

แนวทางกฎหมายในการไม่บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ต้องสังกัดพรรคการเมือง



นางสาว กษมา สุชนิวัฒน์ชัย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2553

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



5 1 8 5 9 5 4 2 3 4

LEGAL GUIDELINES ON THE NON-COMPULSORY QUALIFICATION OF AFFILIATION
WITH A POLITICAL PARTY FOR MP CANDIDATES



Miss Kasama Sukniwatchai

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws Program in Laws

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Faculty of law

Chulalongkorn University

Academic Year 2010

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

แนวทางกฎหมายในการไม่บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง

โดย

นางสาว กษมา สุชนิวัฒน์ชัย

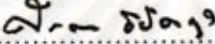
สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ณรงค์เดช สรุโฆษิต

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทนิติศาสตร์

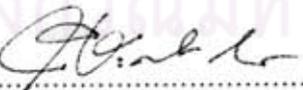

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร. คักดา ธนิตกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. กมลชัย รัตนสากาววงศ์)


..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ณรงค์เดช สรุโฆษิต)


..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(อาจารย์ คณิน บุญสุวรรณ)


..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(อาจารย์ วีระศักดิ์ ไควสุรัตน์)

กษมา สุชนิวัฒน์ชัย : แนวทางกฎหมายในการไม่บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง (LEGAL GUIDELINES ON THE NON-COMPULSORY QUALIFICATION OF AFFILIATION WITH A POLITICAL PARTY FOR MP CANDIDATES)

อ. ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : ผศ.ณรงค์เดช สุโรษิต, 165 หน้า.

ผลการศึกษาวิจัยพบว่ากรณีที่กฎหมายกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองส่งผลต่อระบบพรรคการเมือง ระบบการเลือกตั้ง และเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน กล่าวคือ มาตรการดังกล่าวต้องการให้ระบบพรรคการเมืองไทยมีความเข้มแข็ง ป้องกันปัญหาการย้ายพรรคของ ส.ส. แต่จากการศึกษาพบว่าไม่ได้ลดปัญหาการย้ายพรรคได้เพราะแม้ ส.ส. ย้ายพรรคการเมืองคนเดียวไม่ได้แต่สามารถย้ายเป็นหมู่คณะโดยการยุบรวมพรรคการเมืองได้ นอกจากนี้ยังส่งผลให้กลุ่มบุคคลที่เป็นคณะกรรมการบริหารพรรคหรือนายทุนของพรรคเข้าที่มีอิทธิพลกับพรรคการเมืองและผู้สมัครในการคัดเลือกบุคคลลงสมัครและการปฏิบัติหน้าที่ ในส่วนของระบบการเลือกตั้งนั้น การกำหนดให้ผู้สมัครต้องสังกัดพรรคการเมืองทำให้เกิดความลึกลับของระบบหากเปรียบเทียบกับระบบการเลือกตั้งท้องถิ่นที่ไม่ได้กำหนดให้ผู้สมัครต้องสังกัดพรรคการเมืองโดยปล่อยให้ระบบการเลือกตั้งพัฒนาไปตามกลไกของตัวเอง ยิ่งไปกว่านั้นการนำมาตรการดังกล่าวมาใช้ยังเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งในการลงสมัครรับเลือกตั้งและสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งด้วย

ดังนั้น จึงเห็นว่าควรยกเลิกการที่กฎหมายกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง โดยให้อิสระแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. เลือกว่าต้องการจะลงสมัครแบบอิสระหรือในนามพรรคการเมือง โดยยังให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองและผู้สมัครในนามพรรคด้วย ซึ่งการดำเนินการแบบนี้จะทำให้การสังกัดพรรคเป็นไปตามกลไกของระบบไม่ใช่เป็นไปโดยการบังคับโดยผลของกฎหมาย

สำหรับรูปแบบในการให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งอิสระเห็นว่าควรให้ประชาชนในเขตเลือกตั้งนั้นๆ รับรองผู้สมัครเสียก่อน เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้สมัครคนนั้นจะได้คะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งการให้ประชาชนรับรองเป็นการให้ประชาชนในเขตเลือกตั้งนั้นคัดกรองบุคคลที่จะมาเป็นผู้แทนของตนและยังเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการลงสมัครจนเพื่อ

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....ลายมือชื่อนิสิต.....*AVM สุรวิมล ๒๕๓*
ปีการศึกษา.....2553.....ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....*[Signature]*

5185954234 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : CANDIDATE / PARTY / ELECTION.

KASAMA SUKNIWATCHAI : LEGAL GUIDELINES ON THE NON-COMPULSORY QUALIFICATION OF AFFILIATION WITH A POLITICAL PARTY FOR MP CANDIDATES

ADVISOR : ASST. PROF. NARONGDECH SRUKHOSIT ,165 PP.

This research discovers that the law requires MP candidate to affiliate with the political party will undermine the political party system, election system, and will deprive the rights and freedom of the people. The aforesaid measure intends to strengthen the political party system and prevent MP from moving into new political party, it, nonetheless, from this research, can not diminish such transferring problem since MPs are still collectively able to move to other political party by dissolving and merging with other political party. Furthermore, the political administrative board and financial supporter of the political party have an excessive influence over the political party in nomination of MP candidates and doing their duty. In term of political party, The affiliation with political party requirement causes an inconsistency between the national election and local election that such requirement does not exist. Above all, the application of such measure will limit the rights and freedom of people not only the rights to candidate but also the rights to vote.

Accordingly, such prerequisite that requires a MP candidate need to be affiliated with any or a political party in order to be eligible for candidate shall be repealed. Each MP candidate shall independently decide whether she/he will candidate in the name of a political party or as an individual where both the political party and their candidate still receive financial support from the state or as an independent candidate. According to this mechanism, the decision of the potential MP candidate to be a member of a political party will be relied on the system itself not the mandate of law.

The independency of the MP candidate shall be in the model in which people in such constituency shall verify such candidate in order to ensure that each candidate will get support from voter , and such measure can screen persons to become their representative which ,in turn, prevents people from being overwhelmed by too many MP candidates.

Field of Study : Laws

Student's Signature นภม สุกนิwatchai

Academic Year : 2010

Advisor's Signature [Signature]

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความช่วยเหลือของบุคคลหลายท่านที่ได้กรุณาใช้เวลาให้ความรู้ทางวิชาการ มุมมอง คำแนะนำ แนวทางในการวิเคราะห์ปัญหา ตลอดจนกำลังใจให้กับผู้เขียน ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ ผ.ศ. ณรงค์เดช สรุโสมิชาติ ที่ได้สละเวลาและให้ความเมตตาเข้ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ซึ่งได้กรุณาให้คำชี้แนะตั้งแต่ขั้นตอนในการกำหนดหัวข้อ ให้แนวคิดคำปรึกษา เอื้อเพื่อข้อมูลและเอกสารอันมีค่า ตลอดจนตรวจสอบบแก้ไขให้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อท่านอาจารย์ ร.ศ.ดร.กมลชัย รัตนสกาวงศ์ ที่ได้สละเวลาอันมีค่ามาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อท่านอาจารย์ คณิน บุญสุวรรณ ท่านอาจารย์ วีระศักดิ์ โควสุรัตน์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านประธานกรรมการและกรรมการสอบทุกท่านได้กรุณาให้คำแนะนำและคำปรึกษาต่าง ๆ ในการเขียนวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียนอย่างยิ่ง

นอกจากนี้ ผู้เขียนกราบขอบพระคุณพ่อและแม่ ผู้ให้กำเนิดและเป็นกำลังใจสำคัญของผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ ขอขอบคุณผู้บังคับบัญชาและผู้ร่วมงาน และเพื่อนๆ ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทุกท่าน สำหรับคำแนะนำ กำลังใจ และความช่วยเหลือต่าง ๆ

ท้ายนี้ ขอขอบคุณความดีทั้งหลายที่เกิดขึ้นจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นกตเวทิตาคุณแก่ พ่อ แม่ ครูอาจารย์ทั้งหลายของผู้เขียน หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	6
1.3 ขอบเขตของการศึกษา.....	6
1.4 สมมติฐานในการศึกษา.....	7
1.5 วิธีการศึกษา.....	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย.....	7
บทที่ 2 พรรคการเมืองและระบบการเลือกตั้ง.....	9
2.1 พรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย.....	9
2.1.1 ความหมายและนิยามของพรรคการเมือง.....	9
2.1.2 หน้าที่และบทบาทของพรรคการเมือง.....	15
2.1.3 พรรคการเมืองไทย.....	16
2.1.3.1 ความเป็นมาของพรรคการเมืองไทย.....	16
2.1.3.1.1 ก่อนมีการประกาศใช้กฎหมายพรรคการเมือง (พ.ศ. 2489-2494).....	17
2.1.3.1.2 หลังจากมีการประกาศใช้กฎหมายพรรคการเมือง.....	18
2.1.3.2 ลักษณะของพรรคการเมืองไทย.....	25
2.1.3.3 พรรคการเมืองไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.....	28
2.1.4 ความสัมพันธ์ระหว่าง ส.ส. กับพรรคการเมืองในต่างประเทศ.....	30
2.1.4.1 ความสัมพันธ์ระหว่าง ส.ส. กับพรรคการเมืองในประเทศ อังกฤษ.....	30

	หน้า
2.1.4.2 ความสัมพันธ์ระหว่าง ส.ส. กับพรรคการเมืองในประเทศเยอรมัน.....	34
2.1.5 ความสัมพันธ์ระหว่าง ส.ส. กับพรรคการเมืองในประเทศไทย.....	36
2.2 ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.....	39
2.2.1 รูปแบบต่างๆ ของระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.....	40
2.2.1.1 ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก.....	40
2.2.1.1.1 ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเขตละหนึ่งคน (single member constituency).....	41
2.2.1.1.2 ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเขตหลายคน (multi-members constituency).....	43
2.2.1.2 ระบบการคิดคะแนนเสียง.....	44
2.2.1.2.1 ระบบเสียงข้างมากสัมพัทธ์ (Relative Majority System).....	44
2.2.1.2.2 ระบบเสียงข้างมากเด็ดขาด (Absolute Majority System).....	45
2.2.1.3 ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน.....	47
2.2.1.4 ระบบการเลือกตั้งแบบผสม.....	48
2.2.1.4.1 รูปแบบ Mixed Member Proportional (MMP)....	48
2.2.1.4.2 รูปแบบ Parallel System.....	49
2.2.1.3 ระบบการเลือกตั้งในประเทศไทย.....	50
2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับการเลือกตั้ง.....	54
2.4 ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองและการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส.....	57
บทที่ 3 สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง (Right to be Candidate).....	59
3.1 พัฒนาการและแนวคิดพื้นฐาน.....	59
3.1.1. พัฒนาการของการคุ้มครองสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง.....	59
3.1.1.1 สิทธิมนุษยชน.....	59
3.1.1.2 สิทธิทางการเมือง.....	60
3.1.1.3 สิทธิเลือกตั้งและสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง.....	62

	หน้า
3.1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิเลือกตั้งและสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง	62
3.1.2.1 สิทธิเลือกตั้ง (Right to Vote).....	62
3.1.2.2 สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งทำให้สิทธิเลือกตั้ง เกิดผลจริง.....	65
3.1.3 สาระสำคัญของสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง.....	65
3.2 สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งในกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ...	66
3.2.1 การรับรองสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งในเอกสารสิทธิมนุษยชน ระหว่างประเทศ.....	66
3.2.1.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1984.....	67
3.2.1.2 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและ สิทธิทางการเมือง (ICCPR).....	69
3.2.2 การคุ้มครองสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายระหว่าง ประเทศ.....	72
3.3 สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งในกฎหมายของต่างประเทศ.....	73
3.3.1 สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งในประเทศอังกฤษ.....	73
3.3.2 สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งในประเทศเยอรมัน.....	75
3.4 สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งในประเทศไทย.....	77
3.4.1 พัฒนาการของการรับรอง.....	77
3.4.2 รูปแบบและลักษณะของการจำกัดสิทธิ.....	79
3.4.2.1 การรับรองและการจำกัดสิทธิของผู้มีสิทธิเกี่ยวกับ การเลือกตั้ง.....	79
3.4.2.2 การรับรองและการจำกัดสิทธิของผู้มีสิทธิลงสมัคร รับเลือกตั้ง.....	81
3.4.2.2.1. เกณฑ์สัญชาติ.....	84
3.4.2.2.2. เกณฑ์เรื่องอายุ.....	85
3.4.2.2.3. เกณฑ์การเป็นสมาชิกพรรคการเมือง.....	86
3.4.2.2.4. เกณฑ์ความประพฤติ.....	87
3.4.2.2.4. หลักเกณฑ์อื่นๆ.....	90

3.4.3 สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งในระหว่างที่ประเทศไทยเป็นภาคี ในกฎหมายระหว่างประเทศ.....	90
3.4.3.1 สนธิสัญญาและการเข้าผูกพันตามสนธิสัญญา.....	90
3.4.3.2 ประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีของกติการะหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR).....	92
3.4.4 การคุ้มครองสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง.....	94
บทที่ 4 ปัญหาการบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง.....	97
4.1 ความเป็นมาของการบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ต้องสังกัดพรรค การเมือง.....	97
4.2 การบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองตาม รัฐธรรมนูญไทย.....	99
4.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517.....	99
4.2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521.....	104
4.2.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534.....	105
4.2.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.....	106
4.2.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.....	108
4.3 ปัญหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ที่ต้องสังกัดพรรคการเมืองกับระบบพรรคการเมือง ไทย.....	109
4.3.1 ปัญหาพรรคการเมืองมีอิทธิพลมากเกินไป.....	109
1) การคัดเลือกบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมือง.....	109
2) พรรคการเมืองกับการปฏิบัติหน้าที่ ส.ส.	111
4.3.2 ปัญหานายทุนพรรคการเมืองครอบงำพรรคการเมือง.....	114
4.3.3 การบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองไม่ได้ลด ปัญหาการย้ายพรรคการเมืองของ ส.ส.	115
4.3.4 ปัญหาการยุบพรรคการเมืองในช่วงระหว่างก่อนมีการเลือกตั้ง (90 วัน หรือ 30วันกรณีการยุบสภา).....	117
4.4 การบังคับให้สังกัดพรรคการเมืองกับระบบการเลือกตั้งของไทย.....	119

	หน้า
4.5 ปัญหาการจำกัดสิทธิของบุคคลโดยการบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ต้อง สังกัดพรรคการเมือง.....	124
4.6 ปัญหาการตัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งเพราะเหตุคุณสมบัติในการ ลงสมัครรับเลือกตั้ง.....	129
1) กรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกพรรคการเมืองมากกว่าหนึ่ง พรรคนับถึงวันสมัครเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน	130
2) กรณีพรรคการเมืองไม่แจ้งรายชื่อสมาชิกพรรคการเมืองต่อนาย ทะเบียนพรรคการเมือง โดยเหตุเพราะความบกพร่องของการ ดำเนินการภายในพรรคการเมือง.....	132
3) กรณีที่หัวหน้าพรรคการเมืองรับรองว่าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ต่อมาพรรคการเมืองยกเลิกหนังสือรับรองการสมัครรับเลือกตั้ง....	135
บทที่ 5 บทสรุปและเสนอแนะ.....	139
5.1 บทสรุป.....	139
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	145
รายการอ้างอิง.....	160
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	165

