

บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

หากพรรคการเมืองนำเอาหลักการในการขับเคลื่อนการบริหารงานของรัฐที่มุ่งไปสู่ธรรมาภิบาลหรือการปกครองที่ดี (Good Governance) ที่ประกอบไปด้วยหลัก 5 ประการอันได้แก่ หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความสุจริต หลักความรับผิดชอบ และหลักความชอบด้วยกฎหมายมาปรับใช้ภายในองค์กรของพรรคเพื่อให้มีหลักการปกครองพรรคการเมืองที่ดีแล้ว หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองย่อมมีสภาพเป็นหลักการดังกล่าว และเป็นหลักการที่พรรคการเมืองพึงรองรับมาปรับใช้ให้ภายในองค์กรมีการสร้างฐานสนับสนุนจากสมาชิกพรรคที่มีคุณภาพ มีความศรัทธาในแนวทางการบริหารหรือแนวนโยบายของพรรคอย่างแท้จริง มีการส่งเสริมให้สมาชิกพรรคเข้ามามีส่วนร่วมในทุกระดับตั้งแต่การริเริ่ม การดำเนินการ การตัดสินใจในเรื่องสำคัญ การตรวจสอบรวมถึงการเข้าชื่อถอดถอน มีการสร้างเครือข่ายขยายฐานสนับสนุนไปสู่สมาชิกพรรคในระดับท้องถิ่นด้วยการจัดตั้งสาขาพรรคในจำนวนที่เหมาะสมและเป็นสาขาพรรคอย่างแท้จริงโดยใช้จำนวนสมาชิกเป็นเกณฑ์ในการจัดตั้งเพื่อให้ประชาชนในระดับท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินกิจกรรมกับพรรคการเมืองที่สามารถนำพาเจตนารมณ์ของประชาชนไปสร้างให้เป็นรูปธรรม ให้โอกาสสมาชิกพรรคในท้องถิ่นที่อยู่ในเขตสาขาพรรคมีโอกาสคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค มีโครงสร้างการบริหารและการจัดองค์กรภายในพรรคที่ไม่รวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจ อาทิ การเลือกตั้งหัวหน้าพรรค คณะกรรมการบริหารทั้งในระดับพรรคและสาขาพรรค ตลอดจนผู้แทนของสมาชิกพรรคในที่ประชุมใหญ่ของพรรค การแก้ไขเพิ่มเติมแนวนโยบาย ข้อบังคับพรรค การยุบและการควบรวมพรรคไว้ที่ส่วนกลางอันเป็นลักษณะโครงสร้างแบบ Top – Down แต่ควรให้สมาชิกพรรคเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการเหล่านี้ โดยเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคใช้อำนาจโดยตรงหรืออย่างน้อยต้องให้สมาชิกพรรคในระดับล่างได้มีโอกาสใช้อำนาจโดยอ้อมในการเลือกผู้แทนหรือดำเนินกิจกรรมของพรรคเป็นลำดับขั้นขึ้นมาจนถึงสมาชิกพรรคในระดับบน โดยการเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยลับ เพื่อให้สมาชิกพรรคสามารถตัดสินใจได้อย่างเสรี ทั้งนี้เพื่อให้โครงสร้างของพรรคเป็นโครงสร้างแบบ Bottom – Up ที่พรรคการเมือง

เป็นพรรคของสมาชิกพรรคทุกคนอย่างแท้จริง สมาชิกพรรคในจำนวนที่เหมาะสมไม่มากเกินไป ต้องสามารถเข้าชื่อเพื่อขอให้พรรคการเมืองเปิดประชุมวิสามัญของพรรคเพื่อรับฟังปัญหาของ สมาชิกพรรคฝ่ายข้างน้อย หรือให้ออกาสสมาชิกพรรคฝ่ายข้างน้อยได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมกับพรรคในเรื่องสำคัญ อำนาจในการตัดสินใจของสมาชิกและผู้แทนของพรรคต้องไม่อยู่ ภายใต้อาณัติผูกพันของมติพรรคหรือคำสั่งของหัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรค พรรคการเมือง ต้องรองรับหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทนควบคู่ไปกับการไม่บังคับให้ผู้แทนต้อง สั่งกักพรรคเพื่อลดทอนอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของผู้บริหารพรรค ผู้บริหารพรรคต้องมีวาระในการ ดำรงตำแหน่งที่แน่นอนเพื่อไม่ให้เกิดสภาพที่ยึดติดอยู่กับอำนาจ ในด้านการเงินพรรคการเมือง ต้องพยายามลดอิทธิพลของกลุ่มทุนที่มีบทบาทภายในพรรค และทำให้พรรคสร้างฐานของพรรค ให้มาจากสมาชิกพรรคอย่างแท้จริง มีการให้ประชาชนและสมาชิกพรรคเข้าไปตรวจสอบ มีการ เปิดเผยที่มาของรายได้และรายจ่ายของพรรคการเมืองต่อภาคสาธารณะอันจะทำให้ระบบพรรค การเมืองสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยภายในพรรค เป็นพรรคของมวลชน มีประชาชนและ สมาชิกพรรคเป็นเจ้าของ ไม่ใช่พรรคของผู้บริหารพรรค มีการรองรับสิทธิเสรีภาพและความเสมอ ภาคของสมาชิกพรรคและเป็นการปกครองโดยเสียงข้างมากที่คุ้มครองสมาชิกพรรคฝ่ายข้างน้อย ทำให้ระบบพรรคการเมืองสอดคล้องกับระบอบการปกครองของประเทศ สภาพของหลัก ประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นภายในระบบพรรคการเมืองได้อย่างแท้จริงและมั่นคงตลอดไป

2. ข้อเสนอแนะ

ทั้งนี้หากพิจารณาถึงแนวทาง หรือมาตรการขั้นต่ำ ที่แต่ละพรรคการเมืองต้องพยายาม ดำเนินการเพื่อให้พรรคการเมืองสามารถรองรับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองโดย กำหนดเป็นกลไกทางกฎหมายได้อย่างสมบูรณ์แล้ว สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

2.1 ยกเลิกหลักเกณฑ์ที่บังคับให้ผู้แทนต้องสั่งกักพรรคควบคู่ไปกับการกำหนด หลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทนให้กับผู้แทน

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ช่วยลดสภาพที่หัวหน้าหรือกรรมการบริหาร พรรคมีอำนาจเหนือการตัดสินใจของผู้แทนอย่างน้อยหนึ่งประการด้วยการยกเลิกบทบัญญัติที่ ห้ามผู้แทนเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันซึ่งเคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า ทั้งนี้

เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยขาดการเชื่อมโยงระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ขัดต่อการปกครองในระบอบรัฐสภาที่ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนสามารถเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามอำนาจได้โดยไม่มีบทบัญญัติห้ามและยังส่งผลในทางปฏิบัติให้เกิดสภาพที่รัฐมนตรีไม่ให้ความสำคัญกับอำนาจนิติบัญญัติ ไม่สนใจเข้าร่วมประชุมสภาเพื่อพิจารณาร่างกฎหมาย ไม่เข้าตอบข้อซักถามของผู้แทนหรือมีการมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการที่ไม่ได้รับผิดชอบงานในส่วนที่มีการตั้งกระทู้ถามเป็นผู้มาตอบกระทู้แทน¹ ทำให้ผู้แทนไม่อาจส่งต่อความเดือดร้อนของประชาชนไปยังฝ่ายบริหารได้โดยตรง เจตนารมณ์ที่ไม่ต้องการให้เกิด Conflict of Interest คือไม่ต้องการให้ผู้ถูกตรวจสอบกับผู้ตรวจสอบเป็นบุคคลเดียวกันจึงเป็นเพียงเจตนารมณ์ นอกจากนี้ยังทำให้เกิดสภาพที่รัฐมนตรีที่พ้นจากสถานะความเป็นผู้แทนไปเป็นรัฐมนตรีจะพยายามทุกวิถีทางเพื่อรักษาตำแหน่งของตนเอาไว้รวมถึงการยอมตนอยู่ภายใต้อำนาจของนายกรัฐมนตรีผู้มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ดังนั้นการที่กฎหมายกำหนดให้การถูกปรับออกจากตำแหน่งรัฐมนตรียังมีสถานะภาพของความเป็นผู้แทนมารองรับ อิสระในการตัดสินใจบนความถูกต้องของรัฐมนตรีจึงยังคงมีอยู่ในระดับหนึ่ง อำนาจผู้นำพรรค ผู้นำรัฐบาลจะไม่เด็ดขาดจนกลายเป็นเผด็จการทางความคิดลงมือดองดองดังเช่นที่เคยเป็นมา อิสระทางความคิดของรัฐมนตรีที่มีสถานะเป็นสมาชิกพรรคจะไม่ถูกรวบงำ การบริหารประเทศจะไม่กลายเป็นรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี อันเป็นสภาพที่ขัดกับหลักประชาธิปไตยอย่างชัดเจน

นอกจากการยกเลิกหลักการดังกล่าวแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้คืนหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทนอันเป็นหลักการทั่วไปที่คุ้มครองผู้แทนไม่ให้ตกอยู่ภายใต้อาณัติของพรรคการเมืองหรือผู้บริหารพรรค อย่างไรก็ตามผู้จัดทำเห็นควรให้มีการกำหนดบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญในส่วนที่ต้องการให้ผู้แทนต้องทำตามมติพรรคให้ชัดเจนเพื่อให้เป็นข้อยกเว้นของบทบัญญัติที่รองรับหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทนควบคู่ไปกับการทำให้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตรา 122 เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองเสรีภาพในการตัดสินใจของผู้แทนเป็นหลัก

¹ ในเรื่องดังกล่าว ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 162 วรรคแรก กำหนดให้ในกรณีที่มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเพื่อตั้งกระทู้ถามในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ ให้เป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นต้องเข้าร่วมประชุมเพื่อชี้แจงหรือตอบกระทู้ถามในเรื่องนั้นด้วยตนเอง อันเป็นบทบังคับให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องทำหน้าที่ในส่วนนี้ อย่างไรก็ตามบทบัญญัติดังกล่าวมีข้อยกเว้นไว้ว่า ในกรณีที่มิเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีอาจไม่ต้องเข้าร่วมประชุมด้วยตนเอง ซึ่งอาจทำให้เกิดสภาพการใช้ข้อยกเว้นดังกล่าวเพื่อหลีกเลี่ยงการเข้าชี้แจงหรือตอบกระทู้ถามได้เช่นเดิม

