

บทที่ 3

ระบบพรรคการเมืองไทยกับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง

ตามที่ได้พิจารณาถึงระบบพรรคการเมืองในประเทศที่ปกครองในระบบอบประชาธิปไตย และลักษณะของระบบพรรคการเมืองที่มีการรองรับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองอย่างสมบูรณ์แล้ว ในบทนี้ผู้จัดทำจะได้นำกล่าวถึงลักษณะของระบบพรรคการเมืองไทยในส่วนพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ในแต่ละช่วงว่ามีลักษณะของพรรคการเมืองรวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องรองรับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองมากน้อยเพียงใด พร้อมกันนี้ผู้จัดทำยังได้หยิบยกบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 ที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเพื่ออธิบายให้เห็นถึงลักษณะของระบบพรรคการเมืองไทยตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองฉบับดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อนำเสนอสภาพปัญหาของระบบพรรคการเมืองไทยรวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ยังไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง และข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขในบทต่อไป

1. พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของระบบพรรคการเมืองไทย กับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง

1.1 ช่วงหลังมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจนถึงช่วงที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2517

หลังจากประเทศมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในปี 2475 จนถึงช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ล้นสุดลง ถือเป็นช่วงที่พรรคการเมืองยังไม่มีการจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ประชาธิปไตยเป็นเพียงแนวคิดที่ถูกกำหนดให้เป็นรูปแบบการปกครอง ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยยังไม่มี ความรู้ความเข้าใจและไม่ให้ความสำคัญกับระบบพรรคการเมือง สภาพการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวจึงอยู่ในสภาพที่เป็นประชาธิปไตยแต่เพียงรูปแบบ ไม่ใช่ในแง่ที่เป็นเนื้อหาสาระ¹ อย่างเป็นทางการ

¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, “การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภา และคณะทหาร” (กรุงเทพมหานคร :สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2524) น.153-154

ตามหากพิจารณาถึงลักษณะการรวมกลุ่มของคณะราษฎรซึ่งภายหลังจดทะเบียนเป็น สมาคม คณะราษฎรที่มีวัตถุประสงค์ในการรวมกลุ่มบุคคลที่มีแนวคิดคล้ายคลึงกันเพื่อร่วมกันดำเนิน กิจกรรมทางการเมือง ขยายการมีส่วนร่วมด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนสมัครเข้าเป็นสมาชิก พรรค โดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อเข้าไปเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ² แทนวัตถุประสงค์เดิมที่เพียงแต่ รวมกลุ่มเพื่อเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองแล้วอาจถือได้ว่าลักษณะการรวมกลุ่มดังกล่าวถือ เป็นการเกิดขึ้นของพรรคการเมืองที่เป็นรูปธรรมชัดเจนครั้งแรกของประเทศ อย่างไรก็ตามการ เกิดขึ้นของสมาคมดังกล่าวหาได้ทำให้ระบบพรรคการเมืองของประเทศเกิดการพัฒนารุ่งขึ้นแต่อย่าง ใด ทั้งนี้เพราะเมื่อมีกลุ่มการเมืองอื่นมาขอจัดตั้งสมาคมคณะชาติซึ่งถือได้ว่าเป็นการใช้สิทธิในการ รวมตัวกันทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยกลับถูกรัฐบาลปฏิเสธโดยอ้างเหตุผลว่า ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจ ผลจากการไม่อนุญาตดังกล่าวส่งผลให้ในภายหลังสมาคม คณะราษฎรถูกยุบและมีคำสั่งให้แปรสภาพเป็นเพียงสมาคมการกุศลและกิจกรรมสังคมในที่สุด

ต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ได้มีบทบัญญัติรองรับเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองทำให้พรรคการเมืองเริ่มเข้ามา มีบทบาททางการเมืองเป็นครั้งแรก แต่จากการที่รัฐธรรมนูญเพียงแต่บัญญัติรองรับเสรีภาพโดยไม่มี การวางกฎเกณฑ์รายละเอียดให้สอดคล้อง พรรคการเมืองจึงมีลักษณะเป็นเพียงฐานอำนาจทาง การเมือง ไม่ได้เป็นสถาบันที่เกิดจากกลุ่มคนที่มีอุดมการณ์ร่วมกันอย่างแท้จริง ประกอบกับต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 สภาพดังกล่าวก็หาได้หมดสิ้น ไป ตรงกันข้ามกลับมีลักษณะรุนแรงขึ้นจนกลายเป็นสาเหตุที่นำไปสู่การทำรัฐประหารและยกเลิก รัฐธรรมนูญโดยจอมพล ป.พิบูลสงคราม หลังจากนั้นรัฐบาลได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495 โดยมีบทบัญญัติห้ามไม่ให้มีการชุมนุมทาง การเมืองอย่างสิ้นเชิงอันถือเป็นการปิดฉากยุคแรกของการต่อสู้ทางการเมืองที่อาศัยพรรคการเมือง เป็นฐานลง เหตุการณ์ต่อจากนั้นก็เข้าสู่ช่วงของการใช้กำลังในการตัดสินใจปัญหาทางการเมืองโดย พรรคการเมืองไม่มีบทบาทแต่อย่างใด จนกระทั่งปี 2498 จอมพลป.ได้เริ่มนำรูปแบบพรรค การเมืองในต่างประเทศที่มีความเป็นระบบเข้ามาใช้โดยผลักดันให้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับแรกขึ้นในปี 2498 ส่งผลให้มีพรรคการเมืองดำเนินการจด ทะเบียนจัดตั้งถึง 31 พรรค อย่างไรก็ตามพรรคการเมืองดังกล่าวยังคงมีสภาพเป็นการรวมตัวของ

² นิยม รัฐอมฤต, “การเมืองไทยยุคปัจจุบัน” (กรุงเทพมหานคร : ฝ่ายตำราและอุปกรณ์ การศึกษา มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2532) น.133

กลุ่มอิทธิพลเพื่อสนับสนุนตัวบุคคลในระบบเบ็ดเตล็ดการให้มีความชอบธรรมในการใช้อำนาจภายใต้กฎหมายและเงินทุนที่ผู้นำเบ็ดเตล็ดการกำหนดให้ในลักษณะที่จะไม่เป็นอันตรายต่อสถานะและอำนาจทางการเมืองของตน สภาพของพรรคการเมืองที่รองรับหลักประชาธิปไตยอย่างแท้จริงจึงยังไม่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว ประกอบกับในระยะหลังรัฐบาลของจอมพลป.ได้ตัดสินใจใช้กำลังเข้าจับกุมกลุ่มบุคคลที่ชุมนุมต่อต้าน มีการประกาศคำสั่งห้ามชุมนุมทางการเมือง เสรีภาพทางการเมืองจึงถูกปิดกั้นลงอีกครั้งหนึ่ง จนกระทั่งในปี 2501 เกิดการปฏิวัติโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งมีแนวคิดคัดค้านการมีพรรคการเมืองเพราะเห็นว่าไม่เหมาะสมกับสภาพของสังคมไทย มีประกาศคณะปฏิวัติยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2498 มีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2502 ที่สำคัญคือมีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 8 ใหม่อนุญาตให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นในประเทศ ทำให้พรรคการเมืองต้องถูกยกเลิก และทำให้ประเทศต้องว่างเว้นจากการมีพรรคการเมืองไปนานกว่า 10 ปี

ต่อมาในช่วงปี 2511 ด้วยแรงกดดันทางการเมืองของกลุ่มพลังประชาธิปไตยทำให้รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจรได้ประกาศยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวพร้อมประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2511 ซึ่งรัฐธรรมนูญได้คืนเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองให้กับประชาชนอีกครั้ง ในขณะที่กฎหมายพรรคการเมืองได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งสาขาพรรคขึ้นเป็นครั้งแรก มีการกำหนดองค์ประกอบของผู้บริหารพรรค กำหนดให้สมาชิกภาพของผู้แทนสิ้นสุดลงเมื่อมีการย้ายไปสังกัดพรรคอื่น ขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญก็บัญญัติห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเวลาเดียวกันขึ้นเป็นครั้งแรก โดยผลของกฎหมายดังกล่าวทำให้การบริหารประเทศของรัฐบาลประสบปัญหาภายในพรรครัฐบาลที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาความเสียหายสนับสนุนของสมาชิกที่มีอยู่หลายกลุ่มในการผ่านร่างกฎหมายที่เข้าสู่สภาทำให้กฎหมายบางฉบับไม่ผ่านสภา ด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้ในที่สุดบทบาทของพรรคการเมืองได้จบลงอีกครั้งด้วยการทำรัฐประหารรัฐบาลตนเองของจอมพลถนอม และยกเลิกรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้ในที่สุด

กล่าวโดยสรุปได้ว่าในช่วงเวลาหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงช่วงก่อนบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2517 เป็นช่วงที่ระบบพรรคการเมืองไทยขาดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เห็นได้จากการที่พรรคการเมืองถูกยุบเลิกหลายครั้งหลังมีการยึดอำนาจ สภาพการณ์ดังกล่าวไม่ได้ช่วยสร้างให้พรรคการเมืองมีความ

เป็นประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง พรรคการเมืองแทบไม่มีบทบาทและขาดการพัฒนาองค์กรให้เป็นสถาบันหลักของประเทศ หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองจึงแทบไม่ปรากฏขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว อย่างไรก็ตามเป็นที่สังเกตได้ว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองในช่วงเวลานั้นยังมีส่วนที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองอยู่บางประการคือการไม่มีบทบังคับให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรค และการรองรับหลักการไม่ตกอยู่ใต้อาณัติใดของผู้แทนหรือหลัก free mandate โดยกำหนดให้ผู้แทนเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยและต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจอันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามมโนธรรมอิสระของตน

ตาราง 3. ตารางแสดงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 ที่รองรับหลักการไม่ตกอยู่ใต้อาณัติใดของผู้แทน

รัฐธรรมนูญ	หลักการไม่ตกอยู่ใต้อาณัติใดของผู้แทน
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 มาตรา 20	“สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวสยามมิใช่ แทนแต่เฉพาะผู้ที่เลือกตนขึ้นมา ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใดๆ”
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 มาตรา 36	“สมาชิกวุฒิสภาและสภาผู้แทน ย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย”
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราว พ.ศ.2490 มาตรา 44	“สมาชิกวุฒิสภาและสภาผู้แทน ย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นชอบของตนโดยบริสุทธิ์ใจ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนชาวไทย”
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 มาตรา 101	“สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน ย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย”
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495 มาตรา 49	“สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย มิใช่ แทนแต่เฉพาะผู้ที่เลือกตนขึ้นมา ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใดๆ”
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 มาตรา 97	“สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน ย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย”

อย่างไรก็ตามบทบัญญัติทั้งสองส่วนแม้จะสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย แต่ด้วยเหตุผลที่สภาพการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตย และนิยมเลือกผู้แทนโดยอาศัยความนิยมในตัวบุคคลมากกว่าพรรคการเมือง จึงกลับสร้างปัญหาให้ผู้สมัครอิสระที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นจำนวนมาก ผู้สมัครอิสระต่างใช้ความเป็นอิสระของตนจนสภาพขาดระเบียบวินัย มีการต่อรองผลประโยชน์เพื่อแลกกับตำแหน่งในพรรคการเมืองและรัฐบาลจนรัฐบาลขาดเสถียรภาพ ผู้แทนมีความเป็นอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดไม่ว่าจะเป็นประชาชนหรือพรรคการเมืองที่ตนสังกัด พรรคการเมืองแทบไม่มีบทบาทในทางการเมือง อิสระในการตัดสินใจของผู้แทนจึงอยู่เหนือมติพรรคอย่างสิ้นเชิง

1.2 ช่วงหลังมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2517 จนถึงช่วงที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541

ด้วยกระแสเรียกร้องประชาธิปไตยจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ทำให้รัฐบาลจอมพลถนอมถุกโค่นล้มโดยประชาชนภายใต้การนำของคณะนิสิตนักศึกษา นายสัญญา ธรรมศักดิ์ได้รับโปรดเกล้าฯ ให้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2517 ซึ่งมีบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรคและกำหนดให้สมาชิกภาพของผู้แทนสิ้นสุดลงเมื่อลาออกจากพรรคการเมืองเป็นครั้งแรก³ หลักการดังกล่าวล้วนสืบเนื่องมาจากแนวคิดของผู้ร่างที่ต้องการแก้ไขสภาพปัญหาที่เกิดจากการต่อรองผลประโยชน์ของผู้แทนอิสระจนทำให้เกิดผลกระทบต่อเสถียรภาพรัฐบาลในช่วงเวลาที่ผ่านมา ตลอดจนต้องการสร้างความเข้มแข็งให้พรรคการเมืองมีอำนาจเหนือการตัดสินใจของผู้แทนหลังจากที่เคยให้อิสระในการตัดสินใจของผู้แทนอยู่เหนือความเข้มแข็งของพรรคการเมืองมานาน อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 ยังยืดหยุ่นไว้สำหรับกรณีผู้แทนถูกขับออกจากพรรค โดยกำหนดให้ผู้แทนไม่สูญเสียสมาชิกภาพหากเข้าเป็นสมาชิกพรรคอื่นได้ภายใน 60 วัน ทำให้พรรคการเมืองยังมีอาจครอบงำผู้แทนได้อย่างสิ้นเชิง

³ เป็นการรองรับแนวคิดมาจาก รัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ ค.ศ.1948 (พ.ศ.2491) อย่างไรก็ดีตาม หลังจากนั้นรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ได้ตัดบทบัญญัติที่บังคับให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรคในปี ค.ศ.1988 (พ.ศ.2531) แล้วแทนที่ด้วยหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทนปวงชน

ตาราง 4. ตารางเปรียบเทียบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับก่อนปี 2517 กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 ในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับสังกัดพรรค และการฟื้นฟูสมาชิกภาพของผู้แทนเมื่อลาออกหรือถูกขับออกจากพรรค

รัฐธรรมนูญ	การบังคับสังกัดพรรค	การฟื้นฟูสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อลาออก จากพรรค	การฟื้นฟูสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อถูกขับออกจากพรรค
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี 2475 – 2511	-	-	-
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517	ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง (มาตรา 117 (3))	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัดจะสูญเสียสมาชิกภาพ (มาตรา 124 (7))	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกขับออกจากพรรคไม่สูญเสียสมาชิกภาพ หากเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นได้ภายใน 60 วัน (มาตรา 124 (8))

สำหรับในส่วนของหลักการไม่ตกอยู่ใต้อาณัติใดของผู้แทน รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 กลับไม่มีบทบัญญัติที่รองรับหลักการดังกล่าวโดยมีเพียงบทบัญญัติในมาตรา 127 แต่เพียงว่า “สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย” การที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้บังคับให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรคและไม่รองรับหลักการไม่ตกอยู่ใต้อาณัติใดของผู้แทนจึงอาจถือได้ว่า เป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้ผู้แทนตกอยู่ภายใต้อาณัติของพรรคการเมือง หากพิจารณาด้านเสถียรภาพของรัฐบาล ผลจากหลักการทั้งสองประการดังกล่าวทำให้ในการเลือกตั้งครั้งต่อมาเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 ไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับเสียงข้างมากเพียงพอจัดตั้งรัฐบาล รัฐบาลที่จัดตั้งจึงมีลักษณะเป็นรัฐบาลผสมภายใต้การนำของพรรคประชาธิปัตย์ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคได้รับโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่เมื่อรัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภา สภากลับมีมติไม่ไว้วางใจส่งผลให้ ม.ร.ว.เสนีย์ ต้องประกาศลาออกจากตำแหน่ง หลังจากนั้นพรรคกิจสังคมภายใต้การนำของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ซึ่งมีผู้แทนในสังกัดเพียง 18 คนได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลผสม 6 พรรค แต่ก็ไม่อาจบริหารราชการแผ่นดินได้เพราะประสบปัญหาที่รัฐบาลขาดเสถียรภาพ มีการเรียกร้องผลประโยชน์จนเกิดความขัดแย้งและต้องยุบสภาใน

ที่สุด ทำให้เกิดคำถามว่าการที่กฎหมายกำหนดให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรคและการตัดหลักการไม่ตก อยู่ใต้อาณัติใดของผู้แทนสามารถแก้ปัญหาคาขาดเสถียรภาพของรัฐบาลได้จริงหรือ หากแก้ได้จริงเหตุใดสภาพปัญหาดังกล่าวจึงยังคงมีอยู่เช่นเดิม นอกจากนี้มาตรการทั้งสองยังเป็นการจำกัด สิทธิเสรีภาพในทางการเมืองของประชาชนในการใช้สิทธิเลือกตั้ง จำกัดสิทธิเสรีภาพของผู้สมัครใน การลงสมัครรับเลือกตั้ง อีกทั้งยังเป็นการตัดโอกาสมิให้คนดีมีความรู้ความสามารถแต่ไม่ได้เป็น สมาชิกพรรคเข้ามามีบทบาททางการเมืองอันเป็นการขัดกับหลักความเสมอภาคและที่สำคัญที่สุด ยังเป็นการส่งเสริมให้พรรคการเมืองอยู่เหนือการทำหน้าที่ของผู้แทนปวงชนอย่างแท้จริง

จนกระทั่งมีการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2518 พรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล ผสม มี ม.ร.ว.เสนีย์ เป็นนายกรัฐมนตรี ภายหลังรัฐบาลเกิดความแตกแยกอันเนื่องมาจากการแย่ง ตำแหน่งรัฐมนตรีภายในพรรค ประกอบกับมีการชุมนุมคัดค้านการเดินทางกลับเข้าประเทศของ จอมพลถนอมในหมู่นิสิตนักศึกษา เป็นเหตุให้คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่นำโดยพลเรือเอก สงัด ชลออยู่ เข้าทำการยึดอำนาจเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2517 อันมีผลทำให้พรรค การเมืองถูกยุบลง ต่อมาคณะปฏิรูปฯ ได้แต่งตั้งนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี หลังจากบริหารประเทศได้ช่วงระยะเวลาหนึ่งรัฐบาลนายธานินทร์ ถูกคณะนายทหารที่นำโดย พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ยึดอำนาจ มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในขณะที่ยังไม่มีกฎหมายพรรคการเมือง ผลการเลือกตั้ง ในครั้งนั้นทำให้เกิดรัฐบาลผสมภายใต้การนำของพลเอกเกรียงศักดิ์ อย่างไรก็ตามภายหลังรัฐบาล ประสบปัญหาในการบริหารประเทศ จนเป็นเหตุให้พลเอกเกรียงศักดิ์ ประกาศลาออกจากตำแหน่ง และมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีในเวลาต่อมา

บทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรค และการให้ผู้แทนที่ลาออกจากพรรค สูญเสียสมาชิกภาพยังคงได้รับการบัญญัติไว้ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 94(3) และมาตรา 103(7) และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524 โดยมีที่มา จากแนวคิดเดิมของผู้ร่างที่ต้องการทำให้พรรคการเมืองมีจำนวนน้อยพรรค เพื่อให้ได้รัฐบาลที่มี เสถียรภาพ ในส่วนของการที่ผู้แทนถูกขับออกจากพรรคบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้ตัด หลักการที่ให้ผู้แทนไม่ต้องสูญเสียสมาชิกภาพหากเข้าสังกัดพรรคอื่นออก ส่งผลให้ผู้แทนที่ถูก ขับออกจากพรรคสิ้นสมาชิกภาพทันทีในวันที่พรรคมีมติ พรรคการเมืองจึงมีอำนาจเหนือการ ตัดสินใจของผู้แทนได้อย่างสมบูรณ์ นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตต่อไปว่า รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ก็มีได้มีบทบัญญัติรองรับหลักการไม่ตกอยู่ใต้อาณัติใดของผู้แทนไว้

แต่อย่างไรก็ตามมีเพียงบทบัญญัติมาตรา 106 ที่ว่า “สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย” อันเป็นบทบัญญัติเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 เท่านั้น กล่าวได้ว่า มาตราการและบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักประชาธิปไตยอย่างสิ้นเชิงยังคงได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้อย่างมั่นคง

ด้วยความเชื่อในขณะนั้นที่ว่า การบังคับให้ผู้แทนสังกัดพรรคและการตัดหลักการไม่ตกอยู่ใต้อาณัติของผู้แทนจะเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมือง ลดสภาพปัญหาที่เกิดจากรัฐบาลผสมที่ขาดเสถียรภาพจนมีการบัญญัติไว้ในกฎหมาย แต่ผลที่ได้รับกลับไม่สามารถทำให้รัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เกิดเสถียรภาพได้อย่างแท้จริง มาตราการทางกฎหมายที่ซับซ้อนทำให้พรรคการเมืองต้องมีค่าใช้จ่ายสูง เปิดโอกาสให้นายทุนเข้าครอบงำการบริหารพรรคจนอยู่เหนืออำนาจตัดสินใจของสมาชิกพรรคและผู้แทน อิศระในการตัดสินใจของผู้แทนตกอยู่ภายใต้อาณัติของพรรคการเมืองอย่างสิ้นเชิง อีกทั้งเมื่อกลุ่มทุนเข้ามามีอำนาจภายในพรรค เมื่อพรรคได้มีโอกาสเป็นรัฐบาลกลุ่มทุนก็จะเข้ามามีตำแหน่งในรัฐบาล เกิดการแสวงหาประโยชน์โดยมุ่งหาทุนคืน มีการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง จนนำไปสู่การรัฐประหารของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช.) ในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 อย่างไรก็ตามการทำรัฐประหารในครั้งนี้ คณะร.ส.ช. มิได้มีคำสั่งให้ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมืองและยุบพรรคการเมือง ดังเช่นธรรมเนียมปฏิบัติภายหลังการรัฐประหารในทุกครั้ง พรรคการเมืองจึงยังคงดำรงสถานะอยู่ไม่ได้ถูกยุบเลิกไปและถือเป็นจุดเริ่มต้นพัฒนาการของระบบพรรคการเมืองไทยในลักษณะที่มีความต่อเนื่องขององค์กรนับแต่ปี 2524 เป็นต้นมา⁴

ภายหลังการรัฐประหาร คณะร.ส.ช. ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 และได้มีการแก้ไขและประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 ซึ่งยังคงที่บทบัญญัติที่คงแนวคิดเดิมที่ต้องการจะ

⁴ กล่าวได้ว่า ระบบพรรคการเมืองไทยได้เริ่มต้นอย่างต่อเนื่องหลังปี 2524 เป็นต้นมา โดยมีพรรคการเมืองที่จัดตั้งในช่วงปี 2525 และยังคงดำเนินการอยู่ในปัจจุบันเพียง 5 พรรคได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย พรรคประชากรไทย พรรคพลังธรรม และพรรคกิจสังคม ซึ่งภายหลังเมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบัน พรรคการเมืองเหล่านี้ก็ยังคงดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างต่อเนื่องตลอดมา โดยพรรคการเมืองที่ยังคงมีผู้แทนในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 มีเพียง 2 พรรค คือ พรรคประชาธิปัตย์และพรรคชาติไทย จึงอาจกล่าวได้ว่า ระบบพรรคการเมืองไทยนับถึงปัจจุบันเพิ่งมีอายุเกือบสามสิบปีเท่านั้น

ส่งเสริมพรรคการเมืองให้เป็นพรรคขนาดใหญ่ โดยกำหนดจำนวนขั้นต่ำของผู้สมัครที่พรรคการเมืองต้องส่งลงสมัครในการเลือกตั้ง รวมทั้งกำหนดเหตุในการยุบเลิกพรรคเนื่องจากการไม่ส่งผู้แทนลงสมัครตามจำนวนที่กำหนดหรือส่งลงสมัครแต่ไม่มีสมาชิกคนใดได้รับการเลือกตั้ง มีการกำหนดให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรค การลาออกหรือถูกขับออกจากพรรคทำให้ผู้แทนต้องสูญเสียสมาชิกภาพ และการมีบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักการไม่ตกอยู่ใต้อาณัติใดของผู้แทนไว้แต่เพียงว่า “สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย” โดยมีได้วางหลักการในส่วน “ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใดๆ” และ “ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ” เอาไว้แต่อย่างใด

ตาราง 5.ตารางแสดงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 และปี 2534 ในส่วนที่เกี่ยวกับการ
บังคับสังกัดพรรค และการพ้นสมาชิกภาพของผู้แทนเมื่อลาออกหรือถูกขับออกจากพรรค
ซึ่งยังคงได้รับแนวคิดมาจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517

รัฐธรรมนูญ	การบังคับสังกัดพรรค	การพ้นสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อลาออกจากพรรค	การพ้นสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อถูกขับออกจากพรรค
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521	ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง (มาตรา 94 (3))	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัดจะสูญเสียสมาชิกภาพนับแต่วันที่ลาออก (มาตรา 103 (7))	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของคณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค ต้องสูญเสียสมาชิกภาพนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ (มาตรา 103 (7))
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534	ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง (มาตรา 105 (3))	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัดจะสูญเสียสมาชิกภาพนับแต่วันที่ลาออก (มาตรา 114 (7))	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิก ต้องสูญเสียสมาชิกภาพนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ (มาตรา 114 (7))

ตาราง 6. ตารางแสดงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 และฉบับถัดมา
ที่ไม่รองรับหลักการไม่ตกอยู่ใต้อาณัติของผู้แทน

รัฐธรรมนูญ	หลักการไม่ตกอยู่ใต้อาณัติของผู้แทน
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 127	“สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย”
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 106	“สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย”
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 117	“สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย”

ต่อมาภายหลังการเลือกตั้งในปี 2535 พรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากในขณะนั้นหันไปให้การสนับสนุนพลเอกสุจินดา คราประยูร ผู้นำทหารของคณะ ร.ส.ช. ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จนเป็นเหตุให้เกิดการต่อต้านจากประชาชนและนำไปสู่เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ผลจากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้พลเอกสุจินดา ประกาศลาออกจากตำแหน่ง ต่อมาในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2535 พรรคประชาธิปไตยภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย ได้รับเสียงข้างมากและเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล แต่รัฐบาลชุดดังกล่าวและรัฐบาลชุดต่อมาในสมัยของนายบรรหาร ศิลปอาชา พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และนายชวน ที่ดำรงตำแหน่งเป็นสมัยที่สอง ก็ยังไม่สามารถบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันก็ยังคงมีอยู่ไม่อาจแก้ไขได้ จากสภาพการณ์ดังกล่าวจึงเกิดกระแสเรียกร้องให้รัฐบาลปฏิรูปการเมืองโดยจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทั้งนี้โดยปัญหาของระบบพรรคการเมืองได้ถูกหยิบยกขึ้นมากล่าวถึง มีการเสนอให้มีการแก้ไขโครงสร้างพรรคการเมืองให้รองรับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองอย่างแท้จริง จนในที่สุดได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 ในปี 2538 โดยจัดให้มีองค์กรจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่คือ สภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น องค์กรดังกล่าวได้ร่างและภายหลังได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 เป็นผลสำเร็จ

