

วิเคราะห์ปัญหาของระบบพรรคการเมืองไทยกับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง

นอกจากสาเหตุที่พรรคการเมืองขาดการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมร่วมกับพรรค อันทำให้อำนาจสูงสุดภายในพรรคไม่ได้เป็นของสมาชิกพรรคอย่างแท้จริงแล้ว สาเหตุของปัญหาของระบบพรรคการเมืองไทยยังเกิดจากการที่พรรคการเมืองอยู่ในสภาพที่ไม่สามารถพัฒนาองค์กรให้แสดงบทบาททางการเมืองได้อย่างเต็มที่จนสามารถสร้างศรัทธาและได้รับการสนับสนุนจากประชาชน ทั้งนี้หากเปรียบเทียบกับพรรคการเมืองในประเทศประชาธิปไตยในตะวันตกแล้วอาจกล่าวได้ว่า พรรคการเมืองไทยยังอยู่ในขั้นเริ่มต้นของการพัฒนาความเป็นสถาบันทางการเมือง ลักษณะของพรรคการเมืองยังมีบทบาทค่อนข้างจำกัด ไม่มีความจริงจังในการพัฒนาองค์กรภายในพรรคให้เข้มแข็งจนไปสู่ความเป็นสถาบัน (Institutionalization) ตรงกันข้ามกลับมีลักษณะเป็นพรรคการเมืองที่เกิดจากการรวมตัวกันอย่างหลวมๆ ของนักการเมืองโดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ปราศจากความเชื่อมโยงกับประชาชน สภาพความแตกแยกภายในพรรคอันเนื่องมาจากการขัดกันในเรื่องผลประโยชน์เป็นสภาพที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งจนเป็นปกติประการสำคัญพรรคการเมืองไทยยังขาดวิวัฒนาการ ขาดความความต่อเนื่องขององค์กรและยังอยู่ภายใต้การแทรกแซงโดยกลุ่มข้าราชการกลุ่มนายทุนและกลุ่มทหารโดยการปฏิวัติรัฐประหารซึ่งมีผลทำให้พรรคการเมืองต้องถูกยุบเลิกและต้องยุติบทบาทลงอย่างสิ้นเชิงหลายครั้งหลายหน ระยะเวลาที่พรรคการเมืองมีบทบาทในระบอบการปกครองจึงมีอยู่เพียงช่วงระยะเวลาสั้นๆ ไม่ต่อเนื่องยาวนานจนสามารถสร้างองค์กรให้มีความเป็นสถาบัน¹ เป็นพรรคที่เติบโตภายใต้การร่างกฎหมายพรรคการเมืองมาจำกัดบทบาทเพื่อให้พรรคเป็นไปตามที่ผู้ร่างต้องการให้เหมือนกับระบบพรรคการเมืองในต่างประเทศ โดยไม่ได้พิจารณาว่าพรรคการเมืองในประเทศเหล่านั้นล้วนมีพัฒนาการที่เป็นไปตามวิถีทางธรรมชาติโดยไม่ได้อาศัยกฎหมายมาเป็นตัวกำหนด สาเหตุของปัญหาดังกล่าวล้วนส่งผลกระทบกับระบบพรรคการเมืองไทยตลอดมาจนถึงปัจจุบัน

¹ นรนิติ เศรษฐบุตร, “พรรคประชาธิปไตย: ความสำเร็จหรือความล้มเหลว” (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530) น.161 และปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, “พรรคการเมืองและปัญหาของพรรคการเมืองไทย” (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2524) น.59

1. สาเหตุของปัญหาที่ทำให้ระบบพรรคการเมืองไทยไม่มี

หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง

1.1 สาเหตุของปัญหาที่มีมาก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541

จากการศึกษาถึงประวัติศาสตร์ของระบบพรรคการเมือง บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองตั้งแต่อดีตจนถึงช่วงก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 สามารถสรุป สาเหตุของปัญหาในช่วงเวลาดังกล่าว ได้ดังนี้

1.1.1 จุดอ่อนของการที่ประเทศไทยใช้ระบบรัฐสภา

ด้วยเหตุที่ประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยใช้ ระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองที่มีปัญหาขัดแย้งในตัวเอง เพราะระบบได้กำหนดให้ผู้แทนมีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของนายกรัฐมนตรี แต่ในขณะเดียวกันก็กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีที่มาจากการเลือกของผู้แทน ดังนั้นโดยสภาพจึงทำให้นายกรัฐมนตรีกับผู้แทนฝ่ายข้างมากกลายเป็นพวกเดียวกันในลักษณะที่นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเหนือกว่าทั้งนี้เพราะบุคคลที่จะได้รับเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรีต้องเป็นผู้ที่มีเสียงข้างมากของผู้แทนสนับสนุน จึงต้องมีสถานะเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีอำนาจคัดสรรบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนและมีอำนาจควบคุมสมาชิกภายในพรรคของตนหรือพรรคร่วมรัฐบาล ดังนั้นในทางปฏิบัติฝ่ายนิติบัญญัติที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลจึงมีเพียงผู้แทนพรรคฝ่ายค้าน² ซึ่งมีจำนวนน้อยจนไม่อาจทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่อาจทำให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างรัฐบาลและผู้แทนได้อย่างแท้จริง ผู้แทนตกอยู่ใต้อำนาจของนายกรัฐมนตรีที่สามารถใช้พรรคการเมืองครอบงำ

² โดยหลักการของการปกครองในระบบนี้ นายกรัฐมนตรีมีที่มาจากการเลือกของผู้แทน จึงต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนในการติดตามตรวจสอบการทำงานของนายกรัฐมนตรี ดังนั้นหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบรัฐบาลจึงไม่ใช่หน้าที่ของผู้แทนพรรคฝ่ายค้านเท่านั้น หากแต่เป็นหน้าที่ของผู้แทนทุกคน รวมถึงผู้แทนฝ่ายรัฐบาล

ได้อย่างเด็ดขาด ไม่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนหากแต่ยอมทำตามความประสงค์ของนายกรัฐมนตรี ถึงแม้จะเป็นการสวนทางกับประโยชน์ของประชาชนก็ตาม

1.1.2 การบังคับให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรค และการตัดหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทนปวงชนหรือหลัก Free mandate ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517

ดังได้กล่าวมาแล้วในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ช่วงหลังมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปี 2517 ที่มีการบังคับให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรค และไม่มีบทบัญญัติที่รองรับหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทน ผลของบทบัญญัติดังกล่าวทำให้ผู้แทนต้องอยู่ภายใต้อาณัติของพรรคการเมือง หากไม่เคารพหรือไม่ปฏิบัติตามมติพรรคหรือคำสั่งของผู้มีอำนาจภายในพรรคก็อาจถูกขับออกจากพรรคซึ่งจะส่งผลทำให้สิ้นสมาชิกภาพความเป็นผู้แทนลงทันที ทำให้เกิดสภาพที่ผู้แทนถูกครอบงำโดยพรรคการเมือง ถึงขนาดที่ว่าเมื่อผลประโยชน์ของพรรคสวนทางกับผลประโยชน์ของประชาชน ผู้แทนกลับถูกสภาพดังกล่าวบังคับให้ต้องเลือกตัดสินใจทำเพื่อผลประโยชน์ของพรรคจนผู้แทนกลายเป็นผู้แทนของพรรคการเมือง ไม่ใช่ผู้แทนของประชาชน ประเทศถูกครอบงำโดยพรรคการเมืองจนผู้แทนไม่มีเสรีภาพในการทำหน้าที่และประเทศมีอาจเรียกได้ว่าเป็นประเทศเสรีประชาธิปไตยอีกต่อไป³

1.1.3 พรรคการเมืองไม่มีหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง

ด้วยสภาพของระบบพรรคการเมืองไทยที่ไม่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากในทศวรรษหลังการเลือกตั้งมักเกิดการปฏิวัติรัฐประหารเพื่อยึดอำนาจรัฐบาลและยุบพรรคทำให้พรรคการเมืองต้องยุติบทบาทลง ระบบพรรคการเมืองไทยจึงเพิ่งเริ่มมีการพัฒนาองค์กรอย่างต่อเนื่องหลังจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช.) ที่ยึดอำนาจเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ไม่ได้มีการยุบพรรคการเมืองเหมือนเช่นธรรมเนียมทุกครั้งที่ผ่านมา⁴ ระบบพรรคการเมือง

³ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล และคณะ. “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมือง: การแก้อ่อนของรัฐธรรมนูญ 2540 ที่ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเหนือผู้แทนปวงชนโดยใช้พรรคการเมือง” เอกสารประกอบการประชุมกลุ่มย่อยในการประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติครั้งที่ 6 ประจำปี 2549 เรื่อง ทิศทางของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในวันที่ 28-29 มีนาคม 2550, น.8

⁴ และต่อมาคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (คปค.) ได้เดินตามแนวทางของคณะร.ส.ช. กล่าวคือได้ทำการยึดอำนาจเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 โดยไม่มีการยุบพรรคการเมืองเช่นกัน

เมืองไทยจึงเริ่มต้นอย่างต่อเนื่องหลังปี 2524 อันเป็นช่วงเวลาที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524 เป็นต้นมานับถึงปัจจุบันรวมระยะเวลาได้เกือบสามสิบปีซึ่งนับว่าเป็นระยะเวลาที่สั้นมาก จนเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้พรรคการเมืองไทยไม่มีหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง พรรคการเมืองจึงมีสภาพเป็นพรรคของหัวหน้าหรือคณะกรรมการบริหารพรรค อำนาจสูงสุดภายในพรรคจึงไม่ได้อยู่ที่สมาชิกพรรคอย่างแท้จริง

1.2 สาเหตุของปัญหาที่มีที่มาหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541

จากสาเหตุปัญหาของระบบพรรคการเมืองไทยตามที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 พยายามวางหลักเกณฑ์เพื่อแก้ไขให้ระบบพรรคการเมืองมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ด้วยการกำหนดบทบัญญัติบางประการที่ช่วยให้พรรคการเมืองเริ่มคำนึงถึงการนำหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองมาปรับใช้ภายในองค์กร แต่ในขณะเดียวกันโดยสภาพของปัญหาที่ผู้ร่างไม่ได้คาดถึงหรือด้วยรูปแบบของกฎหมายที่ต้องการให้ระบบพรรคการเมืองพัฒนาอย่างรวดเร็วโดยไม่ได้เกิดจากกระบวนการที่ทำให้พรรคการเมืองเติบโตอย่างเหมาะสม ทำให้บทบัญญัติบางมาตราไม่ได้ส่งเสริมให้ระบบพรรคการเมืองรองรับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองตามเจตนารมณ์ของผู้ร่าง บางประการไม่ได้ช่วยแก้ไขสภาพของปัญหาเดิม อีกทั้งบางประการกลับกลายเป็นสาเหตุที่ทำให้ปัญหาใหม่เกิดขึ้นตามมา ทั้งนี้สามารถแยกพิจารณาสาเหตุของปัญหาในด้านต่างๆ ได้ดังนี้

1.2.1 สมาชิกพรรคและการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรค

สาเหตุหลักของปัญหาเกี่ยวกับสมาชิกพรรคเกิดขึ้นจากการที่ประชาชนส่วนใหญ่ขาดการตระหนักถึงคุณค่าในการเข้ามามีส่วนร่วมเป็นสมาชิก การตัดสินใจเข้าเป็นสมาชิกอยู่บนพื้นฐานของสิ่งจูงใจ ไม่ได้เกิดจากความศรัทธาหรือมีอุดมการณ์ร่วมกับพรรค อำนาจสูงสุดภายในพรรคจึงไม่ได้อยู่ที่สมาชิกที่มีความเป็นสมาชิกพรรคอย่างแท้จริง เกิดปรากฏการณ์ความซ้ำซ้อนกันของสมาชิกพรรค อันมีผลส่วนหนึ่งมาจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดที่ระบุนำห้ามการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองซ้ำซ้อน แต่ปล่อยให้พรรคการเมืองไปกำหนดห้ามไว้ใน

ข้อบังคับพรรคของแต่ละพรรคเอง ซึ่งพรรคการเมืองที่มีผู้แทนในสภาในช่วงเวลาดังกล่าวทุกพรรค⁵ ต่างไม่ได้มีการระบุนำห้ามเรื่องการเป็นสมาชิกพรรคซ้ำซ้อนไว้ในข้อบังคับพรรคทั้งในส่วนของการพิจารณาคุณสมบัติขณะสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคและการกำหนดให้สมาชิกพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรค⁶ หากเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นในขณะเดียวกัน⁷ อีกทั้งกฎหมายพรรคการเมืองยังกำหนดให้จำนวนสมาชิกพรรคถือเป็นสัดส่วนในการคำนวณเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อพัฒนาพรรคการเมือง⁸ และเป็นปัจจัยในการจัดตั้งพรรคโดยกำหนดให้พรรคการเมืองต้องจัดหาสมาชิกพรรคตั้งแต่ 5,000 คนขึ้นไปภายในเวลา 180 วันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง อันเท่ากับเป็นการเร่งรัดให้พรรคการเมืองใช้วิธีการทุกวิถีทางในการหาสมาชิกพรรคให้ครบจำนวน โดยไม่คำนึงถึงอุดมการณ์ร่วมกันของสมาชิกทั้งนี้เพื่อต้องการเงินสนับสนุนที่รัฐจัดสรรและป้องกันไม่ให้พรรคต้องถูกยุบเนื่องจากมีจำนวนสมาชิกพรรคไม่ครบภายในเวลาที่กำหนด โดยผลของบทบัญญัติดังกล่าวทำให้จำนวนสมาชิกพรรคในช่วงเวลาดังกล่าวมีเพิ่มมากขึ้นดังนี้

⁵ ประกอบด้วย พรรคไทยรักไทย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทยและพรรคมหาชน

⁶ เดิมพรรคชาติไทยเคยกำหนดให้สมาชิกพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกพรรค เมื่อไปเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่น (แต่ไม่ได้กำหนดในส่วนของการเข้าสมัครเป็นสมาชิกว่าต้องไม่เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่น) แต่ต่อมาได้มีการยกเลิกข้อบังคับดังกล่าวไป ดูตารางแสดงรายการในข้อบังคับพรรคที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติและการพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคอื่น วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์, ฉบับที่ 6, ปีที่ 8, น.10 (สิงหาคม – กันยายน 2546)

⁷ คงมีเพียงพรรคไทยรักไทย ที่มีข้อบังคับพรรคข้อ 24 (12) กำหนดวินัยและจรรยาบรรณของสมาชิกพรรคว่าต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นหรือไปดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองอื่นในระหว่างเป็นสมาชิก โดยกำหนดโทษของการฝ่าฝืนไว้ในข้อบังคับพรรคข้อ 28

⁸ โปรดดูประกาศคณะกรรมการเลือกตั้ง เรื่องกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง (ฉบับที่ 3) ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2543 ที่กำหนดสัดส่วนการจัดสรรเงินสนับสนุนให้แก่พรรคการเมือง

ตาราง 13. ตารางแสดงจำนวนสมาชิกพรรคในช่วงปี 2541 จนถึงปี 2548⁹

<u>ช่วงเวลา</u>	<u>จำนวนสมาชิกพรรครวมทั้งประเทศ</u>
2541	2,827,901
2542	4,908,149
2543	20,596,137
2547	24,947,321
31 ธันวาคม 2548	24,993,999

ตาราง 14. ตารางแสดงจำนวนสมาชิกพรรคของแต่ละพรรคการเมืองในช่วงปี 2549¹⁰

<u>พรรคการเมือง</u>	<u>จำนวนสมาชิกพรรค</u>
พรรคไทยรักไทย	14,394,404
พรรคประชาธิปัตย์	4,074,792
พรรคชาติไทย	2,600,731
พรรคมหาชน	2,304,324

การกำหนดกฎหมายในลักษณะดังกล่าวข้างต้นเท่ากับเป็นการทำให้ปัญหาการเป็นสมาชิกพรรคเพราะเห็นแก่ผลประโยชน์เป็นสมาชิกพรรคที่ไม่มีอุดมการณ์และสภาพความซื่อซื่อของสมาชิกพรรคขยายวงกว้าง เห็นได้จากการตรวจสอบความซื่อซื่อของข้อมูลสมาชิกพรรคจากระบบฐานข้อมูลสมาชิกพรรคการเมือง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง พบว่าเฉพาะพรรคการเมืองที่เสนอขอรับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อพัฒนาพรรคการเมืองในปี 2547 จำนวน 29 พรรค มีจำนวนสมาชิกพรรคที่รายงานต่อนายทะเบียนจำนวน 23,080,646 ข้อมูล มีความซื่อซื่อ

⁹ ข้อมูล ณ วันที่ 21 มีนาคม 2550 รวบรวมโดย สำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

¹⁰ ข้อมูล ณ วันที่ 21 มีนาคม 2550 รวบรวมโดยสำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ของสมาชิกที่เป็นสมาชิกพรรคเกินกว่า 1 พรรคเป็นจำนวนถึง 6,040,918 ข้อมูล คิดเป็นร้อยละ 26.2 ของข้อมูลสมาชิกพรรคทั้งหมด หรือเท่ากับอัตราส่วน 1 คนในจำนวน 4 คน¹¹

สำหรับในส่วนของการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคจะเห็นได้ว่า กฎหมายตลอดจน ข้อบังคับพรรคในช่วงเวลาดังกล่าวล้วนขาดการส่งเสริมให้สมาชิกพรรคเข้ามามีส่วนดำเนิน กิจกรรมร่วมกับพรรคไม่ว่าจะเป็นในส่วนของการเลือกตั้งหัวหน้าและกรรมการบริหารพรรคและ สาขาพรรคหรือผู้แทนของสมาชิกพรรคในที่ประชุมใหญ่ที่สมาชิกพรรคมีสัดส่วนเป็นองค์ประกอบ น้อยมาก อีกทั้งการเข้าสู่ตำแหน่งของบุคคลดังกล่าวก็ไม่ได้มีที่มาจากการเลือกตั้งของสมาชิก พรรคทุกคนโดยตรงหรือจากการเลือกตั้งของสมาชิกพรรคในแต่ละระดับเพื่อให้มีจุดเกาะเกี่ยวกับ สมาชิกพรรคในจำนวนมากที่สุด การคัดสรรบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทุกระดับถูก กำหนดให้เป็นหน้าที่ของหัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรค สมาชิกพรรคไม่มีส่วนในการริเริ่ม ตรวจสอบนโยบายและข้อบังคับพรรค ไม่เปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคตรวจสอบความโปร่งใสทาง การเงินและสามารถพิจารณาถอดถอนผู้บริหารพรรคที่ทุจริตบริหารพรรคโดยเฉื่อยประนีประนอมกับ ตนเองหรือพวกพ้อง อำนาจภายในพรรคจึงมีลักษณะรวมศูนย์อยู่ที่ผู้บริหารพรรคอย่างเบ็ดเสร็จ เด็ดขาด ท้ายสุดในเรื่องของการควมรวมพรรค¹² อันควรเป็นอำนาจตัดสินใจของสมาชิกพรรคทุก คน กลับถูกกฎหมายพรรคการเมืองกำหนดให้ดำเนินการโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคซึ่งสมาชิก พรรคไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ทำให้การยุติบทบาทของพรรคการเมืองกลายเป็นเรื่องของ กลุ่มคนไม่กี่คนที่เป็นผู้แทนในที่ประชุมใหญ่ของพรรคหรือผู้บริหารพรรคซึ่งไม่ได้มีที่มาจากสมาชิก พรรค สมาชิกพรรคไม่ได้มีโอกาสตัดสินใจยุติบทบาทของพรรคด้วยตนเอง

1.2.2 การจัดตั้งสาขาพรรคและการมีส่วนร่วมของสาขาพรรค

ในส่วนของการจัดตั้งสาขาพรรคนั้นเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2540 มีเจตนารมณ์ให้พรรคการเมืองมีฐานสนับสนุนจากประชาชนในวงกว้าง ป้องกันไม่ให้พรรค

¹¹ นอกจากนี้การเป็นสมาชิกพรรคการเมืองซ้ำซ้อน ยังเป็นสาเหตุที่ทำให้ผู้สมัครรับ เลือกตั้งทั้งในระบบบัญชีรายชื่อ และระบบแบ่งเขตของพรรคการเมืองถูกตัดสิทธิไม่ให้ลงสมัครรับ เลือกตั้งมากที่สุด ดูสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 9 น. 43-55

¹² ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะกล่าวแต่เพียงการควมรวมพรรคอันเป็นการยุติบทบาทของ พรรคโดยสมัครใจเท่านั้น จะไม่กล่าวถึงการยุบพรรคอันเป็นการยุติบทบาทของพรรคโดยกฎหมาย บังคับ

เป็นที่นิยมของกลุ่มคนในบางภูมิภาค¹³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 29 จึงได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสาขาพรรคในภาคต่างๆ อย่างน้อยภาคละ 1 สาขา ภายในเวลา 180 วัน นับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรค ซึ่งต่อมามีประกาศ นายทะเบียนพรรคการเมืองเรื่องบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัด ลงวันที่ 15 มิถุนายน 2541¹⁴ กำหนด รายชื่อภาคไว้ 4 ภาค อันเท่ากับเป็นการกำหนดให้พรรคการเมืองมีการจัดตั้งสาขาพรรคในเริ่มแรก เพียง 4 สาขา ซึ่งไม่เพียงพอต่อการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน อีกทั้งรัฐธรรมนูญ และกฎหมายพรรคการเมืองยังได้กำหนดให้จำนวนสาขาพรรคเป็นเกณฑ์ประการหนึ่งในการ คำนวณสัดส่วนเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อพัฒนาพรรคการเมือง ทำให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้น ในช่วงหลังปี 2541 เป็นต้นมาต่างพากันจัดตั้งสาขาพรรคขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยส่วนใหญ่เป็น สาขาของพรรคการเมืองขนาดเล็กที่ไม่มีผู้แทนในสภา มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสาขาพรรคเพียง เพื่อหวังประโยชน์ในการได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐ ทั้งนี้จากการสำรวจสภาพของสำนักงานสาขา พรรคเหล่านี้พบว่าสาขาพรรคร้อยละ 61.8 ไม่มีการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง มีเพียงร้อยละ 38.2 เท่านั้นที่พบว่ายังมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอยู่ โดยกิจกรรมที่ดำเนินส่วนใหญ่เป็น การหาสมาชิกเพิ่ม รองลงมาคือการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน อย่างไรก็ตามเมื่อ พิจารณาถึงผลการดำเนินการกลับปรากฏว่า สาขาพรรคส่วนใหญ่ร้อยละ 74 ยังคงมีสมาชิกพรรค เท่าเดิมและร้อยละ 3.8 กลับมีสมาชิกลดลง นอกจากนี้สาขาพรรคร้อยละ 71.98 ไม่มีการจัด ประชุมสาขาพรรค ไม่มีผู้ปฏิบัติงานประจำที่รับการติดต่อจากประชาชน สภาพที่แย่ที่สุดคือใน สาขาพรรคบางสาขาพบว่า เจ้าของสถานที่อันเป็นที่ตั้งของสำนักงานและผู้มีรายชื่อเป็นกรรมการ สาขาพรรคไม่ทราบเรื่องการจัดตั้งสาขาพรรคหรือไม่เคยสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคมาก่อน¹⁵ กล่าว โดยสรุปได้ว่า สาขาพรรคในระบบพรรคการเมืองไทยถูกกำหนดให้จัดตั้งขึ้นในลักษณะที่เน้นให้มี