ทั่วไป เพื่อให้ทำให้การลงคะแนนหรือเห็นชอบในการดำเนินการภายในพรรคของผู้แทนมีอิสระและไม่ถูกผูกมัดโดยมติพรรคในทุกกรณีรวมไปถึงการเสนอร่างกฎหมายและการให้ความเห็นชอบในการออกเสียงเลือกนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้ยังเห็นควรให้ตัดบทบัญญัติที่ทำให้เกิดการตีความว่าผู้แทนมีเสรีภาพเท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้อาทิมาตรา 126 วรรคท้ายหรือมาตรา 162 วรรคท้ายเพื่อแก้ปัญหาอันเกิดจากการตีความในส่วนนี้ พรรคการเมืองต้องทำให้มติดีพรรคที่ไม่สอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมไม่ได้รับความคุ้มครองให้อยู่เหนือความเป็นผู้แทนของปวงชน ด้วยการกำหนดให้อาณัติหรือการมอบหมายใดๆ ของพรรคการเมืองให้ผู้แทนปฏิบัติต้องตีความไปในทางที่ไม่มีผลผูกพันผู้แทน² ประการสำคัญที่สุดพรรคการเมืองต้องไม่ทำให้หลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทนขัดกับหลักการปกครองที่มีพรรคการเมือง เนื่องจากการตัดสินใจในทางปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพมักเกิดขึ้นจากการร่วมกันทำงานภายในพรรคการเมือง ผู้จัดทำจึงต้องการให้หลักการนี้เป็นเพียงการกำหนดสถานะทางกฎหมายของผู้แทนไว้เป็นการทั่วไป สมาชิกที่ต้องการไต่เต้าทางการเมืองเพื่อเป็นนักการเมืองอาชีพย่อมต้องมีความผูกพันทางการเมืองตามความเป็นจริงต่อพรรคการเมืองที่ตนสังกัด หากพรรคการเมืองมีการพัฒนาโครงสร้างพรรคตลอดจนมติข้อบังคับพรรคที่เป็นไปโดยถูกต้องตามหลักประชาธิปไตยทุกประการแล้ว ความจำเป็นที่ต้องฝ่าฝืนมติพรรคย่อมไม่มีทางเกิดขึ้นกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์แบบแยกชั่วคราวระหว่างพรรคการเมืองกับเสรีภาพในการตัดสินใจของผู้แทนจะเกิดขึ้นต่อเมื่อพรรคการเมืองดำเนินการหรือมีมติไปในลักษณะที่ขัดต่อหลักประชาธิปไตยอย่างสิ้นเชิง ซึ่งในสภาพเช่นนั้นเสรีภาพในการตัดสินใจของผู้แทนย่อมเป็นสิ่งที่จำเป็น ในระบบพรรคการเมืองเยอรมันเชื่อว่า เมื่อนักการเมืองอาชีพมีความผูกพันทางการเมืองตามความเป็นจริงต่อพรรคการเมืองที่ตนสังกัดแล้ว ความผูกพันดังกล่าวจะมีความเข้มข้น จนไม่มีความจำเป็นใดที่จะต้องกำหนดเป็นข้อผูกพันทางกฎหมาย มิฉะนั้นแล้วกลุ่มของผู้ที่กุมอำนาจที่แท้จริงภายในพรรคซึ่งมีอำนาจมากอยู่แล้วก็จะมีอำนาจเพิ่มมากขึ้นหากผู้แทนแต่ละคนไร้ซึ่งเสรีภาพที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมายที่มีสถานะสูงสุด

อย่างไรก็ตามแม้จะมีการคืนหลักการดังกล่าว แต่ในทางตรงกันข้ามรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันกลับยังคงกำหนดให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรคการเมือง³ อันทำให้เสรีภาพในการตัดสินใจของผู้แทนไม่ได้รับการรองรับอย่างแท้จริง การคืนหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทนจึงแทบไม่มีความหมายเสมือนหนึ่งไม่ได้มีการคืนหลักการดังกล่าว ในเรื่องนี้ผู้จัดทำเห็นควรให้ยกเลิกบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนของการบังคับให้ผู้แทนสังกัดพรรค

² หรืออาจมีผลเป็นโมฆะและไม่อาจอนุญาตให้มีได้ เช่นในประเทศฝรั่งเศส

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

เพื่อเป็นการไม่บังคับให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรคเช่นเดียวกับประเทศเสรีประชาธิปไตยทุกประเทศในโลกที่ไม่มีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้เพราะโดยหลักการแล้วในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนพรรคการเมืองถือเป็นสถาบันสำคัญที่สร้างเจตนารมณ์ทางการเมือง แต่หาใช่เป็นสถาบันที่ผูกขาดการสร้างเจตนารมณ์ทางการเมือง การบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคจึงทำให้ระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนกลายเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยพรรคการเมืองที่ถูกผูกขาดโดยพรรคการเมือง ผู้แทนที่สังกัดพรรคกลายเป็นผู้แทนที่ถูกครอบงำโดยพรรคการเมือง ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของพรรคการเมืองแทนที่จะทำเพื่อประโยชน์ของประชาชน การเลือกผู้แทนควรปล่อยให้เป็นเรื่องของแนวคิดและอุดมการณ์ที่ตรงกันของผู้เลือกและผู้สมัครไม่ควรเกิดขึ้นจากการบังคับ ระบบการเลือกตั้งต้องเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งโดยอิสระไม่จำเป็นต้องสังกัดพรรคการเมือง ทั้งนี้ประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินใจว่าควรเลือกผู้สมัครที่สังกัดพรรคหรือผู้สมัครอิสระด้วยวิจารณญาณของตนเองโดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพ ประกอบกับโดยสภาพการเมืองในปัจจุบันประชาชนมักเลือกพรรคการเมืองมากกว่าตัวบุคคล การเข้าไปในสภาของผู้สมัครอิสระคงมีโอกาสเป็นไปได้ยาก ผู้สมัครอิสระที่มีความโดดเด่นจริงๆ เท่านั้นจึงจะได้รับการเลือกตั้งและแม้ได้รับเลือกเข้าไปผู้แทนประเภทนี้ก็คงไม่สามารถสร้างบทบาทหรือผลักดันผลงานให้เป็นรูปธรรมได้มากนัก อาจได้รับความสนใจจากประชาชนในช่วงแรกแต่ด้วยข้อจำกัดต่างๆ ผู้แทนประเภทนี้จะลดจำนวนลงเรื่อยๆ เพราะประชาชนจะเล็งเห็นถึงประโยชน์ในการเลือกผู้แทนที่สังกัดพรรคว่าสามารถทำประโยชน์ให้กับตนเองได้มากกว่า ดังนั้นจึงควรปล่อยให้กระบวนการเหล่านี้เป็นกลไกกำหนดทิศทางของระบบด้วยตัวของมันเอง สภาพการณ์ดังกล่าวเป็นสภาพที่เกิดขึ้นแล้วในประเทศที่ระบบพรรคการเมืองมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเช่นประเทศเยอรมัน หลังปี ค.ศ. 1949 เป็นต้นมาที่ไม่มีผู้สมัครอิสระได้รับเลือกเข้าสู่สภา ผู้แทนทั้งหมดล้วนต้องอาศัยพรรคการเมือง

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ในระบอบประชาธิปไตยการทำให้ผู้แทนไม่ต้องสังกัดพรรคไม่ได้เป็นการส่งเสริมให้ผู้แทนอิสระได้รับการเลือกตั้ง แต่จะเป็นมาตรการสำคัญในการทำให้ผู้แทนไม่ถูกครอบงำโดยพรรคการเมือง เป็นการเปิดโอกาสให้นักการเมืองหน้าใหม่ที่ไม่อาจหาพรรคสังกัดได้เนื่องจากพรรคการเมืองส่วนใหญ่มีผู้สมัครหน้าเก่าครองพื้นที่มานาน หรือนักการเมืองที่ไม่ชื่นชอบหรือศรัทธาในนโยบายของพรรคการเมืองใดที่มีอยู่เลยได้มีโอกาสแสดงถึงนโยบายหรืออุดมการณ์ของตนให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้พิจารณา อันเป็นการสร้างหลักความเสมอภาคระหว่างผู้สมัครที่ไม่สังกัดพรรคกับผู้สมัครที่สังกัดพรรคให้เกิดขึ้น

สำหรับในส่วนของการกำหนดให้การลาออกและการถูกพรรคมีมติให้ขับออกจากพรรค มีผลทำให้ผู้แทนสูญเสียสมาชิกภาพความเป็นผู้แทนอันเป็นบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันรองรับจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า ผู้จัดทำเห็นควรให้มีการยกเลิกหลักการในส่วนที่บังคับให้ผู้แทนที่ลาออกจากพรรคสูญเสียสมาชิกภาพความเป็นผู้แทน เพื่อเป็นการลดอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดที่หัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคมีอำนาจเหนืออิสระในการตัดสินใจของผู้แทน ทำให้ผู้แทนที่ประสงค์จะลาออกจากพรรคสามารถมีสถานะความเป็นผู้แทนต่อไป ไม่จำเป็นต้องจำทนต่อมติพรรคหรือคำสั่งของหัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคที่ไม่เป็นธรรมบางประการภายในพรรคที่ตนสังกัดอยู่เดิมถึงขนาดต้องแลกอุดมการณ์ความถูกต้องจำยอมสังกัดพรรคต่อไป เพราะหากตนทนไม่ได้ยอมลาออกจากพรรคจะทำให้สมาชิกภาพของตนสิ้นสุดลงทันที แต่ในส่วนของการถูกพรรคมีมติให้ขับออกจากพรรค ผู้จัดทำเห็นว่า ควรคงบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวต่อไป แต่เปลี่ยนผลบางประการกล่าวคือ กำหนดให้การถูกขับออกจากพรรคอาจมีผลทำให้ผู้แทนของพรรคผู้นั้นพ้นจากสถานะความเป็นสมาชิกพรรคหรือตำแหน่งต่างๆ ภายในพรรค แต่ไม่มีผลทำให้ผู้แทนผู้นั้นพ้นจากสมาชิกภาพความเป็นผู้แทนไปด้วยแต่อย่างใด ทั้งนี้เพื่อเป็นการทำให้ผู้แทนมีอิสระในการตัดสินใจปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยไม่ถูกมติพรรคหรือคำสั่งของหัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคที่ไม่เป็นธรรมมาครอบงำหรือมีผลเหนืออำนาจในการตัดสินใจของตน เพราะเกรงว่าหากตนฝ่าฝืนย่อมมีผลทำให้พรรคมีมติขับตนออกจากพรรค อันจะทำให้สถานภาพความเป็นผู้แทนสิ้นสุดลงทันทีนับแต่วันที่พรรคมีมติ ในขณะที่เดียวกันการที่ยังคงกำหนดให้พรรคยังสามารถใช้มติขับผู้แทนออกจากพรรคโดยทำให้ผู้แทนผู้นั้นพ้นสภาพความเป็นสมาชิกพรรคนั้นย่อมสามารถทำให้พรรคใช้มติพรรคขับผู้แทนที่มีพฤติกรรมทุจริต หาผลประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้องหรือฝ่าฝืนมติพรรคที่ชอบด้วยกฎหมายหรือข้อบังคับพรรคอย่างร้ายแรงได้

อย่างไรก็ตามเนื่องด้วยระบบพรรคการเมืองไทยมีบทบัญญัติบังคับให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรคมาเป็นระยะเวลานาน ดังนั้นในช่วงเริ่มต้นที่จะยกเลิกบทบัญญัตินี้ดังกล่าวผู้จัดทำเห็นควรกำหนดมาตรการบางประการเพื่อลดสภาพการย้ายพรรคและการขายตัวของผู้แทน อาทิ การกำหนดห้ามผู้แทนอิสระเข้าสังกัดพรรคการเมืองในระหว่างอายุของสภาผู้แทนราษฎร การกำหนดให้ผู้แทนที่สังกัดพรรคสามารถลาออกจากพรรคและมีสถานะเป็นผู้แทนอิสระได้ แต่ห้ามเข้าไปสังกัดพรรคการเมืองใหม่ในระหว่างอายุของสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