1.3 ช่วงหลังมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 จนถึงช่วงที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

ด้วยสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นตามที่กล่าวมาทำให้เกิดความพยายามในการปฏิรูปการเมือง แม้กระทั่งในระยะก่อนที่จะเกิดกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองในช่วงปี 2538 ถึงปี 2540 ในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา คณะกรรมการเพื่อปรับปรุงรัฐธรรมนูญหรือทำการปฏิรูปตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม ได้ทำการศึกษาถึงแนวทางในการปฏิรูปการเมืองทั้งระบบ ซึ่งต่อมากลายเป็นบทสรุปที่คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ระบุให้เห็นชัดเจนว่า ระบบพรรคการเมืองไทยยังมีจุดอ่อนโดยรวมที่ยังไม่สามารถพัฒนาให้เป็นพรรคมวลชนที่มีการบริหารภายในพรรคที่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง พรรคการเมืองยังอยู่ภายใต้อำนาจของกลุ่มคนบางกลุ่ม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 จึงพยายามสร้างบทบัญญัติเพื่อแก้ไขสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นอาทิ การกำหนดให้การจัดตั้งพรรคการเมืองทำได้ง่ายขึ้น ยกเลิกเงื่อนไขการยุบพรรคการเมืองเพราะเหตุที่พรรคไม่ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้ง กำหนดให้พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกพรรคตั้งแต่ 5,000 คนขึ้นไปและมีสาขาพรรคอย่างน้อยภาคละ 1 สาขา อันเป็นการมุ่งส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐเพื่อลดบทบาทอิทธิพลของกลุ่มทุน เป็นต้น แต่บทบัญญัติที่รองรับหลักความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมที่สุดและถือเป็นบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรที่รองรับหลักการดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนเป็นครั้งแรก⁵ ได้แก่ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา 47 วรรคสอง⁶ ที่บัญญัติว่า “การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับของพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบ

⁵ เป็นบทบัญญัติที่นำแนวคิดมาจากกฎหมายพื้นฐานของเยอรมันมาตรา 21 अनुมาตรา 1 ประโยคที่ 3 ซึ่งบัญญัติว่า “การจัดองค์กร และระเบียบข้อบังคับของพรรคจะต้องสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย”

⁶ ภายหลังสภาร่างรัฐธรรมนูญได้รองรับหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 65 วรรคสอง โดยมีบทบัญญัติในหลักการคงเดิมทุกประการ

ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” อันเป็นบทบัญญัติที่เป็นการสร้างหลักการให้ “การจัดองค์กรภายใน” อันได้แก่ การจัดโครงสร้างบริหารภายในองค์กรของพรรค กำหนดอำนาจหน้าที่ วาระในการดำรงตำแหน่ง องค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่สามัญของพรรคฯ “การดำเนินกิจการ” อันได้แก่ การกำหนดนโยบายของพรรค การให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนและสมาชิกพรรคฯ และ “ข้อบังคับของพรรคการเมือง” ซึ่งรวมไปถึงการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับพรรค ต้องสอดคล้องกับ “หลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” หรือ “หลักประชาธิปไตย” อันเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อต้องการให้สมาชิกพรรคซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดภายในพรรคได้มีส่วนร่วมในการบริหารพรรค สร้างจุดเกาะเกี่ยวระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคให้เกิดขึ้นมากที่สุด ค้ำครองสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของสมาชิกพรรค และปกครองพรรคไปตามเสียงของสมาชิกพรรคฝ่ายข้างมากโดยเคารพในความคิดเห็นของสมาชิกพรรคฝ่ายข้างน้อย อันเป็นการรองรับหลักประชาธิปไตยมาปรับใช้ภายในองค์กรของพรรคอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากหลักการดังกล่าวเป็นเพียงบทบัญญัติที่กฎหมายพรรคการเมืองไม่ได้สร้างหลักเกณฑ์รองรับเพื่อขยายผลให้นำไปสู่การปฏิบัติให้เกิดหลักประชาธิปไตยขึ้นภายในพรรคการเมืองอย่างแท้จริง สภาพภายในพรรคการเมืองหลังจากมีการบังคับใช้บทบัญญัตินี้จึงอยู่ในสภาพที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้ร่าง หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองยังไม่มี การรองรับไปปรับใช้ภายในองค์กรของพรรค การจัดองค์กรภายในและการดำเนินกิจการของพรรคยังขึ้นอยู่กับหัวหน้าหรือผู้บริหารพรรคซึ่งเป็นเสมือนเจ้าของพรรค สมาชิกพรรคเป็นเพียงผู้ทำตามคำสั่ง ข้อบังคับหรือมติพรรคมีลักษณะเป็นข้อบังคับหรือมติของหัวหน้าหรือผู้บริหารพรรคที่อยู่เหนือการตัดสินใจของสมาชิกและผู้แทนของพรรค สมาชิกพรรคไม่ได้รับการคุ้มครองให้มีสิทธิเสรีภาพหรือความเสมอภาคอย่างเท่าเทียม การปกครองพรรคอยู่ในอำนาจของหัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรค หลักการปกครองโดยฝ่ายข้างมากที่คุ้มครองฝ่ายข้างน้อยจึงไม่อาจเป็นจริงได้ทั้งในส่วนของการปกครองโดยฝ่ายข้างมาก และในส่วนของการคุ้มครองฝ่ายข้างน้อย⁷

⁷ นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการบางท่านให้ความเห็นว่า หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองตามบทบัญญัตินี้ยังไม่ครอบคลุมถึงกิจกรรมบางประการ เช่น การส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้ง กล่าวคือ การพิจารณาว่าพรรคจะส่งบุคคลใดลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค กฎหมายพรรคการเมืองไม่ได้กำหนดให้ต้องผ่านความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่สามัญพรรคทุกคนหรือที่ประชุมของตัวแทนสมาชิกพรรคดังเช่นในกฎหมายของเยอรมัน ดังนั้นหากจะให้หลัก

โดยเฉพาะหากพิจารณาในส่วนของหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจอัดบังของผู้แทน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 กลับไม่ได้กล่าวถึงผลผูกพันการตัดสินใจของผู้แทน ต่ออำนาจอัดบังของประชาชนหรือพรรคการเมือง ดังเช่นที่เคยกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับก่อนปี 2517 โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักการนี้ในมาตรา 149 เพียงว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยและต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย” อันเป็นการเดินตามแนวรัฐธรรมนูญฉบับหลังปี 2517 ที่มีได้วางหลักการในส่วน “ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอำนาจอัดบังหมายใดๆ” และ “ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ” ทำให้เกิดปัญหาว่าผู้แทนมีอิสระในการตัดสินใจโดยไม่ถูกผูกพันโดยมติพรรคหรือคำสั่งของผู้บริหารพรรค หรือต้องถูกผูกพันอยู่กับมติของพรรคอย่างเคร่งครัด ซึ่งการฝ่าฝืนมติพรรคจะมีผลทำให้ผู้แทนผู้นั้นสูญเสียสมาชิกภาพของผู้แทนไป อย่างไรก็ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังมีส่วนที่ถือได้ว่ามีผลทำให้ผู้แทนมีอิสระในการตัดสินใจมากขึ้น ดังต่อไปนี้⁸

1.) กำหนดให้ผู้แทนมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติพรรคหรืออำนาจอัดบังอื่นใดในการลงมติเลือกตัวบุคคลตามมาตรา 156 วรรคสี่⁹ ที่บัญญัติว่า “การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด ให้กระทำเป็นการลับ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ และสมาชิกย่อมมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของพรรคการเมืองหรืออำนาจอัดบังอื่นใด” แสดงให้เห็นว่า ผู้แทนย่อมมีอิสระในการลงคะแนนเลือกตัวบุคคลอาทิ ประธานและรองสภาผู้แทนราษฎรรวมถึงตำแหน่งรัฐมนตรี โดยไม่ถูกผูกพันโดยมติพรรคหรืออำนาจอัดบังอื่นใด อย่างไรก็ตามสำหรับการลงมติเลือกนายกรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในมาตรา 202

ประชาธิปไตยภายใต้พรรคการเมืองได้รับการรองรับจึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายในส่วนนี้ ให้ครอบคลุม โปรดดู บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การปรับปรุงระบบพรรคการเมือง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538) น 5 -6

⁸ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, การคุ้มครอง ส.ส. ในฐานะผู้แทนปวงชนไม่ให้ตกอยู่ภายใต้ อำนาจอัดบังของพรรคการเมือง, เอกสารที่นำเสนอในการประชุมวิชาการประจำปี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2548 , น.16-20

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 126 วรรคท้าย บัญญัติไว้เช่นเดียวกัน

วรรคสาม¹⁰ว่า “มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบด้วยในการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็น นายกรัฐมนตรี ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร การลงมติในกรณีเช่นว่านี้ให้กระทำโดยเปิดเผย” อันเป็นการกำหนดวิธีการให้แตกต่างโดยให้การลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีต้องกระทำโดยเปิดเผย การที่กฎหมายกำหนดเช่นนี้ แม้จะมีการกำหนดให้ผู้แทนมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติพรรค แต่ผู้แทนย่อมไม่มีอิสระในการตัดสินใจลงมติโดยเสรี มติพรรคที่กำหนดให้ผู้แทนต้องเลือกผู้ใดเป็นนายกรัฐมนตรีย่อมอยู่เหนืออิสระในการตัดสินใจของผู้แทนเพราะผู้แทนไม่กล้าออกเสียงฝ่าฝืนมติพรรคอันอาจมีผลทำให้ตนถูกขับออกจากพรรคหรือมีผลต่อตำแหน่งทั้งภายในพรรคและในรัฐบาล

2.) การคุ้มครองผู้แทนในกรณีถูกขับออกจากพรรคเมื่อได้ทำหน้าที่ของผู้แทนตามรัฐธรรมนูญมาตรา 118(8)¹¹ ที่บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อ (8) พรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ เว้นแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นได้อุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ คัดค้านว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 47 วรรคสาม ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ความเช่นนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นอาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในสามสิบวัน” สำหรับบทบัญญัติมาตรา 47 วรรคสาม¹² เป็นเรื่องของหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองที่กำหนดให้ในกรณีที่มีข้อโต้แย้งว่า ข้อบังคับหรือมติพรรคขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขหรือขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ผู้แทนซึ่งเป็นสมาชิกพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือสมาชิกพรรคการเมืองนั้นร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยและหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติหรือ

¹⁰รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 172 วรรคท้าย บัญญัติไว้เช่นเดียวกัน

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 106 (7) ซึ่งบัญญัติไว้เช่นเดียวกัน

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 65 วรรคสามและวรรคสี่บัญญัติไว้เช่นเดียวกัน

ข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้ง ก็ให้มติหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไปตามมาตรา 47วรรคสี่¹³ ทั้งนี้เมื่อพิจารณาประกอบมาตรา 118(8) แล้วหมายความว่า การที่ผู้แทนจะใช้บทบัญญัตินี้ยกขึ้นกล่าวอ้างเพื่อคุ้มครองตนเองไม่ให้สูญเสียสมาชิกภาพและสามารถเข้าสังกัดพรรคใหม่ได้นั้น มติพรรคที่ตนฝ่าฝืนต้องขัดต่อ “สถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้” หากผู้แทนได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างถูกต้องแล้ว มติพรรคที่มีลักษณะดังกล่าวย่อมไม่อาจอยู่เหนือการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทน ผู้แทนย่อมได้รับความคุ้มครองและหากถูกขับออกจากพรรคก็สามารถเข้าสังกัดพรรคการเมืองใหม่ได้ ข้อพิจารณาประการต่อมาคือ “สถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ” หมายถึงสิ่งใด ในเรื่องนี้มีนักวิชาการ¹⁴ อธิบายไว้ว่า หมายถึงบทบัญญัติในมาตรา 149¹⁵ ที่บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยและต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย” กล่าวคือ หากผู้แทนปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ผู้แทนผู้นั้นย่อมได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 118(8) และหากพิจารณาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2542 ที่อธิบายถึงหน้าที่ของผู้แทนที่ต้องปฏิบัติเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทยอันได้แก่ การพิจารณากฎหมายและการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแล้วอาจอธิบายตัวอย่างได้ว่า ในเรื่องการพิจารณากฎหมาย หากผู้แทนลงมติไปในทางที่ขัดต่อมติพรรคแต่เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนแล้ว ผู้แทนผู้นั้นย่อมได้รับความคุ้มครองหรือในเรื่องการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 182 บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” และในรัฐธรรมนูญมาตรา 185 และมาตรา 186¹⁶ ต่างใช้คำว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ” ซึ่งไม่ได้ระบุให้สิทธินี้ไว้เฉพาะผู้แทนฝ่าย

¹³ ในเมื่อมติพรรคย่อมมาจากสมาชิกเสียงข้างมาก บทบัญญัติในมาตรา 47 วรรคสามจึงเป็นการคุ้มครองสมาชิกเสียงข้างน้อยในพรรคการเมืองให้มีโอกาสเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย และเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้แทนในการปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทนของปวงชนไปในตัว

¹⁴ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8*, น.18-19

¹⁵ เปรียบเทียบได้กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 122

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 บัญญัติเรื่องนี้ไว้ในมาตรา 158 ถึง

คำนำ การเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจจึงเป็นสิทธิของผู้แทนทุกคน ดังนั้นหากผู้แทนฝ่ายรัฐบาลไปเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจร่วมกับผู้แทนฝ่ายค้านหรือลงมติไปในทางที่ขัดกับมติพรรค ผู้แทนผู้นั้นย่อมได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 118(8) มาตรา 149 มาตรา 182 มาตรา 185 และมาตรา 186¹⁷ แล้วแต่กรณีเช่นกัน