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง หรือปกครองตามเจตนารมณ์ของประชาชนส่วนใหญ่ โดยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทุกคน โดยทุกคนมีสิทธิและความชอบธรรมที่จะปกครองประเทศของตนร่วมกัน แต่ด้วยความที่รัฐสมัยใหม่ ประชาชนมีเป็นจำนวนมาก การที่จะให้ประชาชนทุกคนในชาติมีส่วนร่วมในการปกครองหรือว่าระบอบประชาธิปไตยโดยตรงจึงเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก ดังนั้น จึงเกิดระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนขึ้น ซึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนนี้ สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เพราะผู้แทนราษฎรเป็นผู้แสดงซึ่งเจตจำนงของประชาชนทุกคนในชาติไม่ใช่เฉพาะประชาชนที่เลือกตนเองมาเท่านั้น ดังนั้น กระบวนการสำคัญที่ให้ได้มาซึ่งผู้แทนราษฎร คือ “การเลือกตั้ง” ซึ่งกระทำโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งแสดงเจตนาออกเสียงลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองที่ตนต้องการ

ในระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนนั้น นอกจากการเลือกตั้งจะเป็นเงื่อนไขพื้นฐานประการสำคัญในการได้มาซึ่งผู้แทนราษฎรแล้ว ยังมีอีกสถาบันหนึ่งที่มีความสำคัญเช่นเดียวกัน นั่นคือ “พรรคการเมือง” เนื่องจากพรรคการเมืองมีบทบาทหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างรัฐกับประชาชน โดยพรรคการเมืองเป็นผู้สร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองร่วมกับประชาชน และเปลี่ยนแปลงเจตนารมณ์นั้นไปสู่การสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของรัฐโดยการลงสมัครรับเลือกตั้ง

สำหรับประเทศไทยนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองในขณะนั้นประชาชนยังไม่มีความรู้ความเข้าใจ และจากความไม่พร้อมดังกล่าวส่งผลให้ระบบรัฐสภาล้มลุกคลุกคลาน ระบบพรรคการเมืองไม่เข้มแข็ง เพราะพรรคการเมืองจัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนกลุ่มบุคคล โดยเฉพาะผู้นำของพรรคการเมือง ไม่มีลักษณะเป็นพรรคมหาชน ประกอบกับการไม่มีระเบียบวินัยของ ส.ส. ก่อให้เกิดการแก่งแย่งผลประโยชน์กัน อีกทั้ง ส.ส. อีกระยะที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองก็ไม่มีจุดยืนทางการเมืองคอยที่จะหาผลประโยชน์จากการที่ตนได้เป็น ส.ส. จากเหตุการณ์เหล่านี้จึงถูกใช้เป็นข้ออ้างเพื่อนำไปสู่การปฏิวัติรัฐประหารหลายครั้ง

ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517^{*} จึงกำหนดให้ ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง หลักการในเรื่องการบังคับให้ ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. สังกัดพรรคยังคงปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มาจนถึงปัจจุบัน ด้วยเหตุผลที่ต้องการให้ระบบพรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง แต่จากที่ผ่านมาไม่ปรากฏว่า มาตรการดังกล่าวจะสามารถบรรลุผลได้จริง

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่าง ส.ส. และพรรคการเมืองนั้น การปกครองในระบบ ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนสิ่งที่สำคัญก็คือการเลือกตั้ง และในการเลือกตั้งนั้นพรรคการเมืองจะ เข้ามามีบทบาทเป็นอย่างมาก เนื่องจากพรรคการเมืองจะเป็นองค์กรที่สรรหาบุคคลเข้าสมัครรับ เลือกตั้ง ส.ส. พรรคการเมืองจะแสดงบทบาทในสภาโดยผ่านทาง ส.ส. ของพรรค และพรรค การเมืองยังเป็นกลไกสำคัญในการจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งความมีเสถียรภาพของรัฐบาลจะมีมากน้อย เพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของพรรคการเมืองด้วย เพราะฉะนั้นหน้าที่ที่สำคัญของพรรค การเมืองคือการควบคุม ส.ส. ให้อยู่ในระเบียบวินัยของพรรคการเมือง ปฏิบัติตามมติของพรรค การเมือง ซึ่งแต่ละประเทศก็จะกำหนดความสัมพันธ์ระหว่าง ส.ส. และพรรคการเมืองไว้ต่างกัน เช่น ในประเทศอังกฤษระบบการควบคุม ส.ส. ในพรรคจะเป็นการควบคุมโดยวินัยของพรรค โดยใช้ความเข้มแข็ง ความเลื่อมใสศรัทธาต่อพรรคการเมืองของประชาชนเป็นเครื่องมือในการควบคุม ส.ส. โดยไม่มีการออกกฎหมายมาให้อำนาจแก่พรรคการเมืองในการควบคุม ส.ส. แต่อย่างไร สำหรับในประเทศเยอรมันการควบคุม ส.ส. จะอาศัยกลไกของพรรคเอง โดยการสร้างระเบียบวินัย ของพรรคที่สอดคล้องกับกฎหมายพื้นฐานและความเข้มแข็งของพรรคซึ่งเป็นที่ยอมรับของประชาชน โดยไม่อาศัยอำนาจในทางกฎหมายในการควบคุม ส.ส. กับพรรคการเมืองเลย

สำหรับประเทศไทย เมื่อกฎหมายกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรค การเมืองจึงมีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างความเป็น ส.ส. กับพรรคการเมือง โดยกฎหมาย กำหนดให้พรรคการเมืองมีผลต่อสถานะความเป็นสมาชิกภาพด้วย กล่าวคือหากพรรคการเมือง มีมติให้ขับออกจากพรรค สมาชิกภาพการเป็น ส.ส. ก็จะสิ้นสุดไปโดยปริยาย^{**} ซึ่งจะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่าง ส.ส. กับพรรคการเมืองของไทยจะเป็นการผูกติดความเป็น ส.ส. ไว้กับการ

^{*} มาตรา 117 บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

(3) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่พรรคเดียว

^{**} มาตรา 106 (7) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

เป็นสมาชิกพรรคการเมือง การที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้ไม่ได้ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับ ส.ส. เป็นไปอย่างราบรื่น แต่กลับสร้างความอึดอัดใจให้แก่ ส.ส. ความสัมพันธ์ไม่ได้เป็นไปด้วยความเลื่อมใสศรัทธา จงรักภักดีต่อพรรคการเมือง หรือมีอุดมการณ์ร่วมกันแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาในเรื่องของสิทธิเสรีภาพ สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. (Right to be Candidate) เป็นสิทธิในทางการเมืองประเภทหนึ่งที่นอกเหนือจากการใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือการจัดตั้งพรรคการเมือง และยังเป็นสิทธิพลเมืองซึ่งเป็นสิทธิและเสรีภาพที่บุคคลซึ่งเป็นพลเมืองของรัฐนั้นๆ เท่านั้นจึงจะเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว ซึ่งโดยส่วนใหญ่สิทธิและเสรีภาพที่เป็นของพลเมืองของรัฐนั้นๆ มักจะเป็นสิทธิและเสรีภาพเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองสิทธิ ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประการหนึ่งของประชาชนทุกคน เป็นสิทธิที่พัฒนาการมาจากสิทธิตามธรรมชาติที่มีอยู่ติดตัวมากับมนุษย์ทุกคน ผู้ที่จะทรงสิทธิของพลเมืองหรือสิทธิทางการเมืองได้ต้องเป็นผู้มีสัญชาติของรัฐนั้นเท่านั้น ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยถือเป็นหลักว่าคนสัญชาติของรัฐทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐได้ การจำกัดสิทธิทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิเลือกตั้งสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งต้องถือเป็นข้อยกเว้นจากหลักทั่วไปและจะกระทำได้เฉพาะกรณีที่มีเหตุผลหนักแน่นจริงๆ เท่านั้น¹

สิทธิเสรีภาพในทางการเมืองตามเอกสารสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติได้รองรับสิทธิเสรีภาพในทางการเมืองไว้ เพื่อให้เป็นกติกาสากลให้ประเทศที่เข้าเป็นสมาชิกถือปฏิบัติ ซึ่งเอกสารที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในทางการเมืองที่สำคัญมี 2 ฉบับด้วยกัน คือ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, พ.ศ. 2543) หน้า 47-48

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ได้บัญญัติสิทธิเสรีภาพในทางการเมืองไว้ในข้อที่ 21* ว่า “(1) บุคคลมีสิทธิที่จะเข้าร่วมในรัฐบาลแห่งประเทศของตนไม่ว่าทางตรงหรือโดยผู้แทนซึ่งผ่านการเลือกอย่างเสรี” และ “(3) เจตจำนงของประชาชน จะต้องเป็นฐานแห่งอำนาจของรัฐบาล เจตจำนงนี้จะต้องแสดงออกโดยการเลือกตั้งตามกำหนดเวลาและอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไปและโดยเสมอภาค และการลงคะแนนต้องเป็นไปโดยลับหรือวิธีการลงคะแนนโดยอิสระอย่างอื่นทำนองเดียวกัน” ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการยอมรับสิทธิของประชาชนในการที่จะเข้ามีส่วนร่วมในรัฐบาลแห่งประเทศตนไม่ว่าทางตรงหรือทางผู้แทน โดยผ่านการเลือกตั้งอย่างเสรี คำว่าการเลือกตั้งอย่างเสรีนั้น ย่อมประกอบด้วยการมีเสรีภาพในการลงสมัครรับเลือกตั้ง โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องมีความเป็นอิสระ มีอิสระในการใช้สิทธิของตนในการสมัครรับเลือกตั้งโดยไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลหรือการครอบงำจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลหรือพรรคการเมือง และการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งก็ต้องเป็นไปอย่างเสรี โดยไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลหรือการครอบงำจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด

นอกจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 จะได้บัญญัติสิทธิเสรีภาพในทางการเมืองไว้แล้ว กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองยังได้บัญญัติสิทธิเสรีภาพในทางการเมืองไว้ในข้อ 25** อีกด้วยว่า “พลเมืองทุกคนย่อมมีสิทธิและโอกาส โดยปราศจากความแตกต่างดังกล่าวไว้ในข้อ 2 และโดยปราศจาก

* Article 21.

(1) Everyone has the right to take part in the government of his country, directly or through freely chosen representatives.

(2) Everyone has the right of equal access to public service in his country.

(3) The will of the people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures

** Article 25

Every citizen shall have the right and the opportunity, without any of the distinctions mentioned in article 2 and without unreasonable restrictions:

(a) To take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives;

(b) To vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors;

ข้อจำกัดอันไม่สมควร (1) ในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารรัฐกิจโดยตรง หรือผ่านทางผู้แทนซึ่งได้รับเลือกมาอย่างเสรี (2) ในการที่จะออกเสียงหรือได้รับเลือกตั้งในการเลือกตั้งอันแท้จริงตามวาระ ซึ่งมีการออกเสียงโดยทั่วไปและเสมอภาค และโดยการลงคะแนนลับ เพื่อประกันการแสดงเจตนาโดยเสรีของผู้เลือก” ซึ่งหลักการดังกล่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งใน (2) เป็นการตอกย้ำว่าคุณคนมีเสรีภาพทั้งในการออกเสียงเลือกตั้งและในการลงสมัครรับเลือกตั้ง การจะจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวควรมีเหตุผลอันสมควร ข้อจำกัดเรื่องการอ่านออกเขียนได้ การศึกษา หรือทรัพย์สิน รวมทั้งการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง มาเป็นเงื่อนไขของการออกเสียงเลือกตั้งหรือใช้เป็นข้ออ้างในการขาดคุณสมบัติอาจไม่มีเหตุผลเพียงพอ

ดังนั้นการที่กฎหมายกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองจึงเป็นการขัดกับหลักเสรีภาพซึ่งเป็นหลักการในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนควรที่จะมีโอกาสตัดสินใจด้วยตนเองว่าต้องการที่จะสังกัดพรรคการเมืองหรือไม่ อีกทั้งการไม่สังกัดพรรคการเมืองไม่ใช่สิ่งที่กระทบต่อการใช้สิทธิเสรีภาพของผู้อื่น หรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน อันจะเป็นข้อยกเว้นให้จำกัดเสรีภาพได้ นอกจากนี้หลักการดังกล่าวยังขัดกับหลักสิทธิมนุษยชนที่ยอมรับให้สิทธิในทางการเมืองเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนและขัดกับหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเสรี การจำกัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ของประชาชนโดยการให้อำนาจแก่พรรคการเมืองในการคัดเลือกและส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. แต่เพียงผู้เดียวโดยตัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ของประชาชนด้วยตนเองอย่างสิ้นเชิง จึงเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน

ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาข้างต้นเห็นว่าควรยกเลิกการบังคับสังกัดพรรคการเมือง โดยเริ่มตั้งแต่ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. สามารถลงสมัครได้อย่างอิสระไม่ต้องสังกัดพรรคการเมือง เหมือนกับประเทศที่เป็นประชาธิปไตยอื่นๆ ในโลกนี้ เช่นประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน หรือแม้แต่ประเทศเกาหลีใต้และประเทศบังคลาเทศ ที่เดิมรัฐธรรมนูญเคยบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง ปัจจุบันได้ยกเลิกไปแล้ว โดยในที่นี้ผู้เขียนจะขอนำเสนอรูปแบบผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. แบบอิสระ โดยจากการศึกษาแนวทางของประเทศต่างๆ ในโลกได้แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบคือ ผู้สมัคร ส.ส. อิสระ ที่ผู้สมัครสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้เอง กับแบบที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องได้รับการรับรองจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งก่อน เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาข้างต้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงระบบพรรคการเมืองและระบบการเลือกตั้งทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ
2. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา หลักเกณฑ์ของกฎหมาย และเจตนารมณ์ ที่บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง และผลที่เกิดขึ้นจากการบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง
3. เพื่อศึกษาที่มาของสิทธิเสรีภาพในทางการเมืองและขอบเขตการคุ้มครองเสรีภาพในการลงสมัครรับเลือกตั้งของบุคคล (Right to be elected) และสิทธิเสรีภาพอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องตามที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1984 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยในฐานะภาคี
4. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ กระบวนการ และผลทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถลงสมัครได้อย่างอิสระโดยไม่ต้องสังกัดพรรคการเมือง ตลอดจนมาตรการทางเลือกอื่น ๆ แทนการบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองตามกฎหมายของรัฐต่างประเทศ
5. เพื่อศึกษาปัญหาทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติอันเป็นผลมาจากหลักเกณฑ์ กระบวนการ และผลทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. สังกัดพรรคการเมืองที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน และเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

1. ศึกษามาตรการทางกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองในอดีตจนถึงปัจจุบัน
2. ศึกษาสิทธิในทางการเมืองโดยเฉพาะสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ของประชาชน ตามเอกสารสิทธิมนุษยชนที่สหประชาชาติได้กำหนดไว้

3. ศึกษามาตรการทางเลือกอื่น ๆ แทนการบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองตามกฎหมายของต่างประเทศ

1.4 สมมติฐานในการศึกษา

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในทางการเมืองของประชาชนทั้งในส่วนของสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งของประชาชนที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งโดยไม่ต้องสังกัดพรรคการเมือง และสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนที่มีเพียงทางเลือกเดียวคือเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งที่สังกัดพรรคการเมืองเท่านั้น ไม่อาจออกเสียงเลือกผู้สมัครที่ไม่สังกัดพรรคการเมือง นอกจากนี้การบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. สังกัดพรรคการเมืองยังเป็นการทำให้พรรคการเมืองครอบงำหรือมีอำนาจเหนือในการต่อรองผู้สมัครรับเลือกตั้งได้

1.5 วิธีการศึกษา

เป็นการวิจัยทางเอกสารด้วยวิธีการค้นคว้าและรวบรวมเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้องจากเอกสารภาษาไทยและภาษาต่างประเทศหนังสือ วารสาร ตั๋วบทกฎหมาย บทความ เอกสารประกอบการสัมมนา รายงานการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ข่าวจากหนังสือพิมพ์ คำวินิจฉัย คำพิพากษาหรือคำสั่งต่างๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงที่มาของระบบพรรคการเมืองและระบบการเลือกตั้งทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ
2. ทำให้ทราบถึงความเป็นมา หลักเกณฑ์ของกฎหมาย และเจตนารมณ์ที่บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง และผลที่เกิดขึ้นจากการบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองในประเทศไทย

3. ทำให้ทราบถึงที่มาของสิทธิเสรีภาพในทางการเมืองและขอบเขตการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการลงสมัครรับเลือกตั้งของบุคคล (Right to be elected) และสิทธิเสรีภาพอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตามที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1984 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

4. ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ และมาตรการทางเลือกอื่น ๆ แทนการบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองตามกฎหมายของต่างประเทศพร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

พรรคการเมืองและการเลือกตั้ง

2.1 พรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

กระบวนการเลือกตั้งเป็นขั้นตอนสำคัญในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยเพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลที่เป็นตัวแทนของประชาชนที่จะเข้าไปทำหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติและการบริหารประเทศ พรรคการเมืองเกี่ยวข้องกับกระบวนการเลือกตั้งในฐานะที่เป็นองค์กรกลางที่ทำหน้าที่รวบรวมกลุ่มบุคคลที่มีแนวความคิดในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมร่วมกันมาวมกันเพื่อเสนอนโยบายในการปกครองประเทศ และพยายามเข้าไปทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายบริหารเอง นอกจากนี้ พรรคการเมืองยังมีหน้าที่สำคัญในการคัดเลือกบุคคลที่จะเป็นตัวแทนของพรรคไปสู่กระบวนการเลือกตั้งเพื่อให้ได้ตัวแทนของประชาชน

2.1.1 ความหมายและนิยามของพรรคการเมือง

คำว่า “พรรคการเมือง” ตรงกับคำในภาษาอังกฤษ คือ “Political Party” ในภาษาฝรั่งเศส คือ “Partie Politique” ซึ่งเป็นคำที่มีรากศัพท์มาจากภาษาลาตินว่า “Pars” ซึ่งแปลว่า “ส่วน” ฉะนั้น พรรคการเมืองจึงหมายถึงความถึงส่วนของราษฎร หรือการที่ราษฎรแบ่งแยกออกไปเป็นส่วนๆ (กลุ่ม) ตามความเห็นหรือประโยชน์ได้เสียทางการเมือง²

นอกจากความหมายของพรรคการเมืองแปลตามรากศัพท์ดังกล่าวแล้ว ยังมีนักวิชาการหลายท่านให้ความหมายไว้หลายประการ ดังนี้

มอริซ ดูแวร์แซร์ (Maurice Duverger)³ ได้ให้แสดงความคิดเห็นว่าพรรคการเมืองเกิดจากการรวมตัวกันของประชาชนกลุ่มต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มทางเศรษฐกิจหรือกลุ่มด้านใดก็ตาม เช่น กลุ่มผู้ใช้แรงงาน กลุ่มเกษตรกร กลุ่มพ่อค้านายทุน ซึ่งไม่มีความประสงค์จะไปเป็นรัฐบาลหากแต่สนับสนุนพรรคการเมืองเพื่อให้พรรคการเมืองรับเอาผลประโยชน์และความต้องการของตนไปเป็น

² หยุด แสงอุทัย, พรรคการเมือง (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ดวงกมล, พ.ศ. 2517), หน้า.8

³ ปรีชา หงส์ไกรฤกษ์, ระบบพรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, พ.ศ. 2524), หน้า 6

นโยบายของพรรคการเมืองที่จะเป็นรัฐบาลต่อไป” ซึ่งจะมีลักษณะเป็น “ประชาคม (community) ที่มีโครงสร้างการรวมตัวโดยเฉพาะโดยมุ่งเข้าไปที่โครงสร้างขององค์กร⁴

วิลเลียม กูดแมน (William Goodman) ได้ให้คำนิยามของพรรคการเมืองคือ “องค์การซึ่งเป็นที่รวมของสมาชิกที่มีความคิดเห็นคล้ายคลึงกัน โดยมีจุดประสงค์ที่จะชนะการเลือกตั้งเข้าไปใช้อำนาจรัฐบาลเพื่อจะได้มีอิทธิพล สิทธิ และผลประโยชน์จากอำนาจนั้น” จากนิยามดังกล่าว กูดแมน เน้นให้เห็นประเด็นสำคัญคือ พรรคการเมืองเป็นองค์การที่เกิดจากการรวมกันของสมาชิกที่มีความเห็นหรืออุดมการณ์คล้ายกัน และพรรคการเมืองมีจุดประสงค์ที่จะส่งเสริมสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งเพื่อจะเข้าไปใช้อำนาจปกครองหรือบริหารกลไกของรัฐซึ่งจะทำให้สมาชิกของพรรคได้รับผลประโยชน์จากการใช้อำนาจทางการเมืองนั้น⁵

แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) กล่าวว่า พรรคการเมืองเป็นการรวมตัวกันเป็นสมาคมภายในชุมชนทางการเมืองซึ่งมีการเปิดรับสมาชิกอย่างเป็นทางการและทั่วไป โดยมีความมุ่งหมายเพื่อที่จะเข้าบริหารนโยบายสาธารณะ (ในกรณีที่พรรคการเมืองได้เป็นรัฐบาล) หรือเข้าไปควบคุมนโยบายสาธารณะ (ในกรณีที่พรรคการเมืองทำหน้าที่ฝ่ายค้าน) เพราะไม่สามารถเป็นรัฐบาลได้⁶

ออสติน แรเนย์และวิลมัวร์ เคนดอล (Austin Ranney และ Willmoore Kendall) ได้ให้คำนิยามของพรรคการเมืองไว้ว่า “กลุ่มบุคคลหลายกลุ่มที่มารวมกันเพื่อคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้ง และหวังที่จะชนะเลือกตั้งเพื่อเข้าไปควบคุมการดำเนินงานและนโยบายของรัฐบาล” นิยามนี้มองพรรคการเมืองในแง่ของหน้าที่และจุดมุ่งหมายของพรรคการเมือง กล่าวคือ พรรคการเมืองจัดตั้งขึ้นมาเพื่อที่จะคัดเลือกสมาชิกของพรรคเข้าสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่ง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴ วิชัย ตันศิริ, การปฏิรูปการเมืองไทย (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2543) หน้า 47

⁵ วิทยา นาภาศิริกุลกิจ, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, พ.ศ. 2537) หน้า 5

⁶ Max Weber, Theory of Social and Economic Organization (London: Hodge, 1947) p.373-374 อ้างถึงใน ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, ระบบพรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, พ.ศ. 2524), หน้า.9

ทางการเมืองต่างๆ และพรรคการเมืองมีจุดมุ่งหมายที่จะเข้าไปควบคุมการบริหารงานหรือกลไกของรัฐบาลและนโยบายสาธารณะ⁷

ดร.หยุด แสงอุทัย ให้ความหมายของคำว่าพรรคการเมืองว่าหมายถึง “คณะบุคคลซึ่งร่วมกันก่อตั้งเป็นพรรค โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะรวบรวมความคิดเห็นในทางการเมืองกำหนดเป็นนโยบายของพรรคเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งผู้แทนโดยวิถีทางประชาธิปไตย”⁸

วิสุทธิ โพธิ์แท่น ให้คำนิยามพรรคการเมืองว่าหมายถึง “กลุ่มบางคนที่มีความคิดหรืออุดมการณ์ทางการเมืองอย่างเดียวกัน ร่วมกันจัดตั้งเป็นรากฐานที่มีการจัดองค์กรที่แน่นอนชัดเจน มีการกำหนดทางเลือกเกี่ยวกับนโยบายที่สำคัญในการปกครองและบริหารประเทศในด้านต่าง ๆ มีการคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง พยายามเข้าไปมีหรือมีส่วนร่วมในอำนาจรัฐจนสามารถจัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศ”⁹

นอกจากนี้กฎหมายพรรคการเมืองของต่างประเทศยังได้นิยามความหมายของพรรคการเมืองไว้อีกด้วย เช่น ในกฎหมายพรรคการเมืองของประเทศเยอรมัน มาตรา 2 อนุมาตรา 1 คือ “การรวมกลุ่มของพลเมืองอย่างถาวร หรือเป็นระยะเวลาสั้นๆ เพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อการสร้างเจตจำนงทางการเมือง ไม่ว่าจะดำเนินการในระดับสหพันธ์หรือในระดับมลรัฐและประสงค์ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์หรือสภาแห่งมลรัฐ หากว่าเมื่อพิจารณาถึงภาพรวมตามสภาพความเป็นจริงทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของจำนวนสมาชิก และในแง่ของการปรากฏตัวต่อสาธารณชนแล้ว ชี้ชัดว่าการรวมกลุ่มนี้มีความตั้งใจจริงที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่ได้วางไว้”¹⁰

สำหรับประเทศไทย เดิมไม่ได้มีการกำหนดนิยามความหมายของคำว่า “พรรคการเมือง” ไว้แต่อย่างใด แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดนิยามคำว่า “พรรคการเมือง” ไว้ในมาตรา 4 ว่า พรรคการเมือง หมายถึง “คณะบุคคลที่ร่วมกัน

⁷ วิทยา นาภาศิริกุลกิจ, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์, เฟิงอ้าง, หน้า 5-6

⁸ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง, (พระนคร:โอเดียนสโตร์, พ.ศ. 2521), หน้า. 1

⁹ วิสุทธิ โพธิ์แท่น, การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองไทย (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, พ.ศ. 2544), หน้า 3

¹⁰ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การปรับปรุงระบบพรรคการเมือง, (กรุงเทพมหานคร:สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า.148

จัดตั้งเป็นพรรคการเมือง โดยได้รับการจัดแจ้งการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมุ่งที่จะส่งสมาชิกรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอื่นอย่างต่อเนื่อง”

จากความหมายที่กล่าวมาประกอบกับมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 สามารถสรุปความหมายและสาระสำคัญของพรรคการเมืองได้ ดังนี้

1) พรรคการเมืองเกิดจากการรวมตัวกันของคณะบุคคล หมายถึง บุคคลหลายคนรวมตัวกันขึ้นเพื่อจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งบุคคลที่วานี้จำกัดอยู่เฉพาะบุคคลธรรมดาเท่านั้น เนื่องจากโดยสภาพของนิติบุคคลเป็นสิ่งที่กฎหมายสมมติขึ้น ย่อมไม่มีเจตจำนงทางการเมืองเป็นของตนเอง¹¹ หากแต่เป็นเจตจำนงร่วมกันของปัจเจกชนที่ประกอบกันขึ้นเป็นนิติบุคคล ประกอบกับมาตรา 8 วรรคหนึ่ง* และมาตรา 19 วรรคหนึ่ง** แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่าบุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดและไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ จำนวนตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไปร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองได้ และบุคคลที่จะเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองจะต้องเป็นบุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทย ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการรวมตัวกันของคณะบุคคลที่จะจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองต้องเป็นการรวมตัวกันของบุคคลธรรมดาเท่านั้น

2) พรรคการเมืองต้องได้รับการจัดแจ้งการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง การจัดตั้งพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹¹ ณรงค์เดช สรุโฆษิต,ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทนิยาม “พรรคการเมือง” (The Constitutionality of the Definition of “Political Parties) แหล่งที่มา www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1435

* มาตรา 8 วรรคหนึ่ง ผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดหรือผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติซึ่งได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ และไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มีจำนวนตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไปอาจรวมกันดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมืองได้

** มาตรา 19 วรรคหนึ่ง ผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกต้องเป็นบุคคลธรรมดาผู้มีสัญชาติไทย มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง

พรรคการเมือง พ.ศ. 2550 กำหนดไว้ให้จัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองต่อนายทะเบียน* โดยการยื่นจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองต้องเป็นไปตามแบบที่นายทะเบียนกำหนด** การจดทะเบียนหรือการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นมาตรการที่สำคัญอย่างหนึ่ง กล่าวคือเป็นการรองรับสถานะการรวมกลุ่มทางการเมืองที่เป็นพรรคการเมืองออกจากกลุ่มทางการเมืองอื่นๆ ซึ่งมีแนวโน้มที่กฎหมายของหลายประเทศจะมีการจดทะเบียนมากขึ้น

3) พรรคการเมืองเป็นการรวมตัวกันเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมือง พรรคการเมืองเป็นการรวมตัวกันของบุคคลที่มีความคิดทางการเมืองที่มีทิศทางเดียวกัน การที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้เพื่อให้พรรคการเมืองเป็นการรวมกลุ่มที่แตกต่างจากการรวมกลุ่มทั่วไป เพราะการรวมกลุ่มของบุคคลอาจเป็นการรวมกันของบุคคลที่มีความคิดเหมือนกันในเรื่องเศรษฐกิจ สังคมการเมือง ดังนั้น พรรคการเมืองจึงเป็นที่รวมกันของบุคคลที่มีความคิดเห็นทางการเมืองที่ไปในทิศทางเดียวกัน นอกจากนั้นการที่กฎหมายกำหนดองค์ประกอบในเรื่องเจตนารมณ์ทางการเมืองไว้เพื่อป้องกันไม่ให้พรรคการเมืองไทยรวมกลุ่มกันเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองของนายทุนพรรคการเมือง แต่ต้องการให้อยู่บนพื้นฐานร่วมกันทางการเมือง