2.2 การยกเลิกเงื่อนไขเวลา 90 วัน เพื่อให้ผู้แทนย้ายพรรคได้ง่ายขึ้น

ในส่วนบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่ส่งเสริมให้มีการย้ายพรรค ผู้จัดทำเห็นควรให้ยกเลิกเงื่อนไขเวลาที่บังคับให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรค 90 วัน หรืออาจกำหนดเงื่อนไขเวลาดังกล่าวให้น้อยลงเหลือเพียง 30 วัน (เช่นดังที่กำหนดไว้ในกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันเฉพาะในส่วนของการเลือกตั้งหลังการยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งไม่มีผลกระทบต่อการย้ายพรรคของผู้แทน ผู้แทนสามารถย้ายพรรคได้โดยอิสระ จนเสมือนไม่มีบทบัญญัติในส่วนนี้แต่อย่างใด) เพื่อให้การย้ายพรรคสามารถทำได้ง่ายขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้ผู้แทนที่มีมูลเหตุจูงใจในการย้ายพรรคอันมิได้เกิดขึ้นจากการเห็นแก่ประโยชน์ในทางทรัพย์สินหรือตำแหน่งทางการเมืองมีอิสระตามอุดมการณ์หรือความถูกต้อง ไม่ละทิ้งอุดมการณ์ของตนเพื่อแลกกับการเข้าสังกัดพรรคให้ทันภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด อำนาจของพรรคการเมืองกับอิสระของผู้แทนจึงอยู่ในสภาวะที่สมดุล

แต่สำหรับกรณีที่ผู้แทนย้ายพรรคเพราะมีการซื้อตัวหากพิจารณาจากหลักการเลือกตั้งที่ต้องเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมเป็น “การเลือกตั้งอย่างแท้จริง” แล้ว การเลือกตั้งต้องไม่มีการซื้อเสียง ดังนั้นการยินยอมโดยนัยให้มีการซื้อตัวนักการเมืองย่อมขัดกับหลักการเลือกตั้งดังกล่าว ผลในทางปฏิบัติจึงน่าจะเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ในเรื่องดังกล่าวกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันได้กำหนดบทบัญญัติห้ามมิให้พรรคการเมืองหรือผู้ใดให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อจูงใจให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง และห้ามมิให้ผู้ใดเรียกรับ หรือยอมจะรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้จากพรรคการเมืองหรือจากผู้ใดเพื่อยอมสมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง⁴ ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาด้วยการกำหนดบทบัญญัติห้ามการกระทำโดยการฝ่าฝืนมีการกำหนดบทลงโทษ แต่ในทางปฏิบัติคงเป็นเรื่องยากที่จะสืบสวนหรือรวบรวมพยานหลักฐานให้ได้ พฤติการณ์ของผู้กระทำการดังกล่าว ผู้จัดทำจึงเห็นควรให้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายพรรคการเมืองให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเข้าไปมีบทบาทในการสืบสวนสอบสวนในส่วนที่เกี่ยวกับการซื้อขายนักการเมืองโดยกำหนดระเบียบวิธีการสืบสวนขึ้นมาโดยเฉพาะ กำหนดให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาผู้กระทำความผิดในส่วนนี้ด้วยวิธีพิจารณาที่มีลักษณะเฉพาะควบคู่ไปกับการการณรงคให้

⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 22

ประชาชนต่อต้านผู้แทนที่มีพฤติกรรมขายตัวไว้ซึ่งอุดมการณ์ อีกทั้งพรรคการเมืองต้องมีมาตรการในการกลั่นกรองพิจารณา มีขั้นตอนในการรับสมาชิกเข้าสังกัดพรรคโดยเลือกสมาชิกที่อยู่กับพรรคด้วยศรัทธาในอุดมการณ์ของพรรคอย่างแท้จริง

นอกจากนี้โดยลักษณะของการกำหนดเงื่อนไขเวลา 90 วัน ยังเป็นการเพิ่มปัญหาให้เกิดการทยอยลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคที่ตนสังกัดก่อนที่จะอายุของสภาผู้แทนราษฎรจะสิ้นสุดลง หรือเมื่อคาดว่าจะมีการยุบสภาเกิดขึ้นเพื่อไปสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ตนประสงค์จะลงสมัคร อันจะส่งผลให้สมาชิกภาพของผู้แทนผู้นั้นสิ้นสุดลง⁵ สภาพที่เกิดขึ้นนี้แสดงให้เห็นว่า เงื่อนไขเวลา 90 วันไม่อาจแก้ปัญหาเรื่องการย้ายพรรคของผู้แทนได้อย่างแท้จริง⁶ แต่กลับทำให้ผู้แทนต้องอยู่ภายใต้อาณัติของพรรคการเมืองและผู้บริหารพรรค และยังทำให้เกิดสภาพการย้ายพรรคของผู้แทนในลักษณะที่เร็วขึ้น ทำให้ผู้แทนจำนวนมากที่มีอำนาจนิติบัญญัติซึ่งประชาชนมอบหมายต้องสิ้นสมาชิกภาพอันเท่ากับเป็นการละทิ้งภาระหน้าที่ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะหมดวาระ เปรียบเทียบได้จากในช่วงปลายสมัยสภาผู้แทนราษฎรชุดที่เลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 มีผู้แทนจำนวน 44 คนที่ทยอยลาออกจากการเมืองที่ตนสังกัดก่อนที่จะสภาผู้แทนราษฎรจะหมดวาระเพื่อไปสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่น พรรคที่ผู้แทนย้ายเข้าสังกัดมากที่สุดคือพรรคไทยรักไทย 27 คน รองลงมาคือพรรคชาติไทย 11 คน พรรคมหาชน 4 คน และพรรคประชาธิปไตย 2 คน⁷ โดยการลาออกดังกล่าวหากเป็นการลาออกก่อนที่จะอายุของสภาผู้แทนราษฎรจะสิ้นสุดลงเป็นระยะเวลาเกินกว่า 180 วัน บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 109 (1) กำหนดให้มีการจัดการเลือกตั้งผู้แทน (ในกรณีเป็นสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่ง

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 106 (7)

⁶ เปรียบเทียบได้จากในการเลือกตั้งเมื่อปี 2544 (ซึ่งรัฐธรรมนูญที่มีการใช้บังคับในช่วงดังกล่าวมีการกำหนดเงื่อนไขเวลาในส่วนนี้ไว้เหมือนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) มีจำนวนผู้แทนที่ย้ายพรรคจากพรรคการเมืองที่สังกัดก่อนการเลือกตั้งจำนวน 88 คน คิดเป็นร้อยละ 17.6 ของจำนวนผู้แทนทั้งหมด 500 คน และในการเลือกตั้งเมื่อปี 2548 มีจำนวนผู้แทนที่ย้ายพรรคจำนวน 98 คน คิดเป็นร้อยละ 19.6 ของจำนวนผู้แทนทั้งหมด ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกรย้ายพรรคของผู้แทนก่อนมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ในการเลือกตั้งช่วงปี 2500 ถึงปี 2539 แล้วเห็นได้ว่า อัตราการย้ายพรรคของผู้แทนหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กลับไม่ได้มีจำนวนลดน้อยลงแต่อย่างใด ดูปริญญา เทวานฤมิตรกุล และคณะ, *อ้าวแล้ว เจริญรอกที่ 4*, น.25

⁷ ทำให้สภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นเหลือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียง 456 คน

เขต) แทนตำแหน่งที่ว่างภายใน 45 วันนับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่าง ผลที่ตามมาคือทำให้ประเทศชาติต้องเสี่ยงงบประมาณจำนวนมากโดยไม่สมควร และทำให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายในการที่ต้องมาใช้สิทธิหลายครั้ง ดังนั้นหากตัดเงื่อนไขของบทบัญญัติส่วนนี้ออกจะเป็นการช่วยลดสภาพของปัญหา และทำให้ประเทศชาติไม่ต้องสูญเสียงบประมาณในส่วนนี้โดยไม่จำเป็น

2.3 การทำให้สมาชิกพรรคเข้าเป็นสมาชิกพรรคโดยสมัครใจ มีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดภายในพรรคและเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียว

ในประเด็นเรื่องการเข้าเป็นสมาชิกพรรค ทางแก้ปัญหาด้านแนวคิดรัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องส่งเสริมให้ประชาชนเห็นถึงประโยชน์ของการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยด้วยการสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรค รัฐต้องให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน กระตุ้นให้ประชาชนเกิดความรู้ความเข้าใจมองเรื่องการเมืองและพรรคการเมืองเป็นเรื่องใกล้ตัวที่ตนสามารถลงไปมีส่วนร่วม ต้องพยายามชี้ให้ประชาชนเห็นถึงผลเสียของการเข้าเป็นสมาชิกพรรค โดยเห็นแก่ผลประโยชน์ พรรคการเมืองต้องแสดงนโยบายและอุดมการณ์ของพรรคให้ประชาชนพิจารณา เปิดโอกาสให้ประชาชนที่ศรัทธาสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคโดยเสรีไม่มีเงื่อนไขข้อห้ามให้การตัดสินใจเข้าเป็นสมาชิกพรรคมีอิสระและเป็นไปด้วยความสมัครใจโดยปราศจากเหตุผลแอบแฝง มุ่งเน้นพัฒนาให้สมาชิกมีคุณภาพมากกว่าการให้ความสำคัญในด้านปริมาณในการหาสมาชิกพรรคให้ได้จำนวนตามที่พรรคกำหนดดังเช่นที่นายสุวโรช พะลัง กรรมการบริหารพรรคประชาธิปัตย์เคยออกมาแถลงว่า ขณะนี้พรรคมีโครงการสร้างพรรคให้เข้มแข็งโดยตั้งเป้าหมายสมาชิกพรรคให้ได้สาขาละ 100,000 คน โดยให้สมาชิกเสียค่าสมาชิกคนละ 100 บาท เป็นค่าเสื้อ แจ็กเก็ต 80 บาท ค่าประกันชีวิต 20 บาท⁸ ซึ่งเป็นเพียงความต้องการสมาชิกพรรคด้านปริมาณ โดยไม่ได้กล่าวหรือคำนึงถึงวิธีการในการทำให้สมาชิกเหล่านั้นเป็นสมาชิกที่แท้จริงอยู่ด้วยนโยบายหรืออุดมการณ์ ไม่เอนเอียงไปเพราะสิ่งจูงใจแต่อย่างใด ในเรื่องนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งชุดที่แล้วได้เคยกำหนด กรอบแนวทางพัฒนาพรรคการเมืองเชิงสมานฉันท์⁹ โดยในส่วนหนึ่งของกรอบแนวคิดดังกล่าวได้วางยุทธศาสตร์ในการให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองในระบบประชาธิปไตย ปลูกฝังอุดมการณ์และสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองเพื่อให้

⁸ ที่มา หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ (11 เมษายน 2550) :น.3

⁹ จารุภัทร เรืองสุวรรณ, “การเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์” วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์, ฉบับที่ 5, ปีที่ 9, น.6-13 (มิถุนายน- กรกฎาคม 2547)