สำหรับข้อแตกต่างระหว่างบทบัญญัติมาตรา 156 วรรคสี่¹⁸ และมาตรา 149¹⁹ นั้น เห็นได้ว่า ในส่วนของมาตรา 156 วรรคสี่มีการกำหนดให้ผู้แทนไม่ต้องผูกพันโดยมติของพรรคการเมืองในเรื่องการเลือกตัวบุคคลมาดำรงตำแหน่งนั้น กฎหมายกำหนดไว้ในลักษณะที่พรรคจะมีมติบังคับให้ผู้แทนต้องลงมติเลือกตัวบุคคลใดไม่ได้ทั้งสิ้นและพรรคจะขับผู้แทนที่ไม่ปฏิบัติตามมติพรรคผู้นั้นออกจากพรรคด้วยเหตุที่ฝ่าฝืนมติไม่ได้เป็นอันขาด หากพรรคมีมติให้ขับออกเพราะเหตุนี้การขับออกจากพรรคย่อมไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญอันมีผลเท่ากับไม่ได้มีการขับออกจากพรรคแต่อย่างใด ส่วนในหน้าที่อื่นของผู้แทน พรรคยังคงสามารถมีมติในเรื่องเหล่านั้นได้เพียงแต่หากมติดังกล่าวขัดกับ “การปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย” แล้ว ผู้แทนย่อมมีสิทธิที่จะไม่ปฏิบัติตามและหากถูกขับออกจากพรรค ผู้แทนผู้นั้นก็ย่อมได้รับความคุ้มครองตามบทบัญญัติมาตรา 118(8) และมาตรา 149 โดยกล่าวอ้างว่าตนได้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน มติพรรคจึงขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนตามรัฐธรรมนูญเพื่อไม่ให้ต้องสูญเสียสมาชิกภาพและสามารถหาพรรคการเมืองใหม่สังกัดได้ภายในกำหนดเวลา ทั้งนี้สำหรับหน้าที่ในการสร้างหลักเกณฑ์ที่เป็นบรรทัดฐานในการให้ความหมายของมาตรา 47 วรรคสาม²⁰ นั้น เป็นหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นที่น่าเสียดายว่าศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีโอกาสวางบรรทัดฐานในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนกับพรรคการเมืองในคำวินิจฉัย

¹⁷ เปรียบเทียบได้กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 106(7) มาตรา 122 มาตรา 158 มาตรา 159 และมาตรา 160

¹⁸ เทียบได้กับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 126 วรรคท้าย และกรณีดังกล่าวน่าจะหมายความรวมไปถึงบทบัญญัติในมาตรา 162 วรรคท้ายที่มีการกำหนดให้ผู้แทนราษฎรไม่ต้องผูกพันโดยมติของพรรคการเมืองในเรื่องการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ

¹⁹ เปรียบเทียบได้กับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 122

²⁰ เปรียบเทียบได้กับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 65

ของศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2542 ที่ผู้แทนพรรคประชากรไทย 12 คนซึ่งถูกที่ประชุมใหญ่ของพรรคลงมติให้ลบชื่อออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคเนื่องจากขัดมติพรรคที่ให้ลงมติในสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุนพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติพัฒนาในขณะนั้นขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี แต่สมาชิกทั้ง 12 คนดังกล่าวกลับไปลงมตินับสนุนนายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ทั้งที่มีคะแนนเสียงสนับสนุนน้อยกว่า ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติของพรรคประชากรไทยดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 47 วรรคสาม แต่ในคำวินิจฉัยดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญกลับไม่กำหนดประเด็นในคำวินิจฉัยให้มีความชัดเจน ทั้งยังขาดการให้เหตุผลที่จะสร้างเป็นบรรทัดฐานในการวางหลักดุลยภาพระหว่างความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนกับความผูกพันกับมติของพรรคได้อย่างเหมาะสม กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญเพียงแต่ให้เหตุผลในคำวินิจฉัยไว้แต่เพียงว่า “โดยเหตุที่บทบัญญัติมาตรา 149 บัญญัติไว้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย มีหน้าที่ต้องปฏิบัติเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย การที่พรรคประชากรไทยมีมติลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรค ผลที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญมาตรา 118(8) คือสมาชิกภาพของผู้แทนต้องสิ้นสุดลงนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติซึ่งเท่ากับความเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยสิ้นสุดลงและไม่อาจปฏิบัติเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทยได้ ดังนั้นมติเช่นนี้จึงขัดต่อขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยชัดแจ้ง” ซึ่งการวินิจฉัยเช่นนี้เท่ากับศาลรัฐธรรมนูญมองเพียงว่า การที่พรรคมีมติขับผู้แทนออกจากพรรคไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใด หากมีผลทำให้สมาชิกภาพของผู้แทนและความเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยสิ้นสุดลง ย่อมทำให้สมาชิกผู้นั้นไม่อาจปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทยและมติของพรรคเช่นนั้นย่อมขัดต่อขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันมีผลเท่ากับว่า ไม่ว่าผู้แทนจะถูกขับออกจากพรรคด้วยเหตุใด ย่อมได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 118(8) ทุกกรณี²¹ ซึ่งนับเป็นคำวินิจฉัยที่ดูจะขัด

²¹ ด้วยผลของคำวินิจฉัยดังกล่าวทำให้ในภายหลังพรรคการเมืองพยายามหลีกเลี่ยงการขับผู้แทนออกจากพรรค ทำได้เพียงการขู่ว่าจะขับเช่นกรณีที่นายเสนาะ เทียนทอง และนายประมวล รุจนเสรี ยกมืองดออกเสียงในการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในขณะนั้นอันเป็นการขัดกับมติพรรค พรรคไทยรักไทยกลับมิได้ขับบุคคลทั้งสองออกจากพรรค เพราะเกรงว่าจะเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลทั้งสองอาศัยตัวอย่างตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวย้ายไปสังกัดพรรคการเมืองอื่นอันเป็นการเพิ่มเสียงให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านในตัว กล่าวได้ว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะไม่ถูกยกเลิก บทบัญญัติมาตรา 118 (8) ก็คงมีโอกาสได้ใช้เพียงครั้งเดียว ทั้งนี้

กับหลักการและเหตุผลอย่างชัดเจน ด้วยความเคารพอย่างสูงศาลรัฐธรรมนูญควรจะได้วินิจฉัย โดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา 156 วรรคสี่²² ที่กำหนดให้การตัดสินใจของผู้แทน “ไม่ถูกผูกพันโดยมติของพรรคการเมือง” พรรคการเมืองจึงไม่สามารถอาศัยมติพรรคในการบังคับสมาชิกพรรคให้เลือก นายกรัฐมนตรี และไม่สามารถขับผู้แทนที่ฝ่าฝืนมติพรรคในลักษณะเช่นนี้ออกจากพรรคได้ ดังนั้น การที่พรรคประชากรไทยมีมติในลักษณะที่ผูกพันการตัดสินใจของผู้แทนให้ต้องทำตามมติพรรค มติดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและย่อมมีผลเท่ากับว่า ผู้แทนทั้ง 12 คนของพรรคยังไม่ถูกขับออกจากพรรค ซึ่งน่าจะเป็นการวินิจฉัยที่ถูกต้องมากกว่า อย่างไรก็ตามในเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่ต้องรอคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวางแนวบรรทัดฐานในคราวต่อไป

นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะไม่รองรับหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทนตามที่กล่าวมาแล้ว มาตรการบังคับให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรคยังคงเป็นบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้รองรับไว้อย่างต่อเนื่อง อีกทั้งยังมีการเพิ่มเงื่อนไขกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนให้ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาดูติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน ทำให้นักการเมืองที่จะย้ายพรรคไม่ว่าด้วยเหตุผลใดต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคเดิมก่อนวันสมัครรับเลือกตั้งอย่างน้อย 90 วัน เพื่อให้ตนมีสมาชิกภาพเป็นสมาชิกพรรคที่จะเข้าไปสังกัดใหม่ 90 วัน โดยทั้งนี้เมื่อลาออกสมาชิกภาพการเป็นผู้แทนย่อมสิ้นสุดลงทันที

สภาพการณ์ดังกล่าวยังคงมีอยู่ต่อไปทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ไม่ได้มีบทบัญญัติที่เป็น การแก้ไขปัญหาดังกล่าวหรือช่วยวางหลักอธิบายแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้แต่อย่างใด

²² เทียบได้กับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา

ตาราง 7. ตารางแสดงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

ในส่วนของการบังคับสังกัดพรรค และการพ้นสมาชิกภาพ

ของผู้แทนเมื่อลาออกหรือถูกขับออกจากพรรค

รัฐธรรมนูญ	การบังคับสังกัดพรรค	การพ้นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อลาออกจากพรรค	การพ้นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อถูกขับออกจากพรรค
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540	<p>ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน</p> <p>(มาตรา 107 (4))</p>	<p>สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ลาออกจากพรรคการเมืองต้องสูญเสียสมาชิกภาพนับแต่วันที่ลาออก</p> <p>(มาตรา 118 (8))</p>	<p>สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของคณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรค ต้องสูญเสียสมาชิกภาพนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ เว้นแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นได้อุทธรณ์ต่อศาล</p> <p>รัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันว่า มติดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 47 พรรคสามถ้าศาลวินิจฉัยได้ความเช่นนั้น ให้</p> <p>สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นได้ภายในสามสิบวัน</p> <p>(มาตรา 118 (8))</p>

ด้วยบทบัญญัติที่รองรับแนวคิดเดิมทำให้ระบบพรรคการเมืองไทยในช่วงปี 2540 โดยเฉพาะปี 2544 จนถึงปี 2549 ก่อนการทำรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) อยู่ในสภาพที่พรรคการเมืองครอบงำสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างเบ็ดเสร็จ ฝ่ายนิติบัญญัติตกอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาล ตกอยู่ใต้อำนาจของพรรคการเมืองภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นทั้งหัวหน้ารัฐบาลและหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาอย่างสิ้นเชิงจนไม่อาจตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลผู้แทนไม่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน หากแต่ยอมทำตามความประสงค์ของนายกรัฐมนตรีเพื่อรักษาผลประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้อง แม้จะสวนทางกับผลประโยชน์ของประชาชน ลักษณะดังกล่าวทำให้รัฐบาลที่มีพรรคไทยรักไทย (ก่อนถูกคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยยุบพรรคเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2550) เป็นแกนนำ ภายใต้การนำของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นไม่ถูกตรวจสอบจากสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลสามารถใช้อำนาจในทางที่ไม่ชอบแสวงหาผลประโยชน์นำพาประเทศชาติไปสู่ความเสียหายครั้งยิ่งใหญ่ จนเป็นสาเหตุหนึ่งให้ คณะ คปค. ภายใต้การนำของพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน ทำการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 และประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540²³ ซึ่งส่งผลทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 สิ้นผลลงด้วยในเวลาต่อมา²⁴ หลังจากนั้นพลเอกสนธิ ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2549 เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2549 มีการแต่งตั้งพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็น

²³ โดยประกาศ คปค. ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 19 กันยายน 2549

²⁴ ซึ่งต่อมาภายหลังได้มีประกาศ คปค.ฉบับที่ 27 (เดิมเป็นประกาศ คปค.ฉบับที่ 15 แต่ภายหลังถูกยกเลิกความบางส่วนโดยประกาศ คปค.ฉบับนี้) ออกมากำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก แต่ห้ามมิให้พรรคการเมืองที่มีอยู่แล้วดำเนินการประชุมหรือดำเนินกิจการใดๆ ในทางการเมืองและการดำเนินการเพื่อการจัดตั้งหรือจดทะเบียนพรรคการเมืองให้ระงับไว้เป็นการชั่วคราว จนกว่าคณะรัฐมนตรีจะมีมติเป็นอย่างอื่น อันเท่ากับ คปค.ไม่ได้มีการยุบเลิกพรรคการเมืองดังเช่นที่เกิดขึ้นในการปฏิวัติรัฐประหารทุกครั้งที่ผ่านมา เพียงแต่มีการจำกัดเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้เป็นการชั่วคราวเท่านั้น (ดังนั้นเมื่อต่อมามีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 จึงสิ้นผลบังคับลง ทั้งนี้เป็นไปตามบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 295 วรรคท้าย)

นายกรัฐมนตรี แต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคัดเลือกสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 100 คน เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยเมื่อจัดทำแล้วเสร็จได้มีการนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวออกเผยแพร่ต่อประชาชนเพื่อให้ประชาชนออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับอันเป็นการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกของประเทศเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2550 ผลการลงประชามติในครั้งนั้นมีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติคือกว่าร้อยละ 57.81²⁵ ลงมติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้บังคับ นายมีชัย ฤชุพันธ์ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านความเห็นชอบขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 จากนั้นคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 เสนอและผ่านความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยมีผลใช้บังคับในเวลาต่อมาเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2550

2. ลักษณะของระบบพรรคการเมืองไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550

ลักษณะของระบบพรรคการเมืองไทย หากพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 อันเป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันแล้ว อาจพิจารณาโดยภาพรวมได้ดังนี้