การมีพรรคการเมืองทำให้ประชาชนออกเสียงเลือกผู้แทนของตนที่นโยบายตามความประสงค์ของตน ถ้า ส.ส. ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นฝ่ายข้างมากในสภาผู้แทนแล้วย่อมมีการจัดตั้งรัฐบาลจากสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น เพื่ออำนวยความสะดวกให้ตรงตามความประสงค์ของประชาชนที่เลือกตั้งสมาชิกแห่งพรรคการเมืองนั้นขึ้นมา

* มาตรา 12 วรรคหนึ่ง ให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าพรรคการเมือง ยื่นจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองต่อนายทะเบียน โดยต้องยื่นพร้อมทั้งนโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง บัญชีแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของพรรคการเมือง หนังสือยินยอมให้ใช้สถานที่เป็นที่ทำการพรรคการเมืองซึ่งต้องอยู่ในราชอาณาจักร และสำเนารายงานการประชุมตั้งพรรคการเมือง

** มาตรา 12 วรรคสอง การยื่นจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองตามวรรคหนึ่งต้องเป็นไปตามแบบที่นายทะเบียนกำหนดซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อและชื่อย่อของพรรคการเมือง
- (2) ภาพเครื่องหมายพรรคการเมือง
- (3) ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมือง
- (4) ชื่อ อาชีพ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้จัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง
- (5) ชื่อ อาชีพ ที่อยู่ และลายมือชื่อของกรรมการบริหารพรรคการเมือง

4) พรรคการเมืองจะต้องมุ่งที่จะส่งสมาชิกรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
พรรคการเมืองทุกพรรคมีเป้าหมายอย่างเดียวกันคือ เป็นรัฐบาลหรือควบคุมการบริหารงานหรือนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น การคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งจึงเป็นสิ่งที่ทำให้บรรลุจุดมุ่งหมายอันเป็นเจตนารมณ์ของบุคคลที่เข้าร่วมเป็นกลุ่มทางการเมือง เพราะในระบอบประชาธิปไตย การเลือกตั้งเป็นวิธีการผลัดเปลี่ยนอำนาจหรือวิถีทางเข้าสู่อำนาจทางการเมือง หลักการในเรื่องนี้มีความสำคัญมากเนื่องจากมีผลถึงความสิ้นสุดของพรรคการเมืองกล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550* กำหนดไว้ว่า หากพรรคการเมืองใดไม่ส่งสมาชิกลงสมัคร ส.ส. ในการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งติดต่อกัน หรือไม่ส่งลงสมัครเป็นเวลาแปดปีติดต่อกัน สุดแต่ระยะเวลาใดจะยาวกว่ากัน ถือว่าพรรคการเมืองนั้นยอมสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองไปโดยผลของกฎหมาย จากนั้นนายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของ ก.ก.ต. ก็จะนำความดังกล่าวลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือหากพรรคการเมืองใดไม่ส่งสมาชิกลงสมัคร ส.ส. ในการเลือกตั้งทั่วไป 2 ครั้งติดต่อกัน จะถูกลดเงินสนับสนุนพรรคการเมืองที่พึงได้รับจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองลงกึ่งหนึ่ง หากไม่ส่ง 3 ครั้งติดต่อกัน จะถูกลดเงินลงสามในสี่ และหากไม่ส่ง 4 ครั้งติดต่อกัน จะไม่ได้รับเงินสนับสนุนพรรคการเมือง จนกว่าจะได้มีการส่งสมาชิกพรรคลงสมัคร ส.ส. ในการเลือกตั้งทั่วไปหรือในการเลือกตั้งซ่อมและสมาชิกผู้นั้นได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส.**

5) พรรคการเมืองต้องมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอื่นอย่างต่อเนื่อง กิจกรรมทางการเมืองเป็นวิธีการเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับพรรคอย่างหนึ่ง ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 จึงกำหนดให้การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเป็นองค์ประกอบหนึ่งของพรรคการเมือง และหากพรรคการเมืองใดไม่มีการดำเนินกิจกรรมใด ๆ ทางการเมืองเป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปี โดยมิได้มีเหตุอันสมควรอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย พรรคการเมืองนั้นก็สิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองไป***

* มาตรา 91 พรรคการเมืองยอมสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(2) ไม่ส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งติดต่อกัน หรือเป็นเวลาแปดปีติดต่อกัน สุดแต่ระยะเวลาใดจะยาวกว่ากัน

** □ มาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

*** มาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

2.1.2 หน้าที่และบทบาทของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองในประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยจะปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ที่สำคัญดังต่อไปนี้¹²

(1) หน้าที่เลือกสรรบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้ง หน้าที่ในการเลือกสรรบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งนี้เป็นส่วนสำคัญที่ช่วยประชาชนในการเลือกตั้ง เพราะบุคคลที่พรรคเลือกนั้นได้รับการกลั่นกรองโดยพรรคการเมืองมาแล้วว่าเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถหรือเหมาะสมกับตำแหน่ง ประเทศที่ระบบพรรคการเมืองมีความมั่นคง ประชาชนผู้เลือกตั้งจะไม่คำนึงถึงตัวบุคคลมากนักแต่จะพิจารณาถึงพรรคการเมืองที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัด พรรคการเมืองใดสามารถรักษาผลประโยชน์ของประชาชนหรือมีแนวนโยบายตรงกับความคิดเห็นของประชาชนมากกว่าพรรคการเมืองนั้นก็จะได้รับเลือก

(2) หน้าที่เสนอนโยบาย ซึ่งประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไข พรรคการเมืองจะแสดงออกซึ่งนโยบายในการปกครองบ้านเมือง และชี้ให้เห็นถึงปัญหาต่างๆ ของประเทศโดยจะยกประเด็นต่างๆ มาอภิปรายแล้วเสนอเป็นนโยบายหรือโครงการในอันที่จะแก้ไขกับปัญหานั้น นโยบายหรือโครงการที่พรรคการเมืองเสนอต่อประชาชนนี้ย่อมเป็นการผูกมัดหรือถือเป็นคำมั่นของพรรคการเมืองที่จะต้องปฏิบัติตามเมื่อพรรคได้รับเลือกเข้ามา ดังนั้น ประชาชนก็จะยึดเอานโยบายหรือโครงการต่างๆ ที่พรรคประกาศไว้มาเป็นส่วนหนึ่งในการตัดสินใจในการเลือกตั้ง นอกจากนี้การที่ราษฎรส่วนใหญ่เลือกพรรคการเมืองพรรคใดข้างหนึ่งเป็นเสียงข้างมากก็เท่ากับประชาชนเลือกนโยบายรัฐบาลของตนเอง เพราะคณะรัฐมนตรีซึ่งแต่งตั้งจากพรรคการเมืองจะนำนโยบายของพรรคการเมืองมาเป็นนโยบายของรัฐบาล

(3) หน้าที่สื่อกลางระหว่างประชาชนกับองค์การของรัฐ เนื่องจากพรรคการเมืองทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นตัวแทนที่คอยรับรู้ปัญหาและความต้องการของประชาชน และถ่ายทอดความต้องการของประชาชนไปยังองค์การของรัฐ และนอกจากนี้ พรรคการเมืองยังทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการเรียกร้องการสนับสนุนจากประชาชนในการดำเนินกิจกรรมของรัฐอีกด้วย

¹² หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 (กรุงเทพมหานคร; บางกระแสการพิมพ์, พ.ศ. 2512) หน้า 76-77

(4) หน้าที่ในการจัดตั้งรัฐบาลและเป็นพรรคฝ่ายค้าน เมื่อพรรคการเมืองใดสามารถชนะการเลือกตั้งหรือได้เสียงข้างมาก พรรคการเมืองนั้นก็มีหน้าที่จัดตั้งรัฐบาล ในทางตรงกันข้ามพรรคการเมืองใดที่สมาชิกได้รับเลือกตั้งน้อยหรือไม่ได้เข้าร่วมในการจัดตั้งรัฐบาล ก็จะต้องทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน หน้าที่ของฝ่ายค้านคือการวิจารณ์การบริหารงานของรัฐบาล ซึ่งเป็นการควบคุมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่รับรองที่สภาได้รับรองไว้ ตลอดจนเป็นการยับยั้งหรือถ่วงดุลไม่ให้รัฐบาลใช้อำนาจเกินขอบเขต พรรคการเมืองฝ่ายค้านเป็นสิ่งที่จำเป็น เนื่องจาก ส.ส. ที่รวมกันเป็นเสียงข้างมากอาจใช้อำนาจของตนกดขี่ข่มเหงประชาชนหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งการป้องกันผลร้ายจึงจำเป็นต้องมีฝ่ายค้านรัฐบาล พรรคการเมืองฝ่ายค้านจะต้องค้านด้วยความรับผิดชอบ เนื่องจากฝ่ายค้านจะต้องชี้แจงให้ประชาชนเห็นว่ารัฐบาลได้ทำผิดพลาดอย่างไรบ้าง ประกอบกับถ้าฝ่ายรัฐบาลเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งคราวต่อไป พรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายค้านก็จะได้รับการจัดตั้งเป็นรัฐบาลใหม่

2.1.3 พรรคการเมืองไทย

2.1.3.1 ความเป็นมาของพรรคการเมืองไทย

นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 พรรคการเมืองไทยเกิดขึ้นอย่างถูกต้องตามนิตินัยในปี พ.ศ. 2489 โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 14 รองรับเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง* และพรรคการเมืองตามนิตินัยพรรคแรกคือ “พรรคก้าวหน้า” โดยม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นผู้ริเริ่มจัดตั้ง อย่างไรก็ตามถ้าวิเคราะห์กันตามพุดินัยแล้วกลุ่มการเมืองที่อาจถือว่าเป็นพรรคการเมืองแรกของไทยคือ “สมาคมคณะราษฎร” ที่จัดตั้งขึ้นโดยคณะราษฎร แม้ว่าสมาคมคณะราษฎรจะไม่ได้ระบุว่าเป็นพรรคการเมืองเพราะจัดตั้งเป็นสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่สมาคมคณะราษฎรก็มีเจตจำนงเหมือน

* มาตรา 14 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหะสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย

พรรคการเมืองทั่วไป กล่าวคือต้องการจะเข้ารับผิดชอบในการบริหารประเทศ และก็ได้รับผิดชอบในการปกครองประเทศในขณะนั้นติดต่อกันเป็นเวลาหลายปี¹³

พรรคการเมืองไทยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ช่วง ดังนี้

2.1.3.1 1 ก่อนมีการประกาศใช้กฎหมายพรรคการเมือง (พ.ศ. 2489-2494)

พรรคการเมืองไทยในขณะนั้นเป็นการเริ่มต้นของระบบพรรคการเมืองเป็นครั้งแรก โดยพรรคการเมืองในขณะนั้นเกิดจากการรวมตัวกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นส่วนใหญ่ การรวมตัวกันดังกล่าวเกิดจากเป็นความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ในสภาและการสนับสนุนผู้นำทางการเมือง ดังนั้น พรรคการเมืองจึงเป็นที่รู้จักกันแต่เฉพาะในหมู่สมาชิกของพรรค ประชาชนทั่วไปมีความเข้าใจเกี่ยวกับพรรคการเมืองเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

ในปี พ.ศ. 2489 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ซึ่งก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวในการจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นอันมาก ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นเป็นครั้งแรก ตามความในมาตรา 14 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณาการศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง และการอาชีพทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย” ซึ่งพรรคการเมืองที่ได้จัดตั้งขึ้นในขณะนั้น ได้แก่พรรคก้าวหน้า พรรคสหชีพ พรรคแนวร่วมรัฐธรรมนูญ และพรรคประชาธิปไตย เป็นต้น¹⁴

อย่างไรก็ตาม แม้จะได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิในการตั้งคณะพรรคการเมืองขึ้น แต่ก็ก็เป็นเพียงการยอมรับตามสภาพความเป็นจริงเท่านั้นเนื่องจากการจัดตั้งพรรคการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวยังไม่มีความหมายว่าด้วยพรรคการเมืองรองรับ ประกอบกับพรรคการเมืองบางพรรคที่จัดตั้งขึ้น ไม่ได้มีเป้าหมายที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาล แต่เข้ามาด้วยเหตุผลเพียงเพื่อ

¹³ สุขุม นवलสกุล วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์, การเมืองและการปกครองไทย, (กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, พ.ศ. 2543) หน้า 268

¹⁴ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, ระบบพรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, (กรุงเทพมหานคร :พรรคประชาธิปัตย์ , 2523), หน้า. 56-57

สนับสนุนผู้นำบางคน หรือไม่เห็นด้วยกับพรรคการเมืองบางพรรคเท่านั้น และจากการที่ไม่มี การวางหลักเกณฑ์สำหรับพรรคการเมืองเช่นนี้ จึงทำให้พรรคการเมืองกลายเป็นเพียงฐานอำนาจ ในทางการเมืองเพื่อการแสวงประโยชน์ จนกลายเป็นสาเหตุหนึ่งในการรัฐประหาร โดยจอมพล ป. พิบูลสงครามและกลุ่มทำการรัฐประหารในวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 และประกาศห้ามไม่ให้ชุมนุมทางการเมือง พรรคการเมืองจึงต้องปิดตัวเองไปโดยปริยาย

2.1.3.1 2 หลังจากมีการประกาศใช้กฎหมายพรรคการเมือง

1) พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 เป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรก ในประเทศไทย ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับดังกล่าว ได้มี ผู้ขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นจำนวนมาก โดยมีทั้งพรรคการเมืองที่เคยจัดตั้งมาก่อนแต่ ได้สลายตัวไปเนื่องจากการรัฐประหาร และพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่ โดยก่อนที่จะมีการ จัดการเลือกตั้ง ได้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองรวมทั้งสิ้น 23 พรรค ซึ่งผลจากการเลือกตั้งในครั้งนั้น ปรากฏว่า มีพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งมีที่นั่งในสภา 8 พรรค และหลังจากการเลือกตั้งก็ได้มี การจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก 7 พรรคซึ่งพรรคการเมืองที่สำคัญๆ ในช่วงเวลานั้น ได้แก่ พรรคเสรีมนังคศิลา พรรคธรรมาธิปไตย และพรรคชาติสังคมน เป็นต้น

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ผู้ที่ประสงค์จะดำเนินการทาง การเมืองต้องจดทะเบียนพรรคการเมืองโดยต้องมีสมาชิกผู้ก่อตั้งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งห้าร้อยคนขึ้นไปหรือเป็น ส.ส. ตั้งแต่สิบคนขึ้นไป* ในกรณีที่นายทะเบียนไม่ยอมจดทะเบียนพรรคการเมืองให้ นั้นผู้ขอจดทะเบียนมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลฎีกาชี้ขาดได้**

* มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498

** มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498

ลักษณะของพรรคการเมืองในช่วงนี้ยังเป็นการรวมตัวกันของนักการเมือง* เหมือนอย่างเช่นในช่วงพ.ศ. 2489-2494 โดยพรรคที่มีโอกาสเป็นรัฐบาลก็คือพรรคที่ข้าราชการประจำหรือทหารจัดตั้งขึ้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2501 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการปฏิวัติในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 โดยมีคำสั่งห้ามการชุมนุมทางการเมืองโดยเด็ดขาดและได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498** ส่งผลให้พรรคการเมืองถูกยกเลิกไป

2) พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511

หลังจากเสรีภาพทางการเมืองและเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองได้ถูกจำกัดสิทธิไปเป็นเวลาหลายปี พรรคการเมืองก็กลับมามีบทบาทอีกครั้งเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ได้รองรับสิทธิเสรีภาพในการรวมกันเป็นพรรคการเมืองไว้*** โดยมีการจัดตั้งพรรคการเมืองทั้งสิ้น 17 พรรค โดยพรรคที่มีบทบาทในสมัยนั้น ได้แก่ พรรคสหประชาไทย และพรรคประชาธิปไตย แต่บทบาทของพรรคการเมืองก็อยู่ได้ไม่นาน ต้องมาชะงักลงเพราะจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ทำการรัฐประหารยึดอำนาจตนเองในวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 ได้ประกาศห้ามชุมนุมทางการเมือง พรรคการเมืองจึงต้องยุติลง

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ในการจัดตั้งพรรคการเมืองกำหนดขั้นตอนในการจดทะเบียนไว้สองขั้นตอน กล่าวคือขั้นตอนแรกบุคคลสัญชาติไทยที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปี จำนวน 15 คนขึ้นไป ออกหนังสือชี้ชวนให้สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองของตน เมื่อมีจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่า 500 คน จึงจะตั้งพรรคการเมืองได้**** ขั้นตอนที่สอง เมื่อได้สมาชิกครบ 500 คนให้ผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองทำหนังสือแจ้งต่อนายทะเบียนพร้อมกันสำเนาหนังสือชี้ชวน*****

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ห้าร้อยคนขึ้นไป หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ย่อมตั้งพรรคการเมืองได้โดยจดทะเบียนต่อสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย

** ยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 8 ประกาศ ณ วันที่ 20 ตุลาคม 2501

*** มาตรา 37 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511

**** มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511

***** มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511

ซึ่งหากนายทะเบียนไม่รับจดทะเบียนก็ยื่นคำร้องให้ศาลฎีกาเป็นผู้วินิจฉัย* ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้พรรคการเมืองเป็นนิติบุคคล** และให้นายทะเบียนมีอำนาจควบคุมพรรคการเมือง*** นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติที่สำคัญของพรรคการเมืองเกี่ยวกับการเลือกตั้ง คือ เมื่อไม่มีสมาชิกพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ในการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งติดกันให้เลิกพรรคการเมืองได้****

อย่างไรก็ดี พรรคการเมืองในช่วงเวลานี้ประกอบไปด้วยกลุ่มทางการเมืองหลากหลายกลุ่มซึ่งกลุ่มต่างๆ เหล่านี้มีสมาชิกหลากหลายเหล่า แต่โครงสร้างขององค์กรพรรคไม่แข็งแกร่งแยกกันเป็นพวกเป็นเหล่าและขาดระเบียบวินัย สมาชิกรวมกลุ่มกันแบบหลวมๆ จึงมีลักษณะเป็นกึ่งทางการเมืองมากกว่ากลุ่มผลประโยชน์ที่รวมตัวกันเป็นองค์กรที่มีนโยบายร่วมกันเป็นเป้าหมายปลายทาง สมาชิกส่วนมากก็เป็นกลุ่มผู้ที่มีการศึกษาดีและอาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ ความสัมพันธ์จึงเป็นไปในเชิงส่วนตัวมาก สมาชิกของพรรคมักจะถูกจูงใจด้วยตำแหน่งทางการเมืองหรือไม่มีเงินทุน เพื่อให้สนับสนุนรัฐบาลหรือให้คัดค้านสิ่งใดสิ่งหนึ่ง¹⁵ และหลังจากที่มีการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้แล้ว ได้มีการจัดให้มีการเลือกตั้งในเวลาต่อมา ซึ่งผลจากการเลือกตั้งในครั้งนั้นไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมาก พรรคแกนนำจึงต้องพึ่งบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้สมัครอิสระ เพื่อให้มารวมกลุ่มกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองในภายหลัง และกลายเป็นพรรคเฉพาะกิจที่มีลักษณะของการเรียกร้องผลประโยชน์จนจอมพล ถนอม กิตติขจรซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาลในขณะนั้นต้องกระทำรัฐประหารตนเอง โดยการยึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514

3) พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และต่อมาก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 การจัดตั้งพรรคการเมือง

* มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511

** มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511

*** มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511

**** มาตรา 29 (4) แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511

¹⁵ โกลินทร์ วงศ์สุวัฒน์ และ นรนิติ เศรษฐบุตร, พรรคการเมือง, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521), หน้า. 108

เป็นไปอย่างเสรี โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ ได้มีบทบัญญัติที่เป็นการส่งเสริมระบบการเมือง เช่น การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง กล่าวคือ ได้มีการนำมาตรการการบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองมาใช้ในประเทศไทยเป็นครั้งแรก สืบเนื่องมาจากเหตุการณ์ในอดีตที่มีความไม่มั่นคงและฝายค้านโดยเฉพาะปัญหาการควบคุม ส.ส. หลังจากการเลือกตั้ง และเพื่อแก้ปัญหา ส.ส. อิสระที่มีเป็นจำนวนมากและให้การแข่งขันเป็นของพรรคการเมือง นอกจากนี้ยังมีมาตรการให้ความเป็นสมาชิกภาพผูกติดกับพรรคการเมืองเพื่อแก้ปัญหาแก้ไขปัญหา ส.ส. ไม่ปฏิบัติตามมติพรรคหรือย้ายพรรคโดยไม่มีเหตุผล

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ส่วนใหญ่จะเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องจากกฎหมายฉบับเดิมทั้งสองฉบับ ได้เพิ่มเติมในส่วนของผู้ก่อตั้งเป็น 1,000 คน* และยกเลิกการไม่มีสมาชิกพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ในการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งติดกันให้เลิกพรรคการเมือง พรรคการเมืองในช่วงนี้เกิดขึ้นมากมาย ซึ่งมีการจัดตั้งถึง 56 พรรค นับว่าเป็นยุคที่พรรคการเมืองได้รับความสนใจจากประชาชนมากขึ้น ต่อมาเกิดการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินขึ้นโดยการนำของ พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2519 ได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 และมีคำสั่งห้ามชุมนุมทางการเมือง จึงเป็นผลให้พรรคการเมืองต้องหยุดชะงักลงอีกวาระหนึ่ง

4) พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

หลังจากที่ได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ในปี พ.ศ. 2521 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2521 แต่ว่าในขณะนั้นไม่ได้มีการประกาศใช้กฎหมายพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม แม้จะยังไม่มีมีการประกาศใช้กฎหมายพรรคการเมืองแต่ก็มีกลุ่มการเมืองหลายกลุ่มประกาศตนเป็นพรรคการเมือง โดยอาศัยมาตรา 38** แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ที่ให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง โดยในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2522

* มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517

** มาตรา 38 ววรรคหนึ่ง บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจการในทางการเมือง ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

ก็มีผู้สมัครจำนวนมากที่แสดงตนสังกัดพรรคการเมือง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าในทางพฤตินัยแม้ว่าจะยังไม่มีกฎหมายพรรคการเมืองและการรับจดทะเบียนพรรคการเมือง พรรคการเมืองก็เริ่มมีบทบาท

ต่อมาในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2524 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ขึ้น พรรคการเมืองที่มีบทบาทอยู่แล้วหลายพรรคได้ยื่นขอจดทะเบียนพรรคการเมืองซึ่งรวมถึงพรรคที่จัดตั้งใหม่ด้วย

สาระสำคัญของกฎหมายฉบับดังกล่าวได้เพิ่มจำนวนสมาชิกผู้ก่อตั้งเป็น 5,000 คน และต้องกระจายไปภาคต่างๆ* ในการเลิกพรรคการเมืองได้ย้อนกลับไปเป็นเหมือนเดิมสำหรับกรณีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ถึง 120 คน และหากไม่มีสมาชิกในพรรคได้รับการเลือกตั้งเป็น ส.ส. ในการเลือกตั้งทั่วไปก็ต้องเลิกพรรคการเมือง** สำหรับสภาพพรรคการเมืองในขณะนั้นภายหลังจากมีการประกาศใช้กฎหมายพรรคการเมืองแล้วไม่ได้มีการพัฒนาที่ดีขึ้นจากเดิม มีการซื้อสิทธิขายเสียงกันเป็นจำนวนมากจนกระทั่งมีการทำรัฐประหารโดยคณะ รสช. ในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534

แม้จะได้มีการปฏิวัติโดยคณะ รสช. ก็ไม่ได้มีการยกเลิกพรรคการเมืองแต่อย่างใด เพียงแต่ไม่ให้มีการเคลื่อนไหวทางการเมืองเท่านั้น โดยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ยังมีผลบังคับใช้ต่อไปซึ่งยังมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายพรรคการเมืองเล็กน้อยในปี พ.ศ. 2535 ทำให้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 เป็นกฎหมายพรรคการเมืองที่ใช้บังคับยาวนานที่สุดถึง 17 ปี

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2541

5) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

ด้วยสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นตามที่กล่าวมาทำให้เกิดความพยายามในการปฏิรูปการเมือง แม้กระทั่งในระยะก่อนที่จะเกิดกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองในช่วงปี 2538 ถึง

* มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

** มาตรา 46 (3) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

ปี 2540 ในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา คณะกรรมการเพื่อปรับปรุงรัฐธรรมนูญหรือทำการปฏิรูปตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม ได้ทำการศึกษาถึงแนวทางในการปฏิรูปการเมืองทั้งระบบ ซึ่งต่อมากลายเป็นบทสรุปที่คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ระบุให้เห็นชัดเจนว่า ระบบพรรคการเมืองไทยยังมีจุดอ่อนโดยรวมที่ยังไม่สามารถพัฒนาให้เป็นพรรคมวลชนที่มีการบริหารภายในพรรคที่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง พรรคการเมืองยังอยู่ภายใต้อำนาจของกลุ่มคนบางกลุ่ม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 จึงพยายามสร้างบทบัญญัติเพื่อแก้ไขสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นอาทิการกำหนดให้การจัดตั้งพรรคการเมืองทำได้ง่ายขึ้น ยกเลิกเงื่อนไขการยุบพรรคการเมืองเพราะเหตุที่พรรคไม่ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้ง กำหนดให้พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกพรรคตั้งแต่ 5,000 คนขึ้นไปและมีสาขาพรรคอย่างน้อยภาคละ 1 สาขา อันเป็นการมุ่งส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐเพื่อลดบทบาทอิทธิพลของกลุ่มทุน เป็นต้น

สืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง* การจัดตั้งพรรคการเมืองจึงเกิดขึ้นได้ง่ายขึ้น นอกจากนี้ในส่วนของพรรคการเมืองแล้วในส่วนของผู้สมัครรับเลือกตั้งยังได้กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ส่งสมัครไม่น้อยกว่า 90 วันโดยนำกรอบระยะเวลาในการสังกัดพรรคการเมืองเข้ามาเป็นเงื่อนไขของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ใช้บังคับได้ประมาณ 9 ปี ก็เกิดเหตุการณ์รัฐประหารขึ้นในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรือ คปค. ได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 15 เรื่อง ห้ามพรรคการเมืองประชุมหรือดำเนินกิจการอื่นใดทางการเมือง ได้กำหนดให้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังมีผลใช้บังคับต่อไป เพื่อให้พรรคการเมืองยังคงสภาพอยู่ต่อไปได้ ภายหลังจากได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่ง

* มาตรา 47 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยมาตรา 65 * ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ ต่อมาภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ขึ้นซึ่งมีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

6) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ถูกบัญญัติขึ้นหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ.2550

เนื้อหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บางส่วนคงสภาพเดิมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และเนื้อหาบางส่วนก็เป็นไปเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องผูกขาดอำนาจรัฐและการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นระบบการดำเนินการทางการเมืองที่ขาดความโปร่งใส ไม่มีคุณธรรม และจริยธรรม ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ล้มเหลวที่เกิดขึ้น

มีการสร้างเสริมระบบประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง เช่น มีการกำหนดให้การเข้าสู่ตำแหน่งของหัวหน้าและกรรมการบริหารพรรค** มีที่มาจาก การเลือกตั้งของที่ประชุมใหญ่พรรคการเมือง*** กำหนดให้การเข้าสู่ตำแหน่งของคณะกรรมการสาขาพรรคมีที่มาจาก การเลือกตั้งของที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคการเมือง**** เป็นต้น สำหรับการเงินของพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 กำหนดหลักเกณฑ์การบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองดังต่อไปนี้

* มาตรา 65 วรรคหนึ่ง บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้นตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

** พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 11

*** พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 28

**** พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 35

ก. การบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองตั้งแต่ 1,000 บาทขึ้นไป ต้องทำโดยเปิดเผยชื่อและสามารถตรวจสอบได้ (มาตรา 56)

ข. การบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองตั้งแต่ 5,000 บาทขึ้นไป ต้องทำโดยเปิดเผยชื่อผู้บริจาคต่อสาธารณชน (มาตรา 57 วรรคหนึ่ง)

ค. การบริจาคเงินตั้งแต่ 20,000 บาทขึ้นไป ต้องบริจาคโดยส่งจ่ายเป็นตัวแลกเงินหรือเช็คขีดคร่อม (มาตรา 57 วรรคสอง)

ง. ห้ามมิให้บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลบริจาคให้แก่พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง (รวมถึงหัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรค หรือกรรมการสาขาพรรค) เกินกว่า 10 ล้านบาทต่อปี (มาตรา 59)

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 กำหนดทั้งมาตรการเพื่อส่งเสริมให้เกิดความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง มาตรการควบคุมการบริจาคเงินโดยภาคเอกชนไว้ครอบคลุมในหลากหลายแง่มุม ทั้งกำหนดให้การบริจาคเงินเป็นไปโดยเปิดเผย หากบริจาคเงินเป็นจำนวนมากต้องส่งจ่ายเป็นตัวแลกเงินหรือเช็ค รวมทั้งการกำหนดวงเงินขั้นสูงสุดในการบริจาคเงินโดยภาคเอกชน เพื่อให้เกิดความโปร่งใสตรวจสอบได้