ประชาชนในทุกระดับเชื่อในคุณค่าของการปกครองในระบบประชาธิปไตยเช่นเดียวกับความเชื่อในหลักพระพุทธศาสนา ซึ่งเมื่อประชาชนมีความเชื่อดังกล่าวแล้วก็จะแสดงออกซึ่งวิถีชีวิตในทางปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพในที่สุด แนวคิดดังกล่าวเป็นแนวคิดที่พรรคการเมืองสามารถนำเอามาปรับใช้ เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมและศรัทธาในนโยบายและอุดมการณ์ของพรรคอย่างแท้จริง ทั้งนี้เมื่อประชาชนเกิดทัศนคติที่ดีต่อพรรค ประกอบกับเห็นว่าพรรคการเมืองมีแนวนโยบายที่สอดคล้องและสามารถนำพาเจตนารมณ์ของตนไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม การเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยสมัครเป็นสมาชิกพรรคและสภาพของสมาชิกที่มีคุณภาพ เป็นสมาชิกพรรคอย่างแท้จริงก็จะเกิดขึ้นตามมา อำนาจสูงสุดภายในพรรคเป็นของสมาชิกที่มีความเป็นสมาชิกอย่างแท้จริง ซึ่งในขณะนี้มีการเมืองบางพรรคเช่นพรรคประชาธิปัตย์เริ่มเห็นความสำคัญของการพัฒนาพรรคโดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ศรัทธาในอุดมการณ์ของพรรคโดยเริ่มนำองค์ประกอบของพรรคซึ่งมีอยู่แล้วตามข้อบังคับพรรค¹⁰ ที่เรียกว่า “สมัชชาประชาธิปัตย์” มาทำให้เกิดผลเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น โดยลักษณะขององค์กรนี้จะเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคในทุกสาขาอาชีพ ซึ่งเป็นผู้แทนประชาชนกลุ่มต่างๆ แสดงความประสงค์ในการเข้ามามีส่วนร่วมกับคณะกรรมการบริหารพรรคในการพิจารณาแนวนโยบายพรรค ทำหน้าที่กลั่นกรองและเป็นเวทีประชาพิจารณ์ก่อนที่จะออกมาเป็นนโยบายพรรค มีสมาชิกสมัชชาประมาณ 1,500 - 2,000 คนมีวัตถุประสงค์ในการสร้างเครือข่ายและขยายฐานเสียงของพรรคให้กว้างขึ้น¹¹ อีกทั้งต่อมาที่ประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคยังได้แก้ไขข้อบังคับพรรคในส่วนขององค์ประกอบของสมัชชาที่แต่เดิมให้ประกอบด้วยสมาชิกพรรคเท่านั้น เป็นให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าร่วมเป็นสมัชชาได้¹² นอกจากนี้พรรคประชาธิปัตย์ยังให้ความสำคัญกับการฝึกอบรมบุคลากรเพื่อช่วยดำเนินงานของพรรค เรียกว่า “ยุวประชาธิปัตย์” มาโดยตลอดอีกทั้งยังมีการเปิดสภาภาคประชาปัตย์ขึ้นเพื่อให้ประชาชนทั่วไปใช้เป็นสถานที่แลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการเมือง โดยเปิดทำการเป็นแห่งแรก ณ ที่ทำการพรรคเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2548¹³ นับเป็นพัฒนาการที่ดีของระบบพรรคการเมืองไทยที่เริ่มเห็นความสำคัญของการปลูกฝังแนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้แก่ประชาชน

ในด้านการมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดภายในพรรค พรรคการเมืองควรมีการแบ่งองค์กรที่ใช้อำนาจภายในพรรคออกเป็น ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ตาม

¹⁰ ข้อบังคับพรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ. 2545 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2548) ข้อ 46

¹¹ หนังสือพิมพ์ คม ชัด ลึก, (2 มีนาคม 2548) น.4

¹² หนังสือพิมพ์ คม ชัด ลึก, (6 เมษายน 2548) น.12

¹³ หนังสือพิมพ์ ไทยรัฐ, (7 เมษายน 2548) น.3

หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers) ของ Montesquieu เช่นเดียวกับโครงสร้างในระดับประเทศ โดยในทุกฝ่ายขององค์กรต้องเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคเข้าไปมีส่วนร่วมในฐานะเจ้าของพรรคอย่างแท้จริง รัฐควรกำหนดบทบัญญัติในกฎหมายพรรคการเมืองเป็นส่วนที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของสมาชิกพรรคการเมือง เพื่อรองรับสิทธิต่างๆ ของสมาชิกพรรคให้เป็นหมวดหมู่ ทั้งนี้ในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติสมาชิกพรรคต้องมีส่วนร่วมในการออกกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับเพื่อใช้บังคับกับสมาชิกพรรคทุกคนให้อยู่ในกรอบกฎเกณฑ์ของพรรค ในขณะเดียวกันสมาชิกพรรคต้องยอมตนอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่ตนเป็นผู้ยินยอมให้มีผลบังคับใช้ ดังกล่าวอย่างเคร่งครัด พรรคการเมืองต้องกำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคให้การประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคมีที่มาจากการร้องขอของสมาชิกพรรคในจำนวนที่ไม่มากเกินไปจนทำให้การขอเปิดประชุมเป็นไปได้ยาก ทั้งนี้เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคได้มีส่วนร่วมในการริเริ่มดำเนินการ ตรวจสอบ ถอดถอนในทุกมิติกระบวนการ ตลอดจนเข้าไปมีส่วนร่วมดำเนินกิจกรรมกับพรรคหรือชี้แจงปัญหาของตนให้ที่ประชุมใหญ่ของพรรคทราบ ทางด้านฝ่ายบริหาร สมาชิกพรรคต้องมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของพรรคโดยผ่านผู้แทนในรูปของการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคหรือผู้แทนสมาชิกพรรคในที่ประชุมใหญ่ของพรรคเข้าไปทำหน้าที่ตัดสินใจแทนตนทำสูงสุดในด้านตุลาการ สมาชิกพรรคต้องมีส่วนร่วมตรวจสอบ และพิจารณาโทษของสมาชิกพรรคที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับของพรรค โดยสมาชิกพรรคในจำนวนที่ไม่มากเกินไปต้องสามารถเข้าชื่อถอดถอนหัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคโดยตรงหรือเข้าชื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ของพรรคที่มีสมาชิกพรรคเป็นองค์ประกอบในจำนวนที่มากพอสมควรในสัดส่วนที่มากกว่าองค์ประกอบส่วนอื่น เพื่อให้ที่ประชุมใหญ่มีมติโดยการลงคะแนนลับ ทั้งนี้เมื่อสมาชิกพรรคมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทั้งสามดังกล่าว สภาพที่อำนาจทั้งสามรวมศูนย์อยู่ที่หัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรค อันเป็นการปล่อยให้อำนาจทั้งสามอยู่ในมือของคนคนเดียวหรือองค์กรองค์กรเดียวที่มีอำนาจมากและใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ถูกต้องก็จะหมดไป เสมือนเป็นมาตรการในการบังคับไม่ให้ผู้บริหารพรรคใช้อำนาจไปในทางที่ผิด (abuse of power) ขณะเดียวกันก็เป็นหลักประกันให้กับสมาชิกพรรคว่าเสรีภาพของตนจะไม่ถูกละเมิดหรือถูกกลืนจากผู้บริหารพรรค

ในส่วนของการเลือกตั้งผู้บริหารพรรค ผู้จัดทำเห็นควรให้กำหนดไว้ในกฎหมายพรรคการเมืองให้เป็นอำนาจตัดสินใจโดยตรงของ สมาชิกพรรคทุกคน (แต่สมาชิกจะใช้สิทธินั้นหรือไม่ เป็นอีกเรื่องหนึ่ง) แทนที่จะให้เป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่ที่มีโครงสร้างไม่เป็นประชาธิปไตย เพราะมีผู้แทนที่ข้อบังคับพรรคแต่ละพรรคกำหนดเป็นสัดส่วนในที่ประชุมใหญ่ซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกพรรคและไม่ได้มีสมาชิกพรรคเป็นองค์ประชุมในสัดส่วนที่มากพอสมควรและ

มากกว่าองค์ประชุมในส่วนอื่น ข้ออ้างเรื่องสถานที่และค่าใช้จ่ายนับเป็นข้ออ้างที่ไม่สมเหตุผลทั้งนี้ เพราะองค์กรอื่นเช่นสภาพนายความที่มีสมาชิกทนายความทั่วประเทศจำนวนมากก็ใช้วิธีการให้ ทนายความทั่วประเทศมีสิทธิในการเลือกตั้งนายกและกรรมการสภาพนายความโดยตรง ซึ่งถึงแม้ จะมีผู้ไปใช้สิทธิน้อยแต่ก็ยังสะท้อนให้เห็นถึงหลักประชาธิปไตยภายในองค์กรได้มากกว่าพรรค การเมือง นอกจากนี้การคัดเลือกสมาชิกพรรคเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งก็ควรกำหนดให้สมาชิกพรรค ในเขตพื้นที่สาขาพรรคทุกคนเป็นผู้คัดเลือกหรืออาจกำหนดให้เป็นการเลือกทางอ้อมโดยผ่าน คณะกรรมการสาขาพรรคที่มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกพรรคในสาขา มากกว่าต้องให้การ คัดเลือกขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของผู้บริหารพรรคเพียงไม่กี่คน กล่าวโดยเฉพาะการจัดอันดับ ผู้แทนในระบบบัญชีรายชื่อ ไม่ควรเป็นอำนาจของหัวหน้าหรือคณะกรรมการบริหารพรรค อันจะ ทำให้ผู้แทนระบบนี้ต้องสังกัดกลุ่มภายในพรรค การกำหนดรายชื่อและอันดับของผู้แทนระบบนี้ ควรผ่านการพิจารณาร่วมกันของสมาชิกพรรคทุกคนหรือผู้แทนสาขาพรรคหรือผู้แทนของสมาชิก พรรคในเขตที่พรรคไม่มีสาขากับคณะกรรมการบริหารพรรค โดยมีผู้แทนสมาชิกพรรคในสัดส่วนที่ มากกว่า ไม่ใช่มีการกำหนดจากการคัดเลือกของหัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคเช่นในปัจจุบัน

ในส่วนของปัญหาเกี่ยวกับการยุบและการควมรวมพรรคการเมือง ผู้จัดทำเห็นว่า บทบัญญัติของกฎหมายไม่ควรมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการยุบเลิกพรรคที่มีลักษณะเข้มงวดเกินไป อันเป็นการแทรกแซงเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของประชาชน จริงอยู่การมีบท กฎหมายที่เข้มงวดอาจมีผลทำให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นเพื่อต้องการเงินอุดหนุนจากรัฐต้อง ล้มสลายหรือถูกยุบไป แต่ในทางกลับกันอาจมีผลทำให้พรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์และนโยบายดี แต่มีความผิดพลาดบางประการที่ไม่ใช่เรื่องสำคัญอันอาจเกิดจากความพลั้งเผลอถูกยุบเลิกอัน เป็นการขัดต่อเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองด้วยถูกจำกัดจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ทำให้ พรรคการเมืองถูกยุบได้โดยง่าย แต่สมควรที่จะมีบทบัญญัติให้ผ่อนคลายนความเข้มงวดโดยให้ พรรคการเมืองมีโอกาสปรับปรุงองค์กรเป็นพรรคที่มีประสิทธิภาพ สำหรับในส่วนของบทบัญญัติที่ ให้ยุบพรรคอันเนื่องมาจากพรรคไม่สามารถจัดหาสมาชิกพรรคหรือสาขาพรรคได้ตามจำนวน ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดล้วนเป็นบทบัญญัติที่ไม่ควรปรากฏในกฎหมายพรรคการเมือง เพราะเป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองของประชาชนอย่างชัดเจน ส่วน ในเรื่องของการควมรวมพรรคที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่เป็นการควมรวมโดยอาศัยมติที่ประชุมใหญ่ที่ไม่ เป็นประชาธิปไตย บางพรรคมีการให้สัญญาแก่ประชาชนว่าจะไม่มีการควมรวมพรรค แต่เมื่อมี การประชุมใหญ่ ที่ประชุมใหญ่กลับมีมติเอกฉันท์ให้ควมรวมทั้งที่ก่อนหน้านี้มีกรรมการบริหาร พรรคบางคนยืนยันมาโดยตลอดว่าตนจะไม่ลงมติให้ควมรวมพรรคอย่างแน่นอน ผู้จัดทำเห็นควร