2.1 ระบบพรรคการเมืองและระบบการเลือกตั้ง

ด้วยเหตุผลที่ต้องการให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ ลดปัญหาที่เกิดจากผู้แทนที่มีอิสระมากเกินไป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 จึงรองรับหลักการในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าโดยไม่ได้พิจารณาถึงสภาพความเป็นจริงที่แตกต่างจากสภาพการเมืองในอดีต จนทำให้ระบบพรรคการเมืองไทยกลายเป็นระบบที่ส่งเสริมให้มีการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองขนาดใหญ่เพียงสองพรรค มติพรรคหรือคำสั่งของผู้บริหารพรรคอยู่เหนืออิสระในการตัดสินใจของสมาชิกและผู้แทนของพรรค

²⁵ .ในขณะที่คะแนนประชามติที่ไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญมีประมาณร้อยละ 42.19

ฝ่ายนิติบัญญัติตกอยู่ใต้อำนาจของพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีซึ่งรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจอย่างสิ้นเชิง จนระบบพรรคการเมืองมีสภาพกลายเป็นระบบพรรคเดียวที่มีลักษณะเป็นเผด็จการทางรัฐสภา นำไปสู่ความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลและความขัดแย้งในหมู่ประชาชนอย่างไม่เคยมีปรากฏมาก่อน

บทบัญญัติที่รองรับหลักการที่ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าวบางประการยังคงได้รับการบัญญัติไว้ต่อมาในรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันโดยเฉพาะการกำหนดให้พรรคการเมืองต้องจัดหาสมาชิกและจัดตั้งสาขาพรรคให้ได้จำนวนภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด²⁶ อันเป็นการกำหนดเงื่อนไขที่ทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กไม่อาจเกิดขึ้นหรือดำรงอยู่ได้ การกำหนดให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรค²⁷ โดยกำหนดเงื่อนไขเวลาและกำหนดให้ผู้แทนต้องสูญเสียสมาชิกภาพหากลาออกหรือพรรคการเมืองมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรค²⁸ อันเป็นการทำให้มิติพรรคครอบงำการตัดสินใจของสมาชิกและผู้แทนของพรรคได้อย่างสมบูรณ์

²⁶ ผลของการไม่สามารถจัดหาสมาชิกพรรคและจัดตั้งสาขาพรรคให้ได้จำนวนตามที่ หรือการที่พรรคการเมืองมีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงห้าพันคนเป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปี ย่อมทำให้พรรคการเมืองสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองลงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 26 และมาตรา 91(1) และ (3)

²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 101(3) บัญญัติแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับเดิมในส่วนของการนับระยะเวลา 90 วัน โดยกำหนดให้นับถึง วันเลือกตั้ง จากเดิมที่ให้นับถึง วันสมัครรับเลือกตั้ง และเพิ่มเติมให้ในกรณีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุยุบสภา ระยะเวลา 90 วันจะลดลงเหลือ 30 วัน

²⁸ โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 101(3) และ 106 (7) ซึ่งบัญญัติในหลักการเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 118 (8) ทุกประการ

ตาราง 8. ตารางแสดงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในส่วนของการบังคับสังกัดพรรค และ การพ้นสมาชิกภาพของผู้แทนเมื่อลาออกหรือถูกขับออกจากพรรค

รัฐธรรมนูญ	การบังคับสังกัดพรรค	การพ้นสมาชิกภาพของผู้แทนเมื่อลาออกจากพรรค	การพ้นสมาชิกภาพของผู้แทนเมื่อถูกขับออกจากพรรค
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550	ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน เว้นแต่ในกรณีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุยุบสภา ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามสิบวัน (มาตรา 101 (3))	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ลาออกจากพรรคการเมืองต้องสูญเสียสมาชิกภาพนับแต่วันที่ลาออก(มาตรา 106 (7))	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรค ต้องสูญเสียสมาชิกภาพนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ เว้นแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นได้อุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันว่า มติดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 65 พรรคสาม ถ้าศาลวินิจฉัยด้วยความเช่นนั้น ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นได้ภายในสามสิบวัน (มาตรา 106 (7))

ในขณะที่เดียวกันรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันได้คงหลักการบางประการเกี่ยวกับการกำหนดให้การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับของพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง²⁹ พร้อมไปกับการกำหนดบทบัญญัติในหลักการใหม่เพื่อแก้ไขปัญหของระบบพรรคการเมืองโดยส่งเสริมให้พรรคการเมืองขนาดกลางและเล็กสามารถเกิดขึ้นและดำรงอยู่ได้ ทำให้สมาชิกและผู้แทนของพรรคมีอิสระในการตัดสินใจโดยไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติของผู้ใดหรือพรรคการเมืองใดดังสภาพที่ผ่านมา การห้ามการควมรวมพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นผู้แทนในระหว่างอายุของสภาผู้แทนราษฎร³⁰ เพื่อลดสภาพการซื้อตัวผู้แทนทั้งพรรคป้องกันการเกิดสภาพเผด็จการเสียงข้างมากในสภา ยกเลิกหลักเกณฑ์ที่ห้ามผู้แทนเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน³¹ การกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี³² เพื่อลดอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด การรองรับหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทน³³ โดยมีการกำหนดให้ผู้แทนมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติพรรค

²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 65 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 10

³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 104 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 99

³¹ โดยนัยบทบัญญัติมาตรา 177 วรรคสองที่กำหนดว่า “ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ถ้ารัฐมนตรีผู้ใดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันด้วย ห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้นั้นออกเสียงลงคะแนนในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำรงตำแหน่ง การปฏิบัติหน้าที่หรือการมีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น”

³² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 171 วรรคสี่ และมาตรา 180(1) ประกอบ 182 วรรคสอง

³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 122 บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์” อันถือได้ว่าเป็นการกลับไปบัญญัติรองรับหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทนไว้ในรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตามผู้จัดทำเห็นว่า การมีเพียงบทบัญญัติมาตราดังกล่าวยังไม่อาจสรุปได้ว่า ผู้แทนจะมีอิสระจากมติพรรคหรือคำสั่งของผู้บริหารพรรคอย่างแท้จริง จึงต้องพิจารณาจากบทบัญญัติอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองฉบับนี้ว่าจะสร้างสภาพบังคับให้หลักการนี้มีผลใช้

หรืออาณัติอื่นใดในเรื่องการออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้กับบุคคลดำรงตำแหน่งใด การตั้งกระทุ้งถาม การอภิปราย และการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ³⁴ และการกำหนดให้ผู้แทนสามารถเสนอร่างกฎหมายได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัด³⁵ โดยเฉพาะในด้านระบบเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งฉบับปัจจุบันได้มีการปรับปรุงระบบการเลือกตั้งให้แตกต่างไปจากเดิม โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อลดสภาพการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองขนาดใหญ่เพียงสองพรรคอันทำให้พรรคการเมืองบางพรรคเข้มแข็งจนเกินการตรวจสอบ³⁶ กล่าวคือ กำหนดให้มีผู้แทนจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตจำนวน 400 คน โดยปรับปรุงเขตเลือกตั้งให้ใหญ่ขึ้น (จากเดิมที่เขตเลือกตั้งมีขนาดเล็กและแต่ละเขตมีผู้แทนได้เพียงคนเดียวหรือแบบเขตเดียวคนเดียว³⁷) ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกผู้แทนได้เท่ากับจำนวนผู้แทนที่พึงมีได้ในเขตเลือกตั้งซึ่งอาจไม่เท่ากันคืออาจมีตั้งแต่ 1 คนแต่มีสูงสุดได้ไม่เกิน 3 คน และมีผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้งแบบสัดส่วนจำนวน 80 คน (จากเดิม 100 คน และใช้ประเทศทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง) โดยมีการแบ่งพื้นที่ประเทศออกเป็น 8 กลุ่มจังหวัด แต่ละกลุ่มจังหวัดถือเป็นเขตเลือกตั้งและมีจำนวนผู้แทนเท่ากันคือเขตเลือกตั้งละ 10 คน ให้พรรคการเมือง

บังคับได้เพียงใด โดยเฉพาะการที่รัฐธรรมนูญมาตรา 101(3) ยังคงกำหนดให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรค ย่อมทำให้อิสระจากอาณัติใด ของผู้แทนไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 126 วรรคท้าย และ 162 วรรคท้าย

³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 142 (2)

³⁶ โปรดดู คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภากร่างรัฐธรรมนูญ,สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่พร้อมตารางเปรียบเทียบับรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2540, น.59 - 60

³⁷ เป็นระบบการเลือกตั้งที่แบ่งเขตเลือกตั้งในประเทศออกเป็นหลายเขต ผู้ได้รับเลือกตั้งได้แก่ ผู้สมัครที่ได้คะแนนสูงสุดเพียงคนเดียวในเขตเลือกตั้ง ซึ่งในกรณีนี้ผู้สมัครที่ได้รับการเลือกตั้งอาจได้คะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของคะแนนเสียงของผู้มาใช้สิทธิทั้งหมด การเลือกตั้งในระบบนี้เรียกว่า ระบบเสียงข้างมากสูงสุดหรือระบบเสียงข้างมากสัมพัทธ์หรือระบบการเลือกตั้งที่คนได้คะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง (The first past the post) ส่งผลทำให้ระบบพรรคการเมืองของประเทศในช่วงเวลาดังกล่าวมีแนวโน้มเป็นระบบพรรคการเมืองแบบพรรคเดียวอันแตกต่างจากระบบเผด็จการแต่เพียงที่เป็นพรรคเดียวเพราะเกิดจากการสนับสนุนของประชาชนไม่ได้เกิดจากการที่มีกฎหมายบังคับ โปรดดู ปกครอง สุนทรสุทธิ “พรรคการเมืองและระบบการเลือกตั้ง” วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์, ฉบับที่ 4,ปีที่ 8, น.7 (เมษายน - พฤษภาคม, 2546)

จัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบ่งออกเป็น 8 บัญชีตามเขตเลือกตั้ง เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกพรรคการเมืองที่จัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น การคำนวณสัดส่วนผู้ได้รับเลือกตั้งให้แบ่งจำนวนผู้ที่ได้รับเลือกตั้งของแต่ละพรรคเป็นสัดส่วนที่สัมพันธ์โดยตรงกับจำนวนคะแนนรวมที่พรรคการเมืองได้รับและจำนวนผู้แทนที่พึงมีได้ในเขตเลือกตั้ง โดยไม่มีการกำหนดเงื่อนไข 5% ดังเช่นที่เคยกำหนดไว้แต่เดิม

หลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ กฎหมายพรรคการเมืองและกฎหมายเลือกตั้งฉบับปัจจุบัน แนวโน้มของระบบพรรคการเมืองไทยได้มีพรรคการเมืองขนาดกลางและเล็กขอลงทะเบียนจัดตั้งใหม่หลายพรรค อาทิ พรรคเพื่อแผ่นดิน พรรครวมใจไทยชาติพัฒนา พรรคมหาชนธิปไตย และ พรรคประชาชน ตลอดจนจนมีพรรคการเมืองที่ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอยู่เป็นจำนวนมากถึง 65 พรรค³⁸ ทั้งนี้เป็นผลมาจากการที่พรรคการเมืองเหล่านี้มองเห็นถึงแนวโน้มที่พรรคจ๊กเติบโตและดำรงอยู่ตลอดจนโอกาสที่ผู้สมัครของพรรคจ๊กได้รับเลือกตั้งมีเพิ่มมากขึ้น อันเป็นผลมาจากการปรับปรุงระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตจากเดิมแบบเขตเดียวคนเดียวเป็นเขตเดียวหลายคน และการตัดเงื่อนไข 5% ในการคำนวณสัดส่วนของผู้แทนแบบสัดส่วนออก และเมื่อพิจารณาจากผลการเลือกตั้งผู้แทนครั้งแรกภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 จากพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งสิ้น 31 พรรค มีผู้สมัครของพรรคการเมืองถึง 7 พรรค ได้รับเลือกตั้งคือ พรรคพลังประชาชน³⁹ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย พรรคเพื่อแผ่นดิน พรรครวมใจไทยชาติพัฒนา พรรคมหาชนธิปไตยและพรรคประชาชน อันแสดงให้เห็นได้ในระดับหนึ่งว่าการปรับปรุงระบบเลือกตั้งโดยเฉพาะการเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่มีการตัดเงื่อนไข 5% ส่งผลให้ผู้สมัครของพรรคการเมืองขนาดกลางและเล็กมีโอกาสได้รับเลือกตั้งเพิ่มมากขึ้น⁴⁰ ระบบพรรคการเมืองไทย⁴¹ จึงมีแนวโน้มที่จะกลับไปมีลักษณะของการแข่งขันระหว่างพรรค

³⁸ ข้อมูลจากสำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2551

³⁹ เป็นพรรคการเมืองที่เกิดจากการรวมตัวกันของสมาชิกพรรคไทยรักไทยหลังถูกคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยยุบพรรค ปัจจุบันมีนายสมัคร สุนทรเวช เป็นหัวหน้าพรรค มีคณะกรรมการบริหารพรรคจำนวน 35 คน ได้รับการตอบรับการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรคตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมืองเรื่องการตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคและคณะกรรมการบริหารพรรคพลังประชาชน ฉบับลงวันที่ 28 กันยายน 2550

⁴⁰ โดยหลักการแล้ว ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนย่อมทำให้ผู้สมัครของพรรคขนาดกลางและเล็กมีโอกาสได้รับเลือกตั้งเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตามเหตุที่ผู้สมัครของพรรคขนาดกลาง

การเมืองหลายพรรค และรัฐบาลที่เกิดขึ้นภายหลังการเลือกตั้งจะมีลักษณะเป็น รัฐบาลผสมที่มีพรรคการเมืองหลายพรรคเข้าร่วมเช่นตั้งรัฐบาลในอดีตที่ผ่านมา