2.1.3.2 ลักษณะของพรรคการเมืองไทย

ลักษณะการจัดตั้งพรรคการเมืองไทย ที่ผ่านมานั้นมักจัดตั้งเพื่อสนับสนุนแกนนำหรือบุคคลสำคัญของพรรคเป็นหลักแทนที่จะเป็นการรวมตัวกันของคนที่มีแนวความคิดหรืออุดมการณ์เหมือนกันหรือคล้ายกัน ด้วยเหตุนี้พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นจึงไม่ค่อยยั่งยืนถาวร เมื่อบุคคลสำคัญของพรรคสิ้นบุญบารมีหรือแตกแยกกัน สมาชิกพรรคก็มักแตกแยกกันและออกไปตั้งพรรคใหม่หรือยุบพรรคไป พรรคการเมืองไทยจึงมีลักษณะเป็นที่รวมของบุคคลซึ่งมุ่งจะสนับสนุนอำนาจหรืออิทธิพลทางการเมืองของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยที่ผู้สนับสนุนนั้นหวังผลประโยชน์ทางการเมืองหรือทางอื่นเป็นการตอบแทน นอกจากนี้ในบางครั้งพรรคการเมืองต้องการแข่งขันกันจัดตั้งรัฐบาล จึงพยายามรวมเสียงจากพรรคอื่นๆ ให้มากที่สุด ทำให้การรวมตัวกันของบุคคลไม่ขึ้นกับหลักการของพรรคการเมืองทำให้พรรคการเมืองมีความขัดแย้งกันเองในภายหลังและอาจต้องแยกออกไปตั้งพรรคใหม่

สำหรับพรรคการเมืองของประเทศไทยลักษณะของระบบพรรคการเมืองเป็นระบบหลายพรรค (Multi-party system)¹⁶ โดยจะเห็นได้ว่าที่ผ่านมาจะมีพรรคการเมืองจำนวนหลายพรรคที่ได้รับการเลือกตั้ง แต่ละพรรคจะได้รับคะแนนเสียงกระจาย ไม่มีการจัดตั้งรัฐบาลได้ * ทำให้การจัดตั้งรัฐบาลแต่ละครั้งจึงต้องใช้รูปแบบรัฐบาลผสมจากพรรคการเมืองหลายๆ พรรคมาบ้างน้อยบ้าง โดยพรรคการเมืองส่วนใหญ่เกิดจากความต้องการและสนับสนุนจาก ผู้นำทางการเมืองหรือนายทุน มิได้เกิดจากความต้องการที่แท้จริงหรือสำนักทางการเมือง ขาดการสนับสนุนจากคนส่วนมาก รูปแบบของพรรคจึงเป็นพรรคที่มีรูปแบบสำเร็จรูปมาจากเบื้องบนส่งลงมาให้เบื้องล่างความเป็นพรรค ยึดติดกับผู้นำเป็นส่วนใหญ่

โครงสร้างพรรคการเมืองของไทย ในอดีตที่ผ่านมาไม่มีความมั่นคงเนื่องจากเหตุการณ์สถานการณ์ของบ้านเมืองที่เกิดการยึดอำนาจบ่อยครั้งทำให้ความต่อเนื่องในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองต้องหยุดชะงัก ประกอบกับระบบอุปถัมภ์ที่ส่งผลให้พรรคการเมืองให้ความสำคัญกับตัวบุคคลมากกว่านโยบายของพรรค ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับนโยบายมากนัก นโยบายที่กำหนดไว้มักจะมีลักษณะกว้างๆ ขาดแนวทางและวิธีการที่ชัดเจนที่จะนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย สมาชิกพรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่หย่อนวินัยและไร้อุดมการณ์ สมาชิกพรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่ขาดอุดมการณ์ คำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าที่จะคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม คำนึงถึงประโยชน์ของพรรคมากกว่าประโยชน์ของชาติ จึงพบว่าสมาชิกพรรคการเมืองทะเลาะกันแก่งแย่งผลประโยชน์หรือตำแหน่งไม่ว่าในพรรคของตนหรือต่างพรรคร่วมรัฐบาลกัน

ในอดีตพรรคการเมืองต่างๆ มิได้ให้ความสำคัญกับนโยบายของพรรคที่จะเสนอต่อประชาชนมากนัก ส่วนใหญ่ก็มีหลักการทำนองเดียวกัน ชัยชนะในการเลือกตั้งขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่นมากกว่านโยบายของพรรค อาทิ ความโดดเด่นและบารมีส่วนตัวของผู้สมัคร ความกว้างขวางของผู้สมัคร ความเข้มแข็งของระบบหัวคะแนนและที่สำคัญที่สุดคือปัจจัยด้านการเงิน เป็นต้น แต่เมื่อพรรคไทยรักไทยได้นำนโยบายประชานิยมมาใช้เป็นครั้งแรก ในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 6

¹⁶ สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองอเมริกา, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, พ.ศ. 2548) หน้า 238

* เว้นในสมัยรัฐบาลพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร ในการเลือกตั้งครั้งที่ 21 โดยพรรคไทยรักไทยได้รับการเลือกตั้งไปถึง 377 เสียง จึงสามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้

มกราคม พ.ศ.2544 ปรากฏว่าพรรคไทยรักไทยที่เป็นพรรคที่ตั้งใหม่ แต่สามารถนำชัยชนะได้อย่างท่วมท้นเกือบเกินกึ่งหนึ่งของสภา พรรคไทยรักไทยจึงเดินทางต่อย้านนโยบายประชานิยมจนได้รับความนิยมน้อยกว่ากว้างขวางโดยเฉพาะในหมู่คนยากจนระดับรากหญ้าที่เห็นพรรคไทยรักไทยคือความหวังเดียวทางการเมือง ทำให้ประเด็นของนโยบายสาธารณะที่บรรดาพรรคการเมืองทั้งหลายไม่ค่อยให้ความสนใจได้กลายเป็นกุญแจสำคัญในการสร้างกระแสความนิยมทางการเมือง แต่ดูเหมือนพรรคอื่นจะเข้าเกินไป เพราะพรรคไทยรักไทยได้ยึดกุมกระแสประชานิยมไว้อย่างเหนียวแน่นทั่วประเทศ ยกเว้นเขตภาคใต้ที่มีคุณลักษณะเฉพาะแตกต่างไปเท่านั้น¹⁷ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่ากระแสการเมืองในช่วงนั้นทำให้เกิดสิ่งสำคัญประการหนึ่งคือความสำคัญของนโยบายสาธารณะที่พรรคการเมืองต้องนำเสนอให้เป็นรูปธรรมและจับต้องได้ รวมทั้งต้องสามารถกระทำให้ปรากฏเป็นจริงได้ซึ่งส่งผลมาถึงในปัจจุบันนี้ที่พรรคการเมืองเริ่มมีการนำนโยบายพรรคเข้าสู่ผู้ในการหาเสียงมากขึ้น

ปัญหาของพรรคการเมืองไทยในปัจจุบันมีปัญหาที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

(1) พรรคการเมืองไทยมิได้เกิดจากการพัฒนาความรู้สึกในหน้าที่ของพลเมืองในระบบประชาธิปไตย แต่เกิดจากการรวมตัวของบุคคลผู้มีอิทธิพลเพียงไม่กี่คนแล้วจัดตั้งขึ้นมาเพื่อสนับสนุนบุคคลที่มีอำนาจหรือเป็นผู้อุปถัมภ์ตนเพื่อตนจะแสวงหาผลประโยชน์จากการเข้าร่วมพรรคการเมืองนั้น

(2) พรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่ยังขาดอุดมการณ์และมีทิศทางในการดำเนินงานไม่ชัดเจน

(3) พรรคการเมืองมิได้มีวิวัฒนาการมาจากการรวมกลุ่มผลประโยชน์ขนาดใหญ่และประชาชน

(4) พรรคการเมืองไทยขาดระเบียบวินัย ซึ่งเกิดจากนักการเมืองขาดอุดมการณ์ทำให้มีการย้ายพรรคการเมืองอยู่เสมอ จนทำให้พรรคไม่มีเสถียรภาพ

¹⁷ สมบัติ อารงธัญวงศ์, ทิศทางการปฏิรูปการเมืองไทยในทศวรรษหน้า, เอกสารสัมมนาวิชาการในวาระครบรอบ 50 ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์ หน้า 3-4

2.1.3.3 พรรคการเมืองไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าเนื้อหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บางส่วนคงสภาพเดิมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เช่น การกำหนดให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรค โดยกำหนดเงื่อนไขเวลาและกำหนดให้ผู้แทนต้องสูญเสียสมาชิกภาพหากลาออกหรือพรรคการเมืองมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรค อย่างไรก็ตามเพื่อแก้ปัญหารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดบทบัญญัติในหลักการใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาของระบบพรรคการเมืองโดยส่งเสริมให้พรรคการเมืองขนาดกลางและเล็กสามารถเกิดขึ้นและดำรงอยู่ได้ ทำให้สมาชิกและผู้แทนของพรรคมีอิสระในการตัดสินใจโดยไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติของผู้ใดหรือพรรคการเมืองใดคงสภาพที่ผ่านมา อาทิ การห้ามการรวบรวมพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นผู้แทนในระหว่างอายุของสภาผู้แทนราษฎร* เพื่อลดสภาพการซื้อตัวผู้แทนทั้งพรรคป้องกันการเกิดสภาพเผด็จการเสียงข้างมากในสภา ยกเลิกหลักเกณฑ์ที่ห้ามผู้แทนเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน การกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี เพื่อลดอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด การรองรับหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทน** โดยมีการกำหนดให้ผู้แทนมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติพรรคหรือในเรื่องการออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด การตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ*** และการกำหนดให้ผู้แทนสามารถเสนอร่างกฎหมายได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัด****

ในการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอันเป็นการสอดคล้องกับเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้***** โดยกำหนดให้การจัดตั้งพรรคการเมืองทำได้โดยง่ายด้วยการรวมตัวกันของผู้มีสัญชาติไทยโดย

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

** มาตรา 122 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

*** มาตรา 126 พรรคท้าย และ 162 พรรคท้าย แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

**** มาตรา 142 (2) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

***** มาตรา 65 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

การเกิดหรือผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ และไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มีจำนวนตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป*

ในส่วนของการบริหารภายในพรรคการเมือง พรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่อยู่ในสภาพที่หัวหน้าหรือคณะกรรมการบริหารพรรคมีอำนาจบริหารตัดสินใจภายในพรรคในลักษณะรวมศูนย์อำนาจ เจตนารมณ์ของหัวหน้าพรรคถือได้ว่าเป็นเจตนารมณ์ของพรรค มติพรรคหรือคำสั่งของผู้บริหารพรรคอยู่เหนืออำนาจในการตัดสินใจของสมาชิกและผู้แทนของพรรค หัวหน้าพรรคมักดำรงตำแหน่งอยู่เป็นเวลานานโดยไม่มีวาระ สมาชิกพรรคถูกกีดกันไม่ให้มีอำนาจตัดสินใจ รัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันจึงได้กำหนดบทบัญญัติใหม่บางประการเพื่อทำให้สภาพภายในองค์กรพรรคการเมืองสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย อาทิ การกำหนดให้ผู้แทนเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยโดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายหรือความครอบงำใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของชนชาวไทย** กำหนดให้การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดให้กระทำเป็นการลับ และสมาชิกย่อมมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของพรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใด*** กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระจากมติพรรคการเมืองในการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ**** การกำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคและคณะกรรมการสาขาพรรคมีวาระการดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง ซึ่งต้องไม่เกิดคราวละสี่ปีและอาจได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งอีกได้***** กำหนดให้พรรคการเมืองต้องจัดประชุมใหญ่อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง***** กำหนดให้การลงมติในที่ประชุมใหญ่พรรคการเมืองเป็นครั้งแรก และที่ประชุมใหญ่พรรคการเมืองครั้งต่อไป

* มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550

** มาตรา 122 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

*** มาตรา 126 วรรคท้าย แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

**** มาตรา 162 วรรคท้าย แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

***** มาตรา 11 วรรคสอง และมาตรา 35 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

***** มาตรา 28 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

เพื่อเลือกคณะกรรมการบริหารพรรคกระทำโดยการลงคะแนนลับ* ลดอำนาจในการกำหนดตัวผู้สมัครของหัวหน้าหรือผู้บริหารพรรคด้วยการห้ามพรรคการเมืองถอนการสมัครรับเลือกตั้งหรือเปลี่ยนแปลงผู้สมัครรับเลือกตั้งหลังจากได้ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งแล้ว** และกำหนดให้สมาชิกซึ่งเป็นผู้แทนจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกซึ่งเป็นผู้แทนทั้งหมดหรือสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่หรือไม่น้อยกว่าสองพันคนแล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่ากันมีสิทธิเข้าชื่อกันจัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญของพรรค*** อันเป็นความพยายามในการแก้ไขปัญหาระบบพรรคการเมืองของไทยในระดับหนึ่ง

2.1.4 ความสัมพันธ์ระหว่าง ส.ส. กับการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองในต่างประเทศ

การปกครองในระบบประชาธิปไตยทุกประเทศ จะต้องมีพรรคการเมืองเป็นกลไกสำคัญในระบบการเมือง พรรคการเมืองจะเป็นองค์กรที่สรรหาบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. (เว้นแต่ผู้สมัคร ส.ส. อิสระ) พรรคการเมืองจึงแสดงบทบาทในสภาโดยผ่านทาง ส.ส. ของพรรค และพรรคการเมืองเป็นกลไกสำคัญในการจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งความมีเสถียรภาพของรัฐบาลก็ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของพรรคการเมือง ดังนั้นบทบาทสำคัญประการหนึ่งของพรรคการเมืองคือการควบคุม ส.ส. ให้อยู่ในระเบียบวินัยของพรรค ปฏิบัติตามมติของพรรค ซึ่งพรรคการเมืองของแต่ละประเทศมีวิธีการในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่าง ส.ส. กับการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองโดยวิธีการที่แตกต่างกัน

2.1.4.1 ความสัมพันธ์ระหว่าง ส.ส. กับการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองในประเทศ

อังกฤษ

พรรคการเมืองของอังกฤษเกิดขึ้นเองตามวิวัฒนาการทางการเมืองของประเทศโดยไม่มีกฎหมายพรรคการเมืองมารองรับ พรรคการเมืองของอังกฤษถือกำเนิดขึ้นตอนปลายสมัยราชวงศ์สจวร์ต โดยเริ่มมีพรรควิก (Whigs) และพรรคทอรี (Tories) ขึ้นก่อน กลุ่มวิกเป็นกลุ่มของตระกูลที่เป็นเจ้าของที่ดินรายใหญ่ ๆ กลุ่มศาสนานิกายโปรเตสแตนต์ที่ไม่ต้องการปฏิบัติตามนิกายเชิร์ชออฟอิงแลนด์ (Church of England) และกลุ่มผลประโยชน์ทางการค้า มีอุดมการณ์ทาง

