

สาระสำคัญต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง

การดำเนินการกิจการของพรรคการเมือง

๑. การดำเนินการกิจการของพรรคการเมืองไทย

รัฐธรรมนูญได้วางหลักสำคัญในการดำเนินการกิจการของพรรคการเมือง โดยมาตรา ๖๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้การจัดองค์กรภายใน การดำเนินการ และข้อบังคับของพรรคการเมือง ต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นกฎหมายฉบับแรก ที่ให้ความสำคัญในการส่งเสริมให้ความเป็นประชาธิปไตยเกิดขึ้นในพรรคการเมือง โดยมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง กำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีหน้าที่ส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมือง กิจการที่สำคัญของพรรคการเมือง (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๗, น. ๖๙-๘๐) มีดังนี้

๑) องค์กรประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง

๑.๑) องค์กรประกอบของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑ โดยมีข้อสังเกตว่า มาตราดังกล่าวได้เพิ่มกรรมการบริหารพรรคการเมืองขึ้นใหม่จากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ อีกหนึ่งคน คือ นายทะเบียนสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งมีใช้นายทะเบียนพรรคการเมือง (ประธานกรรมการการเลือกตั้ง)

๑.๒) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้เพิ่มหน้าที่และความรับผิดชอบจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เช่น

ก. ต้องส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมือง (มาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง)

ข. กรรมการบริหารพรรคการเมืองต้องรับผิดชอบร่วมกันในบรรดามติและการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง (มาตรา ๑๗ วรรคสอง)

ค. ต้องควบคุมสมาชิกไม่ให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งอันเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ หรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง)

ง. เมื่อมีประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องควบคุมผู้ซึ่งพรรคส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง มิให้มีการกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ตลอดจนระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งอาจทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (มาตรา ๑๘ วรรคสอง) เกี่ยวกับการกระทำของผู้สมัครรับเลือกตั้งหลังจากมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนี้ มาตรา ๔๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองพ.ศ. ๒๕๔๑ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีหน้าที่ควบคุมเฉพาะค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งเท่านั้น

จ. มีมติส่งบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้ง และมีมติดังกล่าวถือว่าเป็นที่สุดตามมาตรา ๓๘ มีข้อสังเกตว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่สำคัญในการพัฒนาระบบพรรคการเมือง แต่มีเหตุการณ์อันอาจส่งผลกระทบต่อการทำหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ในกรณีที่บุคคลซึ่งจะลงสมัครรับเลือกตั้งคือผู้ที่ไม่ได้เป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง ส่วนผู้ที่เป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองคือผู้ที่ไม่ลงสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้บุคคลที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งหลีกเลี่ยงการต้องโทษถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ๕ ปีในกรณีที่มีการยุบพรรคการเมือง เพราะเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง โดยพิจารณาจากหลังจากที่มีการยุบพรรคการเมืองและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ๕ ปี (๒ ธันวาคม ๒๕๕๑) จำนวนของกรรมการบริหารพรรคการเมืองของแต่ละพรรคการเมืองลดลง ดังนั้น การหลีกเลี่ยงไม่เป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าว จะส่งผลกระทบต่อพัฒนาระบบพรรคการเมืองหรือไม่

๒) คุณสมบัติและบทบาทของสมาชิกพรรคการเมือง และการสรรหาสมาชิกพรรคการเมือง

๒.๑) คุณสมบัติของสมาชิกพรรคการเมือง

ผู้ที่จะเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๙ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และมาตราดังกล่าวได้บัญญัติหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจสอบทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองเพิ่มขึ้นใหม่จากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยเพิ่มความในวรรคเจ็ดว่า ให้สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้งจัดให้มีทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองของทุกพรรคการเมืองในระบบอิเล็กทรอนิกส์ และให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าทะเบียนดังกล่าวเป็นทะเบียนที่ถูกต้องและแท้จริงตามกฎหมาย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าเป็นอย่างอื่น

๒.๒) บทบาทของสมาชิกพรรคการเมือง

บทบาทสำคัญของสมาชิกพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ เฉพาะที่ได้บัญญัติเพิ่มขึ้นใหม่จากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มี ๒ กรณี คือ

ก. การเข้าชื่อให้มีการจัดการประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคการเมืองตามมาตรา ๓๐

ข. การเข้าชื่อถอดถอนหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองตามมาตรา ๓๒ ให้ที่ประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคการเมืองพิจารณา

๒.๓) การสรรหาสมาชิกของพรรคการเมือง

การดำเนินการรับสมัครสมาชิกพรรคการเมืองตามมาตรา ๒๖ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดว่าต้องกระทำให้เสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง โดยมีเงื่อนไขเหมือนกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เช่น ต้องให้ได้สมาชิกไม่น้อยกว่า ๕,๐๐๐ คน เป็นต้น

แนวความคิดเกี่ยวกับการเพิ่มอำนาจหน้าที่ของสมาชิกพรรคการเมือง

เนื่องจากสมาชิกพรรคการเมืองเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยในพรรคการเมือง กฎหมายต้องตระหนักถึงความสำคัญในหลักการนี้ และวางกลไกหรือส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตยในพรรคการเมือง โดยกำหนดให้สมาชิกพรรคการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนของการพิจารณาว่า พรรคการเมืองจะส่งบุคคลใดเข้าสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใด และในขั้นตอนการจัดทำบัญชีรายชื่อของบุคคลที่พรรคการเมืองส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อซึ่งแตกต่างจากกฎหมายเลือกตั้งของเยอรมัน ที่มีการกำหนดให้ขั้นตอนทั้งสองต้องผ่านความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ของสมาชิก

พรรคการเมือง หรือที่ประชุมของตัวแทนสมาชิกของพรรคการเมือง เหตุผลของบทบัญญัติดังกล่าวนี้ เป็นที่เข้าใจได้ไม่ยากนัก เพราะผู้ที่สามารถกำหนดได้ว่า ใครจะเป็นผู้สมัครในนามของพรรคการเมือง ผู้นั้นก็คือผู้ที่มีอำนาจที่แท้จริงภายในพรรคการเมืองนั่นเอง ดังนั้น หากต้องการจะให้ขั้นตอนทั้งสองสอดคล้องกับหลักความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง ซึ่งความหมายของหลักการนี้ก็คือ ผู้ที่มีอำนาจที่แท้จริงภายในพรรคการเมือง ได้แก่ สมาชิกพรรคการเมืองนั่นเอง จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้สมาชิกพรรคการเมืองเป็นผู้ที่มีบทบาทชี้ขาดในเรื่องเหล่านี้

๓) การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมือง

เหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองตามมาตรา ๒๐ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติเพิ่มเติมหลักการเกี่ยวกับการให้สมาชิกพรรคการเมืองสิ้นสุดสมาชิกภาพ นอกเหนือไปจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ๓ กรณี คือ

(๑) ระบุเหตุอันทำให้พรรคการเมืองมีมติให้ออกตามข้อบังคับพรรคการเมืองว่าต้องเป็นการกระทำผิดวินัยหรือจรรยาบรรณอย่างร้ายแรง หรือมีเหตุร้ายแรงอื่น (มาตรา ๒๐ (๔))

(๒) เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในขณะเดียวกันเกินกว่าหนึ่งพรรคการเมือง (มาตรา ๒๐ (๖))

(๓) กระทำการอื่นที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง (มาตรา ๒๐ (๗))

มีข้อสังเกตว่า การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมือง เพราะพรรคการเมืองมีมติให้ออกตามข้อบังคับพรรคการเมือง เพราะเหตุกระทำผิดวินัยหรือจรรยาบรรณอย่างร้ายแรง ถ้าผู้นั้นดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย และได้ร้องขออุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ หากศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่ามติให้ออกของพรรคการเมืองมีลักษณะตามมาตรา ๖๕ วรรคสามของรัฐธรรมนูญ สมาชิกผู้นั้นนอกจากจะมีสิทธิหาพรรคการเมืองอื่นสังกัดภายใน ๓๐ วันแล้ว ยังสามารถที่จะคงสมาชิกภาพของพรรคการเมืองนั้นต่อไปก็ได้ (มาตรา ๒๐ วรรคสาม)

โดยหลักการนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องอยู่ใต้อาณัติของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดโดยผ่านทางมติพรรคการเมือง หากปล่อยให้อยู่ใต้อาณัติทุกกรณี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจไม่เป็นอิสระในการทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่จะร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า มติหรือข้อบังคับเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่

๔) การดำเนินกิจการในที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้เพิ่มเติมหลักการเกี่ยวกับการกระทำที่ต้องกระทำในที่ประชุมใหญ่จากที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ หลายกรณี เช่น

(๑) กำหนดตำแหน่งและจำนวนของผู้มีสิทธิเข้าร่วมประชุมเป็นองค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่ ไม่ให้พรรคการเมืองไปใช้ดุลพินิจกำหนดเอาเองในข้อบังคับของพรรคการเมือง

มาตรา ๒๙ บัญญัติว่า องค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยกรรมการบริหารพรรคการเมืองไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง

ของจำนวนกรรมการบริหารพรรคการเมืองทั้งหมด ผู้แทนของสาขาพรรคการเมืองไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนสมาชิก ทั้งนี้ มีจำนวนรวมกันทั้งหมดไม่น้อยกว่าสองร้อยคน

การได้มาซึ่งตัวแทนสมาชิกตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง ซึ่งต้องคำนึงถึงสัดส่วนของจำนวนสมาชิกที่มีตามสาขาในแต่ละภาคและสัดส่วนของจำนวนสมาชิกหญิงและชาย ทั้งนี้ เพื่อสะท้อนความเห็นที่หลากหลายของสมาชิกทุกระดับ

(๒) กำหนดเรื่องที่ต้องพิจารณาในการประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองเป็นครั้งแรก

ก. การทบทวนนโยบายพรรคการเมืองที่ได้จัดแจ้งไว้

ข. การทบทวนข้อบังคับพรรคการเมืองที่ได้จัดแจ้งไว้

ค. การเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองแทนคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ได้เลือกตั้งไว้ในขั้นตอนของการจัดตั้งพรรคการเมือง

ง. การเลือกตั้งคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง คณะกรรมการนโยบายพรรคการเมือง และคณะกรรมการส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมือง

จ. เรื่องที่เสนอโดยคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ประธานสาขาพรรคการเมืองไม่น้อยกว่า ๔ สาขา หรือตัวแทนของสมาชิกพรรคการเมืองไม่น้อยกว่า ๕๐๐ คน (มาตรา ๒๗)

(๓) กำหนดเรื่องที่ต้องกระทำโดยที่ประชุมใหญ่

ก. การเลือกตั้งคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง คณะกรรมการนโยบายพรรคการเมือง และคณะกรรมการส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมือง

ข. รายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองที่ได้ดำเนินการไปในรอบปีที่ผ่านมา

ค. แผนการดำเนินการสำหรับปีต่อไป โดยเฉพาะการหารายได้ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง และการพัฒนาบุคลากรทางการเมือง

ง. การแต่งตั้งผู้สอบบัญชีและการรับรองงบการเงินประจำปีของพรรคการเมือง

จ. กิจการที่เสนอโดยคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ประธานสาขาพรรคการเมืองไม่น้อยกว่าสี่สาขา หรือตัวแทนสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าห้าร้อยคน

ฉ. กิจการอื่นตามที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง (มาตรา ๒๘)

(๔) เรื่องที่ถูกร้องขอให้พิจารณาในที่ประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคการเมือง สมาชิกซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรรมการบริหารพรรคการเมืองจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่หรือไม่น้อยกว่าสองพันคน แล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่ากัน มีสิทธิเข้าชื่อกันให้จัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคการเมือง (มาตรา ๓๐)

(๕) การประชุมใหญ่วิสามัญเพื่อพิจารณาเรื่องการร้องขอให้ถอดถอนหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมือง

มาตรา ๓๒ สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่หรือไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน แล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่ากัน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมือง ออกจากตำแหน่งได้ในกรณีนี้ ให้จัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคการเมืองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คำร้องขอไปถึงพรรคการเมือง

มติให้ถอดถอนตามวรรคหนึ่งต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนผู้ที่เข้าประชุมใหญ่วิสามัญ โดยให้ลงคะแนนลับ

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งตามวรรคหนึ่งผู้ใดถูกถอดถอน ให้ที่ประชุมใหญ่ดำเนินการเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งนั้น และให้นำความในมาตรา ๒๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้นำความในวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับกับการร้องขอถอดถอนประธานสภาพรรคการเมืองหรือกรรมการสภาพรรคการเมืองด้วยโดยอนุโลม โดยให้ใช้สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ และให้มีการจัดประชุมใหญ่วิสามัญสภาพรรคการเมืองนั้น เพื่อมีมติถอดถอน

การดำเนินการตามมาตรานี้ให้กระทำได้เพียงครั้งเดียวในวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง แต่ในกรณีที่หัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ใดเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การถอดถอนผู้นั้นตามมาตรานี้จะกระทำมิได้

แนวความคิดการปรับปรุงเกี่ยวกับองค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่

จากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประชุมใหญ่ที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่าการประชุมใหญ่เป็นหัวใจสำคัญในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยในพรรคการเมืองจึงมีข้อเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงองค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่เพราะเป็นสิ่งสำคัญที่สุดที่จะสะท้อนความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมือง ดังนี้

หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองเป็นหลักการที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๗ วรรคสองเป็นครั้งแรก แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มิได้มีการนำหลักการนี้มาขยายผล โดยมีการกำหนดในรายละเอียดเพื่อให้หลักการดังกล่าวสามารถมีผลได้จริงในทางปฏิบัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๕ วรรคสอง รับรองหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองเช่นเดียวกัน และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติเกี่ยวกับรายละเอียดของการประชุมใหญ่รวมทั้งองค์ประชุมไว้ในมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวยังคงเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารของพรรคการเมืองเข้ามาชี้นำการประชุมใหญ่ได้