เสนอแนะให้มีบทบัญญัติกำหนดให้การควมรวมพรรคในกรณีเช่นนี้ต้องอาศัยเสียงเห็นชอบจากสมาชิกพรรคเสียงข้างมากหรืออาจกำหนดเป็นสัดส่วนจากจำนวนสมาชิกพรรคทั้งหมดเพื่อให้อำนาจในการยุติบทบาทของพรรคการเมืองเป็นของสมาชิกพรรคอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ การที่ระบบพรรคการเมืองไทยยังคงมีบทบัญญัติที่ถือเอาจำนวนสมาชิกพรรคเป็นเกณฑ์ในการกำหนดถึงความสามารถในการจัดตั้งพรรคการเมือง และยังกำหนดให้จำนวนสมาชิกพรรคเป็นสัดส่วนในการคำนวณการจัดสรรเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อพัฒนาพรรคการเมืองนั้น ผู้จัดทำเห็นควรให้รัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองยกเลิกบทบัญญัติที่วางหลักเกณฑ์ในลักษณะดังกล่าว เพราะนอกจากจะเป็นบทบัญญัติที่บิดเบือนเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีการรองรับเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยทำให้เสรีภาพดังกล่าวมีเงื่อนไขแล้ว ยังก่อให้เกิดปัญหาการซื้อตัวสมาชิกเพื่อให้ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งอาจส่งผลร้ายต่อระบบพรรคการเมืองเพราะเมื่อสมาชิกสามารถเข้าเป็นสมาชิกพรรคโดยเห็นแก่ผลประโยชน์ ในเวลาต่อมาสมาชิกเหล่านั้นก็อาจมีการต่อรองผลประโยชน์เป็นสมาชิกแต่เพียงในนาม ไม่ใช่สมาชิกที่พึงเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดภายในพรรคอย่างแท้จริง และยังสร้างปัญหาประการสำคัญประการหนึ่งตามมาคือ ปัญหาการมีสมาชิกพรรคซ้ำซ้อนอันเนื่องมาจากการที่สมาชิกเห็นแก่ประโยชน์ที่พรรคมอบให้ โดยเมื่อสมาชิกพรรคไม่ได้มีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของพรรค ไม่ได้ศรัทธาในอุดมการณ์ของพรรคแล้ว สภาพของการถูกชักจูงให้เข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหลายพรรคโดยได้รับผลประโยชน์หลายต่อหลายทอดย่อมเกิดขึ้น ในปัญหาเรื่องนี้ นอกจากข้อเสนอแนะให้ตัดบทบัญญัติทั้งในส่วนการถือเอาจำนวนสมาชิกพรรคเป็นปัจจัยในการจัดตั้งพรรคและเป็นเกณฑ์ในการได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐ ประกอบกับการที่กฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันมีบทบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดเป็นสมาชิกพรรคการเมืองมากกว่า 1 พรรค พร้อมทั้งกำหนดโทษสำหรับบุคคลที่ฝ่าฝืนแล้ว ผู้จัดทำยังเห็นควรเสนอแนะแนวทางแก้ไขในส่วนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการรับสมัครสมาชิกพรรค ซึ่งตามกฎหมายพรรคการเมืองและข้อบังคับพรรคแต่ละพรรคในปัจจุบันล้วนกำหนดให้พรรคการเมืองแต่ละพรรคเป็นผู้รับสมัครสมาชิกพรรคได้เองก่อนเสนอรายชื่อไปยังนายทะเบียนพรรคการเมือง โดยไม่ต้องมีลายมือชื่อของสมาชิกที่แสดงความจำนงเข้าเป็นสมาชิกพรรคมาแสดง ทำให้พรรคการเมืองบางพรรคใช้วิธีการปลอมลายมือชื่อบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดหรือบุคคลที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นเพื่อแสดงว่าได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคตน โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดให้มีการลงทะเบียนรับสมัครสมาชิกพรรคโดยตรงเพียงหน่วยงานเดียว เนื่องจากเป็นองค์กรกลางที่สามารถตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับพรรคการเมืองและสมาชิกพรรคได้

อย่างถูกต้องครบถ้วน พร้อมทั้งให้ประชาชนที่ประสงค์จะสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคยื่นความจำนงเป็นลายลักษณ์อักษรโดยตนเองเป็นผู้ลงลายมือชื่อต่อหน้าคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายโดยตรง ทั้งนี้ก่อนการดำเนินการดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งควรยกเลิกข้อมูลการเป็นสมาชิกพรรคที่มีอยู่เดิมทั้งหมดอันเท่ากับเป็นการรื้อระบบเดิมแล้วเริ่มต้นใหม่ อันจะทำให้ข้อมูลที่ได้มีลักษณะเป็นข้อมูลกลางที่ถูกต้องและตรวจสอบได้อย่างแท้จริง

2.4 การจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองให้มีจำนวนมากพอ และเป็นสาขาพรรคที่มีบทบาทอย่างแท้จริง ในการเปิดโอกาสให้สมาชิกภายในสาขาพรรคได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมตลอดจน คัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคโดยตรง

หากพิจารณาด้านจำนวนสาขาพรรค ผู้จัดทำเห็นว่ากรณีที่กฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันกำหนดให้มีการจัดตั้งสาขาพรรคอย่างน้อยภาคละ 1 สาขานั้นนับได้น้อยเกินไปสำหรับการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง สมควรให้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้พรรคการเมืองต้องจัดตั้งสาขาพรรคให้มีจำนวนเบื้องต้นที่มากพอกระจายไปในภูมิภาคและจังหวัดต่างๆ (ซึ่งอนาคตอาจพัฒนาขยายไปในระดับตำบลหรือหน่วยเลือกตั้ง) ทั่วประเทศ ในลักษณะที่มีนักวิชาการบางท่าน¹⁴ กล่าวไว้ว่า “กลไกของพรรคการเมือง (Party Mechanism) จะต้องมีลักษณะเชื่อมโยงเป็นใยแมงมุม (Network) เสมือนเครื่องจักรนาฬิกา นับตั้งแต่ศูนย์กลางลงไปจนถึงสาขาพรรคซึ่งอยู่กระจายอยู่อย่างทั่วถึงทั่วประเทศ” นอกจากนี้การจัดตั้งสาขาพรรคต้องไม่อยู่ในลักษณะที่พรรคการเมืองโดยผู้บริหารพรรคในส่วนกลางที่สำนักงานใหญ่เป็นผู้พิจารณา กำหนดทำเลที่ตั้งของพื้นที่สาขาพรรคตามความพอใจเช่นดังที่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคแต่ละพรรคในปัจจุบัน อันอาจมีเหตุผลเนื่องมาจากพื้นที่ดังกล่าวพรรคมีคะแนนนิยมค่อนข้างมากหรือผู้สนับสนุนพรรคเป็นผู้มีอิทธิพลในเขตท้องที่นั้น อำนาจในการอนุมัติให้จัดตั้งสาขาพรรคต้องไม่อยู่ที่หัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคเช่นดังปัจจุบัน อันเป็นลักษณะการรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจแบบ TOP-DOWN ผู้จัดทำเห็นควรกำหนดให้พรรคการเมืองจัดตั้งสาขาพรรคโดยพิจารณาจากฐานสมาชิกพรรค กล่าวคือให้พรรคพิจารณาจากการสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคโดยสมัครใจของคนในเขตท้องที่นั้น ซึ่งหากมีจำนวนถึงเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดและสมาชิก

¹⁴ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, “แนวคิดและวิวัฒนาการของระบบพรรคการเมือง” เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพรรคการเมืองกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยสำหรับผู้บริหารพรรคการเมือง วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า, 2548 น.18

เหล่านั้นผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติ โดยเฉพาะต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นอยู่ในขณะเดียวกัน กฎหมายต้องบังคับให้พรรคการเมืองจัดตั้งและเปิดดำเนินการสาขาพรรคในเขตท้องที่นั้นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดทันที การกำหนดเช่นนี้เท่ากับทำให้พรรคการเมืองต้องแสวงหาการสนับสนุนจากประชาชน โดยเฉพาะประชาชนในระดับท้องถิ่นที่ห่างไกลจากกิจกรรมพรรคในส่วนกลางมากขึ้น ทำให้ประชาชนมีโอกาสเข้าร่วมกิจกรรมของพรรคได้อย่างทั่วถึง นอกจากนี้ยังเป็นการทำให้สมาชิกพรรคเหล่านั้นมีส่วนร่วมในการสร้างสาขาพรรคเพื่อเป็นฐานสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรพรรคในระดับชาติ เป็นลักษณะการเติบโตในรูปแบบโครงสร้างพรรคแบบ BOTTOM-UP อีกทั้งยังเป็นการช่วยลดสภาพความเป็นภาคินิยม เพื่อให้พรรคการเมืองมีสมาชิกที่สนับสนุนพรรคกระจายอยู่ในทุกภูมิภาค ไม่เกิดสภาพของความเป็นพรรคของประชาชนในบางภูมิภาค เช่นดังที่ปรากฏในการเลือกตั้งทุกครั้งที่ผ่านมาที่พรรคประชาธิปัตย์ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในภาคใต้ โดยมีผู้แทนได้รับเลือกตั้งในภาคนี้เกือบทั้งหมด¹⁵ หรือพรรคพลังประชาชนที่ประสบความสำเร็จในภาคเหนือและภาคอีสาน และพรรคชาติไทยในพื้นที่ภาคกลางบางส่วน นอกจากนี้เมื่อได้จัดตั้งสาขาพรรคแล้ว ควรมีกฎหมายกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งติดตามตรวจสอบการดำเนินการของสาขาพรรคอย่างใกล้ชิด โดยต้องตรวจสอบให้มีการจัดตั้งสาขาพรรคในลักษณะที่เป็นสาขาพรรคอย่างแท้จริง มีการดำเนินกิจกรรมของพรรคอย่างสม่ำเสมอ มีการแบ่งสำนักงานสาขาพรรคออกเป็นฝ่ายอาทิ ฝ่ายรณรงค์เลือกตั้ง ฝ่ายสำรวจประชามติ ฝ่ายวิจัยและวางแผน ฝ่ายนโยบายและการเมือง ฝ่ายสมาชิกสัมพันธ์ ฝ่ายการเงินอย่างมีระบบ ไม่ใช่มีลักษณะเป็นศูนย์ประสานงานของพรรคที่จัดตั้งขึ้นในช่วงที่มีการเลือกตั้ง มีการตรวจสอบเร่งรัดให้พรรคการเมืองจัดทำแผนการขยายสาขาพรรคไปในท้องที่ต่างๆ ให้กว้างขวางที่สุด โดยเฉพาะในเขตท้องที่ที่พรรคการเมืองมีหรือเคยมีผู้แทนเป็นเจ้าของพื้นที่อยู่

ในประเด็นการมีส่วนร่วมของสาขาพรรค พรรคการเมืองต้องมีแผนงานที่กระจายอำนาจให้กับสาขาพรรคอย่างเป็นระบบและชัดเจน พึงต้องให้ความสำคัญกับสาขาพรรคในระดับมากที่สุดทั้งนี้เพราะความเข้มแข็งของพรรคการเมืองในระดับชาติมีส่วนมาจากความเข้มแข็งของ