* มาตรา 27 และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

** มาตรา 103 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

*** มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

เศรษฐกิจและการเมืองแบบเสรีนิยม ต้องการให้ประชาชนจำนวนมากที่สุดมีส่วนร่วมในการปกครอง ไม่สนับสนุนนโยบายจักรวรรดินิยม ส่วนกลุ่มทอริประกอบด้วยกลุ่มเจ้าของที่ดินรายย่อย ผู้ถือศาสนานิกายเชิร์ชออฟอิงแลนด์และกลุ่มผลประโยชน์ทางเกษตรกรรมมีอุดมการณ์สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบการค้าโดยเสรีในทางการเมือง กลุ่มทอริต้องการให้อังกฤษขยายอาณานิคม ทั้งสองกลุ่มได้ผลัดเปลี่ยนกันเข้ามามีอำนาจ และในปี ค.ศ. 1832 กลุ่มวิกซึ่งมีอำนาจในทางการเมืองได้ออกกฎหมายขยายสิทธิออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนให้แก่ชนชั้นกลางระดับสูง เรียกว่า Reform Act ปี 1832 (ก่อนการออกกฎหมายดังกล่าวผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งต้องเป็นเจ้าของที่ดิน) ต่อมาในปี ค.ศ. 1867 ได้มีการให้สิทธิการเลือกตั้งแก่กรรมกรในเมืองอีกหนึ่งล้านคน ใน ค.ศ. 1884 ได้ให้สิทธิแก่กรรมกรในเขตชนบท และใน ค.ศ. 1918 ให้สิทธิแก่ชายทุกคนที่มีอายุ 21 ปีขึ้นไป และสตรีที่มีอายุ 30 ปีขึ้นไป จากนั้นใช้เวลาอีกประมาณ 100 ปี ประชาชนผู้มีอายุ 21 ปีขึ้นไปทุกคนจึงจะมีสิทธิเลือกตั้ง การขยายสิทธิการเมืองอย่างช้า ๆ เช่นนี้มีผลทำให้ประชาชนต้องดิ้นรนต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิในการเลือกตั้งทุก ๆ ขั้นตอน

ผลของการขยายสิทธิเลือกตั้งเมื่อ ค.ศ. 1832 กลุ่มทอริก็ปรับตัวเองมาเป็นพรรคคอนเซอร์เวทีฟ (Conservative Party หรือพรรคอนุรักษนิยม) แสวงหาจุดยืนใหม่ให้สอดคล้องกับความเป็นพรรคอนุรักษนิยม ขณะเดียวกันก็ปรับตัวเข้ากับกระแสของการเปลี่ยนแปลง และกลุ่มวิกก็ปรับตัวเองเป็นพรรคลิเบอร์ล (Labour Party หรือพรรคเสรีนิยม) มีอุดมการณ์การค้าเสรี เชิดชูสิทธิเสรีภาพของประชาชน อย่างไรก็ตามช่วงระยะเวลาดังกล่าวพรรคต่าง ๆ เหล่านี้ก็ยังมีได้มีการจัดองค์กรพรรคระดับชาติและระดับท้องถิ่น ไม่มีสำนักงานกลางของพรรค จะมีก็เพียงแต่สมาคมเพื่อลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Registration Association) ขึ้น เพื่อจัดให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่สนับสนุนพรรคของตนได้ลงทะเบียนอย่างถูกต้องจะได้มีสิทธิลงคะแนนในวันเลือกตั้ง โดยหากมีผู้มาลงทะเบียนมากโอกาสที่จะชนะการเลือกตั้งก็มีมากขึ้นด้วย ในที่สุดสมาคมเพื่อลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้วิวัฒนาการกลายเป็นสาขาของพรรคประจำอยู่ตามเขตเลือกตั้งในประเทศ ต่อมาในปีค.ศ. 1867 พรรคคอนเซอร์เวทีฟได้จัดตั้ง “สหภาพสมาคมของคอนเซอร์เวทีฟระดับชาติ” (National Union of Conservative and Constitutional Associations) ขึ้น มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นศูนย์กลางของพรรค กระทั่งปี ค.ศ. 1871 – 1872 ผู้นำพรรคคอนเซอร์เวทีฟชื่อดิสเรลลี่ (Disraeli) ได้จัดตั้งสำนักงานกลาง (Central Office) ซึ่งเป็นศูนย์กลางของพรรคขึ้น การจัดการของพรรคอย่างมีประสิทธิภาพทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติเช่นนี้ทำให้พรรคคอนเซอร์เวทีฟได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. 1874 ส่วนพรรคลิเบอร์ลก็ได้จัดตั้ง “สมาพันธ์

ของพรรคระดับชาติ” (National Liberal Federation) ตามแบบ Central Office ของพรรคคอนเซอร์เวทีฟในปี ค.ศ. 1877

ดังนั้น ก่อนสิ้นคริสต์ทศวรรษที่ 19 ลักษณะสำคัญของพรรคการเมืองในความหมายสมัยใหม่มีอยู่เกือบพร้อมมูลในอังกฤษ นั่นคือมีตัวแทน มีศูนย์กลางการบริหารของพรรค การยอมรับว่าพรรคจะต้องมีนโยบายของพรรค และยอมรับว่าหัวหน้าพรรคมีบทบาทพิเศษที่จะต้องปฏิบัติ รวมถึงอำนาจหรืออภิสิทธิ์มากกว่าสมาชิกพรรคอื่นๆ¹⁸

ในช่วงของการวิวัฒนาการระยะนี้ กลุ่มสหพันธ์กรรมกร (Trade Unions) ซึ่งรวมอยู่ในพรรคลิเบอรัลเริ่มมีการเคลื่อนไหวที่จะแยกตัว ตั้งแต่ปี ค.ศ.1893 กลุ่มนี้ได้รับอิทธิพลจากความคิดสังคมนิยม ประกอบกับกฎหมายเลือกตั้งปี ค.ศ.1867 ได้ให้สิทธิแก่คนชั้นกรรมกรมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ซึ่งคนกลุ่มนี้มีความต้องการจะยกระดับความเป็นอยู่ของชนชั้นตน และต้องการจะมีผู้แทนของกรรมกรในรัฐสภา พรรคกรรมกร (Liberal) จึงได้ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1932 ซึ่งในปัจจุบันพรรคกรรมกรก็ได้กลายเป็นพรรคใหญ่เป็นที่ 2 ของประเทศรองมาจากพรรคอนุรักษนิยม

ลักษณะของพรรคการเมืองอังกฤษ สามารถสรุปได้ดังนี้¹⁹ พรรคการเมืองต่างๆ ของอังกฤษมีลักษณะรวมอำนาจ คือ อำนาจต่างๆ จะเป็นของส่วนกลาง สาขาพรรคในท้องถิ่นมีอำนาจน้อยมาก การกำหนดนโยบาย การแสดงความคิดเห็น แม้แต่การเสนอตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง มักจะขึ้นอยู่กับส่วนกลางของพรรค ผู้นำพรรคมีความสำคัญมาก หากพรรคการเมืองใดได้ผู้นำพรรคที่มีความสามารถเป็นที่ยอมรับเชื่อถือ มักนำพรรคไปสู่เป้าหมายได้ดีและมักจะเอาชนะฝ่ายตรงข้ามได้ในการเลือกตั้ง ผู้นำพรรคแต่ละคนมักใช้เหตุผลเพื่อเปลี่ยนแปลงนโยบายของพรรคให้เหมาะสมกับสภาพสังคมในขณะนั้นๆ เพราะการเลือกตั้งของคนอังกฤษมักจะเลือกพรรคการเมืองมากกว่าการเลือกตั้งบุคคล สำหรับระเบียบวินัยของพรรคมีความเข้มงวดพร้อมกับความเข้มแข็งของพรรค โดยรากฐานการแบ่งชนชั้นของพรรคการเมือง มักแบ่งตามฐานะทางเศรษฐกิจกล่าวคือ

¹⁸ สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2543) หน้า. 242-244

¹⁹ อนันต์ เกตุวงศ์, ระบบการปกครองแบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษ, (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2514) หน้า 77-78 อ้างถึงใน อนุสรณ์ พิชัยพลากร, สถานะในทางกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง, สารนิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2547 ,หน้า 22

คนที่ร่ำรวยมักจะเลือกพรรคคอนเซอเวทิฟ ส่วนพวกวิชาชีพชั้นกลาง นักธุรกิจขนาดย่อม พ่อค้า หรือกลุ่มคนทำงานมักจะเลือกพรรคเลเบอร์

สำหรับความสัมพันธ์ของพรรคการเมืองกับการสมาชิกของพรรค ระบบพรรคการเมืองของประเทศอังกฤษ จะเน้นในเรื่องการรักษาระเบียบวินัยของสมาชิกเป็นอย่างมาก นั่นคือต้องปฏิบัติตามนโยบายและมติของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด พรรคการเมืองของอังกฤษจะใช้มาตรการในการควบคุม ส.ส. ด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การควบคุมโดยวิป หรือการควบคุมโดยการลงโทษ

พรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลจะมีวิปไว้คอยประสานงานระหว่าง ส.ส. ร่วมรัฐบาล หัวหน้าผู้คุมคะแนนเสียง และผู้คุมเสียง ซึ่งหัวหน้าพรรคการเมืองจะเป็นผู้เลือกด้วยตนเอง วิปจะเป็นผู้ควบคุมสมาชิกให้ปฏิบัติตามวินัยของพรรค โดยวิปจะส่งสำเนาเรื่องที่จะเข้าสู่การพิจารณาในสภาให้แก่สมาชิก

ในการคัดเลือกผู้สมัคร ส.ส. ของพรรคการเมืองก่อนที่จะได้เป็นตัวแทนของพรรค ต้องผ่านการกลั่นกรองจากโครงสร้างของพรรคการเมืองมาหลายชั้น และเป็นที่ยอมรับของสมาชิก โดยส่วนรวม ส.ส. ในสังกัดของพรรคจึงต้องคำนึงถึงพรรคในการปฏิบัติหน้าที่เป็นอย่างมาก ซึ่งหาก ส.ส. ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามนโยบายหรือมติพรรค พรรคการเมืองก็อาจได้ตอบโดยการไม่ส่งลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคนั้นๆ ซึ่งโอกาสที่บุคคลผู้นั้นจะได้รับการเลือกตั้งจะมีน้อยมาก นอกจากการไม่ส่งลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคนั้นๆ แล้ว พรรคการเมืองยังมีมาตรการสำคัญคือการขับสมาชิกที่ฝ่าฝืนนโยบายหรือมติของพรรคออกจากพรรคได้ แต่เนื่องจากประเทศอังกฤษไม่มีการบังคับให้ผู้สมัคร ส.ส. ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกขับออกจากพรรคก็จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ คือยังคงเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่จะไม่มีพรรคสังกัด และพรรคการเมืองนั้นก็ไม่นับสนุนอีกต่อไป

ดังที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าระบบการควบคุม ส.ส. ของพรรคการเมืองในประเทศอังกฤษ เป็นการควบคุมโดยวินัยของพรรค โดยใช้ความเข้มแข็ง ความเลื่อมใสศรัทธาต่อพรรคการเมืองของประชาชนเป็นเครื่องมือในการควบคุม ส.ส. โดยไม่มีการออกกฎหมายมาให้อำนาจแก่พรรคการเมืองในการควบคุม ส.ส. แต่อย่างใด

2.1.4.2 ความสัมพันธ์ระหว่าง ส.ส. กับการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองในประเทศเยอรมัน

ในประเทศเยอรมัน ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สองได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งเรียกว่ากฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz) เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม ค.ศ.1949 และกฎหมายพรรคการเมือง (Parteiengesetz) เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม ค.ศ.1967 ระบบพรรคการเมืองของเยอรมัน ก็ได้มีการพัฒนารูปแบบให้สอดคล้องกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยสมัยใหม่ ที่เน้นความเสมอภาคของประชาชนและเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนได้เข้าร่วมในชีวิตทางการเมือง จากเดิมที่ความเป็นไปในทางการเมืองถูกกำหนดโดยชนชั้นสูงก็เปลี่ยนมาเป็นการร่วมสร้างสรรค์ของประชาชนโดยอาศัยพรรคการเมืองเป็นสื่อกลางจากกระบวนการเลือกตั้งซึ่งประชาชนจะกำหนดว่าพรรคใด นโยบายเช่นไร จะเข้ากุมบังเหียนอำนาจรัฐในช่วงเวลาหนึ่งๆ การบริหารงาน จะต้องเป็นไปโดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ การเลือกตั้งนั้นจะต้องเป็นการสร้างเจตจำนงที่ออกมาจากฝ่ายประชาชนไปสู่องค์กรของรัฐ พรรคการเมืองจึงไม่อาจผละออกจากประชาชนในสังคมเข้าไปอยู่ในหอคอยงาช้างได้ แต่ต้องทำตัวเป็นสื่อรับถ่ายทอดความคิดเห็นของประชาชนต่อไป²⁰

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่าง ส.ส. และพรรคการเมืองนั้น กฎหมายพื้นฐานของเยอรมัน มาตรา 38 อนุมาตราแรก ประโยคที่สอง บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธรัฐของเยอรมัน เป็นผู้แทนของชาวเยอรมันทั้งหมด และในฐานะเช่นนี้เขาเหล่านี้ไม่ต้องมีความผูกพันใดๆ ต่ออาณัติหรือคำชี้แนะใดๆ และให้เชื่อฟังมโนธรรมประจำใจของตนแต่เพียงประการเดียว ซึ่งหลักการนี้เป็นการมอบอำนาจของประชาชนให้ผู้แทนมีอิสระในการตัดสินใจ (Freis Mandat) แต่หลักการดังกล่าว นักกฎหมายรัฐธรรมนูญเยอรมัน เห็นว่ามีได้กระทบการทำงานของพรรคการเมืองในกระบวนการของการบัญญัติกฎหมายแต่อย่างใด เนื่องจากภารกิจในทางการเมืองมีความซับซ้อน สมาชิกแต่ละคนไม่อาจตัดสินใจในทุกประเด็นได้ด้วยตนเองทั้งหมด แต่การตัดสินใจจะเกิดจากการร่วมกันทำงานภายในพรรคการเมืองของตนเอง การให้หลักประกันจึงเป็นแต่เพียงการกำหนดสถานะทางกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายพื้นฐานของเยอรมัน ได้บัญญัติรองรับความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของ

²⁰ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน (กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายการศึกษา, พ.ศ. 2542) หน้า 57-58