ดังนั้น จึงควรมีกฎหมายบัญญัติให้ชัดเจนแจ้ง ว่าในการประชุมใหญ่ทุกครั้งต้องมีจำนวนขั้นต่ำขององค์ประชุม นอกจากนี้ควรเพิ่มบทบัญญัติทำนองเดียวกันกับกฎหมายพรรคการเมืองของเยอรมันที่กำหนดกรอบไว้ว่า ผู้มีสิทธิเข้าร่วมประชุมโดยตำแหน่งตามข้อบังคับของพรรคการเมือง จะมีสิทธิออกเสียงลงมติในการประชุมได้ไม่เกินหนึ่งในห้าของผู้มีสิทธิเข้าร่วมประชุมที่มีสิทธิลงคะแนนทั้งหมด

แนวความคิดเกี่ยวกับการให้ที่ประชุมใหญ่มีอำนาจตัดสินใจกำหนดตัวบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้ง

ข้อบังคับพรรคของพรรคการเมืองของไทยอย่างดีที่สุด กำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ในการกำหนดตัวบุคคลสมัครรับเลือกตั้ง แต่คณะกรรมการบริหารพรรคก็คือกลุ่มผู้นำพรรคนั่นเอง หากจะทำให้พรรคการเมืองเป็นประชาธิปไตย กฎหมายพรรคการเมืองจะต้องกำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ซึ่งเป็นตัวแทนของสมาชิก เป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการกำหนดตัวบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งจะช่วยให้มีการผูกขาดอำนาจภายในพรรคการเมืองเมื่อพรรคการเมืองไม่มีการผูกขาดย่อมทำให้พรรคการเมืองเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง มิใช่เป็นเครื่องมือในการแสวงอำนาจทางการเมืองและถอนทุนดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

๕) มาตรการแก้ไขปัญหาการกระทำที่ฝ่าฝืนนโยบายหรือข้อบังคับของพรรคการเมือง

๕.๑) การตรวจสอบหรือความคุ้มครองการกระทำที่ฝ่าฝืนนโยบายหรือข้อบังคับของพรรคการเมือง

โดยที่มาตรา ๓๑ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังคงไว้ซึ่งหลักการเดิมเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาการกระทำใดๆ ที่ฝ่าฝืนนโยบายหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๓๑ เมื่อปรากฏว่าหัวหน้าพรรคการเมือง คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคการเมือง จัดให้พรรคการเมืองกระทำการใด ๆ ฝ่าฝืนนโยบายพรรคการเมืองหรือข้อบังคับพรรคการเมือง ให้นายทะเบียนมีอำนาจเตือนเป็นหนังสือให้หัวหน้าพรรคการเมือง คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น ระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำนั้นภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด ในกรณีที่นายทะเบียนเตือนเป็นหนังสือแก่บุคคลที่ไม่ใช่หัวหน้าพรรคการเมือง ต้องส่งสำเนาหนังสือเตือนนั้นให้หัวหน้าพรรคการเมืองทราบโดยเร็ว

ถ้าหัวหน้าพรรคการเมือง คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคการเมือง ไม่ปฏิบัติตามคำเตือนของนายทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำดังกล่าว หรือให้หัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองทั้งคณะหรือบางคนออกจากตำแหน่งได้

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองทั้งคณะหรือบางคนออกจากตำแหน่ง ผู้นั้นไม่มีสิทธิเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองอีกเว้นแต่จะพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่มีศาลรัฐธรรมนูญสั่ง

จากบทบัญญัติมาตรา ๓๑ ดังกล่าว นอกจากจะมีการกำหนดให้มีการตรวจสอบหรือควบคุมการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อบังคับของพรรคการเมืองแล้ว ยังให้มีการตรวจสอบหรือควบคุมในกรณีที่มีการกระทำฝ่าฝืนนโยบายของพรรคการเมืองด้วย นโยบายของพรรคการเมืองมีความสำคัญต่อประชาชนและประเทศชาติอย่างไร จะกล่าวเป็นข้อต่อไป

๕.๒) ความสำคัญของนโยบายพรรคการเมือง

นโยบายของพรรคการเมืองนั้น ถือเป็นหัวใจสำคัญหรือเป็นสิ่งที่มุ่งใจให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อให้ได้รัฐบาลที่มีนโยบายตรงกับความต้องการ อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่พรรคการเมืองนำมาใช้หาเสียงกับประชาชน นอกจากจะมีผลดีต่อประชาชนและประเทศชาติแล้ว ยังอาจมีผลเสียตามมาก็ได้

ข้อดีของนโยบายของพรรคการเมือง

ก. ประชาชนผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจะให้ความสำคัญกับนโยบาย อาจกล่าวได้ว่าการกำหนดนโยบายของพรรคการเมือง อาจตัดสินใจเลือกตั้งโดยประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้

ข. นโยบายของพรรคการเมือง จะเป็นเครื่องมือในการควบคุมพรรคการเมืองให้ปฏิบัติตามสัญญาที่ได้ใช้หาเสียงกับประชาชน

ข้อเสียของนโยบายของพรรคการเมือง

ก. ทำให้เป็นที่สงสัยว่าเป็นการซื้อเสียงจากประชาชนหรือไม่

ข. นโยบายที่มีทั้งประโยชน์และโทษ หรือยากที่จะนำมาปฏิบัติให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติในระยะยาว อาจส่งผลกระทบต่อประเทศชาติ

ค. นโยบายที่มีขั้นตอนการดำเนินการซับซ้อน และต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก อาจเปิดช่องให้มีการทุจริต

จากความสำคัญของนโยบายของพรรคการเมืองดังกล่าว ทำให้เกิดแนวความคิดว่า สมควรที่จะมีการวางมาตรการหรือกลไกเพื่อให้มีการตรวจสอบหรือควบคุมนโยบายของพรรคการเมืองหรือไม่ อย่างไร

๕.๓) การตรวจสอบหรือการควบคุมนโยบายของพรรคการเมือง

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ (๒) ข้างต้นว่า การดำเนินนโยบายของรัฐบาลอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนและประเทศชาติ แต่ในปัจจุบันยังไม่มียุติบัญญัติของกฎหมายให้มีการตรวจสอบนโยบายของพรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีแนวความคิดเบื้องต้นที่ยังไม่เป็นที่ยุติว่า อาจจะมีการตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองนโยบายของแต่ละพรรคการเมืองที่จะใช้หาเสียงกับประชาชนว่าสามารถทำได้จริง และจะสร้างปัญหาให้กับประเทศหรือไม่ เพื่อป้องกันความเสียหายจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่พรรคการเมืองนำมาใช้หาเสียงกับประชาชนก่อนมีการเลือกตั้ง รวมถึงการกำหนดให้มีการกระบวนกรตรวจสอบการดำเนินนโยบายของรัฐบาล หากพ้นระยะเวลาที่กำหนดและไม่สามารถทำได้อาจมีโทษยุบพรรคและตัดสิทธิทางการเมือง

๖) กรณีที่สมาชิกพรรคการเมืองเห็นว่ามติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองไม่ถูกต้อง

มาตรา ๓๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังคงไว้ซึ่งหลักการเดิมที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เกี่ยวกับการดำเนินการของสมาชิกพรรคการเมืองที่เห็นว่า มติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดไม่ถูกต้อง แต่เพิ่มเติมลักษณะของมติหรือข้อบังคับที่มีความมุ่งหมายตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง (๓) (๔) และ (๕) ให้ถือว่าเป็นมติหรือข้อบังคับที่ขัดหรือแย้งต่อหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยความของมาตรา ๑๐ วรรคสอง (๓) (๔) และ (๕) ดังกล่าว มีรายละเอียด ดังนี้

(๑) มาตรา ๑๐ วรรคสอง (๓) มีข้อกำหนดให้ดำเนินการทางวินัยหรือจรรยาบรรณ โดยมีได้เปิดโอกาสให้ผู้ถูกดำเนินการทางวินัยหรือจรรยาบรรณ มีโอกาสรู้ข้อกล่าวหาและแก้ข้อกล่าวหาได้ตามสมควร

(๒) มาตรา ๑๐ วรรคสอง (๔) มีข้อกำหนดให้มีการดำเนินการเพื่อให้สมาชิกที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากสมาชิกภาพของพรรคการเมือง เพราะเหตุที่สมาชิกผู้นั้นลงมติหรือไม่ลงมติในสภาผู้แทนราษฎรหรือในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

(๓) มาตรา ๑๐ วรรคสอง (๕) การอื่นตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ซึ่งต้องเป็นไปตามหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าบทบัญญัติมาตรา ๓๓ ดังกล่าว เป็นการกำหนดรายละเอียด ขยายความมาตรา ๖๕ วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๗) สาขาพรรคการเมือง

สาขาพรรคการเมืองจะมีส่วนในการทำให้พรรคการเมืองเป็นของมวลชนมากขึ้น ในอดีตนั้นพรรคการเมืองเป็นการจัดตั้งจากเบื้องบนมาเบื้องล่าง กล่าวคือ จัดตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกพรรคการเมืองเกือบทั้งหมดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้พรรคการเมืองไม่มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองที่แท้จริง เพราะไม่มีการรวมตัวของบุคคลที่มีความคิดเห็นที่ค่อนข้างจะไปในแนวทางเดียวกันกับคนส่วนใหญ่ของประเทศ ทำให้คนส่วนใหญ่ของประเทศไม่มีโอกาสเข้าร่วมในพรรคการเมืองได้ ดังนั้น เพื่อให้พรรคการเมืองต้องจัดตั้งจากเบื้องล่างขึ้นมาสู่เบื้องบน โดยให้ราษฎรในแต่ละท้องที่จัดตั้งสาขาของ

พรรคการเมืองขึ้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงวางหลักการให้พรรคการเมืองต้องจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละ ๑ สาขาภายใน ๑ ปี และหลักการดังกล่าวยังคงกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖

๗.๑) บทบาทของสาขาพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๒๘ (๔) ได้วางหลักการเพื่อให้พรรคการเมืองเป็นของมวลชนอย่างแท้จริง จึงกำหนดให้รัฐสนับสนุนการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง และรัฐต้องให้การสนับสนุนการพัฒนาสาขาพรรคการเมืองด้วย หลักการให้มีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองดังกล่าวได้นำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น และพระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้บัญญัติหลักการใหม่เกี่ยวกับบทบาทของที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคการเมืองเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เช่น

ก. การเลือกตั้งคณะกรรมการสาขาพรรคการเมืองต้องเลือกตั้งโดยที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคการเมือง (มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง)

ข. คณะกรรมการสาขาพรรคการเมืองต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่สาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง (มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง)

ค. กรณีที่จะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการสาขาพรรคการเมืองต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญเพื่อให้ความเห็นชอบในการเสนอชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับการพิจารณาให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่อยู่ในความรับผิดชอบของสาขาพรรคการเมืองนั้น (มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง)

อนึ่ง มีข้อสังเกตเกี่ยวกับบทบาทของที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคการเมืองตามข้อ ค. ดังกล่าว แม้ว่าคณะกรรมการสาขาพรรคการเมืองได้ให้ความเห็นชอบในการเสนอชื่อบุคคลให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งแล้ว แต่อำนาจการตัดสินใจว่าจะส่งผู้ใดเข้าสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ยังเป็นของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง เพราะมาตรา ๓๘ วรรคสาม บัญญัติให้การตัดสินใจของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเป็นที่สุด หากใช้เป็นอำนาจของคณะกรรมการสาขาพรรคการเมืองไม่

๘) การห้ามพรรคการเมืองช่วยเหลือหรือสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

ภายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่สำคัญให้แก่วุฒิสภาในการตรวจสอบการกระทำขององค์กรต่าง ๆ ดังนั้น เพื่อให้การทำหน้าที่เป็นไปโดยอิสระและเป็นธรรม จึงกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรง ๒๐๐ คน โดยวางหลักการไว้ในมาตรา ๑๒๖ (๑) ห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงห้ามมิให้พรรคการเมืองช่วยเหลือหรือสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อม และหลักการดังกล่าวยังคงกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๓ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๕ (๖) โดยมาตรา ๔๓ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ขยายรายละเอียดเกี่ยวกับตำแหน่งที่ต้องห้ามมิให้สนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาอย่างชัดเจน แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๖ ได้บัญญัติเพียงว่าห้ามพรรคการเมืองสนับสนุน โดยไม่ได้ระบุตัวบุคคลว่าเป็นผู้ใดบ้าง

๙) การควบคุมค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

ในอดีตที่ผ่านมา กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของประเทศไทยกำหนดแต่วงเงินค่าใช้จ่ายที่ผู้สมัครแต่ละคนจะใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งหมด แต่ไม่ได้มีการจำกัดค่าใช้จ่ายที่พรรคการเมือง

ใช้จ่ายเพื่อโฆษณาภาพลักษณ์ของพรรคการเมืองด้วย เช่น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง แต่เพียงว่า

“มาตรา ๓๒ เมื่อได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งใด ผู้สมัครแต่ละคนจะใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งหมดเกินหนึ่งล้านบาทไม่ได้ ทั้งนี้ ไม่รวมค่าธรรมเนียมการสมัคร”

ดังนั้นในการเลือกตั้งเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๘ (๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๓๙) จึงเกิดปัญหาที่พรรคการเมืองใช้จ่ายเงินสร้างภาพลักษณ์ของพรรคเป็นจำนวนมาก ซึ่งส่งผลโดยอ้อมให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่สังกัดพรรคการเมืองดังกล่าวได้รับเลือกตั้งมากขึ้น

เมื่อมีปัญหาดังกล่าว กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ๒๕๔๑ มาตรา ๔๓ จึงได้กำหนดจำกัดวงเงินที่พรรคการเมืองจะใช้สร้างภาพลักษณ์ไว้ โดยเมื่อได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองต้องควบคุมพรรคการเมืองไม่ให้ใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของพรรคการเมืองนั้น เกินวงเงินที่นายทะเบียนกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งและควบคุมไม่ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งเกินวงเงินตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

หลักการที่เกี่ยวกับการให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีหน้าที่ควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ไม่ให้เกินวงเงินตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งบัญญัติ ยังคงกำหนดไว้ในมาตรา ๕๑ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และมาตรา ๑๘ วรรคสองยังได้ขยายอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองหลังจากมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ นอกจากจะมีหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามมาตรา ๕๑ แล้ว ยังต้องควบคุมผู้ที่พรรคการเมืองส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งไม่ให้มีการกระทำที่อาจทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