¹⁵ โดยพรรคประชาธิปัตย์เคยได้รับเลือกตั้งในภาคใต้มากที่สุดเมื่อการเลือกตั้งวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 กล่าวคือพรรคมีผู้แทนได้ได้รับเลือกตั้งถึงถึง 52 คน จากจำนวนผู้แทนทั้งหมดในภาคนี้ 54 คน และจากการเลือกตั้งในครั้งหลังสุดก็ยังคงได้รับความนิยมโดยได้รับเลือกตั้งในระบบสัดส่วน(กลุ่ม 8) จำนวน 8 คน จากจำนวนผู้แทนทั้งหมด 10 คน และในระบบแบ่งเขตได้รับเลือกตั้งถึง 49 คน จากจำนวนผู้แทนทั้งหมด 56 คน ข้อมูลจาก

สาขาพรรค คณะกรรมการบริหารพรรคต้องมีตัวแทนของสาขาพรรคในจำนวนที่เหมาะสม พรรคการเมืองต้องจัดโครงสร้างภายในองค์กรสาขาพรรคให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง มีการกำหนดแผนการปฏิบัติงานของสาขาพรรคที่มีเป้าหมายที่ชัดเจน โดยแยกออกเป็นแผนงานเกี่ยวกับกิจกรรมที่จำต้องขอรับการสนับสนุนจากกองทุน กับแผนงานที่สาขาพรรคสามารถดำเนินการได้เองโดยไม่ต้องขอการสนับสนุนหรือขอความเห็นชอบจากส่วนกลาง แต่ต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติตามแผนพร้อมทั้งรายงานผลการดำเนินการให้พรรคในส่วนกลางทราบเป็นระยะ ในด้านบุคลากรภายในสาขาพรรคตามที่กฎหมายพรรคการเมืองได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสาขาพรรคให้ประกอบด้วย ประธานสาขาพรรค รองประธานสาขาพรรค เลขานุการสาขาพรรค รองเลขานุการสาขาพรรค เหรัญญิกสาขาพรรค โฆษกสาขาพรรค และกรรมการอื่นของสาขาพรรคนั้นต้องเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นและผู้ที่จะสมัครจะสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคมีโอกาสได้รับเลือกตั้งเข้าสู่ตำแหน่งและดำรงตำแหน่งอยู่ตามวาระ อีกทั้งในคราวที่สาขาพรรคจะส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น เช่นในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือกำนัน กรรมการสาขาพรรคเหล่านี้จะต้องเป็นตัวแทนสมาชิกพรรคในสาขาพรรคลงแข่งขัน โดยมีสาขาพรรคในระดับชาติเป็นผู้วางแผนให้การสนับสนุนด้านการเงินและอื่นๆ เพื่อช่วยให้สาขาพรรคประสบความสำเร็จในการเลือกตั้ง¹⁶ ทำให้ฐานของพรรคในระดับล่างสุดมีความเข้มแข็งซึ่งส่งผลให้ฐานของพรรคในระดับชาติมีความเข้มแข็งตามมา

นอกจากนี้สมาชิกในสาขาพรรคจะต้องมีส่วนในการเสนอร่างระเบียบภายในสาขาพรรค แนวทางในการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจถึงอุดมการณ์ แนวคิดและนโยบายของพรรค โดยมีการกำหนดสิทธิหน้าที่ของสาขาพรรคในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในท้องถิ่นไว้ในกฎหมายพรรคการเมืองให้ชัดเจน ที่สำคัญที่สุดกฎหมายพรรคการเมืองต้องกำหนดให้สาขาพรรคโดยสมาชิกพรรคในเขตของสาขาพรรคทุกคนมีส่วนร่วมโดยตรงหรืออย่างน้อยคณะกรรมการสาขาพรรคที่มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกภายในสาขาพรรคทุกคนในฐานะผู้แทนของสมาชิกพรรค ต้องมีสิทธิประชุมคัดเลือกตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนแบบแบ่งเขตในนามของพรรคได้เหมือนในระบบพรรคการเมืองของเยอรมันและสหรัฐอเมริกาโดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกา การคัดเลือกตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้แทนต้องเริ่มต้นที่คณะกรรมการสาขาพรรคในระดับล่างสุด (ระดับ Precinct) และสูงขึ้นตามลำดับ ถ้าคณะกรรมการสาขาพรรคในระดับล่างไม่

¹⁶ การเป็นกรรมการสาขาพรรคไม่อยู่ในข่ายลักษณะของบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิลงสมัครรับเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 44 และ 45

เห็นด้วย คณะกรรมการพรรคในระดับสูงขึ้นไปย่อมไม่มีอำนาจที่จะกำหนดตัวผู้สมัครในนามของพรรคเองได้ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง ไม่ใช่แต่เพียงให้เสนอแนะผู้สมัครไปให้หัวหน้าหรือคณะกรรมการบริหารพรรคในส่วนกลางพิจารณาและปล่อยให้เป็นอำนาจในการตัดสินใจของบุคคลดังกล่าวเหมือนเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะสาขาพรรคย่อมใกล้ชิดและทราบความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ดีที่สุด และเป็นการริเริ่มให้สมาชิกพรรคได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการทางการเมือง เป็นหนทางสร้างผู้นำของพรรคในอนาคต สำหรับผู้แทนแบบบัญชีรายชื่อผู้จัดทำเห็นควรให้รายชื่อผู้สมัครต้องมาจากมติของที่ประชุมใหญ่ของพรรคที่มีตัวแทนของสมาชิกพรรคในสัดส่วนที่มากพอสมควรและมากกว่าองค์ประกอบอื่น หรือมีผู้แทนในที่ประชุมใหญ่ที่มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกพรรคโดยตรง หรือจากสมาชิกพรรคในระดับล่างไล่เป็นลำดับขั้นขึ้นมาจนถึงสมาชิกพรรคในระดับบน ทั้งนี้หากมีการแยกการเลือกตั้งรูปแบบนี้ออกเป็นหลายบัญชีรายชื่อ โดยกฎหมายกำหนดให้ในแต่ละบัญชีรายชื่อมีผู้สมัครจากสมาชิกพรรคในกลุ่มจังหวัดต่างๆ¹⁷ การประชุมสมาชิกพรรคเพื่อมีมติคัดเลือกผู้สมัครของพรรคก็ควรต้องประชุมแยกกันตามเขตเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามการประชุมเพื่อมีมติทั้งในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อ ต้องเป็นการประชุมโดยลับ เพื่อให้สมาชิกพรรคหรือผู้แทนสมาชิกพรรคมีอิสระในการตัดสินใจได้อย่างเสรี

2.5 การทำให้โครงสร้างการบริหาร และการจัดองค์กรภายในพรรคการเมืองมีความเป็นประชาธิปไตย

จากสภาพที่พรรคการเมืองมองข้ามความสำคัญของสมาชิกพรรค โดยมองสมาชิกพรรคเป็นเพียงปัจจัยที่พรรคอาศัยชื่อในการจัดตั้งพรรคและการได้รับเงินสนับสนุนจากภาครัฐ ผู้จัดทำเห็นควรให้มีการแก้ไขลักษณะโครงสร้างการบริหารและการจัดองค์กรของพรรคการเมืองไทยที่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่หัวหน้าและกรรมการบริหารพรรคที่ส่วนกลาง (Centralization) และมีระบบบริหารจัดการแบบสั่งการจากบนลงล่าง (Top - Down Administration) ให้มีลักษณะของการกระจายอำนาจให้สมาชิกพรรคและสาขาพรรค เป็นระบบการบริหารจัดการแบบสั่งการจาก

¹⁷ เป็นระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ซึ่งเป็นวิธีการที่ใช้ในประเทศเยอรมัน ที่มีการแบ่งการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อออกเป็น 16 เขต แยกไปตามมลรัฐทั้ง 16 มลรัฐ และในประเทศญี่ปุ่น ที่มีการแบ่งการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อออกเป็น 11 เขตตามภาคต่างๆ

ล่างขึ้นบน (Bottom - Up Administration) ที่ให้สมาชิกพรรคมีบทบาทมีส่วนร่วมและมีอำนาจในการตัดสินใจตลอดจนการตรวจสอบในทุกระดับ โดยเฉพาะในเรื่องที่มาของหัวหน้าและกรรมการบริหารพรรคและสาขาพรรค ผู้แทนที่เข้าร่วมประชุมใหญ่สามัญและวิสามัญของพรรค กฎหมายพรรคการเมืองต้องกำหนดให้มีที่มาจากกาเลือกตั้งโดยตรงของสมาชิกพรรคทุกคนและเป็นการเลือกตั้งโดยลับ เพื่อให้สมาชิกพรรคมีอิสระในการตัดสินใจได้อย่างเสรี ทั้งนี้แม้ว่าพรรคการเมืองบางพรรคเช่น พรรคประชาธิปัตย์จะได้พยายามทำให้การเลือกตั้งหัวหน้าและกรรมการบริหารพรรคมีฐานมาจากสมาชิกพรรคโดยจะเห็นได้จากในการเลือกตั้งหัวหน้าและคณะกรรมการบริหารพรรคครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2548¹⁸ พรรคได้กำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ผู้มีอำนาจเลือกตั้งมีองค์ประชุม 281 คน ประกอบด้วย ประธานสาขาพรรค 167 คน คิดเป็นสัดส่วนของคะแนนเสียงร้อยละ 45 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 96 คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 45 สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด 6 คน ผู้บริหารท้องถิ่นรวมถึงสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต 5 คน และอดีตผู้บริหารพรรคที่เป็นหัวหน้าพรรคและเลขาธิการพรรคอีก 7 คน รวมทั้งสิ้น 18 คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 10 ซึ่งแม้จะมีตัวแทนสมาชิกพรรคและตัวแทนประชาชนอยู่ในสัดส่วนเกือบทั้งหมดแต่ก็เป็นเพียงการเลือกตั้งทางอ้อม ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตามในเบื้องต้นหากยังไม่สามารถเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเลือกตั้งดังกล่าวได้ พรรคการเมืองต้องพยายามใช้วิธีการเลือกตั้งทางอ้อมโดยการให้โอกาสสมาชิกพรรคในระดับล่างได้มีโอกาสเลือกผู้แทนในระดับที่สูงขึ้นไปและเป็นเช่นนี้เป็นลำดับจนถึงระดับการเลือกหัวหน้าและกรรมการบริหารพรรค โดยอาจเริ่มต้นจัดให้มีการเลือกตั้งผู้แทนสมาชิกในระดับสาขาพรรค ให้ผู้แทนในระดับสาขาพรรคเลือกผู้แทนสมาชิกในระดับจังหวัด ให้ผู้แทนในระดับจังหวัดเลือกผู้แทนสมาชิกในระดับประเทศ เพื่อสะท้อนถึงความเป็นประชาธิปไตยโดยการเลือกตั้งและเพื่อให้ได้ผู้บริหารพรรคที่เป็นตัวแทนสมาชิกพรรคในจำนวนที่มากที่สุดเท่าที่จะพึงทำได้ อย่างแท้จริงดังเช่นรูปแบบที่ใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้เมื่อผู้บริหารพรรคมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกพรรคทุกคนโดยตรงหรือผู้แทนสมาชิกพรรคโดยอ้อมแล้ว อำนาจในการตัดสินใจดำเนินกิจกรรมภายในพรรคของหัวหน้าและกรรมการบริหารพรรคก็จะเป็นอำนาจที่มีความชอบธรรม นโยบายพรรคและมติหรือข้อบังคับพรรคที่ออกมาก็เท่ากับออกโดยคณะบุคคลที่มีความชอบธรรมในการใช้อำนาจซึ่งสมาชิกพรรคมอบหมายและยอมรับซึ่งจะส่งผลต่อไปว่าการกระทำใดที่ผู้บริหารพรรคดำเนินการไปตามหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย ย่อมมีผลทำให้บรรดาสมาชิกพรรคต้องร่วมรับผิดชอบในฐานะที่ตนเป็นผู้เลือกบุคคลดังกล่าวเข้ามาเป็นผู้ใช้อำนาจแทนตน