ตาราง 9. ตารางแสดงผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550⁴²

พรรคการเมือง	ผู้แทนแบบสัดส่วน	ผู้แทนแบบแบ่งเขต	รวม
พรรคพลังประชาชน	34	199	233
พรรคประชาธิปัตย์	33	132	165
พรรคชาติไทย	4	33	37
พรรคเพื่อแผ่นดิน	7	17	24
พรรครวมใจไทยชาติพัฒนา	1	8	9
พรรคภูมิใจไทย	-	7	7
พรรคประชากรชา	1	4	5
รวม	80	400	480

และเล็กในการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมาได้รับเลือกตั้งเป็นจำนวนไม่มากนัก จนอาจกล่าวได้ว่าแทบไม่ต่างไปจากการเลือกตั้งครั้งก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของระบบเลือกตั้ง อาจเกิดจากการที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งกำหนดสัดส่วนของผู้แทนแบบสัดส่วนน้อยเกินไปหากเทียบกับผู้แทนแบบแบ่งเขตที่เป็นระบบที่มีแนวโน้มนำไปสู่การแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองเพียงสองพรรค ประกอบกับอาจมีสาเหตุอื่นประกอบ อาทิ สภาพทางการเมืองในช่วงเวลานั้น ความนิยมของประชาชนในพรรคการเมืองหรือตัวบุคคลที่ลงสมัคร ที่มาของพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่ นโยบายของพรรค ฯลฯ ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญในการพิจารณาควบคู่กันไป

⁴¹ ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 พรรคพลังประชาชนได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลผสมที่มีพรรคการเมืองเข้าร่วมอีก 5 พรรคได้แก่ พรรคชาติไทย พรรคเพื่อแผ่นดิน พรรครวมใจไทยชาติพัฒนา พรรคภูมิใจไทย และพรรคประชากรชา และได้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งให้นายสมัคร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2551

⁴² เป็นข้อมูลตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2551

2.2 สมาชิกพรรค และการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรค

โดยสภาพที่ระบบพรรคการเมืองไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมายังขาดความต่อเนื่อง ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตย ไม่สนใจเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเฉพาะการเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับพรรคการเมืองโดยการเข้าเป็นสมาชิกพรรคเมื่อประชาชนขาดความสนใจในการมีส่วนร่วมด้วยความสมัครใจและศรัทธาในนโยบายพรรคย่อมส่งผลให้อำนาจสูงสุดภายในพรรคไม่ได้อยู่ที่สมาชิกที่มีความเป็นสมาชิกพรรคอย่างแท้จริง ประชาชนต่างสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคเพราะเห็นแก่ผลประโยชน์ตอบแทนขาดความรู้สึกร่วมในการเป็นเจ้าของพรรค นอกจากนี้รัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองของไทยในอดีตที่ผ่านมายังมีลักษณะที่ไม่ให้ความสำคัญต่อการทำให้สมาชิกพรรคเป็นฐานของพรรคการเมือง กฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันจึงคงหลักการเดิมที่เคยกำหนดไว้ในกฎหมายพรรคการเมืองฉบับก่อนหน้า ด้วยการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอันเป็นการสอดคล้องกับเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้⁴³ โดยกำหนดให้การจัดตั้งพรรคการเมืองทำได้โดยง่ายด้วยการรวมตัวกันของผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดหรือผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ และไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มีจำนวนตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป⁴⁴ และได้กำหนดเงื่อนไขต่อไปให้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการรับสมัครสมาชิกให้มีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคน ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนด⁴⁵ อีกทั้งยัง

⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 65 วรรคแรก

⁴⁴ ดูพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 8 วรรคแรก อย่างไรก็ตามหากผู้จดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือมีจำนวนไม่ถึงเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 8 นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองดังกล่าวได้ ตาม มาตรา 13 วรรคแรก (1) และวรรคสาม

⁴⁵ โปรดดูพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 26 และประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่องบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัด พ.ศ.2550 ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2550 ซึ่งได้กำหนดภาคออกเป็น 4 ภาค ได้แก่ ภาคกลางรวมถึงกรุงเทพมหานคร ภาคใต้ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

กำหนดให้สมาชิกพรรคซึ่งชำระค่าบำรุงรายปีเป็นสัดส่วนร้อยละสิบของเงินสนับสนุนที่จัดสรร⁴⁶ การกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวอาจกล่าวได้ว่า มีส่วนทำให้พัฒนาการของพรรคการเมืองขยายฐานไปสู่ประชาชน ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการเข้าเป็นสมาชิกพรรคเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เห็นได้จากการที่ปัจจุบัน พรรคการเมืองที่ดำเนินการอยู่ทั้งสิ้น 65 พรรค มีจำนวนสมาชิกพรรครวมกันเป็นจำนวนมากถึง 10,268,465 คน หรือราว 1 ใน 6 ของประชาชนทั้งประเทศ โดยพรรคการเมืองที่มีผู้แทนในสภาผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 ทั้ง 7 พรรคมีสมาชิกพรรครวมกันถึง 6,755,591 คน โดยจำแนกเป็นรายพรรคได้ดังนี้

ตาราง 10. แสดงจำนวนสมาชิกของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปัจจุบัน⁴⁷

พรรคการเมือง	จำนวนสมาชิกพรรค (คน)
พรรคพลังประชาชน	7,840
พรรคประชาธิปัตย์	4,095,493
พรรคชาติไทย	2,642,237
พรรคเพื่อแผ่นดิน	18
พรรครวมใจไทยชาติพัฒนา	29
พรรคภูมิใจไทย	20
พรรคประชากรไทย	9,954
รวม	6,755,591

อย่างไรก็ตามจากจำนวนสมาชิกพรรคที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวทำให้เกิดคำถามว่า การกำหนดกฎหมายในลักษณะเช่นนี้มีผลทำให้ประชาชนสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคโดยอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจมีอุดมการณ์ที่เป็นไปในแนวทางเดียวกับพรรคที่ตนเข้าเป็นสมาชิกอย่างแท้จริงหรือเป็นเพียงการใช้จำนวนสมาชิกพรรคเป็นองค์ประกอบหรือเงื่อนไขในการจัดตั้งพรรคโดยประชาชนไม่จำเป็นต้องมีอุดมการณ์หรือความศรัทธา โดยเฉพาะสภาพของสมาชิกพรรคที่เข้าชื้อและสภาพการซื้อตัวสมาชิกพรรคที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาก่อนมีการประกาศใช้กฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันย่อมเป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นปัญหาที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี เพื่อลดสภาพปัญหา

⁴⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 75

⁴⁷ ข้อมูลจากสำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2551

ดังกล่าว กฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันจึงได้วางหลักเกณฑ์ใหม่บางประการด้วยการกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในขณะเดียวกันเกินหนึ่งพรรค⁴⁸ กำหนดให้ผู้ซึ่งจะสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคต้องยื่นใบสมัครด้วยตนเองพร้อมเอกสารประกอบตามที่นายทะเบียนกำหนดต่อพรรคการเมืองที่ผู้ยื่นประสงค์จะสมัครเข้าเป็นสมาชิก พร้อมทั้งให้คำรับรองว่าตนมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นอยู่ในขณะเดียวกัน และให้พรรคการเมืองส่งสำเนาใบสมัครและเอกสารประกอบดังกล่าวให้นายทะเบียนพรรคการเมือง นอกจากนี้ยังกำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมืองมีหน้าที่ต้องจัดทำทะเบียนสมาชิกให้ตรงตามความเป็นจริงเก็บรักษาไว้ ณ ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคและพร้อมที่จะให้นายทะเบียนหรือผู้ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายตรวจสอบได้⁴⁹ รวมทั้งแจ้งจำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงพร้อมด้วยรายชื่ออาชีพและที่อยู่ของสมาชิกดังกล่าวให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในวันที่เจ็ดของทุกสามเดือนและให้สรุปยอดสมาชิกที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงทั้งหมดในรอบปีให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในเดือนมกราคมของทุกปี⁵⁰ กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองของทุกพรรคการเมืองในระบบอิเล็กทรอนิกส์⁵¹ อีกทั้งยังกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกพรรคสิ้นสุดลงเมื่อเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในขณะเดียวกันเกินกว่าหนึ่งพรรค

⁴⁸ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 24 ทั้งนี้ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรานี้ ต้องชำระค่าปรับทางปกครองไม่เกินสามพันบาท (มาตรา 125)

⁴⁹ นายทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองผู้ใดแอบอ้างชื่อผู้ใดสมัครเป็นสมาชิกพรรคของตน หรือหัวหน้าพรรคการเมืองหรือนายทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองผู้ใดจัดทำทะเบียนสมาชิกอันเป็นเท็จ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 106 และดูประกาศนายทะเบียนพรรคการเมืองเรื่อง การรับสมัครสมาชิกพรรคการเมือง การจัดทำและแบบทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองและวิธีการแจ้งจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง พ.ศ.2550

⁵⁰ หัวหน้าพรรคการเมืองที่ไม่แจ้งหรือสรุปยอดจำนวนสมาชิก ต้องชำระค่าปรับทางปกครองไม่เกินห้าหมื่นบาท ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 123

⁵¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 19

การเมือง⁵² ตลอดจนมีบทบัญญัติห้ามมิให้พรรคการเมืองหรือผู้ใดให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้ เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม เพื่อจูงใจให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดสมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง รวมทั้งห้ามมิให้ผู้ใดเรียก รับ หรือยอมจะรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ จากพรรคการเมืองหรือจากผู้ใด เพื่อยอมสมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง⁵³

ในด้านการเข้ามีส่วนร่วมของสมาชิกพรรค กฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันได้ วางบทบัญญัติที่สร้างจุดเกาะเกี่ยวระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคในระดับที่มากขึ้นเพื่อ ส่งเสริมให้สมาชิกพรรคเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมกับพรรคทั้งในส่วนของการริเริ่ม การ ดำเนินการ การตรวจสอบ การถอดถอน ตลอดจนการยุติบทบาทขององค์กร อันเป็นการรับรองและ ค้ำครองสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของสมาชิกพรรคตามหลักประชาธิปไตยภายในพรรค การเมืองหลายประการ อาทิ การกำหนดให้สมาชิกพรรคที่อยู่ในฐานะผู้แทนของสาขาพรรคและ ตัวแทนสมาชิกอันเป็นองค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่มีอำนาจพิจารณาทบทวนนโยบายและ ข้อบังคับพรรคการเมืองที่ได้จัดแจ้งไว้ เลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรค คณะกรรมการคัดเลือก ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง คณะกรรมการนโยบายพรรคการเมือง และคณะกรรมการ ส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมือง และดำเนินกิจการที่กระทำโดยที่ประชุมใหญ่ พรรคการเมืองซึ่งจัดให้มีการประชุมขึ้นอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง⁵⁴ กำหนดให้สมาชิกพรรคซึ่งเป็นผู้แทนจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิก จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ หรือไม่น้อยกว่าสองพันคน แล้วแต่ จำนวนใดจะน้อยกว่ากัน มีสิทธิเข้าชื่อกันให้จัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคการเมือง⁵⁵ กำหนดให้สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ หรือไม่น้อยกว่า หนึ่งในหมื่นคนแล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่ากัน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนหัวหน้าพรรค

⁵² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 20

⁵³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 22 และมาตรา 23

⁵⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 28 และมาตรา 29 พรรคแรกและพรรคสอง

⁵⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 30

การเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองออกจากตำแหน่ง⁵⁶ กำหนดให้สมาชิกซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคนที่เห็นวามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญหรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย⁵⁷ โดยเฉพาะในส่วนของ การคว่ำพรรค อันเปรียบเสมือนการตัดสินใจยุติบทบาททางการเมืองของพรรคทั้งในลักษณะของการรวมกันเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ และในลักษณะของการรวมพรรคการเมืองหนึ่งหรือหลายพรรคการเมืองเข้าเป็นพรรคเดียวกันกับอีกพรรคการเมืองหนึ่งที่เป็นหลัก กฎหมายพรรคการเมืองยังมีการกำหนดให้ต้องขอความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมือง⁵⁸ อันเท่ากับเป็นการยอมรับถึงอำนาจในการตัดสินใจยุติบทบาทของพรรคการเมืองว่าอยู่ที่ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกพรรคเป็นองค์ประชุมในสัดส่วนของผู้แทนสาขาพรรคและตัวแทนสมาชิกอย่างชัดเจน

2.3 การจัดตั้งสาขาพรรค และการมีส่วนร่วมของสาขาพรรค

รัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันได้พยายามวางแนวทางส่งเสริมให้ประชาชนและสมาชิกพรรคในระดับท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมทำกิจกรรมกับพรรคเพื่อลดความเป็นภาคินิยมที่แต่ละพรรคมีคะแนนนิยมเฉพาะภูมิภาค มุ่งดำเนินกิจกรรมรวมถึงการจัดตั้งสาขา แต่เฉพาะภาคและพื้นที่ที่พรรคได้รับการสนับสนุน ด้วยการกำหนดให้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการจัดให้มีสาขาพรรคอย่าง

⁵⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 32 ทั้งนี้เว้นแต่หัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การถอดถอนผู้นั้นจะกระทำมิได้

⁵⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 33

⁵⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 100 , 101 พรรคแรก และมาตรา 103 พรรคแรก