¹³ สุจิต บุญบงการ, “กฎหมายพรรคการเมือง : โอกาสและข้อจำกัดในการส่งเสริมและ พัฒนาพรรคการเมือง”, วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 5 ฉบับที่ 15 (กันยายน-ธันวาคม, 2546), น. 17

¹⁴ โปรดดูประกาศนายทะเบียนพรรคการเมืองเรื่องบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดลงวันที่ 15 มิถุนายน 2541 อ้างในคู่มือปฏิบัติงานของพรรคการเมือง สำนักงานคณะกรรมการการ เลือกตั้ง, น. 180

¹⁵ ข้อมูล ณ วันที่ 2 มิถุนายน 2546, สรุปผลการตรวจติดตามการดำเนินกิจการของสาขา พรรคการเมืองจำนวน 601 สาขาจากสาขาพรรคทั้งหมด (ในขณะนั้น) 1,464 สาขา หรือคิดเป็น ร้อยละ 41.01 ฝ่ายพัฒนาพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ, วารสารพรรคการเมือง สัมพันธ์, ฉบับที่ 4, ปีที่ 8, น. 21-22 (เมษายน – พฤษภาคม 2546)

จำนวนครบตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อมีผลให้พรรคไม่ต้องถูกยุบเลิกและประโยชน์ในการได้รับเงินสนับสนุน โดยขาดการพิจารณาจัดตั้งให้เหมาะสมกับจำนวนสมาชิกพรรคในแต่ละเขตสาขา

ตรงกันข้ามในส่วนของการพรรคการเมืองที่มีผู้แทนในสภา กลับขาดความกระตือรือร้นและความเอาใจใส่ในการจัดตั้งสาขาพรรคเพิ่มเติม ขาดการวางแผนที่ชัดเจนในการขยายสาขาพรรคไปในท้องถิ่นภายในระยะเวลาที่เหมาะสม ทำให้สมาชิกพรรคที่อยู่ในท้องถิ่นไม่อาจเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองกับพรรคได้อย่างทั่วถึง เห็นได้จากการที่พรรคไทยรักไทยซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่มีจำนวนผู้แทนมากที่สุด มีสมาชิกพรรคกว่าสิบสี่ล้านคน เป็นรัฐบาลพรรคเดียวที่เกิดขึ้นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทยกลับไม่ให้ความสำคัญกับการจัดตั้งสาขาพรรคให้มีจำนวนที่มากพอ กล่าวคือตลอดระยะเวลานับแต่จัดตั้งพรรค พรรคไทยรักไทยมีสาขาพรรคเพียง 10 สาขาเท่านั้น

ตาราง 15. ตารางแสดงจำนวนสาขาพรรคของพรรคการเมืองในช่วงปี 2549¹⁶

พรรคการเมือง	จำนวนสาขาพรรค
พรรคไทยรักไทย	10
พรรคประชาธิปัตย์	194
พรรคชาติไทย	14
พรรคมหาชน	10
รวม	228
พรรคการเมืองอื่นที่ไม่มีผู้แทนในสภา	467
รวมทั้งหมด	695

สำหรับการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของสาขาพรรค ระบบพรรคการเมืองไทยเป็นระบบที่สำนักงานใหญ่ของพรรคในส่วนกลางยังไม่ให้อิสระและอำนาจตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองแก่สมาชิกพรรคและคณะกรรมการสาขาพรรคในลักษณะของการกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้สามารถดำเนินกิจการของสาขาพรรคได้โดยตรง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะผู้บริหารพรรคไม่ต้องการให้ภาวะของการต่อรองอำนาจระหว่างผู้บริหารพรรคในส่วนกลางกับผู้บริหารสาขาพรรคเกิดขึ้น การดำเนินการแทบทั้งหมดของสาขาพรรคจึงอยู่ภายใต้การ

¹⁶ ข้อมูล ณ วันที่ 21 มีนาคม 2550, สำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ควบคุมดูแลของสำนักงานใหญ่ในลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) สาขาพรรคส่วนใหญ่มีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบเพียงงานธุรการ การบัญชี การประชาสัมพันธ์ การจัดหาสมาชิก และโดยเฉพาะเป็นศูนย์รณรงค์เลือกตั้งในช่วงที่มีการเลือกตั้งเท่านั้น เมื่อผู้สมัครของพรรคในพื้นที่ไม่ได้รับการเลือกตั้งบทบาทของสาขาก็แทบจะหมดไป จนประชาชนเกิดความรู้สึกว่าสาขาพรรคไม่ต่างอะไรกับศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งในช่วงที่มีการเลือกตั้ง

โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค เมื่อพิจารณาจากข้อบังคับพรรคแต่ละพรรคแล้วจะเห็นได้ว่า ไม่ได้กำหนดในลักษณะที่ให้สิทธิสมาชิกในสาขาพรรคมีส่วนร่วมในการคัดเลือกตัวผู้สมัครโดยตรง แต่กลับกำหนดให้เป็นอำนาจของส่วนกลางโดยหัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคไม่กี่คน ซึ่งการตัดสินใจอาจไม่ตรงต่อความต้องการของประชาชนหรือสมาชิกพรรคอย่างแท้จริงดังตัวอย่างในการเลือกตั้งเมื่อปี 2548 ที่มีการเดินทางของสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์มาพูดคุยกับนายโพธิพงษ์ ล่ำซำ รองหัวหน้าพรรคในขณะนั้น ถึงกรณีที่พรรคมีมติไม่ส่งนายเพียว พูลธรัตน์ ลงสมัครในระบบบัญชีรายชื่อทั้งที่เป็นความต้องการของสมาชิกในเขตสาขาพรรค¹⁷ และตามมาด้วยการลาออกของประธานสาขาพรรคและสมาชิกพรรคจำนวนมากเมื่อพรรคไทยรักไทยส่งนางอดาว์ลย์ พูลธรัตน์ ภรรยา นายเพียว ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคแข่งกับนายประมวล พงศ์ถาวราเดช ผู้สมัครของพรรคประชาธิปัตย์ เท่ากับเป็นการแสดงให้เห็นว่ามติพรรคหรือคำสั่งของหัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคอยู่เหนือการตัดสินใจของสมาชิกพรรคในการมีส่วนร่วมคัดเลือกผู้สมัครอย่างแท้จริง เกิดสภาพที่หัวหน้าพรรคคัดเลือกเอาคนที่จงรักภักดีและเชื่อฟังตนเองลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรค และหากเมื่อพรรคได้มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาล คนเหล่านี้ก็จะมีโอกาสเข้าไปเป็นผู้แทนที่ทำงานรับใช้หัวหน้าพรรคในฐานะนายกรัฐมนตรี เสียข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรจึงมีแต่ผู้แทนที่เป็นผู้แทนของนายกรัฐมนตรี หาได้เป็นผู้แทนที่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนแต่อย่างใด

1.2.3 โครงสร้างการบริหาร และการจัดองค์กรภายในพรรคการเมือง

โดยหลักการของระบบพรรคการเมืองที่รองรับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง การบริหารงานภายในพรรคต้องดำเนินการโดย คณะกรรมการบริหารพรรค ที่มีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยสมาชิกพรรคทุกคนโดยตรงหรืออย่างน้อยต้องให้สมาชิกพรรคในระดับล่างสุดได้มีโอกาสเลือกตั้งผู้แทนของตนตามลำดับขั้นขึ้นมาจนถึงสมาชิกพรรคในระดับบน แต่ในสภาพความ

¹⁷ ที่มา หนังสือพิมพ์ คม ชัด ลึก, (20 สิงหาคม 2548) : 3

เป็นจริง กฎหมายพรรคการเมืองที่มีผลใช้บังคับในช่วงเวลาดังกล่าว¹⁸ และข้อบังคับพรรคการเมืองทุกพรรค¹⁹ กลับกำหนดให้การเลือกตั้งหัวหน้าและกรรมการบริหารพรรคกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองซึ่งมีองค์ประชุมที่ไม่ได้มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของสมาชิกพรรคทุกคน หรือไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกพรรคในจำนวนมากพอสมควรในระดับล่างเป็นลำดับขั้นขึ้นมาถึงระดับบน และได้ให้สิทธิสมาชิกพรรคทุกคนหรืออย่างน้อยต้องให้สิทธิสมาชิกพรรคในจำนวนที่มากพอสมควรและในสัดส่วนที่มากกว่าองค์ประกอบอื่นในการเข้าร่วมเป็นองค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่ ข้อบังคับพรรคแต่ละพรรคมักมีการกำหนดองค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่ให้ประกอบด้วย กรรมการบริหารพรรค ผู้แทนของพรรค รัฐมนตรีของพรรค ซึ่งแทบจะไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับสมาชิกพรรค สมาชิกพรรคในลักษณะตัวแทนทางอ้อมเช่น ประธานสาขาพรรคหรือผู้แทนกลับมีสัดส่วนในที่ประชุมใหญ่น้อยมากหากพิจารณาจากจำนวนสาขาพรรคที่แต่ละพรรคการเมืองจัดตั้ง²⁰ ตัวอย่างเช่น พรรคไทยรักไทยที่เป็นพรรคแกนนำรัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าว มีสาขาพรรคเพียง 10 สาขา เท่ากับมีสัดส่วนตามข้อบังคับพรรคข้อที่ 48(6) ประธานสาขาพรรคที่เป็นตัวแทนสมาชิกพรรคทางอ้อมเพียง 10 คนเท่านั้น นับว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับคณะกรรมการบริหารพรรคที่มีถึง 119 คน²¹ ผู้แทนของพรรคในการเลือกตั้งเมื่อปี 2548 ที่มีถึง 377 คน และรัฐมนตรีในขณะนั้นมีถึง 36 คน²² ในส่วนผู้แทนสมาชิกพรรค ซึ่งพรรคการเมืองแทบทุกพรรคกำหนดให้มีผู้แทนสมาชิกพรรคตามจำนวนและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการบริหารพรรคกำหนดเป็นองค์ประกอบหนึ่งของที่ประชุมใหญ่ ก็เป็นเพียงการกำหนดไว้ในข้อบังคับให้สอดคล้องและไม่

¹⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 25 (3)

¹⁹ ข้อบังคับพรรคไทยรักไทย พ.ศ.2541 (ฉบับเปลี่ยนแปลงแก้ไขครั้งที่ 1 พ.ศ.2541) ข้อ 51(3) ข้อบังคับพรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ.2545 ข้อ 23 ข้อบังคับพรรคชาติไทย พ.ศ.2541 ข้อ 47 (3) และข้อบังคับพรรคมหาชน พ.ศ.2546 ข้อ 25(3)

²⁰ บางพรรคการเมืองยังกำหนดจำนวนผู้แทนสาขาพรรคในลักษณะที่ห้ามเกินจำนวนที่กำหนด เช่น พรรคชาติไทย กำหนดห้ามเกินสาขาละ 2 คน พรรคมหาชนกำหนดไว้ว่าห้ามเกินภาคละ 5 คน

²¹ ข้อบังคับพรรคไทยรักไทย พ.ศ.2541 (ฉบับเปลี่ยนแปลงแก้ไข ครั้งที่ 1 พ.ศ.2541) ข้อ 52

²² ในขณะนั้นพรรคไทยรักไทยเป็นรัฐบาลเพียงพรรคเดียวตำแหน่งรัฐมนตรีทั้ง 36 ตำแหน่ง (รวมนายกรัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง) จึงเป็นของพรรคทั้งหมด

ฝ่าฝืนกับกฎหมายพรรคการเมืองเท่านั้น²³ ความจริงแล้วผู้แทนสมาชิกพรรคในส่วนนี้กลับไม่มีการกำหนดให้เป็นสัดส่วนองค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่ หรืออาจกำหนดในลักษณะที่ หากคณะกรรมการบริหารพรรคยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้แทนสมาชิกในส่วนนี้ ก็ให้องค์ประกอบในส่วนอื่นถือเป็นองค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่ได้ หรือหากมีการกำหนดก็คิดเป็นอัตราส่วนน้อยมากหากเปรียบเทียบกับองค์ประกอบส่วนอื่น

นอกจากนี้ในส่วนของการลงคะแนนในที่ประชุมใหญ่เพื่อเลือกหัวหน้าและกรรมการบริหารพรรค กฎหมายและข้อบังคับพรรคการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวกลับไม่ได้กำหนดให้การลงคะแนนกระทำโดยลับ การลงคะแนนจึงเป็นไปโดยเปิดเผย การลงคะแนนขององค์ประชุมจึงไม่เป็นไปโดยเสรี ไม่ใช่การเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ผู้ลงคะแนนสามารถถูกแทรกแซงจากปัจจัยต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกพรรค ส่งผลให้หัวหน้าพรรคคนเดิมและคณะกรรมการบริหารพรรคชุดเดิมมักได้รับการเลือกตั้งกลับเข้ามาอีกครั้ง ทำให้ผู้แทนและสมาชิกพรรคต้องทนอยู่ภายใต้อำนาจที่ไม่อาจใช้กระบวนการตามระบอบประชาธิปไตยเปลี่ยนแปลงได้

ในส่วนวาระการดำรงตำแหน่ง ข้อบังคับพรรคไทยรักไทย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทยและพรรคมหาชน แม้จะมีการกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งของหัวหน้าและคณะกรรมการบริหารพรรคไว้อย่างชัดเจน แต่โดยสภาพความเป็นจริงข้อบังคับพรรคดังกล่าวกลับถูกละเลยกล่าวคือ เมื่อถึงคราวครบวาระมีการเลือกตั้งหัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคชุดใหม่ซึ่งกำหนดให้ทำโดยเปิดเผย หัวหน้าพรรคคนเดิมหรือคณะกรรมการบริหารพรรคชุดเดิมที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดอยู่เหนืออำนาจตัดสินใจของสมาชิกและผู้แทนของพรรคก็มักได้รับเลือกกลับเข้ามาอีกครั้ง เสมือนกับเป็นการเลือกตั้งแต่เพียงเพื่อให้เป็นไปตามที่ข้อบังคับพรรคกำหนดหรือพอเป็นพิธี หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองไม่ได้เกิดขึ้นภายในพรรคการเมืองอย่างสมบูรณ์

นอกจากนี้ระบบพรรคการเมืองไทยยังไม่เปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมของพรรคได้อย่างเต็มที่ เห็นได้จากการที่พรรค

²³ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 11 และมาตรา 26 ได้เปิดช่องโดยบัญญัติให้ที่ประชุมใหญ่พรรคการเมือง ประกอบด้วยสมาชิกตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรค จึงทำให้พรรคการเมืองสามารถออกข้อบังคับพรรคในลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ทำให้การจัดองค์กรภายใน และการดำเนินการภายในพรรคการเมือง กระทำโดยคณะกรรมการบริหารพรรคที่เป็นตัวแทนหรือได้รับการคัดเลือกมาจากกลุ่มบุคคลผู้บริหารพรรคเพียงไม่กี่คน

ไทยรักไทย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทยและพรรคมหาชน ต่างกำหนดข้อบังคับพรรคเกี่ยวกับการประชุมใหญ่สามัญของพรรคให้จัดขึ้นอย่างน้อยเพียงปีละครั้ง ซึ่งไม่เพียงพอต่อการให้โอกาสสมาชิกพรรคได้ชี้แจงปัญหาหรือความต้องการให้พรรคหรือผู้บริหารพรรคทราบ การร้องขอจากสมาชิกพรรคให้เปิดประชุมวิสามัญของพรรคแทบจะไม่มีกำหนดไว้ในข้อบังคับพรรค ถึงแม้หากมีการกำหนดก็กำหนดจำนวนสมาชิกพรรคที่ขอเข้าชื่อในจำนวนที่มากเกินไปจนทำให้การขอเปิดประชุมแต่ละครั้งทำได้ยาก ทั้งนี้คงมีเพียงพรรคประชาธิปัตย์ที่กำหนดข้อบังคับพรรคสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยในระดับที่มากกว่าพรรคการเมืองอื่น แต่อย่างไรก็ตามการที่พรรคกำหนดสัดส่วนของประธานสาขาพรรคและกรรมการบริหารพรรคไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม ถือได้ว่าเป็นจำนวนที่สูงเกินไป ทำให้ในทางปฏิบัติการประชุมใหญ่สามัญของพรรคแทบจะไม่เกิดขึ้น

ในด้านการบริหารพรรค การจัดสรรตำแหน่งภายในพรรคและรัฐบาลมีลักษณะเป็นการจัดสรรตามก๊ิก มุ้งหรือวัง (ตามที่สื่อมวลชนนิยมใช้) ผู้แทนมีฐานะเป็นเพียงลูกจ้างที่คอยรับเงินเดือนหรือความช่วยเหลือจากนายจ้าง²⁴ นอกจากนี้ผู้มีอิทธิพลภายในพรรคอาทิ หัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคมักใช้วิธีการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งภายในพรรคตามความพอใจของตนโดยอาศัยที่ประชุมใหญ่ของพรรคเป็นเครื่องมือ มีการสืบทอดตำแหน่งดังเช่นการสืบทอดมรดก มีการแย่งชิงตำแหน่งภายในพรรคกันอย่างวุ่นวาย บรรดาหัวหน้ากลุ่มมักมีการต่อรองขอตำแหน่งรัฐมนตรี โดยอาศัยจำนวนผู้แทนภายในกลุ่มที่ตนดูแลอยู่เป็นฐานกำลัง การจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีไม่ได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถแต่อยู่ที่จำนวนผู้แทนในสังกัดและจำนวนเงินที่ช่วยเหลือพรรค อำนาจในการจัดสรรตำแหน่งจึงขึ้นอยู่กับหัวหน้าและกรรมการบริหารพรรคเพียงไม่กี่คน โครงสร้างพรรคการเมืองจึงขาดการพัฒนาอย่างแท้จริง ผู้แทนของพรรคไม่มีอิสระในการตัดสินใจและตกอยู่ในอาณัติของพรรคการเมืองอย่างสิ้นเชิง

นอกจากนี้ด้วยเงื่อนไขในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ยังมีมาตรการที่ส่งเสริมให้อำนาจตัดสินใจในการดำเนินกิจการภายในพรรครวมศูนย์อยู่ที่หัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคและทำให้ผู้แทนของพรรคตกอยู่ในอาณัติของพรรคการเมืองหรือต้องปฏิบัติตามคำสั่งของหัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคอย่างเคร่งครัด อย่างน้อย 3 ประการ คือ

1) การกำหนดให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรคพร้อมไปกับการไม่รองรับหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทน ทั้งนี้โดยมีผู้กล่าวว่า “มีคนคิดไปว่ากลไกในทางการเมือง (ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517) จะทำให้เกิดเสถียรภาพขึ้นในการบริหารบ้านเมืองของรัฐบาลคือ การมี

24

ลิขิต ธีรเวคิน, “วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย”, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), น. 251

ระบบพรรคการเมืองที่ดีและมีพรรคการเมืองน้อยพรรคดังเช่นในสหรัฐอเมริกาและอังกฤษจึงต้องทำเป็นฟาร์ม ส.ส.ก็คือน่าจะต้องบังคับให้ ส.ส. สังกัดพรรค” ²⁵ ด้วยแนวคิดดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 107(4) จึงกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองโดยมาตรา 118(8) ยังกำหนดให้ผู้แทนต้องสูญเสียสมาชิกภาพในทันทีหากลาออกหรือถูกขับออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก โดยผลของการบังคับให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรคส่งผลให้หลักการดังกล่าวขัดกับหลักประชาธิปไตยอย่างสิ้นเชิง เพราะเป็นการจำกัดเสรีภาพ ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการใช้เสรีภาพเลือกผู้แทนของประชาชนและเสรีภาพในการลงสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัคร ในระบอบประชาธิปไตยประชาชนย่อมมีเสรีภาพในการเลือกผู้แทนไม่ว่าจะเป็นผู้แทนอิสระหรือผู้แทนที่สังกัดพรรค รัฐไม่ควรไปจำกัดเสรีภาพโดยกำหนดให้ประชาชนต้องเลือกเฉพาะผู้แทนที่สังกัดพรรค ในขณะเดียวกันด้านผู้สมัครก็ควรมีเสรีภาพในการเลือกที่จะสมัครในนามพรรคการเมืองหรือจะเป็นผู้สมัครอิสระรัฐไม่ควรกำหนดให้เสรีภาพของผู้สมัครอิสระแตกต่างกับผู้สมัครที่สังกัดพรรค อันเป็นการทำลายหลักความเสมอภาคในประการสำคัญ นอกจากนี้ปัญหาดังกล่าวยังส่งผลทำให้ผู้แทนที่สังกัดพรรคต่างยอมตนอยู่ภายใต้อาณัติของพรรคการเมืองหรือคำสั่งของหัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคที่มีอำนาจในการคัดเลือกบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อหวังให้พรรคส่งตนลงสมัคร ผู้แทนต่างไม่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยการยืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้องหรือคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชน มติพรรคหรือคำสั่งของหัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคมีสภาพบังคับเหนือการตัดสินใจของผู้แทนอันเป็นการขัดกับหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทนปวงชนอย่างสิ้นเชิง²⁶ เห็นตัวอย่างได้ในกรณีที่มีผู้แทนของพรรคการเมืองใหญ่พรรคหนึ่งกล่าวยอมรับกับวุฒิสมาชิกว่า “พรรคที่ใหญ่ที่สุดในประเทศขณะนี้ มี ส.ส. ที่อึดอัดที่สุด พอพูดอะไรขึ้นมา สมมุติว่าเขาวิจารณ์เรื่องกล้วยไม้ การเปิดโอกาสให้กับได้วันเข้ามาลงทุนเช่าพื้นที่ 10,000 ไร่ที่จะขยายหรือแปรรูปกล้วยไม้ ในพรรคเบอร์หนึ่งที่ประชุมพรรคเสร็จข้างนอกรอบเอาก็ มีการพูดบอกว่าห้ามพูด เพราะฉะนั้นมันเป็นปัญหานี้ที่นักการเมืองไทยประสบอยู่” ²⁷ หรือกรณีที่นายประภัทร โพธิสุธน รักษาการเลขาธิการพรรคชาติไทยในขณะนั้นกล่าวถึง

²⁵ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “ปฏิรูปการเมืองครั้งที่ 2 พรรคทางเลือกที่สามเพื่อการปฏิรูปการเมืองครั้งใหม่ตามแนวความคิดของ ศ.ดร.อมร จันทรมานูญ” (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547) น. 57

²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 149 ไม่มีบทบัญญัติในลักษณะที่รองรับหลักการดังกล่าวไว้แต่อย่างใด

²⁷ มาลีรัตน์ แก้วก่า, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 25, น. 72