๑๐) การจัดสรรเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๒๘ (๕) ให้รัฐสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ก็เพื่อให้พรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง ไม่ต้องไปพึ่งนายทุน นักธุรกิจซึ่งจะทำให้นายทุนนักธุรกิจขอแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ตอบแทน ดังนั้น การให้รัฐสนับสนุนค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง จึงเป็นมาตรการที่จะสร้างพรรคการเมืองให้เข้มแข็งอีกมาตรการหนึ่ง

มาตรการการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งดังกล่าว ยังคงกำหนดไว้ในมาตรา ๒๓๖ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และมาตรา ๕๒ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งสาระสำคัญของมาตรา ๕๒ ดังกล่าว ไม่ได้แตกต่างไปจากสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

๒. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

• ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบพรรคการเมืองในปัจจุบัน ในงานวิจัย เรื่อง แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง ของ ศาสตราจารย์ ดร. บุญศรี มีวงศ์โอโฆษ สถาบันพระปกเกล้า

ผลการวิจัยชิ้นนี้ได้พิจารณาสภาพปัญหาของการเมืองไทยในรอบทศวรรษที่ผ่านมา และพบว่าปัญหาการเมืองที่เกิดขึ้นในระยะหลังนี้มีสาเหตุส่วนใหญ่มาจากระบบพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง โดยงานวิจัยชิ้นนี้ได้พยายามศึกษาทำความเข้าใจสภาพของปัญหา และศึกษาการเปรียบเทียบ วิวัฒนาการความเป็นมาของระบบดังกล่าวในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งผลการศึกษานำมาสู่ข้อสรุปในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบพรรคการเมืองได้ว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งของไทยมาจากแวดวงที่จำกัด ทำให้ประชาชนขาดตัวเลือก และระบบพรรคการเมืองยังคง ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง ผู้จัดทำงานวิจัยชิ้นนี้จึงแสดงความเห็นว่า ปัญหา พรรคการเมืองเป็นปัญหาหนึ่งที่สำคัญ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแก้ปัญหาเกี่ยวกับพรรคการเมืองในส่วนที่เป็น ต้นเหตุ มิใช่เน้นการแก้ที่ปลายเหตุดังเช่นที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๓๗ กล่าวคือ การที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเน้นที่การแก้ปัญหาโดยการยุบพรรคการเมือง แทนที่จะเน้นที่การแก้ที่ต้นเหตุของปัญหา คือ การทำให้พรรคการเมืองเป็นพรรคการเมืองที่แท้จริง แทนที่จะ เป็นพรรคการเมืองของผู้นำพรรคดังที่เคยเป็นมาโดยตลอด นับแต่มีการจัดตั้งพรรคการเมืองครั้งแรกขึ้น ในประเทศไทยจนถึงปัจจุบัน เมื่อเวลาผ่านไป ได้พิสูจน์ให้เห็นเป็นที่ประจักษ์โดยทั่วไปแล้วว่า แม้จะมีการยุบ พรรคที่กระทำความผิดไปมากเท่าใดก็จะมีพรรคตัวแทนเกิดขึ้นมามากขึ้นเพียงนั้น ซึ่งเท่ากับว่า การแก้ปัญหา การเมืองไทยไม่สามารถแก้ที่ปลายเหตุได้ หากแต่จะต้องหันมาแก้ที่ต้นเหตุของปัญหา นั่นคือ ทำอย่างไรจึงจะ สร้างความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองให้เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง ผู้วิจัยงานวิจัยชิ้นนี้มีความ พยายามที่จะนำเสนอประเด็นที่ได้มาจากการศึกษาเกี่ยวกับพรรคการเมืองของต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทาง ในการปรับปรุงพรรคการเมืองของไทยให้มีความใกล้เคียงกับความเป็นสากลมากยิ่งขึ้น จึงได้นำเสนอ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบพรรคการเมืองในปัจจุบัน ดังนี้

๑. ควรกำหนดให้มีการเก็บค่าบำรุงพรรคจากสมาชิกพรรค

อาจกล่าวได้ว่า พรรคการเมืองในประเทศไทยเป็นเพียงพรรคการเมืองตามรูปแบบ เท่านั้น เนื่องจากโดยหลักแล้ว เนื้อหาของความเป็นพรรคการเมืองจะอยู่ที่สมาชิกพรรค ซึ่งก็คือกลุ่มบุคคลที่มีความ คิดเห็นทางการเมืองแนวเดียวกัน เข้ามารวมกลุ่มกันเพื่อทำกิจกรรมทางการเมือง เพื่อผลักดันให้มีการ บริหารบ้านเมืองตามแนวความคิดของกลุ่มของตน โดยการส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ได้เสียงข้างมากในสภา ในการนี้แต่ละคนจะมีส่วนร่วมด้วยการ “ลงขัน” กัน จ่ายค่าบำรุงพรรคเพื่อให้พรรคมีทุนในการดำเนินกิจกรรม ของพรรคได้ หากไม่มีการเก็บค่าสมาชิกมาบำรุงพรรคแล้ว พรรคย่อมต้องหารายได้มาจากทางอื่น ทำให้เกิด ความไม่โปร่งใส เพราะแหล่งเงินทุนของพรรคย่อมต้องการผลประโยชน์ตอบแทน ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับ ความต้องการที่แท้จริงของสมาชิกพรรคและผลประโยชน์ของส่วนรวม

ฉะนั้น ตัวชี้วัดความเป็นพรรคการเมืองในทางปฏิบัติ ประการหนึ่งก็คือ การที่มีสมาชิก จ่ายค่าบำรุงพรรค หรือค่าสมาชิกนั่นเอง ในที่นี้ จึงขอเสนอให้แก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่า ด้วยพรรคการเมืองกำหนดคุณสมบัติของความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองว่า ต้องมีการจ่ายค่าบำรุงของสมาชิก โดยอาจกำหนดอัตราค่าบำรุงพรรคเป็นอัตราก้าวหน้า ตามรายได้ของสมาชิกแต่ละคน เมื่อมีการจ่ายค่าสมาชิก แล้วจึงจะนับว่าเป็นผู้มีสิทธิลงมติด่าง ๆ ภายในพรรคได้ การกำหนดกฎเกณฑ์เช่นนี้ย่อมเป็นการยกระดับ สถานภาพของความเป็นสมาชิก ทำให้สมาชิกพรรคมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปมีปากมีเสียงภายในพรรคได้

มากขึ้นกว่าเท่าที่เป็นอยู่ในสภาพการณ์ปัจจุบัน เพราะตามความเป็นจริงในปัจจุบันนั้น สมาชิกพรรคเป็นเพียง “ส่วนเกินที่จำเป็น” ของพรรคเท่านั้น

๒. การปรับปรุงเกี่ยวกับองค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่

จากการพิจารณาข้อบังคับของพรรคการเมืองต่าง ๆ ของไทยเปรียบเทียบกับของต่างประเทศ จะพบว่าข้อบังคับพรรคการเมืองของไทยยังไม่ให้ความสำคัญกับองค์การที่มีการกล่าวอ้างว่าเป็นองค์กรสูงสุดของพรรค นั่นคือที่ประชุมใหญ่ของพรรคเท่าที่ควร ทั้ง ๆ ที่องค์กรนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญที่จะสะท้อนความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองได้

หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองเป็นหลักการที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๗ วรรคสอง เป็นครั้งแรก แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มิได้มีการนำหลักการนี้มาขยายผล โดยมีการกำหนดในรายละเอียดเพื่อให้หลักการดังกล่าวสามารถมีผลได้จริงในทางปฏิบัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๕ วรรคสอง รับรองหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองเช่นเดียวกัน และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติเกี่ยวกับรายละเอียดของการประชุมใหญ่รวมทั้งองค์ประชุม ไว้ในมาตรา ๒๘ - ๒๙ แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวยังคงเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารของพรรคเข้ามาชี้้นำการประชุมใหญ่ได้

จึงขอเสนอให้มีการบัญญัติให้ชัดเจนว่า จำนวนสมาชิก ๒๐๐ คนเป็นจำนวนขั้นต่ำขององค์ประชุม ไม่ว่าจะเป็นการเรียกประชุมครั้งที่เท่าใด นอกจากนี้ ควรเพิ่มบทบัญญัติทำนองเดียวกันกับกฎหมายพรรคการเมืองของเยอรมัน ที่กำหนดกรอบไว้ว่า ผู้มีสิทธิเข้าร่วมประชุมโดยตำแหน่งตามข้อบังคับของพรรคเหล่านี้ จะมีสิทธิออกเสียงลงมติในการประชุมได้ไม่เกินหนึ่งในห้าของผู้มีสิทธิเข้าร่วมประชุมที่มีสิทธิลงคะแนนทั้งหมด

๓. ควรกำหนดให้การกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องผ่านที่ประชุมใหญ่

ข้อบังคับพรรคของพรรคการเมืองของไทยอย่างดีที่สุด กำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ในการกำหนดตัวบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้ง แต่คณะกรรมการบริหารพรรคก็คือกลุ่มผู้นำพรรคนั่นเอง หากจะทำให้พรรคการเมืองเป็นประชาธิปไตย กฎหมายพรรคการเมืองจะต้องกำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ซึ่งเป็นตัวแทนของสมาชิกเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการกำหนดตัวบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งจะช่วยให้มีการผูกขาดอำนาจภายในพรรคเมื่อพรรคการเมืองไม่มีการผูกขาดยอมทำให้พรรคการเมืองเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง มิใช่เป็นเครื่องมือในการแสวงอำนาจทางการเมืองและถอนทุนดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

• งานวิจัย เรื่อง การก่อตั้งและบทบาททางการเมืองของสาขาพรรคการเมืองไทย ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดย อเนก สุขดี ดร. เสนีย์ คำสุข และ ดร. ปธาน สุวรรณมงคล (วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์ ปีที่ ๒ เล่มที่ ๑ (ม.ค. - มิ.ย. ๒๕๕๖)

การวิจัยครั้งนี้มีจุดประสงค์เพื่อศึกษา ๑) การก่อตั้งสาขาพรรคการเมืองไทย ๒) บทบาททางการเมืองของสาขาพรรคการเมืองไทย ๓) ปัญหา อุปสรรคในการก่อตั้งและบทบาททางการเมืองของสาขาพรรคการเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ๔) ให้ข้อเสนอแนะในการก่อตั้งและบทบาททางการเมืองของสาขาพรรคการเมืองไทย โดยใช้ข้อมูลจากเอกสารและจากคณะกรรมการบริหารและสมาชิกสาขาพรรคการเมืองจำนวน ๑๖ สาขาของพรรคการเมือง ๔ พรรค จำนวน ๒๘

คน เจ้าหน้าที่ กกต. (กลาง) และเจ้าหน้าที่ กกต.ประจำจังหวัดจนวน ๖ คน รวมทั้งสิ้น ๓๔ คน โดยการเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง เครื่องมือวิจัยใช้แบบสัมภาษณ์ และวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา

งานวิจัยชิ้นนี้ มีการสรุปผลการวิจัย ดังนี้

๑. การก่อตั้งสาขาพรรคการเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ผลการวิจัยพบว่าการก่อตั้งสาขาพรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่ได้รับการริเริ่มโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือบุคคลระดับ “แกนนำ” ของพรรค เป็นผู้มอบหมายให้ดำเนินการจัดทาบุคคลต่าง ๆ ซึ่งส่วนมากจะเป็นบุคคลที่รู้จักกัน มาร่วมประชุมก่อตั้งและเลือกกรรมการสาขาพรรคเพื่อให้ครบตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดและรักษาพรรคไว้ให้สามารถดำเนินกิจกรรมได้ โดยสาขาพรรคที่ก่อตั้งขึ้นมักจะต้องรวมกับสำนักงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่โดยเฉพาะพื้นที่ที่เป็นฐานเสียงสำคัญของแต่ละพรรค

๒. บทบาททางการเมืองของสาขาพรรคการเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ผลการวิจัยพบว่าสาขาพรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่ได้ดำเนินบทบาททางการเมืองที่สำคัญหลายบทบาท อาทิ การรับและสรรหาบุคคลเข้าเป็นสมาชิกพรรค การให้ความรู้ทางการเมืองแก่สมาชิกพรรคและประชาชนทั่วไป การรับฟังปัญหา ความเดือดร้อนจากสมาชิกพรรคและประชาชนทั่วไป อย่างไรก็ตาม ยังมีบางสาขาพรรคได้ดำเนินบทบาทเฉพาะในวันประชุมใหญ่สามัญประจำปีสาขาพรรคเพียงอย่างเดียว เช่น สาขาพรรคมาตุภูมิ

๓. ปัญหา อุปสรรคในการก่อตั้งและการดำเนินบทบาททางการเมืองของสาขาพรรคการเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๓.๑ ผลการวิจัยพบว่าสาขาพรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่ประสบปัญหา อุปสรรคในการก่อตั้งสาขาพรรคทั้งจากปัญหาภายในสาขาพรรคเอง อาทิ ความไม่พร้อมในด้านเงินทุน กรรมการสาขาพรรค และสมาชิกพรรค รวมทั้งการไม่ได้รับความสนับสนุนจากพรรคสำนักงานใหญ่ และปัญหาภายนอกสาขาพรรค อาทิ กฎหมายยังไม่เอื้อต่อการดำเนินการก่อตั้งสาขาพรรค และความสนใจในพรรคการเมืองของประชาชนมีน้อย

๓.๒ ผลการวิจัยพบว่าสาขาพรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่ประสบปัญหา อุปสรรคในการดำเนินบทบาททางการเมืองทั้งจากปัญหาภายในสาขาพรรคเอง อาทิ การไม่ได้รับความสนับสนุนจากพรรคสำนักงานใหญ่ในปัจจุบันต่าง ๆ โดยเฉพาะเงินทุน งบประมาณได้รับน้อยไม่เพียงพอต่อการดำเนินกิจกรรม กรรมการและสมาชิกสาขาพรรคไม่มีเวลาเข้าร่วมกิจกรรม รวมทั้งขาดเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงาน และปัญหาภายนอกสาขาพรรค อาทิ กฎ ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ข้อบังคับพรรค กฎหมายพรรคการเมือง รวมทั้งบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของประชาชนในพื้นที่ที่ยังไม่เอื้อต่อการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของสาขาพรรค

๔. ข้อเสนอแนะในการก่อตั้งและการดำเนินบทบาททางการเมืองของสาขาพรรคการเมืองไทย ผลการวิจัยพบว่าพรรคสำนักงานใหญ่ควรให้การสนับสนุนแก่สาขาพรรคที่ก่อตั้งขึ้นให้มีความพร้อมทางการเงิน บุคลากร และควรดำเนินการก่อตั้งสาขาพรรคเพิ่มขึ้นในจังหวัดหรือพื้นที่ที่ยังไม่มีการก่อตั้งเพื่อเป็นการขยายฐานของพรรค รัฐและคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องให้ความสนับสนุนในการก่อตั้งสาขาพรรค โดยต้องปรับปรุงข้อกฎหมายให้เอื้อต่อการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของสาขาพรรคที่เปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคและประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกว้างขวางด้วยความสมัครใจ มีอิสระตามความต้องการที่แท้จริงของตนเอง

นอกจากนี้ ได้มีการนำเสนอการอภิปรายผล ดังนี้

๑. การก่อตั้งสาขาพรรคการเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

พิจารณาจากแนวความคิดประชาธิปไตยโดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติที่รองรับเสรีภาพในการก่อตั้งพรรคการเมือง (มาตรา ๖๕ วรรคแรก) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ได้กำหนดให้พรรคการเมืองที่จัดแจ้งการจัดตั้งแล้วจะต้องมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขาภายในหนึ่งปี (มาตรา ๒๖) นั้น ก็เพื่อให้ประชาชนในท้องที่ห่างไกลสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองกับพรรคการเมืองได้มากขึ้นอันจะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของพรรคและให้ความร่วมมือในกิจกรรมต่าง ๆ ของพรรคได้มากขึ้น แต่ความเป็นจริง ก็คือ จากการศึกษาสาขาพรรคการเมืองที่เป็นตัวอย่าง (ยกเว้นพรรคประชาธิปัตย์) พบว่าจะไม่ค่อยกระตือรือร้นในการก่อตั้งสาขาพรรคให้กระจายไปทั่วประเทศเพื่อเป็นการกระจายอำนาจและการตัดสินใจจากพรรคส่วนกลาง ตลอดจนการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมากนัก โดยส่วนใหญ่ มักจะตั้งสาขาพรรคเพียง ๔ สาขาให้ครบตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น เพื่อที่จะไม่ให้พรรคถูกยุบและเป็นการรักษาพรรคไว้ให้สามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ โดยมักจะตั้งร่วมกับสำนักงานสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่ ผลการวิจัยนี้สอดคล้องกับการศึกษาของ สันต์ โชคพงษ์อุดมชัย (๒๕๔๔) ที่พบว่าพรรคการเมืองไทย โดยส่วนมากจะไม่ค่อยกระตือรือร้นในการตั้งสาขาพรรคและส่วนใหญ่หากจะตั้งสาขาพรรคก็มักจะตั้งในท้องที่เขตเสียงของตนมากกว่าที่จะกระจายการตั้งสาขาไปยังท้องที่ต่าง ๆ เพราะการตั้งสาขาพรรคขึ้นมาจะทำให้พรรคการเมืองมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นขณะที่รายรับยังคงไม่แน่นอน มีความสอดคล้องกับ วรานนท์ วิเศษศิริ (๒๕๕๑) ที่ได้ศึกษาเรื่อง “หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองกับระบบพรรคการเมืองไทย” ผลการวิจัยพบว่าสาขาพรรคในระบบพรรคการเมืองไทยถูกกำหนดให้จัดตั้งขึ้นในลักษณะที่เน้นให้มีจำนวนครบตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อมีผลให้พรรคไม่ต้องถูกยุบเลิกและประโยชน์ในการได้รับเงินสนับสนุน โดยขาดการพิจารณาจัดตั้งให้เหมาะสมกับจำนวนสมาชิกพรรคในแต่ละเขตและสอดคล้องกับ รุ่งโรจน์ รัชชวงษ์ (๒๕๔๒) ที่ได้ศึกษาเรื่อง “การพัฒนาสาขาพรรคการเมือง: แนวทางปฏิรูปภายใต้เงื่อนไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐” ที่พบว่าสาขาพรรคการเมืองยังคงสภาพของสำนักงานนักการเมืองหรือสำนักงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละท้องถื่นอยู่อย่างเด่นชัด

หากพิจารณาลักษณะการก่อตั้งสาขาพรรคตามค่านิยมการเมืองไทย “เจ้านาย-ลูกน้อง” แล้วจะพบว่าความสัมพันธ์ “เจ้านาย-ลูกน้อง” เป็นค่านิยมที่ให้ความสำคัญกับตัวบุคคลมากกว่าหลักการ ซึ่งฝังรากลึกอยู่ในสังคมการเมืองไทยมาช้านานและเป็นอุปสรรคสำคัญต่อความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองไทย กล่าวคือ การรวมตัวเป็นพรรคการเมืองไทยนั้นเกิดจากตัวบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ต้องการเป็นรัฐบาลเพื่อแสวงหาอำนาจ อิทธิพลหรือผลประโยชน์ต่าง ๆ ส่วนตน ส่วนหลักการหรืออุดมการณ์มีส่วนน้อยมากต่อการรวมตัวเป็นพรรคการเมืองของไทย ซึ่งถ้าตัวบุคคลหรือผู้นำที่เป็นเจ้าของพรรคมีอันเป็นไปหรือถอนตัวจากวงการเมือง หรือย้ายไปสังกัดพรรคการเมืองอื่นแล้ว พรรคการเมืองนั้นก็จะมีล่มสลายหรือไม่มีบทบาททางการเมืองอีกต่อไป การก่อตั้งสาขาพรรคการเมืองไทยก็เช่นกันที่ส่วนใหญ่มาจากการริเริ่มของผู้บริหารพรรคในส่วนกลางหรือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่ (เจ้านาย) ที่จะไปติดต่อกับแกนนำหรือสมาชิกพรรค (ลูกน้อง) ให้ดำเนินการให้โดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว ส่วนสมาชิกสาขาพรรคก็ไม่ได้มีความศรัทธาในนโยบายและอุดมการณ์ของพรรคแต่อย่างใด แต่เข้ามาเป็นสมาชิกให้เพราะรู้จักกันเป็นการส่วนตัวหรือเพื่อผลประโยชน์บางอย่าง การมีสมาชิกพรรคที่ริเริ่มก่อตั้งสาขาพรรคเองจึงมีน้อยเพราะสาเหตุมาจากวัฒนธรรมทางการเมืองดังกล่าวที่ทำให้ประชาชนรอคอยและหวังแต่จะฟังบุคคลที่มีอำนาจโดยไม่คิดที่จะฟังตนเองหรือรวมกลุ่มกันเพื่อสร้างอำนาจต่อรองให้กับกลุ่มตน

จากการศึกษาข้อบังคับพรรคของแต่ละพรรคในปัจจุบัน จะเห็นว่าส่วนใหญ่ต่างกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรคในการก่อตั้งสาขาพรรคในเขตพื้นที่ใดก็ได้ก็ตามที่

เห็นสมควร ซึ่งคณะกรรมการบริหารพรรคมักจะกำหนดให้มีการตั้งสาขาพรรคในเขตพื้นที่ที่ตนและผู้ที่มีบทบาทสำคัญภายในพรรคได้รับการสนับสนุนหรือสามารถควมเสี่ยงในเขตเลือกตั้งนั้นได้ อันเป็นการกำหนดจากบนลงล่างแทนที่จะคำนึงถึงความพร้อมของสมาชิกพรรคในพื้นที่ว่ามีจำนวนสมาชิกครบตามเกณฑ์ที่ข้อบังคับพรรคกำหนดที่จะก่อตั้งสาขาพรรคในเขตท้องที่ดังกล่าวได้หรือไม่ รวมถึงการสนับสนุนจากประชาชนอันเป็นการกำหนดจากล่างขึ้นบน สมาชิกพรรคในพื้นที่จึงมีสิทธิแต่เพียงเข้าชื่อเสนอไปยังคณะกรรมการบริหารพรรคพิจารณา โดยไม่มีอำนาจในการริเริ่มก่อตั้งสาขาพรรคอย่างแท้จริงเหมือนดังที่ สันต์ โชคพงษ์อุดมชัย (๒๕๔๔) กล่าวว่า ถึงแม้ว่าพรรคการเมืองไทยพยายามที่จะแสดงถึงการที่เป็นพรรคการเมืองแบบมวลชน (Mass Parties) โดยการกระจายสาขาพรรคการเมืองตามท้องที่ต่าง ๆ อันแสดงให้เห็นว่าเป็นการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสู่ท้องถื่นต่าง ๆ ก็ตาม แต่การมีสาขาพรรคการเมืองของไทยนั้นจะแตกต่างจากหมู่ประเทศเสรีประชาธิปไตยอื่น ๆ ที่พัฒนาแล้ว (โดยเฉพาะประเทศแถบตะวันตก เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส) ที่มุ่งให้ความสำคัญอิสระและการตัดสินใจแก่สมาชิกพรรคที่สามารถดำเนินกิจการสาขาพรรคได้โดยตรง การดำเนินกิจกรรมของสาขาพรรคการเมืองไทย (แทบทั้งหมด) จะอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของส่วนกลาง คือ สำนักงานใหญ่เสมอ และ บุญเลิศ คชายุทธเดช (๒๕๕๔) ที่กล่าวว่า ผู้บริหารพรรคการเมืองตั้งแต่หัวหน้าพรรคลงมาถึงเลขาธิการพรรคและกรรมการบริหารพรรคมักจะผูกขาดอำนาจไว้ที่ตัวเองและพรรคพวกตัดสินใจในกิจการของพรรค ไม่รับฟังความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะใด ๆ จากสมาชิก นอกจากนี้ ตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคนั้นไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากสมาชิกพรรคทุกคน และจากการสัมภาษณ์ประธานสาขาพรรคบางคนก็ได้ข้อมูลที่น่าเชื่อถือว่าตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคนั้นมีการวางตัวไว้หมดแล้ว การเชิญตัวแทนสมาชิกมาประชุมเพื่อคัดเลือกกรรมการบริหารพรรคนั้นเป็นการทำตามข้อบังคับพรรคเท่านั้น

๒. บทบาททางการเมืองของสาขาพรรคการเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ พรรคการเมือง รวมทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองได้ให้ความสำคัญและให้การสนับสนุนการดำเนินบทบาททางการเมืองของสาขาพรรคการเมืองไทยในปัจจุบันที่มากขึ้น จึงทำให้สาขาพรรค โดยเฉพาะสาขาพรรคการเมืองขนาดใหญ่และขนาดกลางมีการดำเนินบทบาททางการเมืองที่ต่อเนื่องและเข้าถึงประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ มากขึ้น มีการให้สมาชิกพรรคและประชาชนทั่วไปเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินกิจกรรมกับสาขาพรรคมากขึ้น มีการทำงานเชื่อมโยงกับประชาชนและกลุ่มทางสังคมต่าง ๆ มากขึ้น สาขาพรรคการเมืองเหล่านี้จึงสามารถทำให้ระบบพรรคการเมืองมีความเข้มแข็งและพัฒนาเป็นสถาบันทางการเมืองแห่งปวงชนได้ เพราะพรรคมีรากฐานมาจากประชาชนซึ่งเป็นสมาชิกสาขาพรรคที่กระจายอยู่ทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ ไม่เป็นพรรคที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางเพียงแห่งเดียว สำหรับสาขาพรรคการเมืองขนาดเล็กนั้น ผู้วิจัยเห็นว่ายังคงไม่สามารถที่จะทำให้ระบบพรรคการเมืองมีความเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งได้ เพราะหากได้พิจารณาถึงความเป็นมาแล้วจะพบว่า ส่วนใหญ่ได้รับการก่อตั้งขึ้นโดยแกนนำพรรคหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ครบตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น โดยไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะทำมวลชน หรือดำเนินกิจกรรมทางการเมืองแต่อย่างใด เป็นการตั้งไว้เฉยๆ

ตามหลักการของประชาธิปไตยนั้น อำนาจในการกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนในนามของพรรคถือเป็นอำนาจสูงสุดของสมาชิกพรรคอย่างแท้จริง พรรคการเมืองต้องให้อำนาจดังกล่าวนี้เป็นของสมาชิกในเขตสาขาพรรคทุกคนโดยตรง ทั้งนี้ ก็เพื่อลดการรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจคัดเลือกตัวบุคคลของหัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคในส่วนกลางที่มักจะคัดเลือกเอาบุคคลที่รู้จักกันเป็น

การส่วนตัว นายทุน รวมถึงญาติมิตรลงสมัครเป็นผู้แทน แต่จากการศึกษาบทบาทการพิจารณาคัดเลือกตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคมีประเด็นที่ไม่เป็นไปตามหลักการข้างต้น ก็คือ สาขาพรรคการเมืองไทยทั้งหมดที่ศึกษามานี้มีบทบาทในการพิจารณาคัดเลือกตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคซึ่งเป็นไปตามข้อบังคับพรรค ในรูปแบบการประชุมสมาชิกพรรคแล้วเสนอชื่อเข้าไปยังพรรคเพื่อให้คณะกรรมการบริหารพรรคได้พิจารณา ซึ่งดูจะสอดคล้องกับผลการวิจัยของ ชัยวัฒน์ วีรานันท์ (๒๕๓๕) ที่ศึกษาเรื่อง “บทบาททางการเมืองของสาขาพรรคการเมือง : ศึกษาเฉพาะกรณีพรรคประชาธิปัตย์” พบว่าบทบาทในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในระดับชาติยังไม่ได้กระจายมาสู่สาขาพรรคแต่อย่างใด และสอดคล้องกับ วรานนท์ วิเศษศิริ (๒๕๕๑) ที่ศึกษาพบว่า การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค เมื่อพิจารณาจากข้อบังคับพรรคแต่ละพรรคแล้ว จะเห็นได้ว่าไม่ได้กำหนดในลักษณะที่ให้สิทธิสมาชิกในสาขาพรรคมีส่วนร่วมในการคัดเลือกตัวผู้สมัครโดยตรง แต่กลับกำหนดให้เป็นอำนาจของส่วนกลางโดยหัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคไม่กี่คน ซึ่งการตัดสินใจอาจไม่ตรงต่อความต้องการของประชาชนหรือสมาชิกพรรคอย่างแท้จริง ในประเด็นนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า อำนาจในการพิจารณาคัดเลือกตัวผู้สมัครควรจะอยู่ในความรับผิดชอบของสาขาพรรคเจ้าของพื้นที่โดยตรง ทั้งนี้ เพราะสาขาพรรคย่อมใกล้ชิดและรู้ดีว่าจะส่งผู้สมัครคนใดที่มีความรู้ความสามารถ ที่ทราบปัญหาและความต้องการของพี่น้องประชาชนได้ดีที่สุดและมีความชัดเจนในพื้นที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง ดังนั้น การที่พรรคโดยหัวหน้าหรือคณะกรรมการบริหารพรรคกำหนดตัวผู้สมัครเองนั้น อาจจะไม่ตรงกับความต้องการของสมาชิกพรรคและอาจทำให้พรรคสูญเสียโอกาสในพื้นที่ไปก็ได้ รวมทั้งอาจจะทำให้สาขาพรรคเจ้าของพื้นที่ไม่ให้ความร่วมมือในการช่วยรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งให้หากผู้สมัครที่พรรคส่งมาไม่ตรงกับความต้องการของสาขาพรรค นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็ได้บัญญัติในทำนองเดียวกัน (มาตรา ๓๘) ที่กำหนดให้เป็นอำนาจของส่วนกลางโดยคณะกรรมการบริหารพรรคเป็นผู้คัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง อันเป็นการบัญญัติที่ทำให้อำนาจในการกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งของสมาชิกพรรคถูกละเลย

สำหรับบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในพื้นที่ยังไม่เอื้อต่อการดำเนินกิจกรรมของสาขาพรรค กล่าวคือ ด้านการเมืองนั้น สาขาพรรคไม่มีหัวคะแนน แต่พรรคการเมืองอื่นมีหัวคะแนนที่จะรวบรวมรายชื่อและบัตรประชาชนเพื่อชื่อเสียง ซึ่งดูจะมีความสอดคล้องกับผลการศึกษารุ่งโรจน์ รักษ์วงษ์ (๒๕๔๒) ที่กล่าวว่า สาขาพรรคการเมืองไม่มีผลโดยตรงต่อคะแนนเสียงมากนักเมื่อเทียบกับการจัดตั้งทางการเมืองแบบหัวคะแนนเสียงในแต่ละท้องถิ่นซึ่งดำรงอยู่ในปัจจุบัน ในประเด็นนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นด้วยกับข้อความข้างต้นว่า トラบใดที่บทบาททางการเมืองของสาขาพรรคการเมืองไทยยังไม่เข้มแข็งพอ ระบบหัวคะแนนก็จะยังคงมีอิทธิพลต่อการเลือกตั้งในพื้นที่เป็นอย่างมาก ประกอบกับอิทธิพลของระบบอุปถัมภ์ที่ได้กลมกลืนวิถีชีวิตของคนไทยมาเป็นเวลาช้านาน จึงส่งผลทำให้การขยายสาขาพรรคเป็นไปได้ยากยิ่ง เพราะสายใยทางการเมืองของสังคมการเมืองไทยมิได้อยู่ในรูปแบบของสาขาพรรค หากเป็นสายใยของความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างผู้นำในเมืองกับผู้นำท้องถิ่นและกับหัวคะแนนของผู้นำท้องถิ่นอีกทอดหนึ่ง ระบบหัวคะแนนจึงมีลักษณะเป็นตัวแทนของพรรคการเมือง แต่ก็นิยมทำกันอย่างจริงจังในสภาพที่สาขาพรรคยังไม่อ่อนแอถึงขั้นตนเองไม่ได้เลยสักอย่าง ส่วนในด้านสังคมและวัฒนธรรมของประชาชนในพื้นที่ที่ให้การยกย่องนับถือคนที่มีหน้ามีตาในสังคม โดยไม่สนใจความผิดชอบชั่วดีของคน ๆ นั้น ก็เพราะว่าการยึดมั่นในตัวบุคคลยังคงมีอิทธิพลอยู่มากในสังคมไทย โดยเฉพาะในสังคมชนบท ดังที่ วิชัย ต้นศิริ (๒๕๔๘) ได้กล่าววาระบบอุปถัมภ์ใหม่ทำให้เกิดระบบการยึดตัวบุคคล (Personalism) เป็นรูปแบบของความสัมพันธ์ทางการเมืองทำให้การเมืองของสังคมไทยเป็นการเมืองที่ปราศจากหลักการ ซึ่งท่านมหาตมะคานธีได้กำหนดไว้ว่าเป็น “บาป” ข้อที่หนึ่งของบาปเจ็ดประการของมวลมนุษย์ ส่วนด้านเศรษฐกิจ คือ คนในพื้นที่มีฐานะยากจน ดังนั้น เมื่อมีใครมาแจก

เงินก็จะตอบแทนด้วยการลงคะแนนเสียงให้ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดระบบอุปถัมภ์ กล่าวคือ เมื่อผู้อุปถัมภ์ให้ความคุ้มครองช่วยเหลือผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์แล้ว ฝ่ายหลังย่อมรำลึกถึงบุญคุณของฝ่ายแรกและพยายามที่จะกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดเป็นการตอบแทน

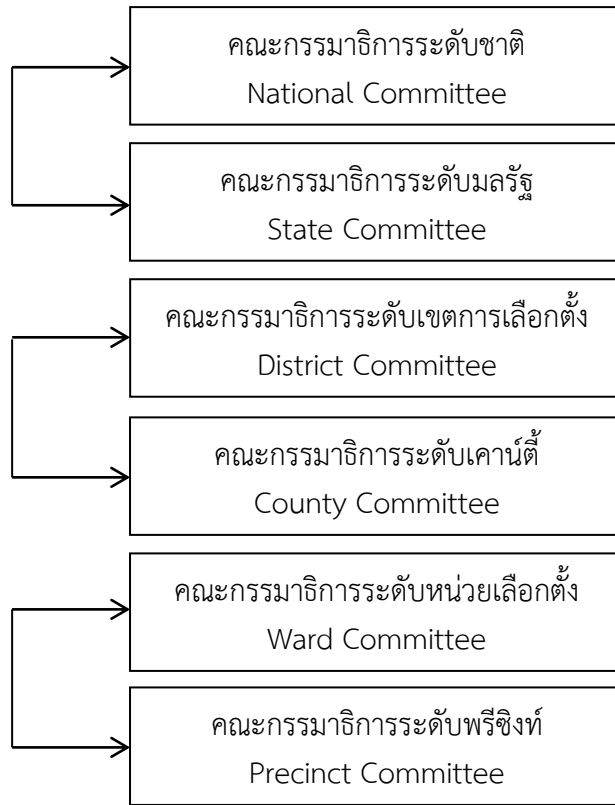
๓. การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองต่างประเทศ

๑. ประเทศสหรัฐอเมริกา

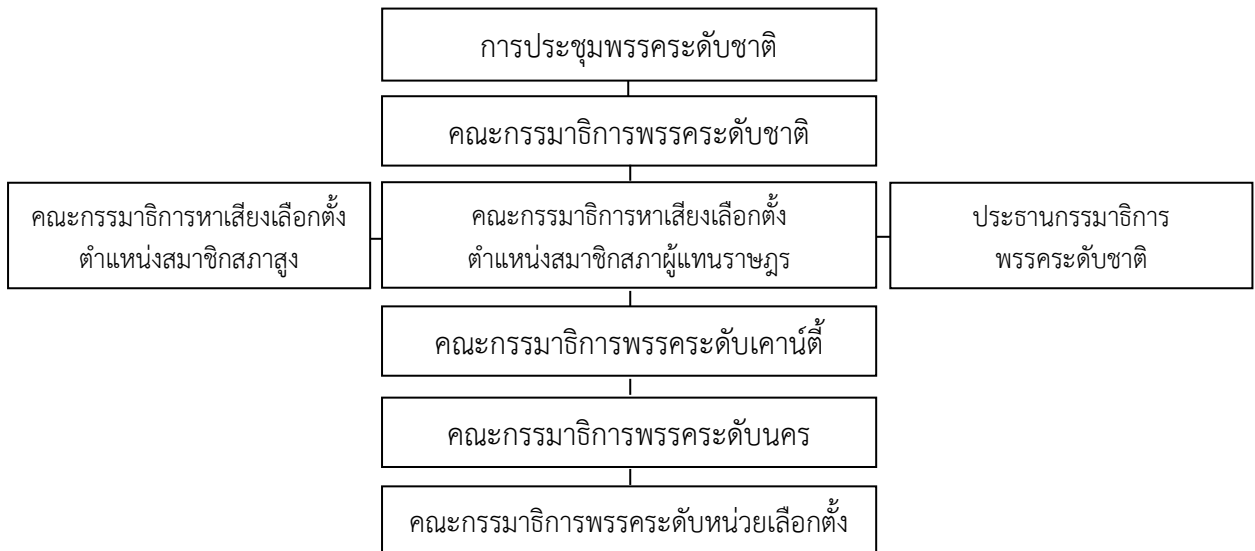
การจัดตั้งพรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกา (สมบัติ อารังธัญวงศ์, ๒๕๕๕, น. ๓๒๖ - ๓๓๗)

วัตถุประสงค์สำคัญของพรรคการเมือง คือ การชนะการเลือกตั้งและเข้ารับผิดชอบในการบริหารประเทศ ดังนั้น การจัดตั้งพรรคการเมืองจึงนับได้ว่ามีความสำคัญต่อชัยชนะของพรรคการเมืองเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ หากพรรคสามารถรวบรวมกำลังของบรรดาสมาชิกเข้าด้วยกัน และทำหน้าที่ในการหาเสียงเลือกตั้งรวมทั้งการหาเงินสนับสนุนเข้าพรรคอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว โอกาสที่พรรคจะได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งย่อมจะมีมาก สำหรับพรรคการเมืองของสหรัฐอเมริกานั้น แต่ละระดับพยายามที่จะให้พรรคของตนได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งตามเขตที่ตนรับผิดชอบ ในขณะที่เดียวกันองค์กรพรรคแต่ละระดับก็จะร่วมมือกัน เพื่อที่จะให้พรรคของตนชนะการเลือกตั้งในระดับที่สูงขึ้นไป กล่าวคือ การจัดตั้งพรรคจะมีลักษณะเป็นรูปปิรามิด คือ มีองค์กรพรรคตั้งแต่ระดับชาติอันเป็นยอดของปิรามิดลงไปจนถึงองค์กรพรรคในระดับท้องถิ่นซึ่งถือเป็นฐานขององค์กร ลักษณะขององค์กรพรรคการเมืองของสหรัฐอเมริกาสามารถแสดงได้ดังนี้

แผนภาพแสดงระดับขององค์กรพรรคการเมือง



แผนภาพแสดงโครงสร้างคณะกรรมการพรรคการเมือง



จากรูปแบบการจัดองค์กรพรรคการเมืองของสหรัฐอเมริกาจะพบว่าได้มีการจัดองค์กรพรรคในระดับต่าง ๆ ด้วยกันหลายระดับ ตั้งแต่ระดับชาติลงไปจนถึงระดับเคาน์ตี (County) ระดับนคร (City) และระดับหน่วยเลือกตั้ง (Ward) ตามลำดับ แต่มิได้มีการบังคับบัญชาโดยตรงแต่อย่างใด

๑) การจัดองค์กรพรรคการเมืองของสหรัฐอเมริกาในระดับชาติ

ในการจัดองค์กรพรรคระดับชาติประกอบด้วยที่ประชุมพรรคระดับชาติและคณะกรรมการบริหารพรรคหลายคณะซึ่งทำหน้าที่แตกต่างกัน คือ

๑.๑) การประชุมพรรคระดับชาติ (The National Convention) หมายถึง การประชุมของบรรดาสมาชิกพรรคการเมืองที่มาจากทุกรัฐและเขตต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดตัวบุคคลเพื่อเข้าแข่งขันสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดีในนามของพรรคและทำหน้าที่กำหนดนโยบายของพรรคเป็นสำคัญ ดังนั้น พรรคการเมืองแต่ละพรรคจึงจัดให้มีการประชุมพรรคในระดับชาติทุก ๆ ๔ ปี ที่ประชุมดังกล่าวนี้มีได้ทำหน้าที่กำหนดตัวบุคคลผู้สมัครในตำแหน่งสมาชิกสภาสูงหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม การประชุมพรรคระดับชาติมีลักษณะเป็นการประชุมของบรรดาผู้แทนพรรคจากเขตต่าง ๆ มากกว่าที่จะเป็นองค์กรที่ทำงานอย่างแท้จริง

๑.๒) คณะกรรมการพรรคระดับชาติ (The National Committee) การประชุมพรรคระดับชาติเป็นการประชุมพรรคทุก ๆ ๔ ปี ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ทำหน้าที่ประจำตลอดระยะเวลาที่ได้มีการประชุม ยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ คือ คณะกรรมการพรรคระดับชาติซึ่งจะทำหน้าที่บริหารงานของพรรคระดับชาติ อาทิเช่น การเลือกสถานที่ที่จะใช้ในการประชุมพรรคและการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งให้แก่ผู้แทนของพรรคที่ลงสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งประธานาธิบดี การควบคุมการบริหารงานของสำนักงานใหญ่ของพรรค การประชาสัมพันธ์เพื่อหาเงินสนับสนุนเข้าพรรคและจัดให้มีการประชุมพรรคระดับชาติ เป็นต้น