¹⁸ ติมา หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ, (3 มีนาคม 2548): 11

นอกจากด้านที่มาแล้ว ในเรื่องการถอดถอนผู้บริหารพรรค พรรคการเมืองต้องมีกลไกการตรวจสอบ ควบคุมและให้สิทธิสมาชิกพรรคในจำนวนที่เหมาะสมไม่มากจนเป็นการยากเกินไป เข้าชื่อถอดถอนหัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคหากตรวจพบพฤติการณ์ในการบริหารพรรคที่ทุจริตทำเพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องหรือมีวิธีการทำให้ผู้บริหารเหล่านี้มีความระมัดระวังในการใช้อำนาจไม่ให้เป็นไปตามอำเภอใจ และอยู่ภายใต้การตรวจสอบควบคุมของสมาชิกพรรคอยู่ตลอดเวลาด้วยการกำหนดให้ผู้แทนสมาชิกพรรคในทุกระดับมีระยะเวลาที่ไม่ยาวนานในการดำรงตำแหน่ง มีการกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งที่ชัดเจน โดยอาจกำหนดให้หัวหน้าพรรคและคณะกรรมการบริหารพรรคมีวาระสี่ปีเท่ากับวาระของผู้แทนหรืออาจกำหนดวาระให้มีระยะเวลาสั้นกว่านั้นเช่นวาระสองปีเพื่อให้หัวหน้าพรรคไม่มีอำนาจภายในพรรคมากเกินไป และเพื่อไม่ให้เกิดสภาวะของการยึดติดกับอำนาจ ทั้งนี้เว้นแต่กรณีที่หัวหน้าพรรคเป็นนายกรัฐมนตรี ระยะเวลาสองปีดังกล่าวอาจขยายเป็นสี่ปี กล่าวได้ว่าบทบัญญัติเช่นนี้อาจช่วยให้การบริหารงานภายในพรรคเป็นไปด้วยความโปร่งใสยุติธรรม ช่วยลดการแบ่งกลุ่มเพื่อต่อรองผลประโยชน์และอาจเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนสนใจเข้าร่วมเป็นสมาชิกพรรค มีการได้เข้าสู่อำนาจโดยชอบ สมาชิกที่มีคุณภาพอาจได้รับเลือกให้เป็นผู้บริหารพรรคทำให้พรรคมีลักษณะเป็นพรรคของมวลชนอย่างแท้จริง

2.6 มาตรการอื่นที่เกี่ยวข้อง (มาตรการทางอ้อม)

นอกจากมาตรการโดยตรงในการแก้ปัญหาที่ระบบพรรคการเมืองไทยอยู่ในสภาพที่ไม่มี การรองรับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองตามที่กล่าวมาแล้ว ยังมีมาตรการทางอ้อมที่เกี่ยวข้องอันเปรียบเสมือนมาตรการเสริมที่ช่วยส่งเสริมให้ระบบพรรคการเมืองไทยรองรับหลักการดังกล่าวได้อย่างสมบูรณ์ ประกอบด้วย

2.6.1 การสร้างระบบเลือกตั้งที่ส่งเสริมระบบพรรคการเมืองและได้ผู้แทนที่ตรงกับเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริง

หากพิจารณาจากสภาพการเมืองไทยภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองฉบับก่อนหน้าโดยไม่พิจารณายึดติดอยู่กับแนวคิดในอดีตแล้วจะเห็นได้ว่า แนวคิดในกฎหมายทั้งสองฉบับหาใช่แนวคิดที่ถูกต้องเหมาะสมกับสภาพการเมืองในปัจจุบันแต่อย่างใด แนวคิดดังกล่าวส่งเสริมให้มีการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองขนาดใหญ่ จนทำให้พรรคการเมือง

บางพรรคมีความเข้มแข็ง ประเทศมีแนวโน้มกลายเป็นประเทศที่มีระบบพรรคการเมืองเป็นแบบพรรคเดียวที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด สภาพของระบบพรรคการเมืองหลายพรรคและรัฐบาลที่มีลักษณะเป็นรัฐบาลผสมไม่มีเสถียรภาพได้หมดไป อย่างไรก็ตามหากพิจารณาสภาพภายในพรรคการเมืองที่ยังคงขึ้นอยู่กับการผสมประโยชน์ที่ลงตัวระหว่างกลุ่มการเมืองหรือกลุ่มทุนแล้วอาจกล่าวได้ว่า สภาพความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาลกลับยังคงมีอยู่เช่นเดิมไม่ได้หมดไปแสดงให้เห็นว่า หากการผสมประโยชน์ของนักการเมืองไม่ลงตัว ปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาลย่อมเกิดขึ้นได้เสมอ การทำให้ระบบพรรคการเมืองกลายเป็นระบบที่มีการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองขนาดใหญ่จึงไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาเรื่องความมีเสถียรภาพของรัฐบาลได้อย่างแท้จริง ผลจึงไม่ต่างอะไรกับในช่วงเวลาที่ระบบพรรคการเมืองเป็นระบบที่มีหลายพรรค พรรคการเมืองขนาดกลางและเล็กสามารถเกิดขึ้นและดำรงอยู่ได้ นอกจากนี้สภาพของหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองในพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มีเสียงเบ็ดเสร็จเด็ดขาดก็กลับไม่ได้มีการพัฒนาขึ้นตามลำดับหรือแตกต่างไปจากในช่วงเวลาที่มีพรรคการเมืองหลายพรรค สภาพดังกล่าวเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าขนาดของพรรคการเมืองไม่ได้เป็นปัจจัยในการชี้วัดว่าพรรคการเมืองมีการรองรับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองมากนักน้อยเพียงใด แต่ขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่นที่พรรคการเมืองต้องพยายามหาคำตอบเพื่อพัฒนาองค์กรให้รองรับหลักการดังกล่าวได้อย่างสมบูรณ์

ในเรื่องดังกล่าว ผู้จัดทำเห็นควรเสนอแนะให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองในทุกส่วนที่ร่างโดยมีความเชื่อที่มุ่งจะแก้ไขปัญหาในอดีตโดยไม่ได้พิจารณาถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันให้เป็นไปในแนวทางที่สอดคล้องที่มีต่อพรรคการเมืองขนาดกลางและเล็ก ลดข้อจำกัดและเงื่อนไขที่ทำให้พรรคการเมืองขนาดกลางและเล็กไม่อาจเกิดขึ้นหรือไม่อาจเข้ามาแข่งขันทางการเมืองได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะในส่วนของระบบเลือกตั้งผู้จัดทำเห็นควรให้มีการวางบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญด้วยการคงไว้ซึ่งผู้แทนในระบบแบ่งเขตเขตละคน (Single member constituency) ผสมกับระบบระบบสัดส่วนหรือระบบบัญชีรายชื่อที่ถือประเทศเป็นเขตเลือกตั้งดังที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ทั้งนี้ในส่วนของผู้แทนระบบสัดส่วน ด้วยเหตุผลตามที่กล่าวมาแล้วว่าระบบเลือกตั้งระบบนี้ถือเป็นระบบการเลือกตั้งที่ทำให้พรรคการเมืองได้จำนวนที่นั่งของผู้แทนตามสัดส่วนของคะแนนเสียงที่ได้จากประชาชน ผลการเลือกตั้งจึงใกล้เคียงกับเจตนารมณ์ของประชาชนมากที่สุด ผู้จัดทำเห็นควรให้เพิ่มจำนวนผู้แทนระบบนี้ให้ได้สัดส่วนที่มากกว่าผู้แทนในระบบแบ่งเขต โดยอาจกำหนดให้ผู้แทนระบบแบ่งเขตคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 60 และผู้แทนในระบบสัดส่วนคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 40 ของจำนวนผู้แทนทั้งหมดหรืออาจมีจำนวนเท่ากันทั้งสองระบบเพื่อเป็นการลดจำนวนผู้แทนของพรรคการเมืองขนาด

ใหญ่ที่มีจำนวนเกินสัดส่วนจำนวนคะแนนเสียงที่พึงได้รับ เพื่อให้พรรคการเมืองขนาดกลางและเล็กสามารถดำรงอยู่และมีโอกาสเติบโตทางการเมืองได้ ทั้งนี้เพราะคะแนนที่พรรคการเมืองขนาดกลางและเล็กเฉลี่ยแพ้ตามเขตเลือกตั้งทำให้ไม่ได้ผู้แทนในระบบแบ่งเขต อาจเป็นคะแนนที่เพียงพอที่จะทำให้พรรคมีผู้แทนในระบบบัญชีรายชื่อได้ ทั้งยังเป็นการสอดคล้องกับหลักเสียงข้างมากที่เคารพฝ่ายข้างน้อยอันเป็นหลักประชาธิปไตยโดยประการสำคัญ ดังนั้นการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 93 มีบทบัญญัติลดจำนวนผู้แทนในระบบสัดส่วนเหลือเพียง 80 คน จึงเป็นหลักการที่ไม่ถูกต้อง อย่างไรก็ตามผู้จัดทำเห็นด้วยกับการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีการแก้ไขบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิมในมาตรา 100 โดยตัดเงื่อนไขที่ว่าพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงน้อยกว่า 5% ของคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ จะไม่มีผู้ได้รับเลือกจากบัญชีรายชื่อพรรค อันเป็นเงื่อนไขที่เป็นการซ้ำเติมและเอื้อประโยชน์ให้กับพรรคการเมืองขนาดใหญ่¹⁹ ลดความเชื่อที่ว่าพรรคการเมืองขนาดใหญ่ดีกว่าพรรคการเมืองขนาดกลางและเล็ก ทั้งนี้เพราะการปล่อยให้พรรคการเมืองขนาดกลางและเล็กจำนวนมากอาจมีผลดีมากกว่าการปล่อยให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มุ่งจะซื้อตัวนักการเมือง เต็มไปด้วยกลุ่มภายในพรรคอย่างที่เป็นอยู่²⁰ ทำให้ประชาชนเสียงส่วนน้อยมีตัวแทนในสภา โดยตระหนักถึงสภาพที่ปรากฏในความเป็นจริงแล้วว่า ระบบพรรคการเมืองที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นได้ในระบบพรรคการเมืองที่มีการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองสองพรรคหรือพรรคเดียวเท่านั้น แต่อาจเกิดขึ้นได้ในระบบพรรคการเมืองหลายพรรค อาจเกิดขึ้นได้ในพรรคการเมืองขนาดกลางและเล็กที่มีบุคลากรที่มีคุณภาพและยึดมั่นในหลักประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

สำหรับในส่วนของผู้แทนระบบเสียงข้างมากหรือระบบแบ่งเขต ผู้จัดทำเห็นควรให้รัฐธรรมนูญคงไว้ซึ่งระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเขตละคนตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิมซึ่งเป็นระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากที่ใช้อยู่ในประเทศเสรีประชาธิปไตยทั้งหลาย แต่อาจมีการพิจารณา