กรณีที่นายสุวิทย์ กมลวิศิษฐ์ ส.ส.บัญชีรายชื่อของพรรค ออกเสียงไม่เห็นชอบให้ พ.ต.ท.ทักษิณ เป็นนายกรัฐมนตรี ขัดกับมติพรรคในครั้งนั้นที่ให้งดออกเสียงว่า “จะเรียกให้มาชี้แจงเหตุผลที่ออกเสียงสวนทางกับมติพรรค เพื่อพรรคจะได้พิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อไป ทั้งนี้การเป็นสมาชิกพรรคไม่ว่าจะทำตัวอย่างไรก็ได้ แม้ตามรัฐธรรมนูญจะระบุให้เป็นสิทธิส่วนบุคคลในการเลือกนายกรัฐมนตรี แต่เมื่อมติพรรคกำหนดมาอย่างไรก็ต้องปฏิบัติตามนั้น”²⁸ ตรงกันข้ามกรณีของ นายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคออกเสียงสวนทางกับมติพรรคโดยออกเสียงเห็นชอบให้ พ.ต.ท.ทักษิณ เป็นนายกรัฐมนตรีกลับไม่มีการกล่าวถึงการออกเสียงในส่วนนี้แต่อย่างใด แสดงให้เห็นว่ามติพรรคอยู่ภายในอำนาจของผู้บริหารพรรคไม่กีดกันอย่างแท้จริงหรือแม้กระทั่งในการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในรัฐบาลของพ.ต.ท.ทักษิณ เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2548 พรรคไทยรักไทยได้มีมติให้ผู้แทนของพรรคยกมือไว้วางใจนายสุริยะ ตั้งแต่วันที่ 20 มิถุนายน 2548 ซึ่งเป็นการบังคับให้ผู้แทนของพรรคยกมือไว้วางใจก่อนที่จะได้ฟังการอภิปรายของฝ่ายค้านถึง 9 วัน โดยนายวัฒนา เซ่งไพเราะ ผู้แทนของพรรคได้กล่าวยอมรับว่า “มติดังกล่าวเท่ากับเป็นการข่มขืนสมาชิกพรรคที่มีความเห็นแตกต่าง แต่คงต้องข่มขืนใจกันบ้าง เพราะเป็นมติพรรคที่มีขึ้นเพื่อทำให้พรรคแข็งแกร่ง”²⁹ อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงการยอมรับให้มติพรรคอยู่เหนือบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องอย่างยิ่ง

2) บทกฎหมายที่ไม่ส่งเสริมให้มีการย้ายพรรค ในช่วงเวลาที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ปรากฏปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของระบบพรรคการเมืองไทยคือ การย้ายพรรคของผู้แทนจำนวนมากอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเข้าสังกัดพรรคโดยไม่มีอุดมการณ์ร่วมกับพรรคอย่างแท้จริง คำนึงถึงแต่ผลประโยชน์ส่วนตัวในการมีโอกาสได้รับเลือกตั้งโดยอาศัยช่วงเวลาที่พรรคการเมืองที่ตนเข้าร่วมเป็นที่นิยมของประชาชน เมื่อเข้าสังกัดพรรคแล้วก็มีลักษณะเป็นการรวมตัวอย่างหลวมๆ แบ่งเป็นกลุ่ม มีหัวหน้ากลุ่มคอยดูแลสานประโยชน์ให้สมาชิกภายในกลุ่มได้รับเงินตอบแทนหรือได้รับการจัดสรรตำแหน่งในคณะกรรมการหรือในรัฐบาลอย่างเหมาะสม แต่เมื่อใดก็ตามที่พรรคอยู่ในช่วงเวลาที่ตกต่ำ ไม่เป็นที่นิยมของประชาชน มีการผสานประโยชน์ระหว่างกลุ่มไม่ลงตัว สมาชิกพรรคที่ไร้อุดมการณ์เหล่านี้ก็พร้อมที่จะย้ายพรรคเข้าสังกัดพรรคอื่น และเป็นลักษณะเช่นนี้หมุนเวียนไปไม่มีที่สิ้นสุด

²⁸ ที่มา หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ , (10 มีนาคม 2548) :16

²⁹ วัฒนา เซ่งไพเราะ, “วิเคราะห์การเมือง”, ไทยโพสต์ (26 มิถุนายน 2548) น.3

ตาราง 16. ตารางแสดงการย้ายพรรคของผู้แทนก่อนการเลือกตั้งทั่วไปในแต่ละครั้งเปรียบเทียบ
ก่อนและหลังบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540³⁰

<u>การเลือกตั้ง</u>	<u>จำนวน ส.ส.</u> <u>ทั้งหมด</u>	<u>จำนวน ส.ส.</u> <u>ที่ไม่ย้ายพรรค</u>	<u>จำนวน ส.ส.</u> <u>ใหม่</u>	<u>จำนวน ส.ส.</u> <u>ที่ย้ายพรรค</u>	<u>จำนวน ส.ส.</u> <u>ที่ย้ายพรรค</u> <u>คิดเป็นร้อยละ</u> <u>ของส.ส.</u> <u>ทั้งหมด</u>
24 ก.ค. 31	357	148	163	46	12.88
22 มี.ค. 35	360	96	178	86	23.88
13 ก.ย. 35	360	168	127	65	18.05
2 ก.ค. 38	391	183	176	32	8.16
17 พ.ย. 39	393	99	229	65	16.54
6 ม.ค. 44	500	114	298	88	17.60
6 ก.พ. 48	500	281	121	98	19.60

ตาราง 17. ตารางแสดงจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนของพรรคการเมืองแต่ละพรรคในการ
เลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 ที่เป็นอดีตผู้แทนจากการเลือกตั้งทั่วไป
เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 ย้ายมาจากพรรคการเมืองอื่น

<u>พรรคการเมือง</u>	<u>จำนวนอดีตผู้แทนที่ย้ายมาจากพรรคอื่น</u>
พรรคไทยรักไทย	27
พรรคประชาธิปัตย์	11
พรรคชาติไทย	4
พรรคมหาชน	2
รวม	44

³⁰ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3, น.25

จากตารางดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 จะมีบทบัญญัติที่บังคับให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรค โดยมีเงื่อนไข 90 วัน ก็ไม่ได้ช่วยให้ปัญหาการย้ายพรรคของผู้แทนหมดไป ตรงกันข้ามสภาพปัญหาดังกล่าวกลับมีเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ในเบื้องต้นเราต้องพิจารณาถึงเหตุผลของการย้ายพรรคของผู้แทนซึ่งสามารถสรุปได้ 2 ประการ³¹ กล่าวคือ

ประการแรก เป็นการย้ายเพราะมีความศรัทธาในพรรคหรือบุคคลากรภายในพรรคมีความสนิทสนมเป็นการส่วนตัวกับบุคคลในพรรคที่จะเข้าสังกัด หรือได้รับการเชิญชวนจากผู้ใหญ่ผู้มีบารมีที่ตนเคารพนับถือ ย้ายเพราะไม่มีโอกาสทำงานการเมืองตามความรู้ความสามารถหากไปสังกัดพรรคอื่นอาจมีโอกาสมหาประโยชน์ได้มากกว่าหรือมิฉะนั้นก็ย้ายเพราะนโยบายของพรรคที่ตนเข้าสังกัดไม่สอดคล้องกับอุดมการณ์ทางการเมืองของตนหรือย้ายเพราะมีความขัดแย้งเกิดขึ้นภายในพรรคหรือไม่อาจทนสภาพบางประการที่ไม่เป็นธรรมภายในพรรคได้

ประการที่สอง ย้ายพรรคตามหัวหน้ากลุ่มที่ให้ความช่วยเหลือด้านการเงินและด้านอื่นๆ แก่สมาชิกภายในสังกัดอันเกิดจากการที่พรรคไม่สามารถแบ่งสรรประโยชน์หรือตำแหน่งทางการเมืองให้กับกลุ่มที่สมาชิกเหล่านี้สังกัดได้ตามที่ต้องการ เกิดสภาพความไม่พอใจและย้ายพรรคในลักษณะที่เป็นการ “ขายตัว” คือย้ายพรรคเพื่อแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ เช่น เพราะเห็นแก่เงินที่มอบให้ ประกอบกับกระแสนิยมของพรรคกำลังดีอาจทำให้ตนมีโอกาสได้รับเลือกตั้งอีกครั้งหรือย้ายพรรคเพราะเห็นแก่ตำแหน่งทางการเมืองที่มีการสัญญาว่าจะให้หากพรรคได้มีโอกาสเป็นรัฐบาล กล่าวได้ว่านักการเมืองที่ขายตัวเป็นบุคคลที่ไม่ยึดมั่นในอุดมการณ์ ทำทุกอย่างเพื่อให้ตนได้กลับเข้าไปมีตำแหน่ง พรรคที่ทำการซื้อนักการเมืองก็เป็นพรรคที่ไม่เลือกใช้วิธีการเติบโตโดยสร้างพรรคให้มีกระบวนการผลิตนักการเมืองเป็น “ยุวชนการเมือง” แต่กลับเลือกใช้นโยบายลัดในการเติบโตด้วยการใช้เงินซื้อผู้แทนที่มีโอกาสได้รับการเลือกตั้งเข้าสังกัด

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 แล้วเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ไม่ส่งเสริมให้ผู้แทนย้ายพรรคพิจารณาได้จากเงื่อนไขที่กำหนดว่า จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งครั้งใหม่ภายใน 45 วัน นับแต่วันที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือภายใน 60 วันนับแต่วันที่มีการยุบสภา โดยในขณะเดียวกันก็มีบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งว่า ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอย่างน้อย 90 วัน ก่อนวันสมัครรับเลือกตั้ง ดังนั้นโดยผลของบทบัญญัตินี้ดังกล่าวนักการเมืองที่ต้องการย้ายพรรคจะต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดิมที่ตนสังกัดก่อนวันสมัครรับเลือกตั้งอย่างน้อย 90 วัน

³¹ ตวงรัตน์ เลหาต์ตพงษ์ศิริ, การสังกัดพรรคการเมือง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2548) น.11-13

โดยสมาชิกภาพของการเป็นผู้แทนจะสิ้นสุดลงทันทีเพื่อให้ตนมีสถานะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใหม่ที่ตนจะลงสมัครเป็นเวลา 90 วัน บทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่านอกจากไม่ได้ช่วยให้สภาพการย้ายพรรคของผู้แทนหมดไปแล้ว ยังมีส่วนสำคัญที่ทำให้มติพรรคการเมืองอยู่เหนือการตัดสินใจอันเป็นอิสระของผู้แทน เป็นการทำลายหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทนอย่างชัดเจน ทั้งนี้เพราะทำให้ผู้แทนที่ย้ายพรรคโดยมูลเหตุจูงใจที่ดี ต้องเกิดภาวะ“ความไม่แน่นอนและความเสี่ยง” การย้ายออกจากพรรคที่เป็นฝ่ายค้าน ความเสี่ยงอาจมีน้อยกว่าการย้ายออกจากพรรครัฐบาลที่หัวหน้าพรรคมีอำนาจในการยุบสภา ทำให้ผู้แทนเหล่านี้เลือกที่จะทิ้งอุดมการณ์ความถูกต้องเพื่อลดความเสี่ยงดังกล่าวและยอมตนอยู่ภายใต้อาณัติของพรรคการเมืองอย่างสิ้นเชิง ทั้งนี้เพราะหากผู้แทนฝ่าฝืนมติพรรคก็ยากที่จะได้รับการคัดเลือกจากหัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคให้ลงสมัครในการเลือกตั้งครั้งหน้าหรือถ้าเป็นผู้แทนแบบบัญชีรายชื่อก็ยากที่จะได้มีรายชื่ออยู่ในบัญชีลำดับต้น สมาชิกเหล่านี้จึงจำเป็นต้องทำตามมติพรรคในทุกเรื่อง ทำให้เกิดสภาพเผด็จการโดยรัฐสภาอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดดังเช่นที่ปรากฏในรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณในช่วงเวลาดังกล่าว

ในขณะที่พิจารณาด้านการซื้อตัวผู้แทนเห็นได้ว่าสภาพปัญหาการซื้อตัวผู้แทนหลังจากการบังคับให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรคยังคงมีอยู่เช่นเดิม อีกทั้งยังมีรูปแบบที่พัฒนามากขึ้นในลักษณะที่พรรครัฐบาลจะทำสัญญาโดยกำหนดเวลาที่จะทำให้ผู้แทนที่ยอมขายตัวย้ายเข้ามาสังกัดพรรคก่อนวันสมัครรับเลือกตั้ง 90 วันได้อย่างไม่มีปัญหาหรือหากมีการผิดสัญญาก็เท่ากับเป็นการตัดคู่แข่งคนสำคัญที่พรรคซื้อตัวมาออกไป ประกอบกับเมื่อพิจารณาแนวคิดที่มีอคติของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่มุ่งจะให้มีการเมืองขนาดใหญ่โดยทำลายพรรคการเมืองขนาดเล็กแล้วรัฐธรรมนูญฉบับนี้กลับส่งเสริมให้พรรคการเมืองใช้เงินหรือใช้ตำแหน่งซื้อพรรคการเมืองอื่นทั้งพรรคให้เข้ามาควมรวมหรืออาจเรียกได้ว่าเป็น“การซื้อยกพรรค”ซึ่งมีลักษณะแบบเดียวกับการควมรวมกิจการในวงการธุรกิจโดยหาได้มีมาตรการแก้ปัญหาดังกล่าว ข้างนี้ให้สมาชิกภาพของผู้แทนที่ย้ายทั้งพรรคดังกล่าวยังคงมีอยู่ต่อไปในพรรคการเมืองใหม่ที่ควมรวมหรือเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายใน 60 วัน ดังที่ปรากฏในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 28/2544 เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2544 ให้ยุบรวมพรรคเสรีธรรม คำวินิจฉัยที่ 12/2545 เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2545 ให้ยุบรวมพรรคความหวังใหม่ และคำวินิจฉัยที่ 57/2547 เมื่อวันที่ 21 กันยายน 2547 ให้ยุบรวมพรรคชาติพัฒนาเข้ากับพรรคไทยรักไทย³² ทำให้พรรคไทยรักไทยมีจำนวนผู้แทนเพิ่มขึ้นทั้งสิ้น 74 คน สภาพการซื้อนักการเมือง การครอบงำและการควมรวมพรรคจึงเกิดขึ้นได้ภายใต้

³² ข้อมูลจาก <http://www.concourt.go.th>

รัฐธรรมนูญฉบับนี้จนอาจกล่าวได้ว่า การห้ามผู้แทนย้ายพรรคแท้ที่จริงแล้วไม่อาจแก้ปัญหาการซื้อตัวผู้แทนได้ ตรงกันข้ามกลับทำให้ผู้แทนต้องอยู่ภายใต้อาณัติของพรรคการเมืองอย่างสมบูรณ์

ตาราง 18. ตารางแสดงจำนวนผู้แทนของพรรคการเมืองที่ยุบรวมกับพรรคไทยรักไทย

พรรคการเมือง	จำนวนผู้แทน
พรรคเสรีธรรม	14
พรรคความหวังใหม่	35
พรรคชาติพัฒนา	25
รวม	74

3) การห้ามผู้แทนเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน หลักการดังกล่าวเริ่มมีลักษณะความชัดเจนทางแนวคิดจนบัญญัติเป็นกฎหมายในช่วงที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511³³ โดยวัตถุประสงค์เพื่อต้องการแยกอำนาจบริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติ และเพื่อต้องการให้รัฐบาลมีเสถียรภาพมากขึ้น³⁴ เนื่องจากรัฐบาลในช่วงเวลานั้นเป็นรัฐบาลผสมที่ขาดเสถียรภาพ พรรคร่วมรัฐบาลขัดแย้งกันบ่อยครั้งนายกรัฐมนตรีต้องคอยทำตัวเป็นผู้ประสานประโยชน์ภายใต้ความกดดันของพรรคร่วมรัฐบาลจนไม่อาจบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จึงบัญญัติขึ้นภายใต้สภาพปัญหาดังกล่าวเป็นผลให้มีบทบัญญัติที่ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรีในเวลาเดียวกัน โดยที่ไม่มีการคาดการณ์ว่าหลักการดังกล่าวจะกลับทำให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าพรรคมีอำนาจเหนือรัฐมนตรีและผู้แทนของพรรคได้อย่างสมบูรณ์ เพราะในระบบพรรคการเมืองไทยบุคคลที่จะได้รับเลือกจากนายกรัฐมนตรีให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมักได้แก่ หัวหน้ากลุ่มภายในพรรคที่มีผู้แทนจำนวนมากอยู่ในสังกัด เมื่อหัวหน้ากลุ่มได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีซึ่งโดยกฎหมายทำให้ต้องพ้นจากสมาชิกภาพความเป็นผู้แทน หัวหน้ากลุ่มเหล่านี้จึงอยู่ในสภาพที่จำต้องจงรักภักดีตลอดจนคอยควบคุมเสียงของผู้แทนในสังกัดให้ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคหรือหัวหน้ารัฐบาลที่พรรคตนเข้าร่วม เพราะหากไม่เชื่อฟังและถูกปรับออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีหัวหน้ากลุ่มเหล่านี้ก็

³³ ไพโรจน์ ชัยนาม, “รัฐธรรมนูญใหม่ของเราในรัฐธรรมนูญบทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของไทย”, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ธรรมศาสตร์, 2519), น. 27

³⁴ เฟื่องอ้าง, น. 27

จะไม่มีตำแหน่งใดเหลืออยู่ทั้งในตำแหน่งรัฐมนตรีและตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้สภาผู้แทนราษฎรต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจของนายกรัฐมนตรีอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด หลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารกลับยิ่งเสียหายมากขึ้นกว่าเดิม

1.2.4 การเงินของพรรคการเมือง

สาเหตุของปัญหาที่สำคัญเกี่ยวกับการเงินของพรรคสามารถพิจารณาได้สองประการ ประการแรกในส่วนที่เกี่ยวกับเงินบริจาคจากภาคเอกชน โดยสภาพของพรรคการเมืองที่ต้องมีค่าใช้จ่ายเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง พรรคการเมืองจึงจำเป็นต้องแสวงหารายได้ให้เพียงพอกับรายจ่าย ที่มาของรายได้ส่วนใหญ่จึงขึ้นอยู่กับบุคคลที่มีอำนาจบารมีภายในพรรคว่าจะสามารถสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจอันจะช่วยส่งเสริมฐานะของพรรคการเมืองได้มากน้อยเพียงใด ความเกี่ยวข้องระหว่างพรรคการเมืองและกลุ่มทุนจึงเป็นสภาพที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ส่งผลให้การตอบแทนผลประโยชน์ไม่ว่าในรูปของเงินหรือตำแหน่งภายในพรรคและรัฐบาลเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ตามมา โดยเฉพาะตำแหน่งภายในพรรค กลุ่มทุนเหล่านี้จักเข้าไปมีตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคบริหารพรรคในลักษณะที่รวมศูนย์อำนาจจนอำนาจสูงสุดภายในพรรคไม่ได้อยู่ที่สมาชิกพรรคอย่างแท้จริง สำหรับตำแหน่งภายในรัฐบาลเมื่อกลุ่มทุนเข้าไปมีตำแหน่งย่อมเกิดสภาพการถอนทุนคืนจากการใช้นโยบายที่มุ่งสร้างผลประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้องส่งผลให้ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นตามมา สภาพของปัญหาดังกล่าวแม้กฎหมายพรรคการเมืองจะได้ให้ความสำคัญโดยมีบทบัญญัติรับรองไว้ในเรื่องการสนับสนุนพรรคการเมืองชัดเจนขึ้นก็ตาม แต่สภาพปัญหาดังกล่าวก็ยังคงมีอยู่ทั้งนี้น่าจะมีสาเหตุหลักมาจากการที่กฎหมายพรรคการเมืองไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดเพดานในการบริจาคเงินของภาคเอกชน ตลอดจนขาดการมาตรการตรวจสอบที่มาของเงินบริจาคให้มีความโปร่งใสเพื่อไม่ให้กลุ่มทุนที่มีเงินทุนมหาศาลบริจาคเงินให้พรรคในจำนวนที่มากกว่าบุคคลหรือกลุ่มผู้บริจากรายอื่นจนมีอำนาจเหนือการตัดสินใจของสมาชิกและผู้แทน กล่าวคือต้องสร้างความเท่าเทียมในการบริจาคให้เกิดขึ้น นอกจากนี้สาเหตุของปัญหาอาจมาจากการที่กฎหมายพรรคการเมืองไม่มีการกำหนดให้สมาชิกพรรคได้มีส่วนร่วมเป็นเจ้าของพรรคด้วยการบริจาคเงินรายย่อยเป็นเงินอุดหนุนพรรคโดยรัฐอาจมีมาตรการสนับสนุนด้วยการให้เงินสมทบในจำนวนที่เท่ากับเงินที่พรรคการเมืองได้รับการบริจาคจากสมาชิกพรรค ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมให้พรรคการเมืองแสวงหาการสนับสนุนจากสมาชิกพรรคในวงกว้างและพึงเห็นความสำคัญของสมาชิกพรรคอย่างแท้จริง

สำหรับสาเหตุของปัญหาอีกประการที่สำคัญคือการได้รับเงินสนับสนุนจากภาครัฐ เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยังมีฐานะยากจน แนวคิดในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยให้เงินอุดหนุนพรรคยังไม่ได้รับการพัฒนา การได้รับเงินสนับสนุนจากภาครัฐจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง เดิมก่อนมีการประกาศใช้กฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันรัฐไม่ได้ให้การสนับสนุนพรรคการเมืองโดยตรง แต่จะสนับสนุนทางอ้อมในรูปของงบประมาณจังหวัด การให้สิทธิผู้แทนในการแต่งตั้งผู้ช่วยโดยรัฐจ่ายค่าตอบแทนให้ และการจัดสรรเวลาโฆษณาทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ให้แก่พรรคการเมือง ต่อมาเมื่อกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันใช้บังคับ รายได้จากการสนับสนุนโดยภาครัฐจึงถือเป็นรายได้หลักของพรรคการเมือง โดยมีแนวคิดที่เงินสนับสนุนจากภาครัฐจะช่วยให้พรรคการเมืองลดการพึ่งพาจากกลุ่มทุน ทำให้อิทธิพลของกลุ่มทุนที่มีเหนือพรรคลดน้อยลง กฎหมายพรรคการเมืองจึงได้วางแนวทางการสนับสนุนทางการเงินให้พรรคการเมืองโดยรัฐโดยกำหนดให้รัฐให้การสนับสนุนเงินอุดหนุนพรรคการเมืองเพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาพรรค โดยมีคณะกรรมการการเลือกตั้งทำหน้าที่จัดสรรเงินและควบคุมการใช้จ่ายดังกล่าวผ่านกองทุนพัฒนาพรรคการเมือง ทั้งนี้มีเกณฑ์พิจารณาในการคำนวณเงินสนับสนุนประกอบด้วย จำนวนผู้แทนที่ได้รับ จำนวนคะแนนเสียงที่ได้รับจากบัญชีรายชื่อพรรค จำนวนสมาชิกพรรคและจำนวนสาขาพรรค แต่หลักเกณฑ์ในการพิจารณาดังกล่าวยังคงมีความคลาดเคลื่อน พรรคการเมืองจึงอาศัยความคลาดเคลื่อนเป็นช่องโหว่หาประโยชน์จากเงินสนับสนุน ทำให้รัฐไม่สามารถใช้เงินสนับสนุนจากภาครัฐลดบทบาทของกลุ่มทุนที่ครอบงำพรรคให้หมดไปได้อย่างแท้จริง

1.2.5. ระบบพรรคการเมือง และระบบเลือกตั้งที่ส่งเสริมให้เกิดพรรคการเมืองขนาดใหญ่

ด้วยระบบพรรคการเมืองไทยในอดีตมีปัญหาด้านเสถียรภาพของรัฐบาลผสมอันเกิดจากพรรคการเมืองหลายพรรค ส่งผลให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองในช่วงเวลาต่อมา มีแนวคิดที่จะพัฒนาระบบพรรคการเมืองให้เป็นระบบที่มีการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองขนาดใหญ่เพียงสองพรรค แนวคิดดังกล่าวได้พัฒนามาถึงผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 ที่แม้จะมีบทบัญญัติที่กำหนดให้การจัดตั้งพรรคการเมืองทำได้ง่ายด้วยการรวมตัวกันของบุคคลเพียง 15 คน แต่การทำให้พรรคการเมืองโดยเฉพาะพรรคการเมืองขนาดกลางและเล็กดำรงอยู่ได้กลับทำได้ยากยิ่ง ทั้งนี้เพราะมีการกำหนดให้พรรคการเมืองต้องจัดหาสมาชิกพรรคและจัดตั้งสาขาพรรคให้

ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนด กำหนดให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรคและทำให้การย้ายพรรคไม่อาจเกิดขึ้นได้โดยง่ายด้วยการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรคการเมืองแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน ส่งเสริมให้การย้ายพรรคเป็นไปในลักษณะของการควมรวมพรรค และลดรอนหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของพรรคการเมืองขนาดเล็กจนไม่สามารถสร้างผลงานในสภาอีกทั้งยังได้กำหนดระบบเลือกตั้ง³⁵ โดยนำเอาการเลือกตั้งระบบสัดส่วนผสมกับระบบเสียงข้างมาก ในส่วนของระบบเสียงข้างมากได้กำหนดให้ใช้ระบบเสียงข้างมากที่แบ่งเขตให้มีผู้แทนเขตละคน (Single member constituency) อันถือเป็นระบบที่สร้างระบบพรรคการเมืองให้มีแนวโน้มของการแข่งขันระหว่างกันเพียงสองพรรค การเลือกตั้งระบบนี้จะเน้นของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลงคะแนนให้กับผู้สมัครที่แพ้การเลือกตั้งจะไม่ถูกนำมาพิจารณา แต่จะพิจารณาเฉพาะคะแนนของผู้ชนะการเลือกตั้งซึ่งอาจเป็นคะแนนที่น้อยกว่าคะแนนรวมของผู้สมัครที่แพ้การเลือกตั้งทั้งหมด ส่งผลให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่มีผู้แทนเกินสัดส่วนคะแนนที่พึงได้รับ³⁶

³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 98 พรรคหนึ่ง 99 พรรคหนึ่ง และมาตรา 102 พรรคหนึ่ง

³⁶ เห็นได้จากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 พรรคไทยรักไทยได้จำนวนผู้แทนทั้งในระบบแบ่งเขตและระบบสัดส่วนรวม 377 คน หรือเท่ากับร้อยละ 75.4 ของจำนวนผู้แทนทั้งหมด 500 คน ทั้งๆ ที่ได้คะแนนเสียงจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งในระบบสัดส่วน 18,993,073 คะแนน ระบบแบ่งเขต 16,523,344 คะแนน รวม 35,516,417 คะแนน หรือเท่ากับร้อยละ 54.91 ของคะแนนเสียงจากผู้มาใช้สิทธิรวมทั้งสองระบบ ดังนั้นการที่พรรคไทยรักไทยได้จำนวนผู้แทนถึงร้อยละ 75.4 จึงเกินไปจากเจตนารมณ์ของประชาชนผู้มาใช้สิทธิถึงร้อยละ 20.5 คิดเป็นจำนวนผู้แทนถึงประมาณ 103 คน และหากพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ซึ่งพรรคไทยรักไทยได้ผู้แทนทั้งสิ้น 310 คน หรือเท่ากับร้อยละ 77.50 ของจำนวนผู้แทนในระบบแบ่งเขตทั้งหมด 400 คน ในขณะที่พรรคได้คะแนนในระบบแบ่งเขตทั่วประเทศเพียงร้อยละ 51.10 ของคะแนนเสียงของผู้มาใช้สิทธิในระบบนี้ทั้งหมด ทำให้พรรคได้รับที่นั่งเกินไปจากเจตนารมณ์ของประชาชนถึงร้อยละ 26 ทั้งนี้หากเทียบกับการเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่พรรคไทยรักไทยได้ผู้แทนทั้งสิ้น 67 คน หรือเท่ากับร้อยละ 67 ของจำนวนผู้แทนในระบบนี้ทั้งหมด 100 คน ในขณะที่พรรคได้คะแนนในระบบสัดส่วนทั่วประเทศเพียงร้อยละ 58.73 ของคะแนนเสียงของผู้มาใช้สิทธิในระบบนี้ทั้งหมด ทำให้พรรคได้รับที่นั่งเกินไปจากเจตนารมณ์ของประชาชนเพียงร้อยละ 8.27 แล้ว เห็นได้ว่า การเลือกตั้งในระบบสัดส่วนมีความผิดเพี้ยนของเจตนารมณ์ของประชาชนน้อยกว่าระบบแบ่งเขตอย่างเห็นได้ชัด ปัญหาของระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.

การเลือกตั้งในระบบนี้จึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริง สำหรับในการเลือกตั้งระบบสัดส่วนถือได้ว่าเป็นระบบที่ช่วยลดทอนการมีผู้แทนเกินสัดส่วนของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ และนำไปสู่การมีพรรคการเมืองหลายพรรคในสภา เป็นระบบเลือกตั้งที่คะแนนทุกคะแนนของประชาชนได้รับการพิจารณา ผลการเลือกตั้งจึงมีจำนวนผู้แทนใกล้เคียงกับเจตนารมณ์ของประชาชนมากที่สุด อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กลับมีการกำหนดจำนวนผู้แทนในระบบนี้ไว้เพียง 100 คน และยังกำหนดเกี่ยวกับการคำนวณที่นั่งของผู้แทนในระบบนี้ว่า หากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงน้อยกว่า 5% ของจำนวนคะแนนรวมทั้งประเทศ ให้ถือว่าไม่มีผู้ใดในบัญชีนั้นได้รับเลือกตั้ง และมีให้นำคะแนนดังกล่าวมารวมเพื่อคำนวณสัดส่วนจำนวนผู้แทน อันเป็นการกำหนดเงื่อนไขที่เอื้อประโยชน์ให้กับพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ส่งผลให้พรรคการเมืองขนาดเล็กไม่อาจเติบโตได้ในระบบพรรคการเมือง

โดยผลของการเปลี่ยนระบบเลือกตั้งดังกล่าว ทำให้ผลเลือกตั้งครั้งแรกหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 พรรคไทยรักไทยได้จำนวนผู้แทนในระบบแบ่งเขตและระบบบัญชีรายชื่อมากถึง 248 ที่นั่ง เกือบครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้แทนทั้งหมด³⁷ อีกทั้งต่อมาได้มีการยุบรวมพรรคเสรีธรรม พรรคความหวังใหม่ และพรรคชาติพัฒนาเข้ารวมทำให้ระบบพรรคการเมืองไทยกลายเป็นระบบที่มีพรรคการเมืองแข่งขันกันเพียง 2 พรรคอย่างเห็นได้ชัด สภาพเผด็จการเสียงข้างมากในสภาที่นายกรัฐมนตรีที่มีอำนาจเหนือการตัดสินใจของผู้แทนจึงเกิดขึ้น สภาพการณ์ดังกล่าวยังได้ชัดเจนยิ่งขึ้นในผลการเลือกตั้งครั้งถัดมา³⁸ เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 พรรคไทยรักไทยได้ผู้แทนเกิน 3 ใน 4 ของจำนวนผู้แทนทั้งหมด ในขณะที่พรรคฝ่ายค้านคือพรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย และพรรคมหาชน กลับมีจำนวนผู้แทนที่ไม่สามารถขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี³⁹ และรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลในเรื่องที่เกี่ยวกับ

2540 จึงอยู่ที่ระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ไม่ใช่ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแต่อย่างใด โปรดดู ปริญญญา เทวานฤมิตรกุล และคณะ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 3* น.21-23

³⁷ ข้อมูลจาก <http://www.ect.go.th>

³⁸ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, *ข้อมูลสถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2548*, (กรุงเทพมหานคร:สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2548) น.333

³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 186 กำหนดให้การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีต้องใช้จำนวนเสียงของผู้แทนไม่น้อยกว่าสองในห้า แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าที่ล้วนแต่บัญญัติให้ใช้จำนวนเสียงของผู้แทนเพียงไม่

พฤติกรรมของรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายวณผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายได้⁴⁰ และท้ายสุดเห็นได้จากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในสภาพที่ประเทศอยู่ภายใต้การควบคุมของพรรคการเมืองหรือนายกรัฐมนตรีที่เป็นทั้งผู้นำรัฐบาลและผู้นำพรรคการเมืองที่คุมเสี่ยงข้างมากในสภาอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด หลักประชาธิปไตยอยู่ในสภาพที่ถูกละเลย นายกรัฐมนตรีเลือกใช้อำนาจยุบสภาเพื่อหวังผลให้ตนและพวกกลับเข้ามามีอำนาจบริหารใหม่อีกครั้งโดยอาศัยการเลือกตั้งเป็นเครื่องมือสร้างความชอบธรรม พรรคร่วมฝ่ายค้านในขณะนั้นเลือกใช่วิธีตอบโต้ทางการเมืองด้วยการไม่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง ทำให้พรรคไทยรักไทยต้องใช่วิธีการในทุกวิถีทางรวมถึงในพื้นที่ที่คาดว่าคะแนนผู้สมัครของพรรคจะไม่ถึงเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดก็ใช่วิธีหลีกเลี่ยงโดยจัดให้พรรคการเมืองที่ไม่เคยมีผู้แทนในสภาส่งคนลงสมัครแข่งขัน ทำให้ผลการเลือกตั้งในครั้งนั้นพรรคไทยรักไทยมีจำนวนผู้แทนแบบแบ่งเขต (ก่อนมีการเลือกตั้งใหม่จนครบ) ถึง 376 คน แบบบัญชีรายชื่อ 99 คน รวม 475 คน ในขณะเดียวกันกลับมีผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนแบบแบ่งเขตลงคะแนนในช่องไม่ประสงค์ลงคะแนนสูงถึงร้อยละ 33.14 รวมกับบัตรเสียอีกร้อยละ 13.03 เท่ากับคะแนนของผู้มาใช้สิทธิร้อยละ 46.17 หรือเกือบครึ่งหนึ่งของคะแนนของผู้มาใช้สิทธิทั้งหมด ไม่ใช่คะแนนของผู้ใช้สิทธิที่เลือกพรรคไทยรักไทย สภาพของการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นจึงมีลักษณะที่ไม่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง⁴¹ ส่งผลให้ในภายหลังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2549 ให้การเลือกตั้งครั้งดังกล่าวเป็นโมฆะและตามมาด้วยการยุบพรรคไทยรักไทยลงในเวลาต่อมา

น้อยกว่าหนึ่งในห้าเท่านั้น การกำหนดบทบัญญัติเช่นนี้ส่งผลทำให้พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ไม่เคยถูกเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจเลยตลอดช่วงระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พรรคฝ่ายค้านกลายเป็นเสียงข้างน้อยที่ไม่สามารถตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล

⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 186 ประกอบ 185 วรรคสอง และมาตรา 304 กำหนดให้ต้องมีจำนวนเสียงผู้แทนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรจึงจะเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้

⁴¹ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ข้อมูลสถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2549) น.92

2. วิเคราะห์ปัญหาของระบบพรรคการเมืองไทยที่ไม่มีหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง
หลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550

ด้วยสภาพของระบบพรรคการเมืองไทยหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 ที่ไม่สามารถรองรับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองมาปรับใช้ภายในองค์กรอันเนื่องมาจากสาเหตุของปัญหาตามที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้รัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าวมีความเข้มแข็งจนอยู่เหนืออำนาจตรวจสอบที่ล้มเหลวของฝ่ายค้านและองค์กรอิสระ เกิดการผูกขาดอำนาจรัฐและการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากใช้มติพรรคครอบงำรัฐสภาจนอยู่เหนืออำนาจในการตัดสินใจของผู้แทน ฝ่ายนิติบัญญัติตกอยู่ใต้อำนาจของพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีที่รวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจอย่างสิ้นเชิง จนระบบพรรคการเมืองกลายเป็นระบบพรรคเดียวที่มีลักษณะเป็นเผด็จการทางรัฐสภา รัฐบาลที่ผ่านพ้นปัญหาเสถียรภาพอันเกิดจากสภาพความเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรคและผู้แทนมีอิสระเหนือพรรคการเมืองเช่นในอดีต กลับต้องประสบปัญหาเสถียรภาพอันเกิดจากสภาพภายในพรรคที่ขาดการรองรับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองและสภาพที่มติพรรคอยู่เหนืออำนาจตัดสินใจของผู้แทน จนนำไปสู่การปฏิวัติรัฐประหารและการร่างรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองฉบับใหม่ในเวลาต่อมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 จึงเป็นบทบัญญัติที่ผู้ร่างมีเจตนารมณ์ให้ความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพของรัฐบาลไม่อยู่ในลักษณะของการผูกขาดอำนาจ สร้างดุลยภาพของอำนาจด้วยการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม จำกัดการผูกขาดและการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมของรัฐบาลด้วยการกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีวาระในการดำรงตำแหน่งไม่เกิน 8 ปี กำหนดให้การเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีสามารถทำได้ง่ายขึ้น⁴² ป้องกันการเกิดเสียงข้างมากอย่างผิดปกติในสภาด้วยการมีบทบัญญัติห้ามการ

⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 158 และ 159 กำหนดให้การเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลสามารถทำได้ง่ายขึ้นกว่าเดิมกล่าวคือ ในกรณีนายกรัฐมนตรี ใช้การเข้าชื่อของผู้แทนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้แทนทั้งหมด สำหรับรัฐมนตรี ใช้การเข้าชื่อของผู้แทนไม่น้อยกว่า

ควมรวมพรรคการเมืองที่มีผู้แทนในสภาในระหว่างอายุของสภาผู้แทนราษฎร กำหนดให้ผู้แทนมีอิสระจากการครอบงำของพรรคการเมืองด้วยการกำหนดให้ผู้แทนสามารถเสนอร่างกฎหมายได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัด⁴³ การรองรับหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทนโดยกำหนดให้ผู้แทนมีอิสระจากมติพรรคในการออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด การตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายและการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ และการยกเลิกหลักเกณฑ์ที่ห้ามผู้แทนเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน⁴⁴ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามแม้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันจะพยายามแก้ไขสภาพของระบบพรรคการเมืองโดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายเป็นตัววางหลักเกณฑ์ แต่ด้วยสภาพปัญหาที่ผู้ร่างไม่อาจคาดถึงและการไม่ปล่อยให้ระบบพรรคการเมืองเติบโตตามวิถีธรรมชาติ ทำให้บทบัญญัติของกฎหมายบางประการยังคงรองรับหลักการที่ทำให้ระบบพรรคการเมืองประสบปัญหาดังที่ผ่านมา ยิ่งไปกว่านั้นหลักการบางประการนอกจากไม่ได้ช่วยแก้ไข

หนึ่งในหกของจำนวนผู้แทนทั้งหมด อีกทั้งยังมีบทบัญญัติมาตรา 160 กำหนดให้ในกรณีที่สมาชิกพรรคฝ่ายค้านมีจำนวนไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนดตามมาตรา 158 และ 159 ให้ผู้แทนจำนวนมากวกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกพรรคฝ่ายค้านเท่าที่มีอยู่สามารถเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ ทั้งนี้ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีได้บริหารราชการแผ่นดินมาเกินกว่าสองปี

⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 139(2) และ 142(2) ได้ตัดเงื่อนไขในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ ในข้อที่ผู้แทนต้องได้รับมติให้เสนอร่างกฎหมายจากพรรคการเมืองที่ผู้แทนสังกัดอยู่ออกไป ทำให้ผู้แทนสามารถเสนอร่างกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุญาตจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอีกต่อไป อย่างไรก็ตามยังมีการบัญญัติเรื่องจำนวนของผู้แทนที่จะเข้าชื่อว่าจะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรในกรณีเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และไม่น้อยกว่ายี่สิบคนในกรณีเสนอร่างพระราชบัญญัติ ส่งผลให้พรรคการเมืองขนาดเล็กที่มีจำนวนผู้แทนไม่ถึงเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไม่สามารถสร้างผลงานทางนิติบัญญัติได้ทำได้แต่เพียงเข้าชื่อร่วมกับพรรคการเมืองอื่นให้มีจำนวนครบตามเกณฑ์เพื่อร่วมกันเสนอร่างกฎหมายเท่านั้น

⁴⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้ตัดบทบัญญัติในส่วนดังกล่าวออก และดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 124 วรรคห้า และมาตรา 177 วรรคสองที่พยายามแบ่งแยกอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารออกจากกันระดับหนึ่ง

ปัญหาเดิมที่เกิดขึ้นกลับทำให้ปัญหาดังกล่าวทวีความรุนแรงขึ้น ทั้งนี้อาจวิเคราะห์ปัญหาที่พรรคการเมืองไทยไม่มีหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองในประการสำคัญโดยจำแนกตามหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองทั้ง 3 หลัก ได้ดังนี้

2.1 พรรคการเมืองไม่มีหลักอำนาจสูงสุดเป็นของสมาชิกพรรค

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งของระบบพรรคการเมืองไทยคือ สภาพที่พรรคการเมืองไม่ยอมรับในหลักการและเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดภายในพรรค การบริหารและการตัดสินใจภายในพรรคยังคงมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่หัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรค สมาชิกพรรคมีบทบาทเป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้มีอำนาจดังกล่าว ทำให้อำนาจสูงสุดภายในพรรคไม่ได้อยู่ที่สมาชิกซึ่งมีความเป็นสมาชิกพรรคอย่างแท้จริง ทั้งนี้อาจแยกพิจารณาปัญหาของระบบพรรคการเมืองที่ไม่มีหลักการดังกล่าวได้ดังนี้

2.1.1 หัวหน้าพรรค คณะกรรมการบริหารพรรค คณะกรรมการสาขาพรรค และตัวแทนสมาชิกในที่ประชุมใหญ่ของพรรคไม่ได้มีที่มาจากสมาชิกพรรคโดยตรงและโดยลับ

โดยหลักการแล้วกฎหมายพรรคการเมืองและข้อบังคับพรรคที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองต้องกำหนดให้ที่มาของอำนาจบริหารพรรคมาจาก สมาชิกพรรคทุกคน ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดภายในพรรคอย่างแท้จริง การเข้าสู่ตำแหน่งหัวหน้าพรรค คณะกรรมการบริหารทั้งในระดับพรรคและสาขาพรรค ผู้แทนสมาชิกพรรคที่เข้าร่วมประชุมในที่ประชุมใหญ่สามัญและวิสามัญของพรรคนอกจากต้องมีที่มาจาก การเลือกตั้งของที่ประชุมใหญ่ สมาชิกพรรคที่ประกอบด้วยสมาชิกพรรคทุกคนโดยตรงหรืออย่างน้อยต้องประกอบด้วยผู้แทนสมาชิกพรรคในจำนวนที่มากพอสมควรและผ่านการเลือกตั้งจากสมาชิกพรรคตั้งแต่ระดับตามลำดับขั้นขึ้นมาถึงระดับบนแล้ว (ในกรณีคณะกรรมการสาขาพรรค ต้องมีที่มาจากที่ประชุมสมาชิกพรรคในเขตสาขาทุกคนโดยตรง หรืออย่างน้อยต้องมาจากเลือกตั้งของผู้แทนสมาชิกในเขตสาขาในจำนวนที่มากพอสมควร) ตำแหน่งดังกล่าวยังต้องมีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยลับ เพื่อให้การตัดสินใจของสมาชิกพรรคเป็นไปโดยเสรีและเป็นการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพราะหากการเลือกตั้งในตำแหน่งดังกล่าวถูกกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผย สมาชิกพรรคย่อมถูกอำนาจทั้งภายในและภายนอกพรรคแทรกแซงจนไม่มีอิสระในการตัดสินใจ

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันกลับพบว่า มีการกำหนดให้การเข้าสู่ตำแหน่งของหัวหน้าและกรรมการบริหารพรรค⁴⁵ มีที่มาจากการเลือกตั้งของที่ประชุมใหญ่พรรคการเมือง⁴⁶ ซึ่งมีองค์ประชุมที่ไม่ได้ประกอบด้วยสมาชิกพรรคทุกคนหรือผู้แทนสมาชิกพรรคในจำนวนมากพอสมควรที่ผ่านการเลือกตั้งจากสมาชิกพรรคในระดับล่างเป็นลำดับขั้นขึ้นมาถึงระดับบน และกำหนดให้การเข้าสู่ตำแหน่งของคณะกรรมการสาขาพรรคมีที่มาจากการเลือกตั้งของที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคการเมือง⁴⁷ ซึ่งมีองค์ประชุมที่ไม่ได้ประกอบด้วยสมาชิกพรรคในเขตสาขาพรรคทุกคนโดยตรงหรืออย่างน้อยต้องมาจากการเลือกตั้งของผู้แทนสมาชิกในเขตสาขาในจำนวนที่มากพอสมควร เช่นเดียวกับข้อบังคับพรรคแต่ละพรรคที่กำหนดที่มาของคณะกรรมการบริหารพรรคและคณะกรรมการสาขาพรรคไว้ในลักษณะเดียวกัน⁴⁸ อันเป็นการขัดกับหลักอำนาจสูงสุดภายในพรรคเป็นของสมาชิกพรรคอย่างสิ้นเชิง ทำให้สมาชิกพรรคไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดที่มาของผู้ใช้อำนาจบริหารพรรคแทนตนสำหรับในสวนวิธีการเลือกตั้งแม้กฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันจักกำหนดให้การลงมติในที่ประชุมใหญ่ของพรรคกระทำโดยเปิดเผย เว้นแต่เป็นการลงมติเลือกหัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค เลขาธิการพรรค รองเลขาธิการพรรค เภรัณญิกพรรค นายทะเบียนสมาชิกพรรค โฆษกพรรค และกรรมการบริหารอื่นของพรรคหรือการลงมติในกรณีที่คณะกรรมการบริหารพรรคหรือผู้เข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคนร้องขอให้ลงคะแนนลับ ก็ให้ลงคะแนนลับ⁴⁹ และกำหนดให้การลงมติในที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคเพื่อลงมติเลือกตั้งคณะกรรมการสาขาพรรคเป็นการลงคะแนนลับ⁵⁰ แต่หากพิจารณาจากข้อบังคับพรรคของแต่ละพรรคในปัจจุบันกลับเห็นได้ว่า ยังคงมีพรรคการเมืองบางพรรคไม่ได้แก้ไขข้อบังคับพรรคให้สอดคล้องกับที่กฎหมายบัญญัติไว้

⁴⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 11

⁴⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 28

⁴⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 35

⁴⁸ ตามข้อบังคับพรรคพลังประชาชน พ.ศ.2541 (แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2550) ข้อ 24 และ 36(3) ข้อบังคับพรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ.2545 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 2 พ.ศ.2548) ข้อ 21, 23 และ 57 ข้อบังคับของพรรคชาติไทย พ.ศ.2541 ข้อ 33 และ 47(3) และข้อบังคับพรรคเพื่อแผ่นดิน พ.ศ.2550 ข้อ 40 และ 51(3)

⁴⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 29

⁵⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 37

ตาราง 19. ตารางแสดงข้อบังคับพรรคในส่วนของการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรค

<u>ข้อบังคับพรรค</u>	<u>วิธีการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรค</u>	<u>วิธีการเลือกตั้งคณะกรรมการสาขาพรรค</u>
ข้อบังคับพรรคพลังประชาชน พ.ศ.2541 (แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2550)	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ
ข้อบังคับพรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ.2545 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 2 พ.ศ.2548)	โดยลับ (ข้อ 25)	ไม่ระบุ
ข้อบังคับของพรรคชาติไทย พ.ศ. 2541	โดยเปิดเผย เว้นแต่สมาชิกที่มาประชุมเกินกว่ากึ่งหนึ่งร้องขอให้ลงคะแนนลับ ก็ให้ลงคะแนนโดยลับ (ข้อ 16)	โดยเปิดเผย เว้นแต่สมาชิกที่มาประชุมเกินกว่ากึ่งหนึ่งร้องขอให้ลงคะแนนลับก็ให้ลงคะแนนโดยลับ(ข้อ 16 ประกอบข้อ 37 พรรคท้าย)
ข้อบังคับพรรคเพื่อแผ่นดิน พ.ศ. 2550	โดยลับ (ข้อ 49 พรรคสอง)	โดยลับ (ข้อ 59 พรรคสอง)