สำหรับคณะกรรมการพรรคระดับชาตินี้ พรรคเดโมแครทและพรรครีพับลิกันมีจำนวนสมาชิกไม่เหมือนกัน กล่าวคือ พรรคเดโมแครทจะประกอบด้วยสมาชิกพรรคที่เป็นชายหนึ่งคนและหญิงหนึ่งทำหน้าที่เป็นเปอร์โตริโก เป็นต้น จำนวนผู้แทนของพรรคเดโมแครทมีจำนวนรวมทั้งสิ้นประมาณ ๑๐๐ คน ส่วนพรรครีพับลิกันนอกจากจะมีสมาชิกในทำนองเดียวกับพรรคเดโมแครทแล้ว ยังประกอบด้วยสมาชิกอื่นอีก คือ มลรัฐใดที่ประชาชนส่วนใหญ่ออกเสียงให้แก่พรรคในการเลือกตั้งประธานาธิบดีคราวก่อนหรือมลรัฐที่มีสมาชิกพรรคส่วนใหญ่ได้รับเลือกตั้งในตำแหน่งสมาชิกสภาสูงและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือมลรัฐที่ชนะการเลือกตั้งในตำแหน่งผู้ว่าการมลรัฐ ในกรณีดังกล่าวประธานกรรมการพรรคของมลรัฐนั้น ๆ ย่อมจะได้เป็นสมาชิกของคณะกรรมการแห่งชาติด้วย ในทางทฤษฎี บรรดากรรมการเหล่านี้ได้รับเลือกจากที่ประชุมพรรคระดับชาติเพื่อทำหน้าที่เป็นระยะเวลา ๔ ปี แต่ในทางปฏิบัติแล้วกรรมการเหล่านี้ได้รับการกำหนดตัวจากที่ประชุมระดับมลรัฐหรือจากคณะกรรมการพรรคหรือการหยั่งเสียงก่อนการเลือกตั้งของพรรค

๑.๓) ประธานกรรมการพรรคระดับชาติ (The National Chairman) ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการพรรคระดับชาติมิได้ทำหน้าที่บริหารพรรคในระดับชาติ ผู้ที่ทำหน้าที่ในการบริหารพรรคอย่างแท้จริง คือ ประธานกรรมการพรรคในระดับชาติ ประธานกรรมการดังกล่าวนี้มีหน้าที่สำคัญในการหาเสียงเลือกตั้งให้แก่ผู้แทนพรรคที่สมัครเข้ารับเลือกตั้งในตำแหน่งประธานาธิบดี นอกจากนี้ ยังรับผิดชอบงานในด้านอื่น ๆ อีก อาทิเช่น การควบคุมเจ้าหน้าที่ภายในพรรค การร่างสุนทรพจน์ การตรวจตราการลงทะเบียน การสำรวจแนวโน้มเกี่ยวกับความนิยมของประชาชนที่มีต่อพรรค การวิจัยเกี่ยวกับปัญหาทางการเมือง การติดต่อระหว่างองค์กรพรรคระดับชาติกับท้องถิ่นและงานธุรการที่สำนักงานใหญ่ของพรรค เป็นต้น

สำหรับตำแหน่งประธานกรรมการพรรคดังกล่าวนี้ ผู้ที่ได้รับการกำหนดตัวให้สมัครเข้าแข่งขันรับเลือกตั้งในตำแหน่งประธานาธิบดีในนามพรรคจะเป็นผู้ทำการแต่งตั้งในทันที หลังจากการประชุมพรรคระดับชาติ หากตำแหน่งดังกล่าวว่างลงภายหลังเสร็จสิ้นจากการเลือกตั้งประธานาธิบดี ประธานาธิบดีจะเป็น

ผู้แต่งตั้งบุคคลอื่นไปดำรงตำแหน่งแทน แต่หากตำแหน่งว่างลงในขณะที่พรรคแพ้การเลือกตั้ง คณะกรรมการพรรคจะเป็นผู้แต่งตั้งบุคคลอื่นขึ้นมาทำหน้าที่แทน

๑.๔) คณะกรรมการหาเสียงเลือกตั้งตำแหน่งสมาชิกสภาสูง และคณะกรรมการหาเสียงเลือกตั้งตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Sentorial and Congressional Committee) ดังที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าบทบาทสำคัญของที่ประชุมใหญ่ของพรรคระดับชาติ ประธานกรรมการพรรคระดับชาติ หรือคณะกรรมการพรรค ล้วนแต่ทำหน้าที่หาเสียงเพื่อชัยชนะในการเลือกตั้งในตำแหน่งผู้นำฝ่ายบริหารของประเทศเป็นสำคัญ แต่มิได้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการหาเสียงในตำแหน่งสมาชิกสภาองเกรสแต่อย่างใด ทั้งนี้ อาจเป็นด้วยว่าการปกครองของสหรัฐอเมริกาใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจ พรรคการเมืองของสหรัฐจึงมีคณะกรรมการที่รับผิดชอบในการหาเสียงให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติแยกออกจาก และมิได้อยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการพรรคระดับชาติ หรือประธานกรรมการแต่อย่างใด หน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการหาเสียงให้แก่ผู้สมัครแข่งขันรับเลือกตั้งในตำแหน่งสมาชิกสภาองเกรสของพรรค ได้แก่ คณะกรรมการหาเสียงเลือกตั้งตำแหน่งสมาชิกสภาสูงและคณะกรรมการหาเสียงเลือกตั้งตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการทั้งสองนี้ต่างทำหน้าที่ของตนเป็นอิสระไม่ขึ้นแก่กัน และคณะกรรมการแต่ละคณะจะอยู่ภายใต้การควบคุมของสมาชิกสภาสูงและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคเดียวกัน

คณะกรรมการทั้งสองคณะนี้ โดยปกติจะทำหน้าที่ในการหาเสียงเลือกตั้งที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตที่ยังไม่สามารถมั่นใจได้ว่าประชาชนจะออกเสียงให้แก่พรรคของตน นอกจากนี้ คณะกรรมการยังมีหน้าที่ร่างสุนทรพจน์เผยแพร่ข่าวสารทางหนังสือพิมพ์ การจ่ายเงินให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง การเตรียมเอกสารที่ใช้ในการหาเสียง อย่างไรก็ตาม แม้คณะกรรมการคณะต่างๆ จะทำงานเป็นอิสระออกจากกัน แต่คณะกรรมการแห่งชาติ คณะกรรมการหาเสียงตำแหน่งสมาชิกสภาสูงและคณะกรรมการหาเสียงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ร่วมมือกันหาเสียงและหาเงินสนับสนุนเข้าพรรคอย่างใกล้ชิด

๒) การจัดองค์กรพรรคการเมืองของสหรัฐอเมริกาในระดับมลรัฐ

ในสหรัฐอเมริกาการปกครองระดับมลรัฐเป็นการปกครองที่รองลงมาจากการปกครองระดับชาติ ดังนั้น การจัดองค์กรพรรคการเมืองในระดับมลรัฐจึงเป็นการจัดองค์กรที่รองลงมาจากระดับยอดของปิรามิด ในแต่ละมลรัฐมีการแบ่งเขตการปกครองเป็นเคาน์ตีและนคร และมีการกำหนดเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาองเกรส หน่วยการปกครองหรือเขตการเลือกตั้งดังกล่าวจึงกลายเป็นศูนย์กลางของการจัดองค์กรพรรคการเมืองในระดับรองลงไป แม้สหรัฐอเมริกาจะมีการปกครองสองระดับ คือ รัฐบาลกลางและมลรัฐก็ตาม แต่ในระดับมลรัฐพรรคการเมืองได้มีการจัดองค์กรของพรรคภายในมลรัฐของตนแตกต่างกันไป อย่างไรก็ตาม มลรัฐส่วนใหญ่จะจัดองค์กรพรรคตามเขตการปกครองและเขตเลือกตั้งคล้ายคลึงกัน ซึ่งสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

๒.๑) คณะกรรมการพรรคระดับมลรัฐ (State Committee) การจัดองค์กรพรรคในแต่ละมลรัฐมีลักษณะคล้ายกับการจัดองค์กรพรรคในระดับชาติ คือ เป็นการจัดองค์กรในรูปแบบคณะกรรมการมีชื่อเรียกว่า คณะกรรมการพรรคระดับมลรัฐ โดยที่แต่ละมลรัฐมีอิสระในการกำหนดจำนวนสมาชิกเอง จำนวนกรรมการจึงแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ ซึ่งบางแห่งมีจำนวน ๑๐ คน แต่บางแห่งมีจำนวนหลายร้อยคน เมื่อพิจารณาโดยทั่วไปแล้วส่วนใหญ่จะมีกรรมการประมาณ ๓๐ - ๔๐ คน อย่างไรก็ตาม ในมลรัฐที่มีจำนวนกรรมการมาก คณะกรรมการมักจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นทำหน้าที่ในการบริหารงานเพื่อให้การดำเนินงานมีความต่อเนื่อง

คณะกรรมการการพรรคระดับมลรัฐนี้ทำหน้าที่ในการบริหารงานและรับผิดชอบเกี่ยวกับงานของพรรคตลอดทั่วทุกเขตการปกครองภายในมลรัฐ แต่อำนาจของคณะกรรมการพรรคในแต่ละมลรัฐจะแตกต่างกัน บางมลรัฐ คณะกรรมการมีอำนาจมาก บางแห่งมีอำนาจน้อย ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดและกฎเกณฑ์ที่วางไว้ในแต่ละมลรัฐ โดยส่วนใหญ่แล้วมลรัฐทางภาคใต้ กรรมการจะมีอำนาจมากกว่า กรรมการในมลรัฐทางภาคเหนือ หน้าที่ทั่วไปของคณะกรรมการ ได้แก่ การหาเงินสนับสนุนพรรค การหาเสียงเลือกตั้งภายในมลรัฐ และการเรียกประชุมพรรคในระดับมลรัฐ เป็นต้น สำหรับวิธีการเลือกกรรมการพรรคนี้ แต่ละรัฐจะใช้วิธีแตกต่างกัน บางแห่งใช้วิธีการแต่งตั้ง บางแห่งอาจใช้วิธีการหยั่งเสียงเลือกตั้ง

๒.๒) คณะกรรมการประจำเขตการเลือกตั้ง (District Committee) เป็นคณะกรรมการพรรคที่รองลงมาจากคณะกรรมการพรรคระดับมลรัฐ โดยทั่วไปแล้วเขตการเลือกตั้งต่าง เช่น เขตการเลือกตั้งสมาชิกสภาองเกรส เขตการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระดับมลรัฐ หรือเขตการเลือกตั้งบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งตุลาการจะมีกรรมการดังกล่าวประจำอยู่ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการระดับนี้มีความสำคัญไม่มากนัก ทั้งนี้ เพราะองค์กรพรรคในระดับนี้ไม่ได้มีการรวมกลุ่มกันที่แน่นอนและมักเป็นคณะกรรมการชั่วคราวที่มุ่งสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งภายในพรรคเฉพาะบางตำแหน่งเท่านั้น นอกจากนี้ คณะกรรมการประจำเขตการเลือกตั้งนี้ไม่ได้มีอำนาจควบคุมองค์กรพรรคเหมือนคณะกรรมการพรรคในระดับอื่น ๆ

๒.๓) คณะกรรมการพรรคระดับเคาน์ตี (County Committee) องค์กรพรรคในระดับเคาน์ตีนี้นับได้ว่าจะมีความสำคัญต่อพรรคเป็นอย่างมาก คณะกรรมการในระดับนี้จะร่วมมือกับองค์กรพรรคในระดับบนหรือรองลงไป หน้าที่สำคัญของคณะกรรมการระดับเคาน์ตีนี้ ได้แก่ การหาเสียงเลือกตั้ง การสนับสนุนสมาชิกพรรคให้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งต่าง ๆ การหาเงินสนับสนุนเข้าพรรค ตลอดจนการแนะนำให้คณะกรรมการระดับชาติแต่งตั้งสมาชิกพรรคที่เหมาะสมเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญของพรรค โดยทั่วไปแล้ว การเลือกตั้งคณะกรรมการเคาน์ตีนี้จะแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ บางแห่งใช้วิธีการหยั่งเสียงก่อนการเลือกตั้งภายในพรรค (Party Primary) บางแห่งผู้ที่สมัครรับเลือกตั้งเสนอชื่อบุคคลเป็นกรรมการ บางแห่งให้ที่ประชุมพรรคระดับเคาน์ตีเป็นผู้แต่งตั้ง อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะให้สมาชิกพรรคเป็นผู้เลือก โดยปกติกรรมการมักจะเป็นผู้นำพรรคตามเขตการปกครองในนครหรือพรีซิ๊งท์ (Precinct) บุคคลที่มีบทบาทสำคัญในคณะกรรมการดังกล่าวนี้ ได้แก่ ประธานคณะกรรมการเพราะมีบทบาทควบคุมพรรคเป็นอย่างมากและจะทำหน้าที่ติดต่อประสานงานกับคณะกรรมการระดับมลรัฐด้วย

๒.๔) คณะกรรมการพรรคระดับนคร (City Committee) เป็นองค์กรพรรคระดับรองลงมาจากคณะกรรมการพรรคระดับเคาน์ตี ในนครที่มีลักษณะเป็นชุมชนหนาแน่นแต่ละแห่งจะมีคณะกรรมการพรรคทำหน้าที่เป็นผู้บริหารงานองค์กรพรรคภายในนคร สำหรับจำนวนกรรมการและวิธีการเลือกกรรมการนั้น นครแต่ละแห่งมีจำนวนกรรมการแตกต่างกัน รวมทั้งวิธีการเลือกกรรมการก็แตกต่างกัน นอกจากนั้น ในแต่ละพรรคการเมืองยังใช้วิธีการเลือกตั้งที่แตกต่างกันอีกด้วย อาทิเช่น คณะกรรมการพรรคเดโมแครทในนครบัลติมอร์มีจำนวนเพียง ๑๘ คน โดยเลือกจากผู้แทนเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของมลรัฐในนครที่มีอยู่หกเขตมาเขตละสามคน ส่วนคณะกรรมการพรรครีพับลิกัน ในนครแห่งเดียวกันเลือกสมาชิกจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละสองคน และอีกสองคนเป็นผู้แทนของประชาชนในเขตการปกครองนครทั้งหมดและยังมีสมาชิกมาจากเขตการเลือกตั้งระดับหน่วยเลือกตั้งอีก ๒๘ คน เป็นต้น โดยทั่วไปบรรดากรรมการพรรคระดับนี้มักจะเป็นผู้นำและผู้มีอิทธิพลภายในนคร และจะเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาเทศบาลเพราะบุคคลเหล่านี้เป็นกำลังสำคัญต่อคะแนนเสียงของพรรค

