพรรค และเพื่อหัวหน้าพรรค”²¹

3.7 การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

หลักการนี้ปรากฏในมาตรา 204 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนรัฐมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร ดังนั้น จึงแยกฝ่ายนิติบัญญัติออกจากฝ่ายบริหารโดยห้ามดำรงตำแหน่งพร้อม ๆ กัน แต่หลักเกณฑ์นี้ยิ่งทำให้ฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรี) มีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาผู้แทนราษฎร) มากยิ่งขึ้นไปอีก กล่าวคือ ผู้ที่จะได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีโดยปกติแล้วจะต้องเป็นหัวหน้ากลุ่ม ส.ส. หรือหัวหน้ามุ้งต่าง ๆ ในพรรคร่วมรัฐบาล การกำหนดให้บุคคลเหล่านี้ต้องพ้นจากสมาชิกภาพ ส.ส. หากไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีทำให้นักการเมืองซึ่งเป็นหัวหน้ากลุ่มต่าง ๆ ต้องเชื่อฟังนายกรัฐมนตรีเพราะเกรงว่าหากตนไม่เชื่อฟังจะมีการปรับคณะรัฐมนตรี อันจะส่งผลให้ตนพ้นตำแหน่งรัฐมนตรีโดยไม่มีฐานะ ส.ส. รองรับอยู่ ดังนั้น เมื่อนายกรัฐมนตรีสามารถคุมหัวหน้ากลุ่ม ส.ส. ได้ ก็สามารถคุมสมาชิกในกลุ่มนั้นได้โดยปริยาย ส่งผลให้นายกรัฐมนตรีกลายเป็น Super strong prime minister²² ซึ่งสามารถควบคุม ส.ส. ฝ่ายรัฐบาล ซึ่งเป็นเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรได้ทั้งหมด ทั้งนี้ ไม่ปรากฏหลักการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

²¹ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, “การคุ้มครอง ส.ส. ในฐานะผู้แทนปวงชนไม่ให้ตกอยู่ภายใต้อาณัติของพรรคการเมือง” (เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี ครั้งที่ 1 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548) น.21

²² เฟิ่งอ๋าง, น.22