2.1.2 ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมืองไม่มีสมาชิกพรรคเป็นองค์ประชุมในสัดส่วนที่เหมาะสม

นอกจากอำนาจในการกำหนดที่มาของตำแหน่งหัวหน้าและกรรมการบริหารพรรคและสาขาพรรคแล้ว ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองยังถูกกำหนด⁵¹ ให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการดำเนินกิจกรรมของพรรคทั้งในส่วนของการกำหนดและเปลี่ยนแปลงนโยบายและข้อบังคับพรรค การเลือกตั้งคณะกรรมการต่างๆ ภายในพรรค การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองและการพัฒนาบุคลากรทางการเมือง ฯลฯ (สำหรับที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคการเมือง ถูก

⁵¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 28

กำหนดให้มีอำนาจตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคการเมือง⁵²) ดังนั้นหากที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองและที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคการเมืองประกอบด้วยสมาชิกพรรคทุกคน (หรือสมาชิกในเขตสาขาพรรคทุกคน) หรืออย่างน้อยมีองค์ประกอบที่มีสัดส่วนของผู้แทนสมาชิกในจำนวนที่มากพอสมควรในลักษณะที่มากกว่าองค์ประกอบในส่วนอื่นก็ถือได้ว่า พรรคการเมืองมีการส่งเสริมให้สมาชิกพรรคมีส่วนร่วมภายในพรรคอันเป็นไปตามหลักอำนาจสูงสุดเป็นของสมาชิกพรรคอย่างเหมาะสม แต่โดยบทบัญญัติในกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันที่กำหนดให้องค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่พรรคการเมืองเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรค โดยไม่ได้กำหนดองค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่ในสัดส่วนของตัวแทนสมาชิกพรรคให้มีสัดส่วนที่ชัดเจน หากแต่กำหนดเพียงให้องค์ประชุมในส่วนตัวแทนสมาชิกพรรคเมื่อรวมกับองค์ประชุมในสัดส่วนของกรรมการบริหารพรรคที่กำหนดว่าต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการบริหารพรรคทั้งหมด และสัดส่วนของผู้แทนของสาขาพรรคที่กำหนดว่าต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสาขาพรรคแล้วต้องมีจำนวนรวมกันทั้งหมดไม่น้อยกว่าสองร้อยคน อีกทั้งยังกำหนดให้การได้มาซึ่งตัวแทนสมาชิกเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรค⁵³ ส่งผลทำให้แต่ละพรรคการเมืองสามารถกำหนดสัดส่วนบุคคลที่เป็นองค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่พรรคในข้อบังคับพรรคได้เองโดยเฉพาะองค์ประชุมในสัดส่วนของ ตัวแทนสมาชิกพรรค บทบัญญัตินี้ดังกล่าวกลับทำให้พรรคการเมืองสามารถกำหนดสัดส่วนของตัวแทนกลุ่มนี้ให้มีจำนวนน้อยเพียงใดก็ได้ ตราบเท่าที่เมื่อรวมกับองค์ประชุมในส่วนอื่นแล้วยังอยู่ในจำนวนที่กฎหมายกำหนด อันเป็นการขัดกับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคอย่างสิ้นเชิง ทั้งนี้หากพิจารณาข้อบังคับพรรคแต่ละพรรคในปัจจุบันแล้วอาจเห็นสภาพที่กล่าวข้างต้นอย่างชัดเจน

⁵² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 37
พรรคท้าย

⁵³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 29

ตาราง 20. ตารางแสดงข้อบังคับพรรคการเมืองในส่วนขององค์ประชุม
ของที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง

ข้อบังคับพรรคการเมือง	องค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง
ข้อบังคับพรรคพลังประชาชน พ.ศ.2541 (แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2550)	1. คณะกรรมการบริหารพรรค 2. สมาชิกที่ได้รับเชิญจากคณะกรรมการบริหารพรรค 3. ผู้แทนของสาขาพรรคตามข้อ 29 (ประธานสาขาหรือรองประธานสาขาพรรคหรือกรรมการสาขาพรรคหรือสมาชิกสามัญของพรรคซึ่งมีที่อยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของสาขาพรรคนั้นๆ (ในกรณีที่มีประธานสาขาพรรคไม่สามารถเข้าร่วมประชุมได้) ในกรณีที่มีสาขาพรรค 4. สมาชิกของพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกที่เป็นรัฐมนตรีในขณะนั้น (ข้อ 33)
ข้อบังคับพรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ.2545 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 2 พ.ศ.2548)	1 กรรมการบริหารพรรค 2 สมาชิกที่เคยเป็นหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ หรือเคยเป็นเลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์ 3 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคในขณะนั้น 4 สมาชิกที่เป็นรัฐมนตรีของพรรคในขณะนั้น 5 สมาชิกที่เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่พรรคส่งลงสมัครและดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้นภาคละสองคน 6 สมาชิกที่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นอื่นที่พรรคส่งลงสมัครและดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้นภาคละสองคน 7 สมาชิกที่เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่พรรคส่งลงสมัครและดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้นภาคละสองคน 8 สมาชิกที่เป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่พรรคส่งลงสมัครและดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้นสองคน 9 สมาชิกที่เป็นสมาชิกสภาเขตที่พรรคส่งลงสมัครและ

	ดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้นสองคน 10 ประธานสาขาพรรคหรือกรรมการสาขาพรรคคนใดคนหนึ่ง ที่คณะกรรมการสาขาพรรคแต่งตั้งให้เข้าร่วมประชุมแทน (ในกรณีที่ประธานสาขาพรรคไม่สามารถมาประชุมได้) (ข้อ 73)
ข้อบังคับของพรรคชาติไทย พ.ศ.2541	1. กรรมการบริหาร 2. สมาชิกซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค 3. ผู้แทนของสาขาพรรค สาขาละไม่เกินสองคน 4. ผู้แทนสมาชิกตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการบริหารกำหนด (ข้อ 44)
ข้อบังคับพรรคเพื่อแผ่นดิน พ.ศ.2550	1. กรรมการบริหารพรรคไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการบริหารพรรคทั้งหมด 2. สมาชิกของพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคทั้งหมด 3. สมาชิกที่เป็นรัฐมนตรีในขณะนั้น 4. ผู้แทนของสาขาพรรคตามข้อ 44 (ประธานสาขาพรรคและกรรมการสาขาพรรคอีกคนหนึ่ง หรือรองประธานสาขาพรรคหรือกรรมการสาขาพรรคคนใดคนหนึ่ง ในกรณีที่ประธานสาขาพรรคไม่สามารถเข้าร่วมประชุมใหญ่ได้) ในกรณีที่มีสาขาพรรค 5. ตัวแทนของสมาชิกจากทุกภาคที่ได้รับเชิญจากคณะกรรมการบริหารพรรค (ข้อ 48)

จากตารางดังกล่าวหากพิจารณาเป็นรายพรรคจะเห็นว่า พรรคพลังประชาชน กำหนดสัดส่วนของตัวแทนสมาชิกโดยตรงไว้เพียง สมาชิกที่ได้รับเชิญจากคณะกรรมการบริหารพรรคโดยไม่มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับที่มา คุณสมบัติหรือจำนวนของสมาชิกประเภทดังกล่าว อีกทั้งในส่วนของผู้แทนสาขาพรรคซึ่งเป็นตัวแทนโดยอ้อม หากพิจารณาจากจำนวนสาขาพรรคที่มีเพียง 4 สาขา เท่ากับข้อบังคับพรรคกำหนดสัดส่วนองค์ประชุมใหญ่ในส่วนนี้ให้มีเพียงแค่ 4 คนซึ่งถือได้ว่า

เป็นสัดส่วนที่น้อยมากหากเทียบกับจำนวนคณะกรรมการบริหารพรรคที่มีถึง 35 คน⁵⁴ และผู้แทนของพรรคที่มีมากถึง 233 คน ดังนั้นการที่พรรคกำหนดให้ต้องมีสมาชิกในสัดส่วนตามที่กำหนดไว้มาประชุมกันตั้งแต่ 30 คนขึ้นไป จึงจะเป็นองค์ประชุม (แต่ต้องไม่เกิน 1,000 คน)⁵⁵ จึงไม่จำเป็นต้องอาศัยองค์ประชุมในสัดส่วนของผู้แทนสาขาพรรคหรือตัวแทนสมาชิกอีกแต่อย่างใด

พรรคประชาธิปไตย เป็นที่เห็นได้ว่า ตามข้อบังคับพรรคไม่มีการกำหนดให้มีตัวแทนสมาชิกโดยตรงเข้าเป็นสัดส่วนในองค์ประชุมใหญ่ของพรรค เนื่องจากพรรคใช้วิธีการกระจายการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคโดยกำหนดให้สมาชิกพรรคที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งอยู่ในหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในแต่ละส่วน⁵⁶ ทั้งสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาท้องถิ่น และสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นเสมือนตัวแทนโดยอ้อมของสมาชิกส่วนละ 2 คน สภากรุงเทพมหานคร และสภาเขต ส่วนละ 2 คน เข้าเป็นสัดส่วนขององค์ประชุมใหญ่ และสำหรับในส่วนของการบริหารสาขาพรรคหรือกรรมการสาขาพรรคผู้แทน เนื่องจากปัจจุบันพรรคประชาธิปไตยมีจำนวนสาขาพรรคมากถึง 194 สาขา จึงทำให้ตัวแทนสมาชิกโดยอ้อมในสัดส่วนนี้มี 194 คน หากรวมตัวแทนโดยอ้อมทั้งหมดจะทำให้พรรคมีสัดส่วนขององค์ประชุมที่มาจากตัวแทนโดยอ้อมมากกว่า 200 คน ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนที่มากในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตามการที่พรรคกำหนดในข้อบังคับพรรคต่อไปว่า หากองค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่ข้อใดข้อหนึ่งไม่มีหรือมีแต่ไม่ครบจำนวนตามที่กำหนดให้ถือว่าองค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่ที่เหลือเป็นองค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่อาจทำให้การให้ความสำคัญกับองค์ประชุมใหญ่ในสัดส่วนของตัวแทนสมาชิกทั้งโดยตรงและโดยอ้อมถูกละเลย ทั้งนี้เพราะแม้ที่ประชุมใหญ่ไม่มีองค์ประชุมในส่วนนี้ก็ยังสามารถดำเนินกิจกรรมของพรรคได้อย่างปกติ อีกทั้งข้อบังคับพรรคยังกำหนดให้มติดังกล่าวมีความชอบธรรมและมีผลใช้บังคับ

พรรคชาติไทย กำหนดสัดส่วนตัวแทนโดยตรงของสมาชิกพรรคให้มีหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่คณะกรรมการบริหารกำหนด ซึ่งไม่ได้มีการกำหนดวิธีการได้มา คุณสมบัติและจำนวนของสัดส่วนตัวแทนสมาชิกในส่วนนี้ให้ชัดเจน อีกทั้งข้อบังคับพรรคชาติไทยยังได้กำหนดต่อไปให้ ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับผู้แทน

⁵⁴ ประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคและคณะกรรมการบริหารพรรคพลังประชาชน ฉบับลงวันที่ 28 กันยายน 2550

⁵⁵ ข้อบังคับพรรคพลังประชาชน พ.ศ.2541 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2544) ข้อ 34

⁵⁶ ตามข้อบังคับพรรคประชาธิปไตย พ.ศ.2545 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 2 พ.ศ.2548) ข้อ 4 ได้กำหนดให้ ภาค หมายความว่า ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ ภาคกลาง รวมถึงกรุงเทพมหานคร รวม 4 ภาค

สมาชิกในองค์ประชุม ให้ผู้มีสิทธิเข้าร่วมประชุมในองค์ประกอบที่เหลือดำเนินการประชุมต่อไปได้ เมื่อมีผู้มาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเข้าประชุมทั้งหมดอันมีผลทำให้พรรคไม่มีความจำเป็นต้องเร่งรัดกำหนดองค์ประชุมในส่วนผู้แทนสมาชิก เพราะแม้ไม่มีองค์ประกอบในส่วนนี้ องค์ประกอบที่เหลือซึ่งพรรคยอมกำหนดให้มีมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเข้าประชุมทั้งหมด (ปัจจุบันพรรคชาติไทยกำหนดให้มีกรรมการบริหารพรรค 46 คน⁵⁷ มีผู้แทนของพรรค 37 คน และมีผู้แทนสาขาพรรคจาก 14 สาขาๆละ 2 คน รวม 28 คน รวมทั้งสิ้น 132 คน องค์ประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งที่สามารเป็นองค์ประชุมในที่ประชุมใหญ่ได้จึงใช้สัดส่วนผู้เข้าร่วมประชุมเพียง 66 คน) ย่อมสามารถดำเนินการประชุมใหญ่ได้ตามปกติ สำหรับในส่วนตัวแทนโดยอ้อมด้วยจำนวนสาขาพรรคชาติไทยที่มีเพียง 14 สาขา และการกำหนดให้ผู้แทนสาขาสามารถเข้าเป็นองค์ประชุมได้เพียงสาขาละ 2 คน ทำให้สัดส่วนตัวแทนโดยอ้อมในส่วนนี้มีได้มากที่สุดไม่เกิน 28 คน ซึ่งนับว่าน้อยมากหากเทียบกับองค์ประกอบในส่วนอื่น

ท้ายสุดในส่วนของพรรคเพื่อแผ่นดิน ตัวแทนสมาชิกในองค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่ถูกกำหนดในลักษณะเช่นเดียวกับพรรคพลังประชาชนคือ ตัวแทนสมาชิกจากทุกภาคที่ได้รับเชิญจากคณะกรรมการบริหารพรรค ซึ่งไม่มีหลักเกณฑ์ในด้านที่มาและจำนวนที่แน่นอนอีกทั้งในส่วนของตัวเองโดยอ้อมเนื่องจากปัจจุบันพรรคเพื่อแผ่นดินยังไม่มี การจัดตั้งสาขาพรรค พรรคจึงไม่มีสัดส่วนขององค์ประชุมใหญ่ในส่วนนี้แต่อย่างใด⁵⁸ การที่กฎหมายพรรคการเมืองและข้อบังคับพรรคของแต่ละพรรคดังกล่าวไม่ให้ความสำคัญกับที่ประชุมใหญ่ของพรรคที่ประกอบด้วยสมาชิกพรรคในจำนวนที่เหมาะสม ย่อมทำให้อำนาจในการกำหนดตัวหัวหน้าและกรรมการบริหารพรรคตลอดจนดำเนินการภายในพรรคอยู่ที่กรรมการบริหารพรรค ผู้แทนหรือรัฐมนตรีของพรรคที่ไม่ได้มีจุดเกาะเกี่ยวกับสมาชิกพรรค สภาพการบริหารพรรคแบบรวมศูนย์อำนาจ เป็นพรรคการเมืองของหัวหน้าและกรรมการบริหารพรรคจึงยังคงอยู่ในระบบพรรคการเมืองไทยอย่างมั่นคง

และสำหรับในส่วนของที่ประชุมใหญ่สาขาพรรค กฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้องค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคประกอบด้วย กรรมการสาขาพรรคการเมือง

⁵⁷ ข้อบังคับพรรคชาติไทย พ.ศ.2541 ข้อ 15 กำหนดให้มีกรรมการบริหารไม่เกิน 67 คน

⁵⁸ ข้อบังคับพรรคเพื่อแผ่นดิน พ.ศ.2550 ข้อ 49 ก็ได้กำหนดไว้แล้วว่า สมาชิกผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่อาจไม่เป็นไปตามที่กำหนดในข้อ 48 ก็ได้ หากในขณะนั้นพรรค...อยู่ในระหว่างการดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรค

อย่างน้อยกึ่งหนึ่งและสมาชิกสาขาพรรคการเมืองซึ่งต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าสิบคน⁵⁹ เช่นเดียวกับข้อบังคับพรรคแต่ละพรรคที่กำหนดไว้ในลักษณะดังกล่าวเช่นเดียวกัน ส่งผลทำให้องค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคไม่ได้ประกอบด้วยสมาชิกในเขตสาขาพรรคทุกคน หรือสมาชิกในเขตสาขาในจำนวนที่มากพอสมควร อันเป็นการขัดกับหลักอำนาจสูงสุดเป็นของสมาชิกพรรคอย่างแท้จริง คงมีเพียงพรรคประชาธิปไตยที่กำหนดสัดส่วนของสมาชิกพรรคในที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคโดยพิจารณาจากจำนวนสมาชิกพรรคในเขตสาขาพรรคทั้งหมด อันถือได้ว่าเป็นลักษณะที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองในระดับหนึ่ง

ตาราง 21. ตารางแสดงข้อบังคับพรรคในส่วนองค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคการเมือง

ข้อบังคับพรรค	องค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคการเมือง
ข้อบังคับพรรคพลังประชาชน พ.ศ.2541 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3) พ.ศ.2550)	กรรมการสาขาพรรคไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง และสมาชิกสามัญในเขตพื้นที่ที่ได้รับเชิญจากคณะกรรมการสาขาพรรค (ข้อ 44)
ข้อบังคับพรรคประชาธิปไตย พ.ศ.2545 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 2 พ.ศ.2548)	ในกรณีสาขาพรรคมีสมาชิกไม่เกินหนึ่งหมื่นคน จะต้อง มีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่าสองร้อยคน ในกรณีสาขาพรรคมีสมาชิกเกินกว่าหนึ่งหมื่นคน จะต้อง มีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่าสี่ร้อยคน กรณีองค์ประชุมตามที่กำหนดไว้ข้างต้นไม่ครบ ถ้าเป็น การประชุมใหญ่สามัญ ให้คณะกรรมการสาขาพรรคนัด ประชุมใหม่อีกครั้ง โดยในการประชุมครั้งที่สองจะต้องมี สมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยห้าสิบคนในกรณีแรก และไม่น้อยกว่าสามร้อยคน ในกรณีที่สอง (ข้อ 68)
ข้อบังคับของพรรคชาติไทย พ.ศ.2541	สมาชิกของสาขาพรรค (ข้อ 33)
ข้อบังคับพรรคเพื่อแผ่นดิน พ.ศ.2550	กรรมการสาขาพรรคอย่างน้อยกึ่งหนึ่ง และสมาชิกสาขาพรรคที่ได้รับเชิญจากคณะกรรมการสาขาพรรคซึ่งต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าสิบคน (ข้อ 58)

⁵⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 37

2.1.3 สมาชิกไม่ได้ต้องการเข้าเป็นสมาชิกพรรคอย่างแท้จริง

นอกจากเหตุผลที่พรรคการเมืองขาดการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนให้เห็นถึงประโยชน์ของการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยการสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคโดยศรัทธาในอุดมการณ์ของพรรคอย่างแท้จริงแล้ว กฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันยังคงมีบทบัญญัติที่ถือเอาจำนวนสมาชิกพรรคเป็นเกณฑ์ในการจัดตั้งพรรคและการได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐโดยกำหนดให้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรค พรรคการเมืองต้องดำเนินการรับสมัครสมาชิกให้มีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคน⁶⁰ และกำหนดให้สมาชิกพรรคซึ่งแตกต่างไปจากบทบัญญัติในกฎหมายพรรคการเมืองฉบับเดิมเนื่องจากต้องเป็น สมาชิกพรรคที่ชำระค่าบำรุงรายปี เป็นสัดส่วนร้อยละสิบของเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อพัฒนาพรรคการเมือง⁶¹ ทำให้ปัญหาที่สมาชิกสมัครเข้าเป็นสมาชิกโดยเห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตัว เกิดการซื้อตัวสมาชิกเพื่อให้ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อสมาชิกเข้าเป็นสมาชิกโดยเห็นแก่ผลประโยชน์ ในเวลาต่อมาสมาชิกเหล่านี้ก็อาจต่อรองผลประโยชน์ภายในพรรค เป็นสมาชิกแต่เพียงในนามไม่ใช่สมาชิกที่พึงเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดภายในพรรคอย่างแท้จริง

นอกจากนี้บทบัญญัตินี้ยังสร้างปัญหาสำคัญคือ ปัญหาการมีสมาชิกพรรคซ้ำซ้อน และการซื้อตัวสมาชิก อันเนื่องมาจากการที่สมาชิกเข้าเป็นสมาชิกโดยเห็นแก่ผลประโยชน์ ไม่ได้มีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของพรรค ไม่ได้ศรัทธาในนโยบายหรืออุดมการณ์ของพรรค สภาพของการถูกชักจูงให้เข้าเป็นสมาชิกพรรคหลายพรรคโดยได้รับผลประโยชน์หลายต่อหลายทอด นอกเหนือไปจากสภาพของการเข้าเป็นสมาชิกพรรคโดยตนเองไม่ได้สมัครใจหรือถูกพรรคการเมืองนำชื่อไปสมัครเข้าเป็นสมาชิกโดยตนไม่เคยรู้มาก่อนย่อมเกิดขึ้น แม้กฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบัน⁶² จะมีบทบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในขณะเดียวกันเกินหนึ่ง

⁶⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 26

⁶¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 75

⁶² แต่หากพิจารณาตามข้อบังคับพรรคพลังประชาชน พรรคประชาธิปัตย์และพรรคชาติไทยแล้ว กลับไม่มีการกำหนดในส่วนของการห้ามสมาชิกพรรคสังกัดพรรคการเมืองอื่นในขณะเดียวกันให้สอดคล้องกับกฎหมายพรรคการเมืองแต่อย่างใด โดยพรรคพลังประชาชนเพียงแต่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคข้อ 61(5) ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลงเมื่อ ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการบริหารพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคหรือประธานสาขาพรรคหรือคณะกรรมการสาขาพรรคหรือผู้อำนวยการพรรคหรือผู้ช่วยผู้อำนวยการพรรคของพรรคการเมืองอื่น แต่ไม่ได้กำหนดรวมไปถึงการเข้าเป็นสมาชิกพรรคทั่วไป มีเพียงพรรคเพื่อแผ่นดินที่กำหนดไว้

พรรค โดยกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกพรรคสิ้นสุดลงเมื่อเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในขณะเดียวกันเกินกว่าหนึ่งพรรค⁶³ และกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนให้ต้องชำระค่าปรับทางปกครองไม่เกินสามพันบาท⁶⁴ ตลอดจนมีบทบัญญัติห้ามมิให้พรรคการเมืองหรือผู้ใดให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมเพื่อจูงใจให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดสมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง รวมทั้งห้ามมิให้ผู้ใดเรียก รับ หรือยอมจะรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ จากพรรคการเมืองหรือจากผู้ใด เพื่อยอมสมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง โดยกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติทั้งสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าเป็นการกระทำความฝ่าฝืนเพื่อสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับและให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี⁶⁵ เพื่อช่วยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น แต่เป็นที่เห็นได้ว่า โทษที่กำหนดดังกล่าวยังนับได้น้อยเกินไปหากเทียบกับพฤติการณ์ที่ขัดกับหลักประชาธิปไตยอย่างชัดเจน อีกทั้งในบทบัญญัติส่วนที่กำหนดขึ้นเพื่อห้ามการเรียก รับเงินหรือประโยชน์เพื่อลดสภาพการซื้อสมาชิกพรรค ก็ยังขาดบทบัญญัติที่กำหนดองค์กรที่ทำหน้าที่สืบสวนและพิจารณา ขั้นตอนในการรวบรวมพยานหลักฐานตลอดจนการได้มาของพยานหลักฐานซึ่งมีโอกาสน้อยมาก ประกอบกับกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันยังกำหนดให้ผู้ซึ่งจะสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคต้องยื่นใบสมัครด้วยตนเองพร้อมเอกสารประกอบตามที่นายทะเบียนกำหนดต่อพรรคการเมืองที่ผู้นั้นประสงค์จะสมัครเข้าเป็นสมาชิก และให้พรรคการเมืองส่งสำเนาใบสมัครและเอกสารประกอบดังกล่าวให้นายทะเบียนพรรคการเมือง⁶⁶ แทนที่จะกำหนดให้ผู้ที่ต้องการเข้าเป็นสมาชิกยื่นใบสมัครโดยตรงและลงลายมือชื่อต่อหน้านายทะเบียนที่หน่วยงานกลางซึ่งสามารถตรวจสอบรายชื่อสมาชิกพรรคที่ซ้ำซ้อนกันได้อย่างถูกต้อง ทำให้ปัจจุบันพรรคการเมืองแต่ละพรรค