๒.๕) คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง (Ward Committee) เป็นองค์กรที่อยู่ในระดับฐานของปิรามิด จะมีคณะกรรมการพรรคทำหน้าที่บริหาร คณะกรรมการประกอบด้วย ผู้นำระดับพริซิงท์ โดยได้รับเลือกจากบรรดาสมาชิกพรรคภายในเขตพริซิงท์ สหรัฐอเมริกามีหน่วยเลือกตั้งไม่ต่ำกว่า ๑๐๐,๐๐๐ หน่วย ดังนั้น จำนวนกรรมการหรือวิธีการเลือกกรรมการแต่ละหน่วยจะแตกต่างกัน

แม้ว่าโครงสร้างของพรรคการเมืองสหรัฐอเมริกาจะมีลักษณะเป็นรูปปิรามิด แต่ก็มีได้หมายความว่าคณะกรรมการของพรรคการเมืองในระดับสูงจะทำหน้าที่ควบคุมหรือมีอำนาจเหนือคณะกรรมการของพรรคในระดับรองลงมา ในทางตรงกันข้ามกลับปรากฏว่าคณะกรรมการพรรคแต่ละระดับมีอำนาจอิสระและมีความผูกพันกับท้องถิ่นเป็นอย่างมาก การที่องค์กรพรรคในระดับสูงจะมีอำนาจควบคุมหรือมีอิทธิพลเหนือองค์กรในระดับที่ต่ำกว่ามาหรือน้อยนั้นย่อมแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐหรือเคาน์ตี อาทิเช่น ประธานคณะกรรมการของพรรคในระดับมลรัฐซึ่งควรมีอำนาจเหนือคณะกรรมการพรรคในระดับเคาน์ตีแต่ในบางมลรัฐปรากฏว่าประธานคณะกรรมการพรรคระดับมลรัฐไม่มีอำนาจมากนัก แต่กลับอยู่ภายใต้อิทธิพลของคณะกรรมการระดับเคาน์ตี เป็นต้น ลักษณะเช่นเดียวกันนี้ย่อมเกิดขึ้นกับคณะกรรมการพรรคในระดับอื่นด้วยเช่นกัน

๒. ประเทศอังกฤษ

ระบบพรรคการเมืองของประเทศอังกฤษ นับว่ามีเสถียรภาพมากกว่าประเทศในยุโรปตะวันตกอื่น ๆ กล่าวคือ ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๑๘ เป็นต้นมา พรรคอนุรักษนิยมและพรรคแรงงานเป็นพรรคการเมือง ๒ พรรคที่ได้รับคะแนนเสียงและที่นั่งมากที่สุดในสภา ซึ่งเป็นผลมาจากการปรับปรุงระบบการเลือกตั้ง (ซึ่งทำให้พรรคที่ฐานเสียงกระจัดกระจายเสียงเปรี๊ยะ) รวมถึงความสามารถในการปรับตัวและฉกฉวยสถานการณ์ของทั้ง ๒ พรรค (สมบัติ อารังธัญวงศ์, ๒๕๕๔, น. ๒๔๕)

๑) การจัดองค์กรของพรรคอนุรักษนิยม (สมบัติ อารังธัญวงศ์, ๒๕๕๔, น. ๒๕๓ - ๒๕๖)

โครงสร้างพรรคอนุรักษนิยมประกอบด้วย ๓ ส่วน เช่นเดียวกับพรรคแรงงาน แต่ความสัมพันธ์ไม่ซับซ้อนเท่าพรรคแรงงาน เนื่องจากในพรรคอนุรักษนิมนั้น ผู้ที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด การบริหารพรรคจึงมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ สำหรับโครงสร้างพรรค ประกอบด้วย

(๑) สมาชิกพรรคกลุ่มรัฐสภา (Parliamentary Party) ประกอบด้วย สมาชิกพรรคที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภา และสมาชิกสภานี้จะเป็นผู้เลือกหัวหน้าพรรค ในทางกลับกันหัวหน้าพรรคจะทำการเลือกคณะกรรมการที่ปรึกษา หัวหน้าพรรคจะแต่งตั้งประธานและเจ้าหน้าที่ระดับสูง ซึ่งรวมถึงแผนกวิจัยด้วย

(๒) องค์กรพรรค (Party Organization) ขึ้นกับสำนักงานกลางพรรค ซึ่งหัวหน้าพรรคจะเป็นผู้แต่งตั้งประธานและเจ้าหน้าที่คนสำคัญของสำนักงานกลางองค์กรพรรคจะรวมแผนกวิจัยของพรรคไว้ด้วย

(๓) สหภาพแห่งชาติ (National Union) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกพรรคในเขตการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นผู้จัดการประชุมประจำปีของพรรค

การจัดองค์กรพรรคอนุรักษนิยมเป็นแบบสายการบังคับบัญชา ให้ความสำคัญในเรื่องความอาวุโส ประสบการณ์ และคุณวุฒิ ผู้นำพรรคเป็นผู้กำหนดนโยบายพรรคและเลือกตั้งผู้บริหารพรรคอื่น ๆ รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำพรรคและสมาชิกพรรคเป็นแบบความเชื่อถือและไว้วางใจ หัวหน้าพรรคจะยังคงสถานะอยู่ตราบเท่าที่มีศักยภาพในการนำพรรคชนะการเลือกตั้งได้

การประชุมพรรคอนุรักษนิยม มีลักษณะสำคัญดังนี้

- (๑) สมาชิกพรรคเข้าร่วมประชุมกันในฐานะตัวแทนของเขตเลือกตั้ง
- (๒) ข้อตกลงจากการประชุมเป็นเพียง “ข้อเสนอ” แสดงความคิดเห็นโดยที่หัวหน้าพรรคจะนำไปปฏิบัติหรือไม่ก็ได้

(๓) การประชุมถ้าเป็นการประชุมของสหภาพแห่งชาติ ไม่ใช่การประชุมพรรคแต่ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคมักจะมาประชุมและทำหน้าที่ตัดสินใจในตอนท้ายของการประชุมจนเป็นประเพณีต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๖๕ นายเอ็ดเวิร์ด ฮีธ (Edward Heath) ได้เปลี่ยนแปลงประเพณีดังกล่าว โดยเข้าร่วมการประชุมตลอด ตั้งแต่นั้นมาหัวหน้าพรรคคนอื่นต่างปฏิบัติตาม และในทางปฏิบัติแล้วสหภาพแห่งชาติจะให้การสนับสนุนหัวหน้าพรรคในเรื่องสำคัญ ๆ

การสรรหาสมาชิก พรรคอนุรักษนิยมจะรับสมัครสมาชิกโดยตรง สมาชิกจะถูกจัดให้อยู่ในสมาคมเขตการเลือกตั้ง (Constituency Associations) ซึ่งขึ้นอยู่กับคณะกรรมการเขตเลือกตั้งรัฐสภา (Parliamentary Constituencies) ซึ่งแต่ละสมาคมท้องถิ่น (Local Association) จะรับผิดชอบในการหาเงินทุน การสรรหาสมาชิกใหม่ และการรณรงค์เลือกตั้งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น

รายได้ของพรรคอนุรักษนิยมมาจาก ๓ ทาง ได้แก่ การบริจาคจากภาคเอกชน การบริจาคจากประชาชน และจากสมาคมเขตเลือกตั้ง (Constituency Associations) ซึ่งแต่ละสมาคมเขตเลือกตั้งจะได้รับเงินสนับสนุนจากพรรคระดับชาติ เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าพรรคอนุรักษนิยมเป็นพรรคที่มีฐานะทางการเงินดีที่สุดในเมื่อเปรียบเทียบกับพรรคแรงงาน รายได้พรรคมาจากกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ และมีบริษัทใหญ่จำนวนมากบริจาคให้พรรคซึ่งเงินนั้นมาจากสัดส่วนตามกำไรที่ได้รับในแต่ละปี รายได้ของพรรคประมาณ ๑ ใน ๕ หรือ ๑ ใน ๔ มาจากภาคเอกชน (Private Sources) ได้แก่ บริษัทเอกชน การบริจาค และธุรกิจข้ามชาติ เป็นต้น

๒. การจัดองค์การของพรรคแรงงาน (สมบัติ อารังธัญวงศ์, ๒๕๕๔, น. ๒๖๔ - ๒๖๙)
โครงสร้างพรรคแรงงานประกอบด้วย ๓ ส่วนที่สำคัญ ได้แก่

(๑) การประชุมพรรค (Party Conference) การประชุมพรรคจัดให้มีขึ้นทุกปี ระเบียบของพรรคกำหนดให้การทำงานของพรรคต้องดำเนินไปตามมติที่ประชุมพรรค

(๒) คณะกรรมการบริหารพรรคระดับชาติ (National Executive Committee - NEC) จำนวน ๒๗ คน ซึ่งเลือกจากที่ประชุมพรรค คณะกรรมการบริหารพรรคเป็นตัวแทนจากฝ่ายต่าง ๆ ของพรรค ตามระเบียบของพรรคกำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคเป็นหน่วยงานบริหารพรรคซึ่งดำเนินงานตามมติที่ประชุมพรรค คณะกรรมการบริหารประกอบด้วย ๑) สมาชิกสหภาพการค้า จำนวน ๑๒ คน ๒) ผู้เชี่ยวชาญการคลัง ๑ คน ๓) ตัวแทนที่เป็นสุภาพสตรีซึ่งเลือกจากที่ประชุมพรรค ๕ คน ๔) ตัวแทนจากพรรคในเขตการเลือกตั้ง ๗ คน ๕) นักสังคมนิยมรุ่นเยาว์ ๑ คน ๖) นักสังคมนิยม ๑ คน ๗) นักสังคมสงเคราะห์ ๘) หัวหน้าพรรค ๙) รองหัวหน้าพรรค

(๓) สมาชิกพรรคแรงงานในสภา (Parliamentary Labour Party - PLP) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคแรงงานนั่นเอง

ในการประชุมพรรคกำหนดให้การตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ของพรรคจะต้องได้รับคะแนนเสียงจากสมาชิกจำนวน ๒ ใน ๓ ในการลงคะแนนเสียงจะต้องกระทำโดยองค์การที่เป็นสมาชิก มิใช่การลงคะแนนเสียงเฉพาะตัวบุคคล ดังนั้น สหภาพการค้าซึ่งมีองค์การสมาชิกมากจึงมีคะแนนเสียงมาก ผู้นำพรรคแรงงานจึงได้พยายามที่จะลดบทบาทของสหภาพในการลงคะแนนเสียง

การเป็นสมาชิกพรรคแรงงานนั้น สมาชิกส่วนใหญ่เป็นสมาชิกองค์การต่าง ๆ ที่อยู่ในพรรค ส่วนผู้ที่สมัครเป็นสมาชิกโดยตรงมีน้อย เงินสนับสนุนส่วนใหญ่มาจากกลุ่มองค์การที่เป็นสมาชิก สมาชิกโดยตรงที่มีอยู่นั้นเนื่องจากพรรคเน้นที่สมาชิกกลุ่มสหภาพการค้า และพรรคขาดทีมงานผู้เชี่ยวชาญในการสร้างตัวแทนพรรคในท้องถิ่น

การลดลงของสมาชิกพรรคนั้นมีผลต่อปัญหาการเงินของพรรค ทำให้พรรคขาดดุลทางการเงิน และก่อให้เกิดปัญหาในการใช้เงินรณรงค์หาเสียงในการเลือกตั้ง ดังนั้นที่ประชุมของพรรคจึงตกลงที่จะเพิ่มค่าธรรมเนียมสมาชิกพรรคโดยอัตราค่าธรรมเนียมสมาชิกเพิ่มจาก ๑๕ ปอนด์ เป็น ๑๘ ปอนด์ รายได้ส่วนใหญ่ของพรรคใช้ในการบริหารบุคลากรและองค์การสาขาพรรคในท้องถิ่นจะได้รับเงินสนับสนุนจากสหภาพและผู้สมัครสมาชิก สมาชิกผู้แทนราษฎรก็จะได้รับเงินสนับสนุนจากสหภาพเช่นเดียวกัน ดังจะเห็นได้จากกรณีที่สมาชิกพรรคแรงงานได้รับเลือกตั้ง ๒๗๑ คน ในปี ค.ศ. ๑๙๙๒ ในจำนวน ๑๔๗ คนที่ได้รับการสนับสนุนจากสหภาพ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าสหภาพมีความเกี่ยวข้องกับพรรคแรงงานมากทำให้พรรคแรงงานต่างจากพรรคการเมืองอื่น ๆ เนื่องจากสหภาพเข้าร่วมถึง ๓๘ องค์การ สหภาพยังมีบทบาทในการกำหนดนโยบายของพรรค นโยบายของคณะกรรมการบริหาร (NEC) และที่ประชุมของพรรคด้วย

จุดเริ่มต้นของพรรคแรงงานและสหภาพเริ่มจากพรรคแรงงานจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นกลไกในการเคลื่อนไหวทางการเมืองของชนชั้นแรงงาน ทำให้พรรคแรงงานมีความสัมพันธ์กับสหภาพ ๓๘ แห่ง ซึ่งมีผู้ใช้แรงงานเป็นสมาชิกพรรค ๔.๖ ล้านคน ทำให้คะแนนเสียงจากสหภาพคิดเป็นร้อยละ ๗๐ ของการลงคะแนนเสียงในการประชุมประจำปีของพรรคและคะแนนเสียง ๑ ใน ๓ ของการเลือกตั้งจากเขตพื้นที่ที่ใช้ระบบคนเดียวเสียงเดียว (One Member One Vote) คือ คะแนนเสียงของสมาชิกพรรคจากสหภาพ

ในด้านการเงินนั้นเงินทุนประมาณร้อยละ ๗๕ มาจากสหภาพ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคแรงงานประมาณร้อยละ ๕๐ ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากสหภาพ ซึ่งต่อมาได้มีความกดดันให้มีการเปลี่ยนแปลงบทบาทสหภาพ

๓. ประเทศเยอรมนี (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, ๒๕๕๕)

บทเรียนจากประวัติศาสตร์เยอรมันช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งมีพรรคที่มีแนวทางเป็นเผด็จการสามารถดำเนินการทางการเมืองจนประสบผลสำเร็จขึ้นครองอำนาจได้ ทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเยอรมันสนใจพิจารณาปัญหานี้ จนบัญญัติไว้ในกฎหมายพื้นฐาน มาตรา ๒๑ อนุมาตรา ๑ ประโยคที่ ๓ ว่า “การจัดองค์กรและระเบียบข้อบังคับของพรรคจะต้องสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย”