น้อยภาคละหนึ่งสาขา⁵⁹ โดยเมื่อพรรคการเมืองใดจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง ให้หัวหน้าพรรคการเมืองมีหนังสือแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่จัดตั้งสาขาพรรคการเมือง เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับแจ้งแล้ว ให้ออกหนังสือรับรองการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง⁶⁰ ทั้งยังบัญญัติให้มีการจัดองค์กรภายในสาขาพรรคโดยกำหนดให้ คณะกรรมการสาขาพรรคประกอบด้วย ประธานสาขาพรรค รองประธานสาขาพรรค เลขานุการสาขาพรรค รองเลขานุการสาขาพรรค เหรัญญิกสาขาพรรค นายทะเบียนสมาชิกสาขาพรรค โฆษกสาขาพรรค และกรรมการอื่นของสาขาพรรคซึ่งมีที่มาจากกรเลือกตั้งโดยที่ประชุมใหญ่สาขาพรรค จากสมาชิกผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย⁶¹ ด้วยเหตุที่มีบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นทำให้ปัจจุบันพรรคการเมืองที่ดำเนินการอยู่ทั้งหมด 65 พรรค มีพรรคที่มีสาขาพรรคถึง 24 พรรค มีสาขาพรรครวม 572 สาขา โดยพรรคการเมืองที่มีผู้แทนในสภามีสาขาพรรครวมทั้งสิ้น 217 สาขา ดังนี้

⁵⁹ ผลของการจัดตั้งสาขาพรรคไม่ครบภายในระยะเวลาตามกฎหมาย ย่อมทำให้พรรคการเมืองดังกล่าวสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองลง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 26 และมาตรา 91(1)

⁶⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 34

⁶¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 35 โดยในส่วนของที่มาของคณะกรรมการสาขาพรรคเพิ่มมีการบัญญัติเพิ่มเติมใน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับปัจจุบัน

ตาราง 11. ตารางแสดงจำนวนสาขาพรรคของพรรคการเมืองในปัจจุบัน⁶²

พรรคการเมือง	จำนวนสาขาพรรค
พรรคพลังประชาชน	4
พรรคประชาธิปัตย์	194
พรรคชาติไทย	14
พรรคเพื่อแผ่นดิน	-
พรรครวมใจไทยชาติพัฒนา	-
พรรคมัมชิมาริปไตย	-
พรรคประชาราช	5
พรรคการเมืองอื่นๆ	355
รวม	572

ในส่วนบทบาทการมีส่วนร่วมของสาขาพรรค กฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้ผู้แทนของสาขาพรรคตามจำนวนที่กำหนดเป็นองค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่ มีอำนาจดำเนินกิจการตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง กำหนดให้สมาชิกสาขาพรรคในฐานะที่เป็นองค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคการเมืองเป็นผู้เลือกตั้งคณะกรรมการสาขาพรรค⁶³ โดยเฉพาะบทบาทของสาขาพรรคในการเสนอชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับการพิจารณาให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนของพรรค กฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันได้สร้างหลักการใหม่ด้วยการกำหนดให้คณะกรรมการสาขาพรรคต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญเพื่อขอความเห็นชอบในการเสนอชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับการพิจารณาให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนของพรรค โดยองค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคต้องประกอบด้วยกรรมการสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยกึ่งหนึ่ง และสมาชิกสาขาพรรคการเมืองซึ่งต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าสิบคน ในการลงมติให้ความเห็นชอบให้กระทำโดยการลงคะแนนลับ⁶⁴ อย่างไรก็ตามได้มีการกำหนดให้การพิจารณาส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในขั้นตอนสุดท้ายเป็นความ

⁶² ข้อมูล ณ วันที่ 21 เมษายน 2551, สำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

⁶³ ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 37 วรรคสาม ได้กำหนดให้กระทำโดยการลงคะแนนลับ

⁶⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 37

รับผิดชอบและอำนาจตัดสินใจร่วมกันของคณะกรรมการบริหารพรรคและคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค⁶⁵ ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาว่าบทบัญญัติดังกล่าวอาจก่อให้เกิดสภาพความไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองในลักษณะใดต่อไป

2.4 โครงสร้างการบริหาร และการจัดองค์กรภายในพรรคการเมือง

การจัดองค์กรภายในพรรคการเมืองอันประกอบด้วยโครงสร้างพรรค และการบริหารจัดการของพรรคการเมืองไทยตั้งแต่อดีตที่ผ่านมา ก็มีลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่หัวหน้าและกรรมการบริหารพรรคที่สำนักงานใหญ่ของพรรค มีระบบการบริหารจัดการภายในพรรคแบบสั่งการจากบนลงล่าง (Top - Down Administration) แทนที่จะมีลักษณะของการกระจายอำนาจให้สมาชิกพรรคและสาขาพรรค โดยมีระบบการบริหารจัดการภายในพรรคแบบสั่งการจากล่างขึ้นบน (Bottom - Up Administration) บทบัญญัติของกฎหมายที่ส่งผลทำให้การจัดองค์กรภายในพรรคมีลักษณะดังกล่าวบางประการยังคงได้รับการรองรับไว้ต่อมาในรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบัน อาทิ การกำหนดให้การเข้าสู่ตำแหน่งของหัวหน้าพรรคและคณะกรรมการบริหารพรรคมีที่มาจากการเลือกตั้งของ ที่ประชุมใหญ่พรรคการเมือง⁶⁶ ซึ่งไม่ได้มีองค์ประชุมประกอบด้วยสมาชิกพรรคทุกคนหรือสมาชิกพรรคในจำนวนที่มากพอสมควร การกำหนดให้สัดส่วนองค์ประชุมของ ที่ประชุมใหญ่และการได้มาซึ่งตัวแทนสมาชิกพรรคในองค์ประชุมเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคโดยให้คำนึงถึงสัดส่วนของจำนวนสมาชิกที่มีตามสาขาในแต่ละภาค และสัดส่วนของจำนวนสมาชิกหญิงและชายเพื่อสะท้อนความเห็นที่หลากหลายของสมาชิกทุกระดับ อันเป็นการกำหนดให้แต่ละพรรคการเมืองไปกำหนดรายละเอียดของการได้มาซึ่งตัวแทนสมาชิกไว้ในข้อบังคับพรรคของตน อย่างไรก็ตามกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันได้มีการกำหนดสัดส่วนองค์ประชุมของ ที่ประชุมใหญ่พรรคการเมืองให้ชัดเจนมากขึ้น โดยกำหนดให้องค์ประชุมตามข้อบังคับพรรคการเมืองอย่างน้อยต้องประกอบด้วยกรรมการบริหารพรรคไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการบริหารพรรคทั้งหมด ผู้แทนของสาขาพรรคไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสาขาพรรคทั้งหมดและตัวแทนสมาชิกทั้งนี้มีจำนวนรวมกัน

⁶⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 38

⁶⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 27(3) และ 28(3)

ทั้งหมดไม่น้อยกว่าสองร้อยคน⁶⁷ อันเป็นการกำหนดกฎหมายให้ชัดเจนและแตกต่างไปจากบทบัญญัติในกฎหมายพรรคการเมืองฉบับเดิม

เมื่อพิจารณาในส่วนของอำนาจบริหารภายในพรรคการเมือง โดยสภาพความเป็นจริงของระบบพรรคการเมืองไทยในปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่า พรรคการเมืองอยู่ในสภาพที่หัวหน้าหรือคณะกรรมการบริหารพรรคมีอำนาจบริหารตัดสินใจภายในพรรคในลักษณะรวมศูนย์อำนาจเจตนารมณ์ของหัวหน้าพรรคถือได้ว่าเป็นเจตนารมณ์ของพรรค มติพรรคหรือคำสั่งของผู้บริหารพรรคอยู่เหนืออำนาจในการตัดสินใจของสมาชิกและผู้แทนของพรรค หัวหน้าพรรคมักดำรงตำแหน่งอยู่เป็นเวลานานโดยไม่มีวาระ สมาชิกพรรคถูกกีดกันไม่ให้มีอำนาจตัดสินใจ ไม่มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคหรือสาขาพรรคเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมดำเนินกิจกรรมหรือชี้แจงปัญหาของตนในที่ประชุมใหญ่หรือผู้บริหารพรรคทราบ หรือหากมีสิทธิก็เป็นสิทธิที่เป็นไปได้ยากด้วยข้อจำกัดในเรื่องจำนวนสมาชิกพรรคที่ร่วมเข้าชื่อขอเปิดประชุมซึ่งมักกำหนดไว้ในจำนวนที่มากเกินไป รัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันจึงได้กำหนดบทบัญญัติใหม่บางประการเพื่อทำให้สภาพภายในองค์กรพรรคการเมืองสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง อาทิ การกำหนดให้ผู้แทนเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยโดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมายหรือความครอบงำใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของชนชาวไทย⁶⁸ กำหนดให้การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดให้กระทำเป็นการลับ และสมาชิกย่อมมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของพรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใด⁶⁹ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระจากมติพรรคการเมืองในการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ⁷⁰ กำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีอำนาจในการดำเนินการของพรรคให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย นโยบายพรรค ข้อบังคับพรรคและมติของที่ประชุมใหญ่ของพรรคด้วยความรอบคอบ ระมัดระวังและซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน โดยเฉพาะมี

⁶⁷ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 29

⁶⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 122 อันเป็นการสอดคล้องกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคล ตาม มาตรา 45

⁶⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 126 วรรคท้าย

⁷⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 162 วรรคท้าย

การกำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคต้องส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมือง⁷¹ กำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคและคณะกรรมการสาขาพรรคมีวาระการดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง ซึ่งต้องไม่เกิดคราวละสี่ปีและอาจได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งอีกได้⁷² กำหนดให้พรรคการเมืองต้องจัดประชุมใหญ่อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง⁷³ กำหนดให้การลงมติในที่ประชุมใหญ่พรรคการเมืองเป็นครั้งแรก และที่ประชุมใหญ่พรรคการเมืองครั้งต่อไปเพื่อเลือกคณะกรรมการบริหารพรรคกระทำโดยการลงคะแนนลับ⁷⁴ ลดอำนาจในการกำหนดตัวผู้สมัครของหัวหน้าหรือผู้บริหารพรรคด้วยการห้ามพรรคการเมืองถอนการสมัครรับเลือกตั้งหรือเปลี่ยนแปลงผู้สมัครรับเลือกตั้งหลังจากได้ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งแล้ว⁷⁵ และกำหนดให้สมาชิกซึ่งเป็นผู้แทนจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกซึ่งเป็นผู้แทนทั้งหมดหรือสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่หรือไม่น้อยกว่าสองพันคนแล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่ากันมีสิทธิเข้าชื่อกันจัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญของพรรค⁷⁶ อันเป็นความพยายามในการแก้ไขปัญหาระบบพรรคการเมืองของไทยในระดับหนึ่ง

⁷¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 17
วรรคแรก

⁷² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 11
วรรคสองและมาตรา 35 วรรคท้าย ทั้งนี้กฎหมายพรรคการเมืองฉบับเดิมเคยกำหนดให้วาระการ
ดำรงตำแหน่งเป็นไปตามข้อบังคับพรรคการเมืองของแต่ละพรรคเท่านั้น

⁷³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 28
วรรคแรก

⁷⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 27
วรรคท้ายและมาตรา 29 วรรคสาม

⁷⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 103 วรรคท้าย

⁷⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 30

ตาราง 12. ตารางแสดงบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 กับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง	วาระของกรรมการบริหารพรรค	การเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรค โดยลับ/โดยเปิดเผย	การประชุมใหญ่สามัญ	การประชุมใหญ่วิสามัญ
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550	เป็นไปตามข้อบังคับพรรคการเมือง แต่ต้องไม่เกินคราวละ 4 ปี (มาตรา 11 วรรคสอง)	โดยลับ (มาตรา 29 วรรคสาม)	อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง (มาตรา 28 วรรคแรก)	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิก ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ หรือไม่น้อยกว่าสองพันคน แล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่ากัน มีสิทธิเข้าชื่อ (มาตรา 30)

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันแล้วยังพบว่า มีบทบัญญัติอีกอย่างน้อย 2 ประการที่มีผลทำให้หัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคมีอำนาจเหนืออิสระในการตัดสินใจของสมาชิกและผู้แทนของพรรค อันเป็นการตอกย้ำสภาพความเป็นพรรคการเมืองแบบชนชั้น (Elite Parties) อย่างแท้จริง บทบัญญัติดังกล่าวได้แก่

- 1) บทบัญญัติในส่วนที่บังคับให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรค⁷⁷ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น
- 2) บทบัญญัติที่ไม่ส่งเสริมให้ผู้แทนมีการย้ายพรรค ด้วยการกำหนดระยะเวลาที่ต้องกำหนดให้มีวันเลือกตั้งทั่วไปภายใน 45 วัน นับแต่วันที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง⁷⁸ โดยที่ในขณะเดียวกันก็สร้างเงื่อนไขเวลา 90 วัน⁷⁹ กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งให้ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองแต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน นับถึงวันเลือกตั้ง ทำให้เกิดการเมืองที่จะย้ายพรรคไม่ว่าด้วยเหตุผลใดในกรณีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปหลังอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคที่ตนสังกัดก่อนวันเลือกตั้งอย่างน้อย 90 วัน เพื่อให้มีสมาชิกภาพเป็นสมาชิกพรรคใหม่ที่จะเข้าไปสังกัด 90 วัน โดยทั้งนี้เมื่อลาออกสมาชิกภาพการเป็นผู้แทนก็จะสิ้นสุดลงทันที⁸⁰ อย่างไรก็ตามในกรณีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุยุบสภา กฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้ผู้แทนสามารถย้ายพรรคได้ ด้วยการกำหนดระยะเวลาที่ต้องกำหนดให้มีวันเลือกตั้งทั่วไปภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่า 45 วัน แต่ไม่เกิน 60 วันนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร⁸¹ และกำหนดเงื่อนไขให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองแต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 30 วัน นับถึงวันเลือกตั้ง ดังนั้นหลังยุบสภาผู้แทนที่ต้องการย้ายพรรคไม่ว่าด้วยเหตุผลใดย่อมสามารถย้ายไปสังกัดพรรคการเมืองใหม่ภายในระยะเวลา 30 วันหลังวันยุบสภา ซึ่งย่อมเป็นระยะเวลาที่พอเพียงก่อนวันเลือกตั้งทั่วไปที่อย่างน้อยต้องกำหนดให้อยู่ในช่วงเวลา 45 วัน นับแต่วันที่ยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ทันเวลาที่กฎหมายกำหนด