ในข้อบังคับพรรคข้อ 11(8) และข้อ 15 (3) กำหนดให้บุคคลที่มีสิทธิเข้าเป็นสมาชิกพรรคต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่น และกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกพรรคสิ้นสุดลงเมื่อไปเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่น อันเป็นการสอดคล้องกับกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบัน

⁶³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 20

⁶⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 24 และ 125

⁶⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 109

⁶⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 19

ล้วนกำหนดข้อบังคับพรรคในลักษณะที่สอดคล้องกับบทบัญญัติดังกล่าวทำให้การตรวจสอบข้อมูลสมาชิกพรรคเป็นไปได้อย่างยากลำบาก พรรคการเมืองอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายปลอมลายมือชื่อสมาชิกพรรคก่อนแจ้งให้นายทะเบียนทราบ สภาพความซ้ำซ้อนของสมาชิกพรรคจึงยังไม่สามารถแก้ไขให้หมดไปจากระบบพรรคการเมืองไทย

ตาราง 22 ตารางแสดงข้อบังคับพรรคของแต่ละพรรคในส่วนของการสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรค

ข้อบังคับพรรค	การสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรค
ข้อบังคับพรรคพลังประชาชน พ.ศ.2541 (แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 3)พ.ศ.2550)	ให้ยื่นใบสมัครตามแบบพิมพ์ของพรรคต่อเลขาธิการพรรคหรือต่อประธานสาขาพรรค แล้วให้เลขาธิการพรรคพิจารณาเสนอต่อคณะกรรมการบริหารพรรคพิจารณาอนุมัติ (ข้อ 59)
ข้อบังคับพรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ.2545 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 2 พ.ศ.2548)	ให้ยื่นใบสมัครตามแบบพิมพ์ของพรรคต่อเลขาธิการพรรคหรือต่อประธานสาขาพรรค โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคในเขตเลือกตั้งนั้น เป็นผู้รับรอง หากไม่มีให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคในเขตจังหวัดเป็นผู้รับรอง หากไม่มีให้สมาชิกเป็นผู้รับรองสองคน เมื่อได้รับใบสมัครแล้วให้เลขาธิการพรรคประกาศชื่อผู้สมัครไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานใหญ่ของพรรคแล้วจึงเสนอให้คณะกรรมการบริหารพรรคพิจารณา (ข้อ 13)
ข้อบังคับของพรรคชาติไทย พ.ศ.2541	ให้ยื่นใบสมัครตามแบบพิมพ์ของพรรคต่อเลขาธิการพรรคหรือต่อประธานสาขาพรรคเพื่อเสนอให้คณะกรรมการบริหารพรรคหรือหัวหน้าพรรคแล้วแต่กรณีพิจารณา (ข้อ 7)
ข้อบังคับพรรคเพื่อแผ่นดิน พ.ศ.2550	ให้ยื่นใบสมัครตามแบบพิมพ์ของพรรคด้วยตนเองต่อพรรค ณ สำนักงานใหญ่ของพรรคหรือสำนักงานสาขาหรือศูนย์ประสานงานพรรค หรือยื่นใบสมัครต่อเลขาธิการพรรคหรือต่อประธานสาขาพรรค เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการบริหารพรรคหรือหัวหน้าพรรคเพื่อพิจารณา (ข้อ 12)

2.1.4 สมาชิกพรรคไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนในนามของพรรค

ตามหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง อำนาจในการกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนถือเป็นอำนาจสูงสุดที่สำคัญอีกประการหนึ่งของสมาชิกพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องยอมให้อำนาจในการคัดเลือกตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นของสมาชิกในเขตสาขาพรรคทุกคนโดยตรงและเป็นการเลือกตั้งโดยลับเพื่อลดสภาพการรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจคัดเลือกตัวบุคคลของหัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคในส่วนกลางที่มักจะคัดเลือกเอาบุคคลที่จงรักภักดีและเชื่อฟังตนเองรวมถึงญาติมิตรลงสมัครเป็นผู้แทน และหากเมื่อพรรคได้มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลบุคคลเหล่านี้ก็จะเข้าไปเป็นผู้แทนทำงานรับใช้หัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี มุ่งตอบแทนบุญคุณโดยยอมให้บุคคลเหล่านั้นมีอิทธิพลอยู่เหนืออำนาจในการตัดสินใจ ส่งผลทำให้สภาพที่ผู้แทนเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรีเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดตัวผู้แทนเสียเอง ในเรื่องดังกล่าวกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันนอกจากจะกำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองเลือกตั้งคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่คัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคแล้ว⁶⁷ ยังได้สร้างหลักการใหม่บางประการด้วยการกำหนดให้การเลือกตั้งผู้แทนมีการกำหนดหลักเกณฑ์การส่งผู้สมัครในนามของพรรคแบ่งเป็น 2 วิธีคือ

วิธีแรก คณะกรรมการสาขาพรรคต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญเพื่อขอความเห็นชอบในการเสนอชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับการพิจารณาให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนของพรรค โดยองค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่วิสามัญต้องประกอบด้วย กรรมการสาขาพรรคอย่างน้อย กึ่งหนึ่ง และสมาชิกสาขาพรรคซึ่งต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าสิบคน ในการลงมติให้ความเห็นชอบให้กระทำโดยการลงคะแนนลับ⁶⁸ อันเป็นการกำหนดบทบัญญัติให้ที่ประชุมวิสามัญของสาขาพรรคไม่ได้ประกอบด้วยสมาชิกในเขตสาขาพรรคทุกคน และมีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบในการเสนอชื่อบุคคลที่สมควรได้รับการพิจารณาต่อคณะกรรมการบริหารพรรคที่มีอำนาจตัดสินใจอย่างแท้จริงอีกขั้นตอนหนึ่ง อีกทั้งบทบัญญัติในส่วนต่อมายังได้กำหนดให้อำนาจในการพิจารณาส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในขั้นตอนสุดท้ายเป็นความรับผิดชอบและอำนาจตัดสินใจร่วมกันของคณะ

⁶⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 28

⁶⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 37

กรรมการบริหารพรรคและคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค⁶⁹ โดยให้คณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคซึ่งส่วนใหญ่มักได้แก่หัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคที่ได้รับการเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ของพรรค⁷⁰ พิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการบริหารพรรคจากรายชื่อผู้ซึ่งที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคการเมืองให้ความเห็นชอบและรายชื่อบุคคลอื่นตามที่เห็นสมควรตามลำดับ โดยมติของคณะกรรมการบริหารพรรคที่ให้ส่งผู้ใดเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนให้ถือเป็นที่สุด อย่างไรก็ตามการไม่ปฏิบัติตามวิธีการที่กล่าวมาข้างต้นบ่งบัพัญญัติของกฎหมายกำหนดให้ไม่มีผลกระทบต่อการสมัครและการได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนของสมาชิกซึ่งพรรคการเมืองส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง⁷¹ อันเป็นการบัญญัติในลักษณะที่กล่าวได้ว่า ทำให้อำนาจในการกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งของสมาชิกพรรคถูกกลบเกลื่อนและไม่มีบัพัญญัติที่มีสภาพบังคับรองรับหลักการดังกล่าวให้ปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

วิธีการที่สอง ที่ประชุมใหญ่พรรคการเมืองอาจให้ผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่ลงมติเลือกผู้สมควรส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทน ในกรณีเช่นนี้ให้คณะกรรมการบริหารพรรคและคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองจัดให้มีการดำเนินการดังกล่าว โดยให้ผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่⁷² แต่ละคนมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ทั้งนี้เมื่อที่ประชุมใหญ่พรรคการเมืองมีมติในวิธีการที่สองแล้ว ไม่ให้นำบัพัญญัติเกี่ยวกับการเสนอชื่อการพิจารณาและการคัดเลือกในวิธีการแรกมาใช้บังคับ แต่การเสนอชื่อบุคคลเพื่อให้มีการลงมติตามวิธีการนี้จะต้องขอความเห็นจากคณะกรรมการสาขาพรรคในแต่ละภาคก่อน⁷³ อันเป็นการกำหนดให้ที่ประชุมใหญ่พรรคการเมืองซึ่งไม่ได้ประกอบด้วยสมาชิกพรรคทุกคนหรือสมาชิกพรรคในสัดส่วนที่มากพอสมควร และไม่ได้ประกอบด้วยสมาชิกในเขตสาขาพรรคเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกผู้สมัคร ทำให้

⁶⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 38

⁷⁰ ดังเช่นในกรณีของพรรคพลังประชาชน คณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคที่ได้รับการเลือกตั้งได้แก่นายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรค และนพ.สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี เลขาธิการพรรค

⁷¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 40 บัพัญญัติมาตรานี้ยังใช้รวมไปถึงกรณีการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 39 ด้วย

⁷² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 29 พรรคหนึ่ง

⁷³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 39

อำนาจในการกำหนดตัวผู้สมัครอยู่ที่ตัวแทนสมาชิกที่สำนักงานใหญ่ของพรรคในส่วนกลาง ไม่ได้ให้โอกาสสมาชิกในเขตสาขาพรรคซึ่งใกล้ชิดกับพื้นที่และประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

และเมื่อพิจารณาจากข้อบังคับพรรคของแต่ละพรรคแล้วเห็นได้ว่า สภาพการยอมรับให้อำนาจในการกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคอยู่ที่สมาชิกพรรค ให้สิทธิสมาชิกในสาขาพรรคมีส่วนร่วมในการคัดเลือกตัวผู้สมัครโดยตรงถูกละเลยอย่างสิ้นเชิง สมาชิกในเขตสาขาพรรคมีบทบาทอย่างมากเพียงช่วยสรรหา เสนอชื่อหรือให้ความเห็นชอบก่อนเสนอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาตัดสินใจอีกชั้นหนึ่ง ข้อบังคับของแต่ละพรรคยังคงกำหนดให้อำนาจดังกล่าวเป็นของส่วนกลางโดยคณะกรรมการบริหารพรรคหรือคณะอำนวยการเลือกตั้งที่คณะกรรมการบริหารพรรคแต่งตั้งขึ้นเพียงไม่กี่คน

ตาราง 23. ตารางแสดงข้อบังคับพรรคในส่วนของการกำหนด

ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนในนามของพรรค

<u>ข้อบังคับพรรค</u>	<u>การกำหนดผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในนามของพรรค</u>
ข้อบังคับพรรคพลังประชาชน พ.ศ.2541 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3) พ.ศ.2550)	ให้สำนักงานใหญ่ของพรรครับสมัครสมาชิกพรรคผู้ประสงค์ที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการอำนวยการเลือกตั้งทั่วไปที่คณะกรรมการบริหารพรรคแต่งตั้งขึ้น จากนั้นให้คณะกรรมการอำนวยการเลือกตั้งทั่วไปพิจารณาคัดเลือกสมาชิกที่มีคุณสมบัติ มีความรู้ความสามารถ ฯลฯ เพื่อส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง เมื่อคณะกรรมการฯ ตัดสินคัดเลือกบุคคลใด ให้ถือเป็นที่สุด เว้นแต่คณะกรรมการบริหารพรรคจะได้มีมติเป็นอย่างอื่น สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้คณะกรรมการบริหารพรรคพิจารณาตามที่เห็นสมควร (ข้อ 66 ถึง 68)
ข้อบังคับพรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ.2545 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 พ.ศ.2548)	ให้คณะกรรมการสาขาพรรคร่วมมือกับคณะกรรมการบริหารพรรคในการคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมเข้าสมัครรับเลือกตั้ง (ข้อ 63(5)) ให้คณะผู้บริหารพรรคเป็นผู้พิจารณาเสนอชื่อบุคคลต่อคณะกรรมการบริหารพรรคเพื่อคัดเลือกบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้ง การตัดสินของคณะกรรมการบริหารพรรคที่คัดเลือกบุคคลใดลงสมัครรับเลือกตั้งให้ถือเป็นอันสิ้นสุด (ข้อ 80)

ข้อบังคับของพรรคชาติไทย พ.ศ.2541	ให้คณะกรรมการบริหารแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการเลือกตั้งเพื่อพิจารณากลั่นกรองคัดเลือกสมาชิกเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้ง (ข้อ 28) สาขาพรรคเป็นหน่วยบริหารกิจการของพรรคมีอำนาจหน้าที่ช่วยสรรหาและคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมเข้าสมัครรับเลือกตั้ง (ข้อ 37)
ข้อบังคับพรรคเพื่อแผ่นดิน พ.ศ.2550⁷⁴	ให้คณะกรรมการบริหารพรรคและคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคซึ่งแต่งตั้งขึ้นโดยที่ประชุมใหญ่รับผิดชอบร่วมกันในการพิจารณาจัดส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยให้คณะกรรมการคัดเลือกฯ พิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการบริหารจากรายชื่อผู้ซึ่งที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคให้ความเห็นชอบ หรือรายชื่อบุคคลอื่นตามที่คณะกรรมการคัดเลือกฯ เห็นสมควรมติของคณะกรรมการบริหารพรรคที่ให้ส่งผู้ใดเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งให้ถือเป็นที่สุด (ข้อ 30 และ 31) สำหรับการเลือกตั้งผู้แทนตำแหน่งที่ว่าง ให้คณะกรรมการบริหารพรรคพิจารณาตามที่เห็นสมควร (ข้อ 33) คณะกรรมการสาขาพรรคมีอำนาจหน้าที่เสนอชื่อบุคคลที่จะเข้าสมัครรับเลือกตั้ง (ข้อ 41(7)) โดยการจัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญเพื่อให้ความเห็นชอบในการเสนอชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับการพิจารณาให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง (ข้อ 57 และ 58) ที่ประชุมใหญ่ของพรรคอาจมีมติร้องขอให้ใช้วิธีการให้ผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่ลงมติเลือกผู้สมควรส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการบริหารพรรคและคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคจัดให้มีการดำเนินการดังกล่าว โดยให้ผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่แต่ละคนมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน การลงมติดังกล่าวให้กระทำโดยเปิดเผย (ข้อ 32)

2.1.5 พรรคการเมืองไม่มีการจัดตั้งสาขาพรรคให้เพียงพอโดยพิจารณาจากจำนวนสมาชิกพรรคเป็นเกณฑ์ในการจัดตั้ง

สาขาพรรค ถือเป็นองค์กรหลักที่สำคัญของพรรคการเมืองในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคที่อยู่ในท้องถิ่นให้มีศูนย์กลางในการดำเนินกิจกรรมร่วมกับพรรค เพื่อให้สมาชิกพรรคเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดภายในพรรคอย่างแท้จริงพรรคการเมืองต้องจัดตั้งสาขาพรรคให้มีจำนวนมากพอกระจายไปตามภูมิภาค และจังหวัดต่างๆ (ซึ่งอนาคตอาจพัฒนาขยายไป

⁷⁴ พรรคเพื่อแผ่นดินเป็นพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวที่กำหนดข้อบังคับในส่วนนี้สอดคล้องกับบทบัญญัติในกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบัน

ในระดับตำบล หรือหน่วยเลือกตั้ง) ทั่วประเทศในระดับที่เหมาะสม ดังนั้นการที่กฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันกำหนดให้พรรคการเมืองจัดตั้งสาขาพรรคอย่างน้อยภาคละ 1 สาขาภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง⁷⁵ อันเท่ากับเป็นการกำหนดให้พรรคการเมืองมีสาขาพรรคในเบื้องต้นเพียง 4 สาขา⁷⁶ จึงนับได้น้อยเกินไป พรรคการเมืองแต่ละพรรคที่มีผู้แทนในสภาผู้แทนราษฎรยกเว้นพรรคประชาธิปัตย์ต่างไม่ให้ความสำคัญในการจัดตั้งสาขาพรรคให้มีจำนวนมากพอสมควร ความเข้มแข็งของพรรคการเมืองจึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับการให้สมาชิกพรรคในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมร่วมกับพรรคโดยมีสาขาพรรคเป็นตัวเชื่อมโยง การจัดตั้งสาขาพรรคกลายเป็นสิ่งที่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่มองข้ามและไม่ให้ความสำคัญ⁷⁷ มุ่งหวังแต่เพียงชัยชนะในการเลือกตั้ง การสร้างสาขาพรรคให้เป็นฐานของพรรคจึงถูกละเลย นอกจากนี้ในการจัดตั้งสาขาพรรคหากพิจารณาตามกฎหมายพรรคการเมืองและข้อบังคับพรรคแต่ละพรรคในปัจจุบันแล้วจะเห็นว่า พรรคการเมืองต่างกำหนดให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคในการจัดตั้งสาขาพรรคในเขตพื้นที่ใดได้ตามที่เห็นว่าเหมาะสม ซึ่งหัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคมักจะกำหนดให้มีการจัดตั้งสาขาพรรคในเขตพื้นที่ที่ตนและผู้มีอิทธิพลภายในพรรคได้รับการสนับสนุนหรือสามารถคุมฐานเสียงในเขตเลือกตั้งนั้นได้ อันเป็นการกำหนดในลักษณะที่เป็นการกำหนดจากบนลงล่าง แทนที่จะคำนึงถึงจำนวนสมาชิกพรรคในแต่ละพื้นที่ว่ามีจำนวนครบเกณฑ์ที่พรรคการเมืองพึงต้องจัดให้มีสาขาพรรคในเขตท้องที่ดังกล่าวอันเป็นลักษณะที่เป็นการกำหนดจากล่างขึ้นบน สมาชิกในสาขาพรรคมีสิทธิแต่เพียงเข้าชื่อเสนอไปยังคณะกรรมการบริหารพรรคเพื่อให้พิจารณาจัดตั้งสาขาพรรคโดยไม่มีอำนาจในการริเริ่มจัดตั้งอย่างแท้จริง โครงสร้างพรรคการเมืองจึงมีสภาพเป็นเผด็จการที่รวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางเช่นในปัจจุบัน

⁷⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 26

⁷⁶ ตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง บัญชีรายชื่อภาคและจังหวัด พ.ศ. 2550

⁷⁷ เห็นได้จากการที่พรรคพลังประชาชนมีสาขาพรรคเพียง 4 สาขา พรรคประชาธิปัตย์มี 5 สาขา สำหรับพรรคเพื่อแผ่นดิน พรรครวมใจไทยชาติพัฒนาและพรรคมหาชนิมาธิปไตยปัจจุบันยังไม่มี การจัดตั้งสาขาพรรคแต่อย่างใด

ตาราง 24 ตารางแสดงข้อบังคับพรรคในส่วนของอำนาจในการจัดตั้งสาขาพรรค

ข้อบังคับพรรค	อำนาจในการจัดตั้งสาขาพรรค
ข้อบังคับพรรคพลังประชาชน พ.ศ.2541 (แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2550)	การกำหนดแผนและระยะเวลาในการจัดตั้งสาขาพรรคให้ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของคณะกรรมการบริหารพรรคเป็นผู้พิจารณาอนุมัติตามความประสงค์ของสมาชิกสามัญในท้องที่หรือเขตเลือกตั้งนั้นๆ ทั้งนี้จะต้องมีสมาชิกสามัญตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป การดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรค ให้ดำเนินการตามขั้นตอนกล่าวคือ ให้มีการดำเนินการจัดตั้งเป็นศูนย์ประสานงานพรรคประจำพื้นที่ หรือเขตเลือกตั้งนั้นๆ ก่อนจนกว่าจะครบหนึ่งปี จึงสามารถขออนุญาตต่อคณะกรรมการบริหารพรรคจัดตั้งเป็นสาขาพรรคได้ เว้นแต่มีความจำเป็นและผู้ดำเนินการขอจัดตั้งในพื้นที่หรือเขตเลือกตั้งนั้นๆ มีความพร้อมคณะกรรมการบริหารพรรคอาจอนุมัติให้จัดตั้งเป็นสาขาพรรคได้ เมื่อดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคได้ครบภาคละไม่น้อยกว่าหนึ่งสาขาตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ภายในกำหนดระยะเวลาสิบปี ให้คณะกรรมการบริหารพรรคพิจารณาจัดตั้งสาขาพรรคขึ้นอีกภาคละไม่น้อยกว่าหนึ่งสาขา (ข้อ 20 ถึงข้อ 22)
ข้อบังคับพรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ.2545 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 2 พ.ศ.2548)	พรรคการเมืองจะจัดตั้งสาขาพรรคประจำเขตเลือกตั้งได้ไม่เกินเขตเลือกตั้งละหนึ่งสาขาพรรคตามกำหนดระยะเวลาการจัดตั้งที่คณะกรรมการบริหารพรรคกำหนด ในเขตเลือกตั้งใดมีสมาชิกของพรรคที่มีภูมิลำเนาในเขตเลือกตั้งนั้นตั้งแต่ 200 คนขึ้นไปประสงค์จะจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง ก็ให้ตัวแทนสมาชิกมีหนังสือถึงเลขาธิการพรรคเพื่อขออนุมัติจัดประชุมใหญ่เพื่อดำเนินการเลือกตั้งกรรมการสาขาพรรคผู้ริเริ่มจำนวนไม่น้อยกว่า 7 คนแต่ไม่เกิน 11 คน จากนั้นให้เลขาธิการพรรคมอบหมายให้กรรมการบริหารพรรคหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งหรือหลายคนก็ได้เพื่อไปดำเนินการประชุมสมาชิกเพื่อเลือกตั้งกรรมการสาขาพรรคผู้ริเริ่ม ซึ่งการประชุมครั้งนี้จะต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่า 200 คนมาร่วมประชุม ภายหลังจากการประชุมเพื่อเลือกตั้งกรรมการสาขาพรรคผู้ริเริ่มแล้ว ให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานกรรมการสาขาพรรคส่งรายงานแสดงที่ตั้งสาขาพรรค