หลักประชาธิปไตย เมื่อนำมาใช้กับพรรคการเมืองเท่ากับว่าการสร้างเจตจำนงจะต้องมาจากพื้นฐาน กล่าวคือ จะต้องให้ความสำคัญแก่สมาชิกพรรคการเมือง แต่ไม่ได้หมายความว่าจะต้องให้สมาชิกพรรคเป็นผู้ตัดสินปัญหาทุกเรื่อง และไม่ได้หมายความว่าจะมีคณะกรรมการกลางของพรรคไม่ได้สำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้วเป็นเรื่องธรรมดาหากว่ามีความขัดแย้งระหว่างสมาชิกพรรคกับคณะกรรมการกลางของพรรค ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่บังคับให้มีการใช้หลักประชาธิปไตยในพรรคการเมือง ก็ไม่สามารถที่จะทำให้ไม่เกิดความขัดแย้งขึ้นมาได้ แต่ความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์การบริหารที่มีประสิทธิภาพในพรรคนั้น ก็ได้หมายความว่าสามารถลดความสำคัญของสมาชิกลงให้กลายเป็นบริวารของผู้นำพรรคเท่านั้น ฉะนั้น ถึงแม้จะมีองค์กรบริหารอยู่แล้วสมาชิกพรรคจะต้องสามารถเป็นผู้ริเริ่มให้มีการตัดสินใจในปัญหาหนึ่งได้เสมอ สมาชิกพรรคควรจะได้รับประกันให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และในขณะเดียวกันจะต้องจำกัดอำนาจขององค์กรบริหารของพรรคให้มีอำนาจน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ การที่จะให้การบริหารพรรคเป็นไปตามหลักประชาธิปไตยนั้น ในขั้นแรกจึงต้องมีการปรับ

องค์กรให้เป็นประชาธิปไตยเสียก่อน ในเรื่องนี้คณะกรรมการพิจารณาความเป็นไปได้ของการร่างกฎหมายพรรคการเมืองซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกิจการภายใน (มหาดไทย) เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๕๗ ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

๑) สมาชิกพรรคการเมืองจะต้องมีความเสมอภาคกันในการลงคะแนนเสียงสำหรับกรณีที่กำหนดให้เป็นสิทธิการตัดสินใจของสมาชิก

๒) พรรคทุกพรรคจะต้องมีการแบ่งเขตความรับผิดชอบภายในพรรคตามพื้นที่ให้แก่สาขาพรรค โดยสาขาพรรคแต่ละสาขาจะมีการแบ่งองค์กรภายในและสามารถวางระเบียบในระดับสาขาพรรคได้อย่างอิสระ

๓) ในองค์กรชั้นล่างที่สุดให้เป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่สมาชิกที่จะตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ

๔) ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายในพรรคทุกระดับ จะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยที่ประชุมใหญ่สมาชิกทั้งหมด หรือที่ประชุมตัวแทนสมาชิก

๕) การเลือกตั้งทุกประเภทเป็นการมอบความชอบธรรมแก่ผู้ที่เข้าดำรงตำแหน่งเพียงชั่วระยะเวลาหนึ่งที่มีกำหนดแน่นอน

๖) มติหรือการตัดสินใจที่มีความสำคัญ จะต้องกำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับของพรรคให้อยู่ในอำนาจของที่ประชุมใหญ่สมาชิกพรรค หรือที่ประชุมผู้แทนของสมาชิกพรรค

๗) การเลือกตั้งและการลงมติสำคัญๆ จะต้องใช้วิธีลงคะแนนแบบลับ

หลักการเกี่ยวกับความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองจะเป็นจริงในทางปฏิบัติได้นั้น สมาชิกพรรคจะต้องมีความเป็นตัวของตัวเอง ซึ่งแสดงออกโดยที่สมาชิกทุกคนจะต้องจ่ายเงินค่าบำรุงพรรค และพรรคการเมืองจะต้องมีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการประชุมใหญ่ที่เหมาะสม โดยกฎหมายพรรคการเมืองของเยอรมันได้กำหนดกรอบเกี่ยวกับการประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองไว้ดังนี้

มาตรา ๙ อนุมาตราหนึ่ง กำหนดให้มีการประชุมใหญ่สมาชิกหรือตัวแทนสมาชิกอย่างน้อย สองปีต่อครั้ง

มาตรา ๙ อนุมาตราสอง กำหนดว่า “ข้อบังคับพรรคอาจกำหนดให้คณะกรรมการบริหารหรือตัวแทนองค์กรอื่นใดสามารถเข้าประชุมใหญ่ได้ ในฐานะเป็นผู้มีสิทธิเข้าร่วมประชุมโดยตำแหน่ง” แต่กฎหมายมาตรานี้กำหนดกรอบไว้ด้วยว่า “ผู้มีสิทธิเข้าร่วมประชุมโดยตำแหน่งตามข้อบังคับของพรรคเหล่านี้จะมีสิทธิออกเสียงลงมติในการประชุมได้ไม่เกินหนึ่งในห้าของผู้มีสิทธิเข้าร่วมประชุมที่มีสิทธิลงคะแนนทั้งหมด”

การที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดของพรรคสามารถครอบงำการลงมติของที่ประชุมใหญ่ได้ ตามหลักการแห่งรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองนั้น การตัดสินใจภายในพรรคจะต้องมีพื้นฐานมาจากมวลสมาชิกพรรคหรือต้องสามารถเชื่อมโยงเข้ากับมวลสมาชิกของพรรคได้เสมอ ผู้มีสิทธิเข้าร่วมประชุมใหญ่ของพรรค หรือที่ประชุมใหญ่ตัวแทนสมาชิกจึงต้องเป็นตัวสมาชิกพรรคนั่นเอง หรือผู้ที่ได้รับเลือกจากสมาชิกพรรคให้เข้าประชุมแทน

มาตรา 9 อนุมาตราสาม กำหนดให้เป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่สมาชิก หรือตัวแทนสมาชิกในการกำหนดนโยบายของพรรค ข้อบังคับพรรค ระเบียบว่าด้วยการชำระค่าสมาชิก ระเบียบเกี่ยวกับศาลอนุญาโตตุลาการของพรรค การเลิกพรรคหรือการควบรวมกับพรรคอื่นๆ

มาตรา 9 อนุมาตราสี่ กำหนดให้เป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่ในการเลือก ประธาน รองประธานและกรรมการบริหาร รวมทั้งกรรมการอื่นๆ หากกฎหมาย มิได้กำหนดเป็นอย่างอื่น

มาตรา 9 อนุมาตราห้า กำหนดให้ “เป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่ในการ พิจารณารายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารพรรคอย่างน้อย ทุกสองปี รวมทั้งลงมติรับรองหรือไม่รับรองรายงานดังกล่าว รายงานผลการ ดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวกับการเงินจะต้องผ่านการตรวจสอบจากผู้ตรวจสอบ บัญชีที่ได้รับการแต่งตั้งโดยที่ประชุมใหญ่”

การที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้ เท่ากับเป็นการกำหนดให้คณะกรรมการบริหารของ พรรคอยู่ในความควบคุมของที่ประชุมใหญ่สมาชิก หรือตัวแทนสมาชิกตามหลักการแห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วย ประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง ด้วยเหตุนี้ นักวิชาการบางท่านจึงพิจารณาว่า ในเมื่อคณะกรรมการบริหาร ของพรรคอยู่ในความควบคุมของที่ประชุมใหญ่ การที่คณะกรรมการบริหารมีสิทธิลงมติในที่ประชุมด้วยจึงน่าจะ เข้าข่ายเป็นการลงมติในเรื่องที่ตนเองมีส่วนได้ส่วนเสีย ด้วยเหตุนี้ จึงมีการเสนอความคิดเห็นในทางวิชาการว่า ฝ่ายบริหารไม่ควรมีสิทธิลงมติชี้ขาดในเรื่องนี้

ภายใต้กรอบแห่งมาตรานี้ พรรคการเมืองต่าง ๆ ในเยอรมนีจึงกำหนดหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับการประชุมใหญ่ไว้ในข้อบังคับพรรคของตนดังที่จะนำเสนอต่อไป

ตัวอย่างข้อบังคับของพรรคการเมืองต่าง ๆ ในเยอรมนี

ก) การประชุมใหญ่ระดับสหพันธ์ของพรรคสหภาพคริสเตียนประชาธิปไตย

การประชุมใหญ่ของระดับสหพันธ์ของพรรคสหภาพคริสเตียนประชาธิปไตยได้รับการ บัญญัติไว้ในข้อบังคับพรรคข้อ ๒๘ ให้ประกอบด้วยสมาชิก ๑,๐๐๐ คน ซึ่งเป็นตัวแทนจากสาขาพรรค ระดับมลรัฐ ซึ่งได้รับเลือกจากที่ประชุมระดับท้องถิ่น ระดับภาคหรือที่ประชุมใหญ่ระดับมลรัฐ โดยตัวแทน จำนวน ๒๐๐ คน มาจากแต่ละมลรัฐตามสัดส่วนของคะแนนเสียงคะแนนที่สองจากการเลือกตั้งครั้งล่าสุดที่ แต่ละมลรัฐได้รับ และตัวแทนจำนวน ๘๐๐ คน มาจากแต่ละมลรัฐตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกพรรคของแต่ละ มลรัฐ โดยการคิดจำนวนให้เป็นไปตามระบบ d'Hondt และจำนวนสมาชิกให้เป็นไปตามทะเบียนพรรค ณ เวลา ๖ เดือนก่อนการประชุมใหญ่ โดยกำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคเรียกประชุมใหญ่พรรค สหภาพคริสเตียนประชาธิปไตยระดับสหพันธ์อย่างน้อยสองปีต่อครั้ง หรือเมื่อสาขาพรรคระดับมลรัฐจำนวน หนึ่งในส่วนของทั้งหมดร้องขอ

สำหรับอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ระดับสหพันธ์นั้น ข้อบังคับพรรคข้อ ๒๙ กำหนดไว้ ๗ ประการ

(๑) กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานของพรรคและนโยบายสำหรับการหาเสียงของ พรรค นโยบายเหล่านี้ย่อมเป็นพื้นฐานสำหรับการทำงานการเมืองและผูกพันสมาชิกสภาฯ ของพรรค และ รัฐบาลภายใต้การนำของพรรคทั้งในระดับสหพันธ์ และในระดับมลรัฐ

(๒) เลือกตั้งกรรมการกลางของพรรคระดับสหพันธ์ โดยมีการแยกวาระการเลือกตั้งตามตำแหน่ง ดังนี้

๑. ประธาน
๒. ให้ความเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการพรรคตามข้อเสนอของประธาน
๓. รองประธาน ๔ ตำแหน่ง
๔. เหนรัญญิกพรรค
๕. กรรมการบริหารอีก ๗ คน
๖. กรรมการกลางอีก ๒๖ คน

(๓) ที่ประชุมใหญ่ระดับสหพันธ์ อาจเลือกบุคคลต่างๆ เพื่อดำรงตำแหน่งประธานกิตติมศักดิ์ ตามคำแนะนำของคณะกรรมการบริหารพรรค โดยประธานกิตติมศักดิ์สามารถเข้าประชุมและออกเสียงลงคะแนนในองค์กรทุกองค์กรของพรรค

(๔) พิจารณารายงานของกรรมการกลางรวมทั้งผลการดำเนินงานตามกฎหมายของพรรค ผลการดำเนินงานของกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ของพรรค และสมาชิกสภาแห่งยุโรปของพรรคและลงมติต่อรายงานดังกล่าว

(๕) ลงมติเกี่ยวกับข้อบังคับพรรค ระเบียบการเงินและระเบียบเกี่ยวกับค่าบำรุงพรรค ระเบียบศาลของพรรคและระเบียบของพรรค

(๖) เลือกตั้งผู้ตรวจสอบบัญชี ๓ คนตามระเบียบการเงินและระเบียบเกี่ยวกับค่าบำรุงพรรค

(๗) มีมติเกี่ยวกับการเลิกพรรคและการรวมกับพรรคอื่น

ข) การประชุมใหญ่ระดับสหพันธ์ของพรรคสังคมประชาธิปไตยเยอรมัน

การประชุมใหญ่ระดับสหพันธ์ของพรรคสังคมประชาธิปไตยเยอรมันได้รับการบัญญัติไว้ในข้อบังคับพรรค ข้อ ๑๕ (๑) โดยกำหนดให้การประชุมใหญ่จนถึงปี ค.ศ. ๒๐๐๙ มีการแบ่งตัวแทนที่เข้าประชุมเป็นสองกลุ่มตามสัดส่วนของคะแนนเสียงเลือกตั้งและจำนวนสมาชิกของแต่ละสาขาพรรคคล้ายกับกฎเกณฑ์ของพรรคสหภาพคริสเตียนประชาธิปไตย แต่การประชุมใหญ่หลังจากปี ค.ศ. ๒๐๐๙ นั้น ข้อบังคับพรรคข้อเดียวกันนี้กำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ประกอบด้วยสมาชิกประเภทเดียว จำนวน ๔๐๐ คนที่ได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่ของสาขาพรรค โดยให้แต่ละสาขาพรรคจะส่งสมาชิกได้ตามสัดส่วนของสมาชิกของแต่ละสาขาพรรค และกำหนดให้ใช้จำนวนสมาชิกตามทะเบียนในปีปฏิทินก่อนปีที่มีการประชุม

ค) การประชุมใหญ่ระดับสหพันธ์ของพรรคเสรีประชาธิปไตย

การประชุมใหญ่ระดับสหพันธ์ของพรรคเสรีประชาธิปไตย เป็นไปตามข้อบังคับพรรค ข้อ ๑๓ (๒) - (๓) กำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ประกอบด้วยสมาชิก ๖๖๒ คน โดย ๒ คนเป็นตัวแทนจากต่างประเทศ ที่เหลืออีก ๖๖๐ คนจะแบ่งออกเป็นสองส่วนเท่าๆ กัน โดย ๓๓๐ คนแรกมาจากสาขาพรรคในแต่ละมลรัฐ ตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกพรรคของแต่ละมลรัฐ อีก ๓๓๐ คนที่เหลือ มาจากสาขาพรรคในแต่ละมลรัฐตามสัดส่วนของจำนวนคะแนนเสียงที่สอง ที่สาขาพรรคในแต่ละมลรัฐได้รับในการเลือกตั้งครั้งก่อน