2.5 การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง

การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่มักมีลักษณะที่มุ่งเน้นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งโดยตรง อาทิ การคัดเลือกผู้สมัคร การรณรงค์หาเสียง ตลอดจนการจัดสรรบุคคลเข้ารับตำแหน่งต่างๆ ภายในพรรคหรือรัฐบาล การดำเนินกิจกรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้ความรู้ความเข้าใจส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง

⁷⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 101(3)

⁷⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 107

⁷⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 101(3)

⁸⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 106 (7)

⁸¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 108 วรรคสอง

(Political education) ซึ่งโดยหลักแล้วเป็นกิจกรรมที่พรรคการเมืองควรจัดให้มีขึ้นตลอดเวลาแม้ไม่ใช่ช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้งและถือเป็นหัวใจสำคัญที่สุดของการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคกักตุนถูกละเลย กฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันได้กำหนดหน้าที่สำคัญดังกล่าวโดยบัญญัติให้ข้อบังคับพรรคการเมืองต้องมีรายการเกี่ยวกับการให้ความรู้ทางการเมืองแก่สมาชิกและประชาชนทั่วไป ซึ่งผลของการฝ่าฝืนไม่มีรายการดังกล่าวจะทำให้พรรคการเมืองไม่ได้รับการจัดตั้งจากนายทะเบียน⁸² และยังกำหนดให้การจัดทำแผนการดำเนินการในส่วนของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมือง และการพัฒนาบุคลากรทางการเมืองต้องกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง⁸³ นอกจากนี้ในเรื่องการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง กฎหมายพรรคการเมืองยังได้กำหนดให้พรรคการเมืองต้องใช้จ่ายเงินเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคในการให้ความรู้และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน อันถือเป็นบทบัญญัติที่บังคับพรรคการเมืองให้ต้องดำเนินกิจกรรมที่ให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนในระดับหนึ่ง⁸⁴

นอกจากนี้การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การนำเสนอนโยบายพรรคให้ประชาชนพิจารณา พรรคการเมืองต้องพยายามเสนอนโยบายที่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย เป็นนโยบายที่มีที่มาจากเจตนารมณ์ร่วมกันของสมาชิกพรรคอย่างแท้จริง⁸⁵ ประการสำคัญรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ของ

⁸² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 10(14), 13 วรรคแรก (3) วรรคสาม และมาตรา 14

⁸³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 28 (6)

⁸⁴ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 87(5)

⁸⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 9 ,12 และมาตรา 13 (2) ได้กำหนดให้นโยบายพรรคเป็นองค์ประกอบสำคัญที่หัวหน้าพรรคการเมืองต้องยื่นพร้อมการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคต่อนายทะเบียนเพื่อพิจารณา ทั้งนี้ในการพิจารณารับจดทะเบียนนายทะเบียนต้องตรวจสอบลักษณะและความมุ่งหมายของนโยบายพรรคว่า ต้องมีลักษณะที่ไม่ต้องห้ามตามกฎหมายรวมถึงไม่ขัดหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

พรรคการเมืองเลือกตั้งคณะบุคคลเข้าทำหน้าที่เป็น คณะกรรมการนโยบายพรรคการเมือง⁸⁶ เพื่อดำเนินการตรวจสอบนโยบายของพรรค และกำหนดให้พรรคการเมืองที่มุ่งหวังจะเข้าไปเป็นรัฐบาล ต้องให้ความสำคัญกับนโยบายพรรคที่สามารถนำไปแปลงเป็นนโยบายต่อรัฐสภาและทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินให้ครอบคลุมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ⁸⁷ โดยต้องแปลงนโยบายต่อรัฐสภาให้มีความชัดเจนว่าจะดำเนินการได้ในระยะเวลาใดรวมทั้งแสดงรายละเอียดของแนวทางในการปฏิบัติราชการในแต่ละปีของการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหมวด 5 ทั้งแปดด้าน⁸⁸ กล่าวคือ พรรคการเมืองต้องใช้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นกรอบในการจัดทำนโยบายพรรค มากกว่าการกำหนดนโยบายพรรคตามความรู้สึกนึกคิดของกลุ่มบุคคลโดยไม่ได้คำนึงถึงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ในขณะที่เดียวกันสมาชิกพรรคต้องมีหน้าที่ในการร่วมตรวจสอบตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบายพรรค⁸⁹ จนกระทั่งเข้าสู่กระบวนการในการบริหารประเทศเพื่อให้พรรคการเมืองมีความตระหนักในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

2.6 การเงินของพรรคการเมือง

ในระบบพรรคการเมืองไทย อำนาจของผู้บริหารพรรคมักอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถแยกออกจากอิทธิพลของกลุ่มทุน ทั้งนี้เพราะในการดำเนินกิจกรรมของพรรคโดยเฉพาะช่วงที่มีการเลือกตั้งย่อมต้องมีค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้เงินจำนวนมาก การแสวงหารายได้เพื่อนำไปใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองจึงเป็นสิ่งที่ผู้บริหารพรรคต้องคำนึงถึง ทั้งนี้กลุ่มทุนและนักธุรกิจทาง

⁸⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 28 (4)

⁸⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 75, 76, 176 และมาตรา 178

⁸⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 77 ถึงมาตรา 87 โดยเฉพาะในส่วนของ แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มาตรา 87(5) ได้กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและให้การศึกษแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมือง และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข...

⁸⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 28(1) ได้กำหนดให้การดำเนินการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคการเมืองกระทำโดย ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง

การเมืองจักเข้ามามีบทบาทสำคัญภายในพรรคการเมืองในหลายระดับ โดยหากกลุ่มทุนกับหัวหน้าพรรคเป็นคนเดียวกันหรือเป็นญาติมิตรกัน หัวหน้าพรรคจะเป็นบุคคลที่มีอำนาจตัดสินใจสูงสุดภายในพรรค บางครั้งมีการแสดงบทบาทเจ้าของพรรค บริหารพรรคในลักษณะที่มองพรรคเป็นบริษัทหรือเป็นครอบครัว ไม่นำพาต่อประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ ในส่วนของคณะกรรมการบริหารพรรคที่มีกรรมสิทธิ์อำนาจภายในพรรค กลุ่มทุนจะเข้าไปดำรงตำแหน่งเพื่อกำหนดนโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจของตนเองและพวกพ้อง จัดสรรตำแหน่งภายในพรรคให้กับกลุ่มตนได้อย่างเหมาะสม หัวหน้ากลุ่มภายในพรรคจะมีผู้แทนในสังกัดที่จะได้รับการสนับสนุนด้วยเงินจำนวนมหาศาลเพื่อทำให้กลุ่มมีอิทธิพลในการต่อรอง ตลอดจนเมื่อพรรคได้เป็นรัฐบาล กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มทุนเหล่านี้ก็จะเข้าไปต่อรองจัดสรรผลประโยชน์เข้าไปมีตำแหน่งในรัฐบาลทั้งที่บางครั้งตนไม่มีความรู้ความสามารถในงานที่ได้รับมอบหมาย รัฐบาลบริหารประเทศโดยอิงประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องเกิดการทุจริตคอร์รัปชัน การดำเนินโครงการของรัฐบาลและการอนุมัติจัดจ้างที่ไม่โปร่งใสตามมา ด้วยสภาพของการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นประกอบกับความจำเป็นที่พรรคการเมืองต้องมีรายได้เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองลดการพึ่งพาและไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มทุน กฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันจึงกำหนดแหล่งรายได้หลักของพรรคการเมืองให้มีที่มาจากสองทาง ทางแรกเป็นรายได้จากเงินบริจาคของภาคเอกชน กฎหมายได้บัญญัติกฎเกณฑ์ในการบริจาคเงิน⁹⁰ แก่พรรคการเมืองในหลักการใหม่ที่สำคัญอาทิ ให้การบริจาคเงินแก่พรรคการเมืองตั้งแต่หนึ่งพันบาทขึ้นไป ต้องกระทำโดยเปิดเผยชื่อผู้บริจาคต่อสาธารณชนและสามารถตรวจสอบได้ พร้อมทั้งกำหนดห้ามหัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรค กรรมการสาขาพรรค หรือสมาชิกผู้ได้รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่เป็นการบริจาคโดยไม่ปรากฏชื่อผู้บริจาค⁹¹ กำหนดให้ผู้บริจาคสามารถแสดงเจตนาบริจาคในแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาประจำปี โดยระบุชื่อพรรคการเมืองที่ประสงค์จะบริจาคภาษีให้ได้หนึ่งพรรคการเมืองปีละหนึ่งร้อยบาท⁹² ตลอดจนกำหนดเพดานขั้นสูงโดยห้ามมิให้บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลบริจาคให้แก่พรรคการเมืองหนึ่งเกิน

⁹⁰ โปรดดูนิยามคำว่า การบริจาค ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 4

⁹¹ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 56 และมาตรา 57 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าวต้องได้รับโทษจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ รวมถึงถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี ตาม มาตรา 114

⁹² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 58

กว่าสิบล้านบาทต่อปี และห้ามหัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรค กรรมการสาขาพรรค ผู้ได้รับ
 บริจาคจากบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลเกินกว่าจำนวนที่กำหนดดังกล่าว⁹³

นอกจากเงินบริจาคจากภาคเอกชนแล้ว กฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันยังได้
 กำหนดที่มาของรายได้อีกทางหนึ่งจากการสนับสนุนทางการเงินโดยรัฐ โดยกำหนดหลักการใหม่
 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทำหน้าที่ในการจัดสรรเงินเป็นรายปีจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรค
 การเมืองที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย⁹⁴ ให้แก่พรรคการเมืองเฉพาะพรรคที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในการ
 เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุด โดยได้รับคะแนนเสียงจากการ
 เลือกตั้งแบบสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละศูนย์จุดห้าของคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองทุกพรรคได้รับ
 ในการเลือกตั้งแบบสัดส่วนรวมกัน หรือได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งไม่
 น้อยกว่าร้อยละศูนย์จุดห้าของคะแนนเสียงที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนได้รับในการเลือกตั้งแบบ
 แบ่งเขตเลือกตั้งรวมกันทั่วประเทศ ทั้งนี้ในการจัดสรรเงินให้แก่พรรคการเมืองที่มีสิทธิได้รับการ
 จัดสรรเงินสนับสนุนดังกล่าวให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดสรรโดยพิจารณาจาก⁹⁵

- 1.) คะแนนเสียงจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วน ร้อยละสี่สิบของจำนวนเงินทั้งหมดที่
 จัดสรร
- 2.) คะแนนเสียงจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ร้อยละสี่สิบของจำนวนเงิน
 ทั้งหมดที่จัดสรร
- 3.) สาขาพรรคการเมือง ซึ่งมีลักษณะตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ร้อย
 ละสิบของจำนวนเงินทั้งหมดที่จัดสรร และ
- 4.) จำนวนสมาชิกพรรคซึ่งชำระค่าบำรุงรายปี ร้อยละสิบของจำนวนเงินทั้งหมดที่
 จัดสรร

แต่จะจัดสรรให้พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเกินกว่ากึ่งหนึ่งของวงเงินทั้งหมด
 ที่จัดสรรในปีนั้นไม่ได้ อีกทั้งในกรณีที่เป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่ การจัดสรรเงินสนับสนุนแก่
 พรรคการเมืองจะกระทำต่อเมื่อพรรคการเมืองนั้นรับสมัครสมาชิกพรรคให้มีจำนวนไม่น้อยกว่า

⁹³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 59
 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าวต้องได้รับโทษจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ รวมถึงถูก
 เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี ตาม มาตรา 114

⁹⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 73
 และ 74

⁹⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 75

ห้าพันคนและมีสาขาพรรคอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา⁹⁶ และได้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้พรรคการเมืองแสวงหาความสนับสนุนจากการบริจาคจากเอกชนโดยวางหลักเกณฑ์ให้รัฐจัดสรรเงินสนับสนุนสมทบแก่พรรคการเมืองที่ได้รับบริจาคร้อยละห้าของจำนวนเงินบริจาคทั้งหมดที่ได้รับจากการแสดงเจตนาร่วมกัน อย่างไรก็ตามการให้เงินสนับสนุนดังกล่าวเมื่อรวมกันแล้วจะเกินกึ่งหนึ่งของวงเงินที่กองทุนจัดสรรให้แก่พรรคการเมืองในปีนั้นมิได้ ในกรณีหากเกินให้ลดการจัดสรรให้แก่พรรคการเมืองเป็นสัดส่วนกัน⁹⁷ อีกทั้งยังมีบทบัญญัติที่ให้ลดหรือเลิกการจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองตามสัดส่วนและเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้⁹⁸ เป็นต้น

⁹⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 26

⁹⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 76

⁹⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 78