¹⁹ โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 94 โดยการคำนวณ ให้คำนวณเพื่อแบ่งจำนวนผู้ที่ได้รับเลือกตั้งของแต่ละพรรคการเมืองเป็นสัดส่วนที่สัมพันธ์กันโดยตรงกับจำนวนคะแนนรวมที่แต่ละพรรคได้รับในแต่ละเขตเลือกตั้ง (8 เขตเลือกตั้ง)

²⁰ หากการเลือกตั้งปี 2544 มีการตัดเงื่อนไข 5% ออก ผู้แทนระบบบัญชีรายชื่อพรรคไทยรักไทยจะลดลง 7 คน พรรคประชาธิปัตย์ลดลง 4 คน พรรคความหวังใหม่ พรรคชาติพัฒนา พรรคละ 1 คน และทำให้พรรคเล็กคือ พรรคเสรีธรรมได้เพิ่ม 3 คน พรรคถิ่นไทย 2 คน พรรคประชากรไทย และพรรคมวลชนพรรคละ 1 คนดูรังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ "Party List" ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 19 เมษายน 2544

จากเดิมที่เคยใช้ระบบการเลือกตั้งระบบเสียงข้างมากสัมพัทธ์ (Relative majority system) หรือระบบการเลือกตั้งที่คนได้คะแนนสูงสุดในการเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียวเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง (The first past the post) มาใช้ระบบการเลือกตั้งระบบเสียงข้างมากสัมบูรณ์ (Absolute majority system)²¹ ซึ่งเป็นรูปแบบของระบบการเลือกตั้งที่อาจมีการเลือกตั้งรอบเดียวหรือหลายรอบ กล่าวคือ หากในการเลือกตั้งรอบแรก ผู้สมัครคนใดได้คะแนนเกินกว่าร้อยละห้าสิบของผู้มาใช้สิทธิลงคะแนน ผู้สมัครผู้นั้นจะเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง แต่ถ้าไม่มีผู้สมัครคนใดได้คะแนนเกินกว่ากำหนดดังกล่าวในการเลือกตั้งรอบแรก ก็จะมีการเลือกตั้งรอบสองโดยให้ประชาชนเลือกจากผู้สมัครสองคนแรกที่ได้รับคะแนนสูงสุดในการเลือกตั้งรอบแรก หรืออาจให้ผู้สมัครที่มีคะแนนผ่านเกณฑ์ที่กำหนดในรอบแรกลงสมัครรับเลือกตั้งในรอบสองได้ แม้จะมีผู้สมัครมากกว่าหนึ่งคนก็ตาม หลังจากเลือกตั้งแล้ว หากใครชนะในการเลือกตั้งรอบสอง ผู้นั้นก็จะเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งในที่สุด²² หรือหากคำนึงถึงปัญหาด้านงบประมาณในการจัดให้มีการเลือกตั้งหลายรอบ อาจพิจารณาระบบการเลือกตั้งแบบเผื่อเลือก (Alternative system)²³ ที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเลือกผู้สมัครได้หลายคนในเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนเพียงคนเดียว เป็นระบบที่สามารถนับคะแนนจากการเลือกตั้ง และได้ผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเกินกว่าร้อยละห้าสิบของผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนได้ภายในการเลือกตั้งรอบเดียว กล่าวคือ หากในการเลือกตั้งรอบแรกไม่มีผู้สมัครคนใดได้รับคะแนนเกินกว่าร้อยละห้าสิบของผู้มาใช้สิทธิลงคะแนน ระบบการเลือกตั้งระบบนี้ให้นับต้อเลือกตั้งของผู้สมัครที่ได้รับคะแนนต่ำสุดในการเลือกตั้งรอบแรกนั้น มานับคะแนนอีกครั้งเพื่อตรวจสอบว่า ผู้สมัครที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเลือกผู้สมัครที่ได้รับคะแนนต่ำสุดเป็นลำดับหนึ่งนั้นเลือกผู้สมัครคนใดไว้เป็นอันดับสอง และนำคะแนนส่วนนั้นไปเพิ่มให้กับผู้สมัครคนอื่นที่เหลือทุกคน หากเพิ่มแล้วยังไม่มีผู้สมัคร

²¹ หรือเรียกว่าระบบการเลือกตั้งแบบสองรอบ (Second ballot) โปรดดู ปกรณ์ สุทนต์, “พรรคการเมืองและระบบการเลือกตั้ง” วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์, ฉบับที่ 4, ปีที่ 8, น.8 (เมษายน- พฤษภาคม, 2546); อุทิศ มงคลนาวิน, “การปฏิรูปการเมืองโดยการจัดระบบและวิธีการเลือกตั้งใหม่” บทบัญญัติ, เล่มที่ 53, ตอน 1, น. 2 -3 (มีนาคม 2540); วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตย” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, ฉบับที่ 4, ปีที่ 5, น.99 (เมษายน, 2544).

²² ซึ่งเป็นระบบที่ใช้ในประเทศฝรั่งเศส

²³ เป็นระบบที่ใช้ในประเทศออสเตรเลีย และกำลังมีความพยายามขององค์กรการเมืองบางกลุ่มในประเทศสหรัฐอเมริกาที่จะนำเอาระบบการเลือกตั้งรูปแบบนี้ไปปรับใช้ในประเทศ โดยเรียกชื่อใหม่ว่าระบบ Instant Runoff Voting หรือ IRV

คนใดได้รับคะแนนเกินกว่าร้อยละห้าสิบของผู้มาใช้สิทธิลงคะแนน ก็จะนำคะแนนของผู้สมัครที่ได้คะแนนต่ำสุดรองลงมามานับและนำคะแนนไปเพิ่มเช่นนี้จนได้ผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเกินกว่าร้อยละห้าสิบของผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งในที่สุด โดยระบบการเลือกตั้งรูปแบบนี้ผู้สมัครที่ได้คะแนนมากที่สุดในการนับคะแนนครั้งแรก (ซึ่งไม่ถึงร้อยละห้าสิบของผู้มาใช้สิทธิลงคะแนน) อาจไม่ได้รับการเลือกตั้งได้ หากผู้สมัครรายอื่นมีคะแนนรวมมากขึ้นและกลายมามีคะแนนรวมมากกว่าในการนับคะแนนรอบต่อๆ มา มาปรับใช้กับระบบการเลือกตั้งของประเทศทั้งนี้เพื่อลดสภาพที่พรรคการเมืองขนาดใหญ่มีผู้แทนเกินกว่าสัดส่วนคะแนนเสียงที่ได้รับได้ ดังนั้นการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 เปลี่ยนมาใช้ระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเขตละหลายคน (Multi member constituency) เพื่อให้โอกาสพรรคการเมืองขนาดกลางและเล็กจึงถือเป็นการแก้ปัญหาที่ผู้จัดทำเห็นว่าไม่ถูกต้อง เพราะเป็นการกระทบกับหลักความเสมอภาคด้วยเหตุที่จำนวนผู้แทนที่พึงมีได้ในแต่ละเขตเลือกตั้งในการเลือกตั้งรูปแบบนี้มีจำนวนไม่เท่ากันคือมีตั้งแต่ 1-3 คน ทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนคะแนนเสียงไม่เท่ากันตามจำนวนผู้แทนที่พึงมีได้ในแต่ละเขตเลือกตั้ง และยังเป็นการกลับไปทำให้ระบบพรรคการเมืองและสภาพของการเมืองไทยมีแนวโน้มเป็นการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองหลายพรรคเกิดปัญหาที่รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ ดังที่เคยปรากฏในช่วงก่อนมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

2.6.2 การให้ฝ่ายตุลาการช่วยสมาชิกพรรคในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้แทนและขจัดผู้แทนที่ซื้อเสียงหรือมีพฤติกรรมทุจริตในการเลือกตั้ง

ในประการแรก เมื่อพิจารณาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจที่องค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามฝ่ายสามารถถูกตรวจสอบควบคุม ถ่วงและคานอำนาจซึ่งกันและกันได้แล้ว การปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติย่อมถูกตรวจสอบควบคุมจากองค์กรตุลาการได้ตามปกติ โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับการที่ผู้แทนขายตัวหรือยอมยกมือแลกกับผลประโยชน์ที่มีผู้เสนอให้ความจริงแล้วรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้ในกรณีที่ผู้แทนที่ถูกกล่าวหาว่าร้ายว่ผิดปกติกกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา แต่ผู้จัดทำเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมเพียงพอ ควรเพิ่มลักษณะการกระทำผิดของผู้แทนให้รวมไปถึงกรณีที่ผู้แทนขายตัว หรือยอมยกมือแลกกับผลประโยชน์ที่มีผู้เสนอให้ โดยให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรง

ตำแหน่งทางการเมืองเข้ามามีอำนาจพิจารณาพิพากษา ทั้งนี้ต้องกำหนดเพิ่มเติมในกฎหมายให้ประชาชนสามารถเป็นผู้เสียหายฟ้องร้องผู้แทนที่ขายตัวหรือยอมยกมือแลกกับผลประโยชน์ที่มีผู้เสนอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้โดยตรง²⁴

สำหรับในส่วนของการจัดการซื้อเสียงและการทุจริตในการเลือกตั้งนั้น เดิมทีก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 อำนาจในการพิจารณาสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งที่มีการทุจริตซื้อเสียงเป็นอำนาจของศาลฎีกาซึ่งมีกระบวนการพิจารณาที่ล่าช้า ทำให้ไม่อาจดำเนินกระบวนการพิจารณาได้เสร็จทันก่อนการเลือกตั้งครั้งต่อมา ทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และฉบับปัจจุบันเปลี่ยนเอาอำนาจนี้มาอยู่ที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีอำนาจให้ใบเหลืองใบแดงแก่ผู้แทนที่มีการสืบสวนสอบสวนพบว่ามีพฤติกรรมทุจริตในการเลือกตั้ง แต่เป็นที่เห็นได้ชัดว่าหลังจากมีการเปลี่ยนองค์กรผู้ใช้อำนาจแล้วกลับทำให้เกิดปัญหาความไม่เที่ยงธรรมในการวินิจฉัยตามมาหลายครั้ง ดังนั้นผู้จัดทำจึงเห็นควรให้อำนาจในการพิจารณาว่าผู้แทนคนใดมีพฤติกรรมทุจริตในการเลือกตั้งและมีอำนาจในการตัดสินใจให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งนั้นกลับไปอยู่ที่องค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการอันได้แก่ศาลฎีกา โดยให้ศาลฎีกาตั้ง ศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้ง ขึ้นมาพิจารณาพิพากษา และมีกระบวนการพิจารณาเฉพาะโดยอาจมีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการพิจารณาคดีเลือกตั้งขึ้นเพื่อให้มีกระบวนการพิจารณาที่รวดเร็ว อย่างเช่นการพิจารณาพิพากษาต่อหนึ่งคดีไม่ควรเกิน 90 วัน²⁵ และกำหนดให้ประชาชนในเขตเลือกตั้งเป็นผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งได้โดยตรง เพื่อให้ปัญหาการซื้อเสียงหรือการทุจริตในการเลือกตั้งลดน้อยลง

²⁴ ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ส่วนที่ 4 การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาตรา 275 ก็ยังไม่มีการบัญญัติให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องร้องผู้แทนต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้โดยตรงแต่อย่างใด

²⁵ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล และคณะ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 4*, น.37