	รายชื่อ อาชีพ ที่อยู่ ลายมือชื่อของกรรมการสาขาพรรคผู้ริเริ่มไป ยังเลขาธิการพรรคเพื่อขออนุมัติจากคณะกรรมการบริหารพรรค และเมื่อได้รับอนุมัติแล้วให้หัวหน้าพรรคมีหนังสือแจ้งการจัดตั้ง สาขาพรรคต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองตามแบบที่ นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนดภายใน 15 วันนับตั้งแต่วันที่ คณะกรรมการบริหารพรรคอนุมัติ (ข้อ 55)
ข้อบังคับของพรรคชาติไทย พ.ศ.2541	ในแต่ละปี ให้คณะกรรมการบริหารเป็นผู้กำหนดแผนการจัดตั้ง สาขาพรรคในแต่ละภาคหรือจังหวัดโดยคำนึงถึงความพร้อมใน การจัดตั้งสาขาพรรค ในกรณีที่มีสมาชิกในแต่ละภาคและจังหวัด ไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคนเข้าชื่อกันร้องขอจัดตั้งสาขาพรรคเพื่อ เสนอคณะกรรมการบริหารพิจารณาให้แสดงความพร้อมในการ จัดตั้งในคำร้องนั้นด้วย (ข้อ 32)
ข้อบังคับพรรคเพื่อแผ่นดิน พ.ศ.2550	กำหนดให้แผนและกำหนดระยะเวลาในการจัดตั้งสาขาพรรค การเมืองในเขตเลือกตั้งใดให้ขึ้นอยู่กับพิจารณาของคณะ กรรมการบริหารพรรคเป็นผู้พิจารณาอนุมัติตามความประสงค์ ของสมาชิกสามัญซึ่งมีภูมิลำเนาตามหลักฐานทะเบียนราษฎร อยู่ในเขตเลือกตั้งนั้นๆ โดยสาขาดังกล่าวต้องมีสมาชิกพรรคใน เขตเลือกตั้งนั้นๆ ไม่น้อยกว่าสามสิบคนขึ้นไป การจัดตั้งสาขาพรรคให้มีได้ไม่เกินเขตเลือกตั้งละหนึ่งสาขา โดยให้สมาชิกผู้ริเริ่มจัดตั้งสาขารวบรวมสมาชิกพรรคจำนวนไม่ น้อยกว่าสามสิบคนขึ้นไปโดยจัดทำทะเบียนสมาชิกไว้ ให้ผู้แทน สมาชิกผู้ริเริ่มจัดตั้งสาขาในเขตเลือกตั้งนั้นๆ ยื่นแสดงความ จำนงเพื่อขอจัดตั้งสาขาต่อสำนักงานใหญ่พรรคเพื่อให้คณะ กรรมการบริหารพรรคพิจารณาอนุมัติ (ข้อ 35 และ 36)

2.1.6 สมาชิกพรรคไม่มีอำนาจถอดถอนหัวหน้าและคณะกรรมการบริหารพรรค

แม้กฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันจะกำหนดให้สมาชิกพรรคมีอำนาจในการถอดถอนหัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคออกจากตำแหน่ง⁷⁸ ด้วยการเข้าชื่อกันของสมาชิกพรรคไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกพรรคทั้งหมดเท่าที่มีอยู่หรือไม่น้อยกว่าหนึ่งในหมื่นคนแล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่ากัน โดยจัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคการเมืองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คำร้องขอของสมาชิกพรรคไปถึงพรรคการเมืองเพื่อพิจารณาคำร้องขอดังกล่าว ทั้งนี้มติในการถอดถอนต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนผู้ที่เข้าประชุมใหญ่วิสามัญ โดยให้ลงคะแนนลับ⁷⁹ อันเป็นการรองรับอำนาจในการตรวจสอบผู้บริหารพรรคของสมาชิกพรรคตามหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง แต่การที่กฎหมายกำหนดให้สมาชิกซึ่งนอกจากจะกำหนดในสัดส่วนที่มากเกินไปจนยากแก่การตรวจสอบถอดถอนแล้ว ยังกำหนดให้สมาชิกพรรคมีสิทธิเพียงเข้าชื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคซึ่งไม่ได้ประกอบด้วยสมาชิกพรรคทุกคนหรือสมาชิกพรรคในจำนวนที่เหมาะสมเป็นผู้มีมติถอดถอนอีกชั้นตอนหนึ่ง โดยสมาชิกที่เข้าชื่อไม่มีอำนาจตัดสินใจในขั้นสุดท้าย ประกอบกับการที่กฎหมายกำหนดต่อไปให้การดำเนินการเข้าชื่อของสมาชิกและการจัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคเพื่อมีมติถอดถอน สามารถดำเนินการได้เพียงครั้งเดียวในวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการบริหารพรรค ที่กฎหมายกำหนดให้มีวาระคราวละสี่ปีและไม่อาจใช้การดำเนินการขอลดถอนดังกล่าวกับหัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมทำให้อำนาจในการตรวจสอบถอดถอนของสมาชิกพรรคถูกลดทอนลงจนไม่อาจดำเนินการตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะสภาพของระบบพรรคการเมืองไทยที่หัวหน้าและคณะกรรมการบริหารพรรคมักดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เท่ากับบทบัญญัติมาตราดังกล่าวแทบจะไม่มีสภาพบังคับใช้ นอกจากนี้หากพิจารณาข้อบังคับพรรคแต่ละพรรคแล้วเห็นได้ว่า พรรคการเมืองไทยต่างไม่ได้แก้ไขข้อบังคับพรรคในส่วนของอำนาจในการเข้าชื่อถอดถอนของสมาชิกพรรคให้สอดคล้องกับกฎหมายพรรคการเมืองแต่อย่างใด โดย

⁷⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 32

⁷⁹ บทบัญญัติในส่วนนี้ยังนำไปใช้บังคับกับการร้องขอถอดถอนประธานสภาพรรคการเมืองหรือกรรมการสภาพรรคการเมืองด้วยโดยอนุโลมโดยให้ใช้สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ (ภายในสาขา) และให้จัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญสาขาพรรคการเมืองเพื่อมีมติถอดถอน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 32 วรรคสี่

บางพรรคกำหนดให้จำนวนสมาชิกในการเข้าชื่อขอถอดถอนมีมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดซึ่งนับว่าเป็นจำนวนที่ไม่เหมาะสม และบางพรรคไม่ได้กำหนดให้สมาชิกพรรคมีอำนาจนี้

ตาราง 25 ตารางแสดงข้อบังคับพรรคในส่วนของการถอดถอนหัวหน้าและกรรมการบริหารพรรค

<u>ข้อบังคับพรรค</u>	<u>การถอดถอนหัวหน้าและกรรมการบริหารพรรค</u>
ข้อบังคับพรรคพลังประชาชน พ.ศ.2541 (แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2550)	ที่ประชุมใหญ่พรรคมีมติด้วยคะแนนเสียงสามในสี่ขององค์ประชุมให้ออก หรือสมาชิกพรรคจำนวนกึ่งหนึ่งขึ้นไปเข้าร่วมลงชื่อให้ออก (ข้อ 11(7))
ข้อบังคับพรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ.2545 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 2 พ.ศ.2548)	ไม่ได้กำหนดในเรื่องนี้
ข้อบังคับของพรรคชาติไทย พ.ศ.2541	ไม่ได้กำหนดในเรื่องนี้
ข้อบังคับพรรคเพื่อแผ่นดิน พ.ศ.2550	ที่ประชุมใหญ่พรรคมีมติด้วยคะแนนเสียงสามในสี่ของที่ประชุมให้ออก (ข้อ 27(6))

2.1.7 สมาชิกพรรคไม่มีบทบาทในการตัดสินใจยุบเลิกพรรคการเมือง

นอกจากอำนาจในการริเริ่มกำหนดที่มาของหัวหน้าและกรรมการบริหารพรรคแล้ว อำนาจในการตัดสินใจยุบเลิกบทบาททางการเมืองของพรรคโดยเฉพาะในส่วนของการควมรวมพรรคทั้งในลักษณะของการรวมกันเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่และการรวมพรรคการเมืองหนึ่งหรือหลายพรรคเข้าเป็นพรรคเดียวกันกับอีกพรรคการเมืองหนึ่งที่เป็นหลัก อันเป็นการแสดงเจตนา ร่วมกันของพรรคการเมืองถือได้ว่าเป็นอำนาจสำคัญอีกประการหนึ่งของสมาชิกพรรคการเมือง กฎหมายพรรคการเมืองต้องพยายามสร้างหลักการที่ทำให้การรวมพรรคมีวัตถุประสงค์ที่ไม่ขัดกับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง ต้องไม่ทำให้การรวมพรรคอยู่ในอำนาจตัดสินใจของหัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคเพียงไม่กี่คนซึ่งจะส่งผลทำให้เกิดพรรคการเมืองที่เติบโตใน

ลักษณะที่ผิดปกติด้วยการควมรวมพรรคโดยมีผลประโยชน์หรือตำแหน่งภายในพรรคหรือรัฐบาลตอบแทน จนทำให้พรรครัฐบาลมีความเข้มแข็งจนอยู่เหนืออำนาจในการตัดสินใจของสมาชิกและผู้แทน อย่างไรก็ตามกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้พรรคการเมืองที่จะควมรวมกันต้องขอความเห็นชอบจาก ที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมือง⁸⁰ อันเท่ากับเป็นการยอมรับถึงอำนาจในการตัดสินใจยุติบทบาทของพรรคการเมืองว่า อยู่ที่ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองซึ่งสมาชิกพรรคไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง การยุติบทบาทของพรรคการเมืองกลายเป็นเรื่องของกลุ่มคนไม่กี่คน สมาชิกพรรคไม่ได้มีโอกาสตัดสินใจยุติบทบาทของพรรคด้วยตนเอง สอดคล้องกับข้อบังคับพรรคบางพรรคที่กำหนดไว้ในลักษณะเดียวกัน ในขณะที่บางพรรคไม่มีการกำหนดข้อบังคับในส่วนของการควมรวมพรรคไว้แต่อย่างใด

ตาราง 26 ตารางแสดงข้อบังคับพรรคในส่วนของการควมรวมพรรค

ข้อบังคับพรรค	การควมรวมพรรค
ข้อบังคับพรรคพลังประชาชน พ.ศ.2541 (แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2550)	ไม่ได้กำหนดไว้
ข้อบังคับพรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ.2545 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 2 พ.ศ.2548)	ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารพรรคและที่ประชุมใหญ่ (ข้อ 120)
ข้อบังคับของพรรคชาติไทย พ.ศ.2541	กำหนดให้พรรคไม่มีการเลิกตัวเอง (ข้อ 72)
ข้อบังคับพรรคเพื่อแผ่นดิน พ.ศ.2550	ไม่ได้กำหนดไว้

⁸⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 100 , 101 พรรคหนึ่ง และมาตรา 103 พรรคหนึ่ง

2.2 พรรคการเมืองไม่มีหลักประชาธิปไตยแบบเสรี หรือหลักสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของสมาชิกพรรค

นอกจากการไม่มีหลักอำนาจสูงสุดเป็นของสมาชิกพรรคแล้ว ปัญหาสำคัญของระบบพรรคการเมืองไทยอีกประการหนึ่งคือ สภาพภายในพรรคการเมืองที่ขาดการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคแก่สมาชิกพรรค แม้รัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันจะมีบทบัญญัติรองรับสิทธิเสรีภาพของสมาชิกพรรค อาทิ เสรีภาพในการร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมือง กำหนดหลักไม่ตกอยู่ใต้อำนาจนิติบัญญัติของผู้แทนโดยให้ผู้แทนมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของพรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใดในการออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด⁸¹ รวมถึงการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ⁸² อันเป็นการรองรับสิทธิในการแสดงความคิดเห็นของสมาชิกและผู้แทนของพรรคและการยกเลิกหลักการห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันอันเป็นหลักการที่ทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือการตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ยังคงมีบทบัญญัติบางประการที่ทำให้พรรคการเมืองสามารถไข่มติพรรคหรือคำสั่งของหัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคครอบงำอำนาจในการตัดสินใจของสมาชิกหรือผู้แทนของพรรค อันเป็นการกระทบต่อสิทธิในการแสดงความคิดเห็น โดยเฉพาะสิทธิในการแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนเป็นส่วนรวม สมาชิกและผู้แทนของพรรคไม่มีเสรีภาพในการตัดสินใจ ไม่มีความเสมอภาคเพราะถูกให้ความสำคัญในระดับที่น้อยกว่าหัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคหรือนายทุนที่มีอิทธิพลภายในพรรค ทั้งนี้อาจพิจารณาปัญหาที่ทำให้ระบบพรรคการเมืองไทยไม่มีหลักการดังกล่าวแยกได้ดังนี้

2.2.1 การบังคับให้ผู้แทนสังกัดพรรคการเมือง

การบังคับให้ผู้แทนสังกัดพรรคถือเป็นการจำกัดเสรีภาพในการเลือกผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและเสรีภาพในการลงสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนในขณะเดียวกัน กล่าวคือในระบบประชาธิปไตย ประชาชนย่อมมีเสรีภาพในการเลือกผู้แทนไม่ว่าจะเป็นผู้แทนอิสระหรือผู้แทนที่สังกัดพรรค รัฐไม่ควรเข้าไปจำกัดเสรีภาพโดยกำหนดให้ประชาชนต้องเลือกเฉพาะผู้แทนที่สังกัดพรรค ในขณะเดียวกันในด้านผู้สมัครก็ควรมีเสรีภาพในการตัดสินใจว่าตนประสงค์จะลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองหรือจะเป็นผู้สมัครอิสระไม่สังกัดพรรค

⁸¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 126 วรรคห้า

⁸² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 162 วรรคสอง

การเมืองใด รัฐไม่ควรกำหนดให้สิทธิของผู้สมัครอิสระแตกต่างกับผู้สมัครที่สังกัดพรรค อันเป็นการทำลายหลักความเสมอภาคในประการสำคัญ นอกจากนี้การบังคับให้ผู้แทนสังกัดพรรคยังส่งผลทำให้ผู้แทนต่างยอมตนอยู่ภายใต้อาณัติของพรรคการเมืองทั้งนี้เพราะอำนาจในการคัดเลือกบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนมักอยู่ที่หัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรค ไม่ใช่สมาชิกพรรค ผู้แทนที่ถูกบังคับให้สังกัดพรรคจึงต้องยอมตนอยู่ภายใต้อาณัติของหัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคเพื่อหวังให้ส่งตนลงสมัครรับเลือกตั้ง ผู้แทนต่างไม่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยการยืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้องหรือคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชน มติพรรคหรือคำสั่งของหัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคมีสภาพบังคับเหนือเสรีภาพในการตัดสินใจของผู้แทนที่มีฐานะเป็นผู้แทนปวงชน อันเป็นการขัดกับหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทนปวงชนอย่างสิ้นเชิง

แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะกำหนดบทบัญญัติในลักษณะที่รองรับหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทน หรือหลัก Free mandate โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือความครอบงำใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทยโดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และกำหนดให้ผู้แทนมีอิสระจากมติพรรคการเมืองในการลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้กับบุคคลดำรงตำแหน่งใด การตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ⁸³ แต่ลำพังเพียงการกำหนดบทบัญญัติมาตราดังกล่าวขึ้นไว้ในรัฐธรรมนูญโดยไม่มีบทบัญญัติในส่วนอื่นรองรับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังคงมีบทบัญญัติที่บังคับให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรค⁸⁴ ย่อมทำให้หลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทนอยู่ในสภาพที่ไม่ได้รับการรองรับอย่างแท้จริง เสมือนหนึ่งไม่ได้มีการบัญญัติรองรับเอาไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด มติพรรคหรือคำสั่งของหัวหน้าและกรรมการบริหารพรรคยังคงอยู่เหนือเสรีภาพในการตัดสินใจของผู้แทนอย่างสิ้นเชิง⁸⁵

⁸³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 122,126 วรรคท้ายและ162 วรรคท้าย

⁸⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา101 (3)

⁸⁵ ในประเทศเสรีประชาธิปไตย การป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะการใช้พรรคการเมืองครอบงำผู้แทน มักใช้มาตรการใดมาตรการหนึ่งหรือทั้งสองมาตรการต่อไปควบคู่กันไปคือ การให้เสรีภาพแก่ผู้แทนในการปฏิบัติหน้าที่ตามหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทน และการไม่บังคับให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรคการเมือง แต่ประเทศไทย

2.2.2 การกำหนดให้การลาออกหรือการถูกขับออกจากพรรคมีผลทำให้สิ้นสมาชิกภาพ การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

นอกจากการบังคับให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรคการเมืองแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน⁸⁶ ยังได้รับหลักการที่เพิ่มอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดให้หัวหน้าและกรรมการบริหารพรรคด้วยการกำหนดให้ผู้แทนที่ลาออกจากพรรคการเมือง หรือพรรคการเมืองมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรค ต้องสูญเสียสมาชิกภาพนับแต่วันที่ลาออกหรือวันที่มีมติ อันถือได้ว่าเป็นการทำให้ผู้แทนต้องยอมตนอยู่ภายใต้ความครอบงำของพรรคการเมือง เพราะตนไม่สามารถลาออกจากพรรคการเมืองได้แม้ว่าจะมีความเห็นหรืออุดมการณ์ไม่ตรงกับพรรค อีกทั้งยังต้องคอยฟังและปฏิบัติตามมติพรรคอยู่ตลอดเวลาเพราะเกรงว่าตนจะถูกขับออกจากพรรค และยังเท่ากับเป็นการยอมรับให้พรรคการเมืองมีอำนาจเหนือประชาชนซึ่งเป็นผู้เลือกตั้งผู้แทนด้วยการให้พรรคการเมืองสามารถมีมติขับผู้แทนของปวงชนออกจากพรรคอันเป็นการขัดกับหลักประชาธิปไตยอย่างสิ้นเชิง ทั้งนี้แม้กฎหมายพรรคการเมืองจะกำหนดต่อไปให้ผู้แทนที่พรรคการเมืองมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรค สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ คัดค้านว่ามติดังกล่าวมีลักษณะที่ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข⁸⁷ ถ้าศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่ามติดังกล่าวมิได้มีลักษณะเช่นนั้น ให้ถือว่าสมาชิกภาพของผู้แทนสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่ถ้าวศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติดังกล่าวมีลักษณะเช่นนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นอาจเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่ด้วยการตีความของศาลรัฐธรรมนูญในคำวินิจฉัยกรณีผู้แทนของพรรคประชากรไทย ทำให้พรรคการเมืองเลือกที่จะไม่ใช้วิธีการมีมติให้ผู้แทนออกจากพรรคซึ่งจะส่งผลให้ผู้แทนที่ฝ่าฝืนมติพรรคสามารถเข้าสังกัดพรรคการเมืองอื่นได้ภายในสามสิบวันอันเป็นการเพิ่มจำนวนผู้แทนในสภาให้พรรคการเมืองฝ่ายตรงข้าม บทบัญญัติในส่วนนี้จึงแทบจะไม่มีสภาพบังคับใช้ ผู้แทนที่ประสงค์จะออกจากพรรคเมื่อเลือกใช้วิธีลาออกจากพรรคที่สังกัดไม่ได้เพราะทำให้ตนต้องเสียสมาชิกภาพการเป็นผู้แทน

ถือเป็นประเทศเดียวในโลกที่รองรับหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทน แต่กลับบังคับให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรค ทำให้เสรีภาพของผู้แทนไม่ได้รับการรองรับอย่างแท้จริง

⁸⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 106 (7)

⁸⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 65 วรรคสาม

ประกอบกับพรรคการเมืองก็เลือกใช้วิธีไม่ขับผู้แทนออกจากพรรค อันทำให้ผู้แทนไม่อาจเข้าสังกัดพรรคการเมืองอื่นได้ จึงทำให้ผู้แทนต้องยอมตนอยู่ภายใต้อำนาจของพรรคการเมืองในที่สุด

2.2.3 การกำหนดเงื่อนไขเวลาให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรคการเมือง

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแล้วจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญยังคงรองรับบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ไม่ส่งเสริมให้การย้ายพรรคของผู้แทนเกิดขึ้นได้โดยง่าย ด้วยการกำหนดระยะเวลาที่ต้องกำหนดให้มีวันเลือกตั้งทั่วไปภายใน 45 วัน นับแต่วันที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง⁸⁸ ในขณะเดียวกันก็สร้างเงื่อนไขเวลา 90 วัน⁸⁹ กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งให้ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองแต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน นับถึงวันเลือกตั้ง ทำให้นักการเมืองที่จะย้ายพรรคไม่ว่าด้วยเหตุผลใดในกรณีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปหลังอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคเดิมก่อนวันเลือกตั้งอย่างน้อย 90 วัน (หมายความว่าต้องลาออกจากพรรคการเมืองเดิมก่อนวันที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง 45 วัน ในกรณีที่มีการกำหนดวันเลือกตั้งหลังวันที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง 45 วันพอดี) เพื่อให้มีสมาชิกภาพเป็นสมาชิกพรรคใหม่ที่จะเข้าไปสังกัดครบ 90 วัน โดยทั้งนี้เมื่อลาออกสมาชิกภาพการเป็นผู้แทนก็จะสิ้นสุดลงทันที⁹⁰ จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่านอกจากไม่ได้ช่วยทำให้สภาพการย้ายพรรคของผู้แทนหมดไปแล้ว กลับยิ่งทำให้เกิดสภาพที่ผู้แทนลาออกจากพรรคการเมืองเดิมเพื่อย้ายไปสังกัดพรรคใหม่เร็วขึ้น ทั้งนี้เมื่อมีการลาออกจากพรรคย่อมส่งผลต่อการทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติของผู้แทนไม่มีประสิทธิภาพ และยังมีส่วนสำคัญที่ทำให้อำนาจของพรรคการเมืองอยู่เหนือเสรีภาพในการตัดสินใจของผู้แทนด้วยสภาพปัญหาที่คล้ายคลึงกับปัญหาเรื่องการบังคับให้ผู้แทนสังกัดพรรค ผู้แทนต้องยอมตนโดยเชื่อฟังมติพรรคหรือคำสั่งของหัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ผู้ที่มีอำนาจภายในพรรคพิจารณาส่งตนลงสมัครรับเลือกตั้งในคราวถัดไป ทั้งนี้เพราะหากพรรคไม่ส่งตนลงสมัคร ผู้แทนผู้นั้นก็จะไม่สามารถลงสมัครในนามของพรรคการเมืองอื่นได้เพราะระยะเวลาในการสังกัดพรรคไม่ครบตามกฎหมาย อีกทั้งยังทำให้ผู้แทนที่ต้องการย้ายพรรคโดยมีเหตุผลที่ดี แต่พ้นระยะเวลาที่ต้องสังกัดพรรคตามกฎหมาย ต้องจำทนสังกัดพรรคการเมืองเดิมต่อไป ทำให้ผู้แทนเหล่านี้เลือกที่จะทิ้งอุดมการณ์ความถูกต้อง และยอมตนอยู่ภายใต้อาณัติของพรรคการเมืองอย่างสิ้นเชิง

⁸⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 107

⁸⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 101(3)

⁹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 106 (7)

อย่างไรก็ตามในกรณีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุยุบสภา กฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้การย้ายพรรคของผู้แทนสามารถเกิดขึ้นได้ด้วยการกำหนดระยะเวลาที่ต้องกำหนดให้มีวันเลือกตั้งทั่วไปภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่า 45 วัน แต่ไม่เกิน 60 วันนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร⁹¹ และกำหนดเงื่อนไขในกรณีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุยุบสภาให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองแต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 30 วัน นับถึงวันเลือกตั้ง ดังนั้นหลังยุบสภา ผู้แทนที่ต้องการย้ายพรรคไม่ว่าด้วยเหตุผลโดยอ้อมสามารถย้ายไปสังกัดพรรคการเมืองใหม่ภายในระยะเวลา 30 วัน หลังวันยุบสภาสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งย่อมเป็นระยะเวลาที่พอเพียงก่อนวันเลือกตั้งทั่วไปที่อย่างน้อยต้องกำหนดให้ไม่ให้เร็วไปกว่า 45 วัน นับแต่วันที่ยุบสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ผู้แทนสามารถย้ายพรรคได้อย่างอิสระ⁹² แต่มีคำถามต่อไปว่าเหตุใดจึงต้องมีการบัญญัติบทบัญญัติดังกล่าวไว้ ทั้งที่ผลไม่แตกต่างอะไรกับการที่ไม่มีบทบัญญัติในส่วนนี้

2.2.4 การรองรับหลักการไม่ตกอยู่ใต้อาณัติของผู้แทน

นอกจากปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันรองรับหลักการไม่ตกอยู่ใต้อาณัติของผู้แทนไปพร้อมกับการมีบทบัญญัติบังคับให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรคอันทำให้ผู้แทนไม่มีอิสระในการตัดสินใจในฐานะผู้แทนปวงชนอย่างแท้จริงตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว บทบัญญัติรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับหลักการนี้ยังทำให้เกิดปัญหาการตีความว่าบทบัญญัติในส่วนที่รองรับหลักการไม่ตกอยู่ใต้อาณัติของผู้แทนตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมาตรา 122 ที่บัญญัติว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ

⁹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 108 วรรคสอง

⁹² อย่างไรก็ตามยังต้องพิจารณาเหตุผลอื่นประกอบ เห็นได้จากในช่วงเวลาหลังจากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเป็นโมฆะ ทำให้ต้องกำหนดให้มีวันเลือกตั้งใหม่ในช่วงเดือนพฤศจิกายน 2549 โดยกกต.ในขณะนั้นได้ปลดล็อก 90 วัน ให้ผู้แทนสามารถย้ายพรรคได้ แต่ปรากฏว่ามีผู้แทนย้ายพรรคในครั้งนั้นเพียง 2 คน โดยหนึ่งในสองคนยังได้ย้ายเข้าสังกัดพรรคไทยรักไทย เหตุผลที่ผู้แทนไม่ย้ายพรรคน่าจะมาจากการที่พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไทยรักไทยในขณะนั้น สามารถใช้อำนาจที่มีอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดคุมหัวหน้ากลุ่มต่างๆ ภายในพรรคภายใต้ผลประโยชน์ที่ลงตัว ทำให้หัวหน้ากลุ่มเหล่านั้นรวมทั้งสมาชิกในกลุ่มไม่กล้าย้ายพรรคเนื่องด้วยเหตุผลส่วนตัวที่อาจถูกเปิดโปงถึงพฤติกรรมเกี่ยวโยงกับผลประโยชน์ที่ตนเคยได้รับในขณะทำงานร่วมกับพรรค

มอบหมาย หรือความครอบงำใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ถือเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองเสรีภาพในการตัดสินใจของผู้แทนเป็นการทั่วไปไม่ได้เจาะจงถึงเสรีภาพในการตัดสินใจเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ บทบัญญัติในส่วนที่กำหนดให้ผู้แทนมีเสรีภาพในการตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายและการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด ยกเว้นการเลือกนายรัฐมนตรี⁹³ เป็นเพียงตัวอย่างที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น ผู้แทนจึงมีเสรีภาพในการตัดสินใจในทุกเรื่องรวมถึงเรื่องที่ไม่ได้ระบุไว้เป็นการเฉพาะเช่น เสรีภาพในการเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

หรืออาจตีความว่า บทบัญญัติในมาตรา 122 เป็นบทบัญญัติหลักที่คุ้มครองเสรีภาพในการตัดสินใจของผู้แทน ส่วนบทบัญญัติที่กำหนดเสรีภาพของผู้แทนในส่วนอื่นเป็นบทเฉพาะที่กฎหมายกำหนดในลักษณะที่อธิบายขยายความเพิ่มเติม ส่งผลทำให้ผู้แทนมีเสรีภาพในการตัดสินใจเฉพาะเรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ เรื่องใดที่ถูกกฎหมายไม่บทบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะผู้แทนย่อมไม่มีเสรีภาพในการตัดสินใจ ดังนั้นผู้แทนจึงไม่มีเสรีภาพในการเสนอร่างกฎหมายแต่อย่างใด ปัญหาในการตีความดังกล่าวอาจส่งผลกระทบทำให้เกิดปัญหากับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนตามมาหากยังไม่มีกรให้แนวทางการตีความโดยองค์กรที่มีอำนาจหรือแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้มีความชัดเจน

2.2.5 การห้ามควบรวมพรรค แม้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะแก้ไขสภาพการเติบโตของพรรคการเมืองอย่างรวดเร็วด้วยการควบรวมพรรคการเมืองหลายพรรคเข้าด้วยกันเพื่อสร้างรัฐบาลเสียงข้างมากพรรคเดียวที่มีความเข้มแข็งจนอยู่เหนือการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ ขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนที่เลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองต่างๆ เหล่านั้นเข้าไปเป็นผู้แทนของตนในสภา ด้วยการกำหนดบทบัญญัติห้ามการควบรวมพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างอายุของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งกำหนดไว้คราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง⁹⁴ ก็ตาม แต่หากพิจารณาจากสภาพการเมืองในปัจจุบันแล้วจะเห็นได้ว่า แม้กฎหมายจะมีบทบัญญัติห้ามการควบรวมพรรค แต่การที่พรรคการเมืองขนาดใหญ่มีแหล่งเงินทุนภายในและภายนอกพรรคมหาศาลสามารถใช้เงินเป็นปัจจัยสำคัญในการควบคุม

⁹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 126 วรรคท้าย, 162 วรรคท้าย และ 172 วรรคสาม

⁹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 104

สมาชิกภายในพรรค และขยายขอบเขตการควบคุมไปถึงหัวหน้า คณะกรรมการบริหาร หัวหน้ากลุ่มการเมืองที่อยู่ภายในพรรคและสมาชิกพรรคการเมืองขนาดเล็กให้ทำหน้าที่ในสภาพลดจนการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ สนองผลประโยชน์ของพรรคการเมืองฝ่ายตนในลักษณะต่างตอบแทนจนพรรคการเมืองขนาดเล็กเหล่านั้นเปรียบเสมือนถูกควมรวมอยู่ในพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ไม่มีเสรีภาพในการตัดสินใจ การดำเนินกิจกรรมของพรรคล้วนต้องอาศัยอำนาจบังคับบัญชาของหัวหน้าและกรรมการบริหารพรรคการเมืองขนาดใหญ่ จนไม่มีความจำเป็นที่ต้องควมรวมพรรคการเมืองโดยให้กฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้องในบทบัญญัติเรื่องการห้ามควมรวมพรรคการเมืองจึงไม่อาจแก้ไขปัญหาของระบบพรรคการเมืองไทยได้อย่างแท้จริง

2.3 พรรคการเมืองไม่มีหลักการปกครองโดยสมาชิกพรรคฝ่ายข้างมากที่เคารพหรือคุ้มครองสิทธิของสมาชิกพรรคฝ่ายข้างน้อย

นอกจากระบบพรรคการเมืองไทยจะไม่รองรับหลักการปกครองโดยสมาชิกพรรคฝ่ายข้างมาก อันเนื่องมาจากไม่เปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคทุกคนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดภายในพรรคอย่างแท้จริง อำนาจในการตัดสินใจภายในพรรคล้วนขึ้นอยู่กับหัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคเพียงไม่กี่คนตามที่กล่าวมาแล้ว ในส่วนของหลักการคุ้มครองสิทธิของสมาชิกพรรคฝ่ายข้างน้อย ซึ่งเป็นหลักการที่พรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตยพึงรองรับเพื่อให้สภาพภายในพรรคการเมืองไม่กลายเป็นเผด็จการเสียงข้างมากก็ยังคงถูกละเลย ทั้งนี้อาจพิจารณาปัญหาที่ระบบพรรคการเมืองไทยขาดการรองรับหลักการในส่วนนี้ได้ดังนี้

2.3.1 การไม่ให้สิทธิหรือทำให้สิทธิของสมาชิกฝ่ายข้างน้อยในการเข้าชื่อขอเปิดประชุมวิสามัญของพรรคการเมืองเป็นไปได้โดยยาก

ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองทั้งในระดับพรรคและสาขาพรรค ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของพรรคการเมืองเนื่องจากเป็นองค์กรหลักที่ดำเนินกิจการของพรรคในด้านต่างๆ โดยหลักจึงต้องมีองค์ประชุมที่ประกอบด้วยสมาชิกพรรคทุกคนหรือสมาชิกพรรคในจำนวนที่มากพอสมควรและมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของสมาชิกพรรคหรือการเลือกตั้งโดยอ้อมของสมาชิกพรรคในระดับต่างๆ เมื่อพิจารณาต่อไปถึงการดำเนินงานภายในที่ประชุม พรรคการเมืองต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่ของพรรคหรือสาขาพรรคเพื่อดำเนินกิจการตามที่กฎหมายพรรคการเมืองกำหนดอย่างสม่ำเสมอเพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคได้มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการร่วมกับพรรค

การเมืองอย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตามหากพิจารณารัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันเห็นได้ว่า ระบบพรรคการเมืองไทยกลับไม่เปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมร่วมกับพรรคกล่าวคือ มีการกำหนดให้พรรคการเมืองต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่สามัญของพรรคอย่างน้อยเพียงปีละหนึ่งครั้ง⁹⁵ กำหนดให้คณะกรรมการสาขาพรรคต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่สาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ก่อนการประชุมใหญ่ประจำปีของพรรคการเมือง⁹⁶ ซึ่งนับว่าไม่เพียงพอต่อการให้โอกาสสมาชิกพรรคได้มีส่วนดำเนินกิจกรรมร่วมกับพรรค ตลอดจนชี้แจงปัญหาหรือความต้องการให้พรรคหรือกรรมการบริหารพรรค สาขาพรรคหรือกรรมการสาขาพรรครับทราบ อีกทั้งยังเป็นการกำหนดจำนวนครั้งในการจัดประชุมที่น้อยมากหากเทียบกับกิจกรรมของพรรคหรือสาขาพรรคที่ต้องอาศัยการตัดสินใจร่วมกันระหว่างสมาชิกกับผู้บริหารพรรคผ่านที่ประชุมใหญ่ของพรรคและสาขาพรรค

นอกจากนี้ในส่วนของการประชุมใหญ่สามัญของพรรคซึ่งเป็นการประชุม นอกเหนือไปจากการประชุมใหญ่สามัญในกรณีปกติ กฎหมายพรรคการเมืองยังได้กำหนดผู้เข้าชื่อขอเปิดประชุมใหญ่สามัญในจำนวนที่มากเกินไปโดยกำหนดให้สมาชิกซึ่งเป็นผู้แทนจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกซึ่งเป็นผู้แทน กรรมการบริหารพรรคจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการบริหารพรรค หรือสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ หรือไม่น้อยกว่าสองพันคน แล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่ากันเป็นผู้มีสิทธิเข้าชื่อกันให้จัดให้มีการประชุมใหญ่สามัญของพรรคการเมือง⁹⁷ จนทำให้การขอเปิดประชุมเป็นเรื่องยากจนแทบจะไม่เคยเกิดขึ้น โดยเฉพาะในส่วนของการประชุมใหญ่สามัญของสาขาพรรค บทบัญญัติในกฎหมายพรรคการเมืองยังกำหนดแต่เพียงให้คณะกรรมการสาขาพรรคเป็นผู้จัดให้มีการประชุมใหญ่สามัญของสาขาพรรคเพื่อให้ความเห็นชอบในการเสนอชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับการพิจารณาให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนของพรรค โดยไม่ได้กำหนดให้สิทธิสมาชิกภายในสาขาพรรคมีสิทธิเข้าชื่อเพื่อขอให้เปิดประชุมวิสามัญของสาขาพรรคแต่อย่างใด นอกจากนี้หากพิจารณาจากข้อบังคับพรรคของแต่ละพรรคจะเห็นได้ว่า การร้องขอจากสมาชิกพรรคให้เปิดประชุมวิสามัญของพรรคแทบจะไม่มีการกำหนดไว้ในข้อบังคับพรรค ถึงแม้มีการกำหนดเช่นกรณี

⁹⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 28
วรรคหนึ่ง

⁹⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 37

⁹⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 30

ของพรรคเพื่อแผ่นดิน ก็กำหนดจำนวนสมาชิกพรรคที่ขอเข้าชื่อในจำนวนที่มากเกินไปจนทำให้การขอเปิดประชุมวิสามัญของพรรคและสาขาพรรคแต่ละครั้งทำได้ยากจนแทบจะไม่เกิดขึ้น

ตาราง 27 ตารางแสดงข้อบังคับพรรคในส่วนของผู้ขอเปิดประชุมใหญ่
วิสามัญของพรรคและสาขาพรรค

ข้อบังคับพรรค	การขอเปิดประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคการเมือง	การขอเปิดประชุมใหญ่วิสามัญของสาขาพรรคการเมือง
ข้อบังคับพรรคพลังประชาชน พ.ศ. 2541 (แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2550)	- คณะกรรมการบริหารพรรค - กรรมการบริหารพรรคจำนวนไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนคณะกรรมการบริหารพรรคเท่าที่มีอยู่ในขณะนั้นเข้าชื่อร้องขอเป็นหนังสือต่อหัวหน้าพรรค (ข้อ 31)	- คณะกรรมการสาขาพรรค - กรรมการสาขาพรรคจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคณะกรรมการสาขาพรรคเท่าที่มีอยู่ในขณะนั้นเข้าชื่อร้องขอเป็นหนังสือประธานสาขาพรรค (ข้อ 42)
ข้อบังคับพรรคประชาธิปไตย พ.ศ. 2545 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 2 พ.ศ.2548)	- คณะกรรมการบริหารพรรค - ประธานสาขาพรรคโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสาขาพรรคจำนวนหนึ่งในสามของจำนวนสาขาพรรคทั้งหมดและกรรมการบริหารพรรคจำนวนหนึ่งในสามของจำนวนทั้งหมดรวมกัน (ข้อ 71(2))	- คณะกรรมการสาขาพรรค - สมาชิกของสาขาพรรคจำนวนไม่น้อยกว่าห้าสิบคนลงชื่อร้องขอ (ข้อ 67(2))
ข้อ บ ั ง ค ั บ ข อ ง พรรคชาติไทย พ.ศ.2541	- หัวหน้าพรรค - คณะกรรมการบริหารพรรค - สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่ทั้งหมดของพรรค (ข้อ 48)	อนุโลมเช่นเดียวกับกรณีที่ประชุมใหญ่วิสามัญของพรรค (ข้อ 37 ประกอบข้อ 48)
ข้อบังคับพรรคเพื่อแผ่นดิน พ.ศ. 2550	- คณะกรรมการบริหารพรรค - ส ม า ช อ ก พ ร ร ค ช ึ่ง เ ป ็น	- ประธานสาขาพรรค - กรรมการสาขาพรรคจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสาขาพรรค

	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร - กรรมการบริหารพรรคจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการบริหารพรรคทั้งหมด - สมาชิกพรรคจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกพรรคทั้งหมดเท่าที่มีอยู่หรือไม่น้อยกว่าสองพันคนแล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่ากันทำหนังสือแจ้งต่อหัวหน้าพรรค (ข้อ 46)	น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการสาขาพรรคเท่าที่มีอยู่ในขณะนั้นเข้าชื่อร้องขอเป็นหนังสือต่อประธานสาขาพรรค (ข้อ 56)
--	--	--

2.3.2 การกำหนดจำนวนสมาชิกฝ่ายข้างน้อยในการใช้สิทธิเข้าชื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกขัดหรือแย้งกับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองในจำนวนที่มากเกินไป

บทบัญญัติในกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้สิทธิสมาชิกฝ่ายข้างน้อยกล่าวคือ สมาชิกซึ่งเป็นผู้แทนจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกซึ่งเป็นผู้แทนกรรมการบริหารพรรคจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการบริหารพรรค หรือสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน ที่เห็นวามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญหรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับพรรคการเมืองมีลักษณะดังกล่าว ให้มติหรือข้อบังคับดังกล่าวนั้นเป็นอันยกเลิกไป⁹⁸ ซึ่งเป็นการกำหนดบทบัญญัติที่ทำให้การเข้าชื่อของสมาชิกฝ่ายข้างน้อยในการร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยทำได้ยากยิ่งด้วยกำหนดจำนวนสมาชิกที่เข้าชื่อไว้มากเกินไป ทั้งนี้มติหรือข้อบังคับพรรคการเมืองที่ขัดกับหลักประชาธิปไตยเป็นสิ่งที่ไม่พึงเกิดขึ้นใน

⁹⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 33

ระบบพรรคการเมือง ดังนั้นสมาชิกพรรคเพียงคนเดียวย่อมมีสิทธิในการร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเพื่อให้มติหรือข้อบังคับพรรคดังกล่าวเป็นอันยกเลิกไปหรือมีผลเป็นโมฆะได้ อย่างไรก็ตามหากพิจารณาบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกลับเห็นได้ว่ามีข้อแตกต่างในส่วนของสมาชิกฝ่ายข้างน้อยที่เป็นผู้แทนเนื่องจากรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติ⁹⁹ให้สิทธิผู้แทนแม้เพียงคนเดียวก็สามารถอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยในลักษณะดังกล่าวได้ ดังนั้นบทบัญญัติในกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันเฉพาะในส่วนสิทธิของผู้แทนจึงต้องบังคับตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่า อย่างไรก็ตามในส่วนของการจัดการบริหารพรรค และสมาชิกพรรคในการเข้าชื่อยังคงเป็นปัญหาที่พึงได้รับการแก้ไขต่อไป เพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติครอบคลุมถึง

2.4 ระบบการเลือกตั้งที่ยังคงส่งเสริมให้เกิดพรรคการเมืองขนาดใหญ่

ตาราง 28 ตารางเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนกับแบบเสียงข้างมากในส่วนที่เกี่ยวกับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง

ระบบเสียงข้างมาก	ระบบสัดส่วน
ทำให้ระบบพรรคการเมืองมีแนวโน้มเป็นระบบที่มีการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองขนาดใหญ่เพียงสองพรรค และอาจมีแนวโน้มเป็นพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวที่ได้เสียงข้างมากจนมีลักษณะเป็นเผด็จการทางรัฐสภา พรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็กไม่มีโอกาสเกิดขึ้นหรือดำรงอยู่ได้ในระบบพรรคการเมือง	เป็นระบบเลือกตั้งที่นำไปสู่การมีพรรคการเมืองหลายพรรคในสภา ทำให้พรรคการเมืองขนาดกลางและเล็กสามารถเกิดขึ้นและดำรงอยู่ได้ในระบบพรรคการเมือง
มีความเป็นประชาธิปไตยน้อย เพราะหากนำคะแนนของผู้สมัครที่ไม่ได้รับเลือกตั้งทั้งหมดมารวมกันอาจเป็นคะแนนที่มากกว่าคะแนนของผู้ได้รับเลือกตั้ง	มีความเป็นประชาธิปไตย เพราะผู้ที่ได้รับเลือกตั้งของแต่ละพรรคการเมืองจะเฉลี่ยกันตามอัตราส่วนของคะแนน
ผู้แทนจากระบบนี้มักทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนน้อย	ผู้แทนถือได้ว่าเป็นตัวแทนของประชาชนทั่วประเทศจึงมักทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม
เป็นระบบเลือกตั้งที่เน้นความสำคัญของตัวบุคคล	เป็นระบบเลือกตั้งที่เน้นความสำคัญของพรรค และ

⁹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 106(7)

มากกว่าความสำคัญของพรรค และนโยบายพรรค	นโยบายพรรคมากกว่าตัวบุคคล
ผู้แทนจากระบบนี้มักไม่มีระเบียบวินัย ไม่สนใจและเคารพเชื้อพึงพรรค เพราะถือว่าตนได้รับเลือกตั้งมาจากความสามารถส่วนตัว มีการย้ายพรรคไปสังกัดพรรคอื่นบ่อยครั้ง	เนื่องด้วยผู้แทนจากระบบนี้มาจากการที่ประชาชนเลือกพรรค ผู้แทนจึงเคารพและเชื้อพึงพรรคและมักเป็นผู้แทนที่มีระเบียบวินัย

ด้วยเหตุระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เป็นระบบที่ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มีผู้แทนเกินกว่าสัดส่วนคะแนนที่พึงได้รับเพียงสองพรรค คะแนนของพรรคขนาดกลางและเล็กไม่ได้ถูกนำมาพิจารณาถึง ผู้สมัครต้องพยายามเข้าสังกัดพรรคการเมืองขนาดใหญ่เพื่อให้มีโอกาสได้รับเลือกตั้ง เมื่อเข้าสังกัดแล้วต้องยอมตนอยู่ใต้อำนาจของหัวหน้ากลุ่มภายในพรรคภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของหัวหน้าและกรรมการบริหารพรรคซึ่งรวมศูนย์อำนาจบริหารอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดจนมีอำนาจเหนือการตัดสินใจของผู้แทน ทำให้อำนาจสูงสุดภายในพรรคไม่ได้อยู่ที่สมาชิกพรรค และสมาชิกพรรคไม่มีสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามหลักประชาธิปไตยอย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งฉบับปัจจุบันจึงได้พยายามวางระบบการเลือกตั้งใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาของระบบพรรคการเมือง แต่เป็นที่เห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวกลับแก้ไขปัญหามาไม่ตรงสาเหตุ โดยในส่วนของการเลือกตั้งระบบเสียงข้างมากซึ่งนับเป็นปัญหาหลักของระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิมกลับมีเพียงการเปลี่ยนแปลงจากระบบแบ่งเขตคนเดียว กลับไปใช้รูปแบบของระบบเลือกตั้งก่อนการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 คือระบบแบ่งเขตหลายคน ซึ่งไม่ได้ช่วยทำให้ปัญหาของระบบพรรคการเมืองลดลง ตรงกันข้ามกลับสร้างความไม่เสมอภาคให้แก่ประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งซึ่งในแต่ละเขตเลือกตั้งอาจมีสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครไม่เท่าเทียมกันอันเป็นการขัดกับหลักการเลือกตั้งด้วยความเสมอภาค¹⁰⁰ที่กำหนดให้บุคคลมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งคนละหนึ่งเสียงและคะแนนทุกคะแนนเสียงมีน้ำหนักเท่ากัน (Equal right & Equal vote)

สำหรับการเลือกตั้งระบบสัดส่วน อันเป็นระบบเลือกตั้งที่นำไปสู่การมีพรรคการเมืองหลายพรรคในสภา พรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็กมีโอกาสเติบโตและดำรงอยู่ได้ในระบบพรรคการเมืองเพราะคะแนนเสียงของพรรคทุกคะแนนในระบบนี้จักถูกนำมาพิจารณาถึง

¹⁰⁰ เชาวนะ ไตรมาศ , “การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, ฉบับที่ 4, ปีที่ 4, น.52 (เมษายน, 2544) และถาวร เกียรติพิภพ, “ปัญหากฎหมายเลือกตั้ง” บทบัญญัติ, เล่มที่ 43, ตอนที่ 2, น.19 (มิถุนายน, 2530)

เป็นผู้แทนที่สะท้อนสภาพความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชนได้ตรงต่อความเป็นจริง และไม่ใช้ระบบเลือกตั้งที่สร้างปัญหาตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิม กลับถูกรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งฉบับปัจจุบันลดสัดส่วนของผู้แทนจากเดิมที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า 100 คน เหลือเพียง 80 คน อันแสดงให้เห็นถึงความไม่เข้าใจในระบบเลือกตั้งที่จะนำมาใช้ในการแก้ปัญหาของระบบพรรคการเมืองอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตามระบบเลือกตั้งปัจจุบันยังนับว่ามีส่วนดีอยู่บ้างในส่วนของ การตัดเงื่อนไข 5% ในการคำนวณสัดส่วนจำนวนผู้แทนในระบบสัดส่วนออก ทำให้พรรคการเมืองขนาดกลางและเล็กสามารถมีสถานะและดำรงอยู่ได้ในระบบพรรคการเมืองไทย