ส.ส. แต่ในขณะเดียวกัน การควบคุม ส.ส. ให้อยู่ในระเบียบวินัยของพรรคก็มีความจำเป็นเป็นอย่างยิ่งเพราะจะต้องมีการต่อสู้ชิงไหวชิงพริบกันในการเมืองระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายค้าน ประกอบกับบทบาททางด้านนิติบัญญัติในรัฐสมัยใหม่ที่เพิ่มมากขึ้นทำให้เกิดความจำเป็นที่ ส.ส. ในสังกัดของแต่ละฝ่ายจะต้องมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันพรรคการเมืองจึงอาศัยวินัยของพรรคควบคุมให้ ส.ส. ปฏิบัติตามข้อบังคับของพรรค ซึ่งหาก ส.ส. ได้กระทำการอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่พรรคการเมืองโดยกระทำผิดข้อบังคับของพรรค ซึ่งอาจเป็นข้อบังคับพื้นฐานของพรรคการเมืองโดยเจตนา พรรคการเมืองจะพิจารณาถึงความผิดมากน้อยแล้วแต่กรณี และจะมีมาตรการการลงโทษ เช่น ตักเตือน ภาคทัณฑ์ หรือหากเห็นว่าเป็นการฝ่าฝืนข้อบังคับหรือเป็นการกระทำความผิดต่อพรรคอย่างร้ายแรง พรรคการเมืองก็อาจลงมติให้ออกจากการเป็นสมาชิกพรรคได้ แต่ถึงแม้ว่า ส.ส. ผู้นั้นจะถูกขับออกจากพรรคก็ยังมีสถานภาพเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่²¹ แต่เนื่องจากชาวเยอรมันมักจะทำให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองมากกว่าตัวบุคคล โดยการเลือกตั้งที่ผ่านๆ มา มีผู้เลือกตั้งที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งเพียงสามคนในการเลือกตั้งครั้งแรกเท่านั้น

แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้พรรคการเมืองจะสร้างกลไกในการควบคุม ส.ส. ของพรรคเอง แต่กลไกในการควบคุมดังกล่าวก็ต้องสอดคล้องกับกฎหมายพื้นฐาน เช่น การกำหนดระเบียบภายในพรรคต้องสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเท่ากับว่าการสร้างเจตจำนงจะต้องมาจากพื้นฐาน โดยจะต้องให้ความสำคัญแก่สมาชิกพรรคการเมืองที่จะให้ได้รับการประกันให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการควบคุม ส.ส. ของพรรคการเมืองในเยอรมันจะอาศัยกลไกของพรรคเอง โดยการสร้างระเบียบวินัยที่สอดคล้องกับกฎหมายพื้นฐานและความเข้มแข็งของพรรคเองซึ่งเป็นที่ยอมรับชอบของประชาชน โดยไม่ได้อาศัยอำนาจในทางกฎหมายมาใช้ในการควบคุม ส.ส. ของพรรคเลย²²

²¹ เฟ็งอ่าง, หน้า 58

²² อุดม หมีเทศ, การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับมติของพรรคการเมือง วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, พ.ศ. 2542 หน้า 42

2.1.5 ความสัมพันธ์ระหว่าง ส.ส. กับการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทย ความสัมพันธ์ระหว่าง ส.ส. กับการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองได้ถูกกำหนดโดยผลของกฎหมาย กล่าวคือ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นต้นมา* ได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นอกจากจะได้อำนาจให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองแล้วยังได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองไว้ด้วยกล่าวคือ บุคคลที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้คงหลักการจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คือได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเพียงแต่ได้สร้างควมยืดหยุ่นระยะเวลาในการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองให้มากกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กล่าวคือ การเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้เปลี่ยนจาก “เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน” เป็น “เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน**นับถึงวันเลือกตั้ง**” และนอกจากนั้นหากเป็นกรณีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุยุบสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกัน**ไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง**

นอกเหนือไปกว่านั้นรัฐธรรมนูญยังได้ยึดโยงความเป็น ส.ส. กับการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองด้วย กล่าวคือ หากลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองจะพ้นจากสมาชิกภาพการเป็น ส.ส.ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 117(3)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 94 (3)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 105 (3)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 107 (4)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 101 (3)

เป็นต้นมา ซึ่งนอกจากจะลาออกจากการเป็นสมาชิกด้วยตนเองแล้วหากพรรคมีมติให้ขับออกจากพรรคสถานภาพความเป็น ส.ส. ก็ต้องพ้นไปด้วยโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 กำหนดเพียงแค่ว่าหาก ส.ส. ถูกขับออกจากพรรคจะไม่สูญเสียสมาชิกภาพ ถ้าเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นภายใน 60 วัน ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 กำหนดว่าหาก ส.ส. ที่พรรคการเมืองมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของคณะกรรมการบริหารพรรคและ ส.ส. ของพรรค ต้องสูญเสียสมาชิกภาพ ส.ส. นับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ โดยไม่มีการเยียวยาใด ๆ ทั้งสิ้น

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 แต่ได้กำหนดมาตรการเยียวยาไว้ให้ผู้ที่ถูกขับออกจากพรรคสามารถร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ถ้าเห็นว่ามีมติขับออกจากพรรคดังกล่าวเป็นการขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือขัดต่อหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นอาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย เช่น ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2542 ที่ผู้แทนพรรคประชากรไทย 12 คนซึ่งถูกที่ประชุมใหญ่ของพรรคลงมติให้ลบบชื่อออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคเนื่องจากขัดมติพรรคที่ให้ลงมติในสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุนพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติพัฒนาในขณะนั้นขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี แต่สมาชิกทั้ง 12 คนดังกล่าวกลับไปลงมติสนับสนุนนายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ทั้งที่มีคะแนนเสียงสนับสนุนน้อยกว่า ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติของพรรคประชากรไทยดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 47 วรรคสาม ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญคำวินิจฉัยไว้ว่า “โดยเหตุที่บทบัญญัติมาตรา 149 บัญญัติไว้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย มีหน้าที่ต้องปฏิบัติเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทยการที่พรรคประชากรไทยมีมติลบบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรค ผลที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 118 (8) คือสมาชิกภาพของผู้แทนต้องสิ้นสุดลงนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติซึ่งเท่ากับความเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยสิ้นสุดลงและไม่อาจปฏิบัติเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทยได้ ดังนั้นมติเช่นนี้จึงขัดต่อขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยชัดแจ้ง” ซึ่งการวินิจฉัยเช่นนี้เท่ากับศาลรัฐธรรมนูญมองเพียงว่า การที่พรรคมีมติขับผู้แทนออกจากพรรคไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใด หากมีผลทำให้สมาชิกภาพของผู้แทนและความเป็นผู้แทนปวงชน

ชาวไทยสิ้นสุดลง ย่อมทำให้สมาชิกผู้นั้นไม่อาจปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทยและมติของพรรคเช่นนั้นย่อมขัดต่อขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สาเหตุที่กฎหมายบังคับให้ ส.ส. ต้องผูกพันกับความเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น เพราะว่าการเมืองในช่วงก่อนปี พ.ศ.2517 ยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่บังคับให้ ส.ส. ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของพรรคการเมือง ประกอบกับขณะนั้นพรรคการเมืองเองก็ยังไม่มีความเข้มแข็งพอ การชนะการเลือกตั้งของ ส.ส. พรรคการเมืองมีส่วนให้การช่วยเหลืออย่างมาก ดังนั้นพรรคการเมืองจึงไม่สามารถมีอิทธิพลมาครอบงำ ส.ส. ได้มากนัก ระเบียบวินัยของพรรคการเมืองก็ดูเหมือนจะไร้สภาพบังคับ ต่อมาในปี พ.ศ. 2517 จึงได้มีการนำมาตรการทางกฎหมายมาควบคุม ส.ส. โดยให้ ผู้สมัคร ส.ส. ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง หากลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองจะพ้นจากสมาชิกภาพการเป็น ส.ส. และรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มาก็ได้นำมาตราทางกฎหมายมาบังคับให้ ส.ส. ต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจการครอบงำของพรรคการเมืองตลอดมาจนถึงปัจจุบัน

ถึงแม้ว่าปัจจุบันพรรคการเมืองไทยที่มีบทบาทในสภาจะมีสมาชิกเป็นจำนวนมาก แต่สมาชิกของพรรคการเมืองดังกล่าวก็มีความผูกพัน มีส่วนร่วมกับพรรคการเมืองน้อยมาก สมาชิกส่วนหนึ่งได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองด้วยการชักจูงของบุคคลที่รู้จัก หรือบุคคลที่มีความเคารพ นับถือกัน ไม่ได้เป็นสมาชิกเพราะมีความเลื่อมใสศรัทธาในพรรคการเมือง อีกทั้งพรรคการเมืองเองก็ไม่ได้ให้ความสำคัญกับบทบาทของสมาชิกต่อพรรคการเมืองแต่อย่างใด ซึ่งพิจารณาได้จากพรรคการเมืองไม่ค่อยให้ความสำคัญหรือรับการทำกิจกรรมในทางการเมืองของสมาชิก มีสาขาพรรคจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนสมาชิก พรรคไม่เปิดโอกาสให้สมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองกับพรรคอย่างจริงจัง สมาชิกพรรคเองก็ไม่ได้มีความผูกพันกับพรรคการเมือง ไม่ได้เป็นผู้สนับสนุนทางการเงินแก่สมาชิกพรรค คงมีแต่เพียงสมาชิกพรรคที่มีความสัมพันธ์หรือมีผลประโยชน์ร่วมกับพรรคเท่านั้นที่มีการบริจาคเงินอุดหนุนพรรคเป็นจำนวนมากๆ

ในปัจจุบันความสัมพันธ์ระหว่าง ส.ส. กับพรรคการเมืองของไทย จึงเป็นไปในลักษณะที่กฎหมายให้อำนาจพรรคการเมืองในการควบคุม ส.ส. นอกเหนือจากข้อบังคับของพรรคที่กำหนดวินัยของพรรคไว้แล้ว เช่น การกำหนดให้ผู้สมัคร ส.ส. ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาดูติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน

การให้อำนาจพรรคการเมืองขับ ส.ส. ออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งเมื่อ ส.ส.ถูกขับ ออกจากพรรคการเมืองก็จะหมดสมาชิกภาพการเป็น ส.ส. ไปโดยปริยาย เว้นแต่ศาลรัฐธรรมนูญ จะวินิจฉัยว่ามติของพรรคการเมืองนั้นขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. หรือขัดหรือแย้ง กับหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งจะทำให้ ส.ส. สามารถไปสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นได้และไม่ขาดจากการเป็น ส.ส. เป็นการผูกติดความเป็น ส.ส. ไว้กับการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง หรือการให้อำนาจพรรค การเมืองในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ในทางนิติบัญญัติของ ส.ส. ไว้โดยตรง เช่นการ เสนอร่างกฎหมายจะต้องได้รับความเห็นชอบจากพรรคการเมือง

การนำมาตรการทางกฎหมายมาบังคับให้ ส.ส. ต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมของพรรค การเมือง ไม่ได้ทำให้ความสัมพันธ์ ระหว่างพรรคการเมือง กับ ส.ส. เป็นไปอย่างราบรื่น แต่กลับ สร้างความอึดอัดใจให้แก่ ส.ส. ความสัมพันธ์ระหว่าง ส.ส. กับพรรคการเมือง โดยส่วนใหญ่จึง ไม่ได้เป็นความผูกพัน ที่เกิดจากความเลื่อมใสศรัทธา จงรักภักดีต่อพรรคการเมือง หรือต่อ อุดมการณ์ของพรรคการเมือง แต่เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดจากมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง

2.2 ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมืองที่มีความสำคัญยิ่งต่อการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย เพราะการเลือกตั้งเป็นการให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมีส่วนร่วม ทางการเมือง โดยการไปใช้สิทธิเลือกตั้งเลือกผู้แทนที่มีนโยบายตรงตามความต้องการของตนเอง ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์หรือกติกาในการคัดเลือก บุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งในทางการเมืองโดยทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎร

ในปัจจุบันระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ใช้ในการคำนวณคะแนนเสียงของ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อจัดสรรที่นั่งในสภาให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองมีอยู่มากมาย ขึ้นอยู่กับกฎหมายในประเทศนั้นๆ กำหนดระบบเลือกตั้งของแต่ละประเทศว่าต้องการใช้ระบบ เลือกตั้งรูปแบบใดและต้องการให้ภาพทางการเมืองเป็นไปในทิศทางใดมากกว่า

2.2.1 รูปแบบต่างๆ ของระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ระบบการเลือกตั้งเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศกรีซโดยได้นำมาใช้เป็นเครื่องมือในการปกครองอาณาจักรในรูปแบบประชาธิปไตยตั้งแต่ 600 ปี ก่อนคริสต์ศักราช สำหรับการเลือกตั้งระยะแรกนั้นจะใช้รูปแบบเสียงข้างมาก (Plurality System) เป็นวิธีการเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองเนื่องจากความง่ายและความสะดวกในการดำเนินการ

เมื่อระบบการเลือกตั้งถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายในการปกครองประเทศต่างๆ ในระยะต่อมา ประกอบกับระบอบการปกครองประเทศมีความซับซ้อนมากขึ้น การเลือกตั้งโดยรูปแบบเสียงข้างมาก (Plurality System) ก็เริ่มถูกมองว่าอาจไม่มีความสมบูรณ์และไม่อาจแสดงเจตนาที่แท้จริงของผู้ออกเสียงลงคะแนนได้อย่างครบถ้วน²³ จึงได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงระบบการเลือกตั้งให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยมีการเสนอแนวความคิดในเรื่องสัดส่วนของผู้ลงคะแนนเสียงเพื่อเป็นทางเลือกในการเลือกตั้งพร้อมทั้งพัฒนารูปแบบการเลือกตั้งขึ้นเพิ่มเติมอีกเป็นหลายรูปแบบ

การเลือกตั้งในประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบันมีการใช้รูปแบบการเลือกตั้งที่หลากหลายแต่รูปแบบการเลือกตั้งที่หลากหลายดังกล่าวนี้เมื่อวิเคราะห์ในรายละเอียดของการลงคะแนนและวิธีการคำนวณคะแนนเสียงแล้วสามารถแยกออกได้เป็น 3 ระบบ อันได้แก่ ระบบเสียงข้างมาก (Plurality System) ระบบสัดส่วน (Proportional Representative System) ระบบผสม (Mixed System) โดยสามารถสรุปหลักการของแต่ละระบบได้ดังนี้

2.2.1.1 ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก

ระบบเสียงข้างมากเป็นระบบการออกเสียงเลือกตั้งที่เก่าแก่ที่สุดและแพร่หลายมากที่สุดเนื่องจากความง่ายของระบบเสียงข้างมากนั่นเอง โดยหลักการพื้นฐานของระบบเสียงข้างมากแล้ว บุคคลที่ได้รับคะแนนเสียงจากผู้ลงคะแนนมากที่สุดจะได้รับเลือก อย่างไรก็ตาม แม้ว่าระบบเสียงข้างมากที่ใช้ในการเลือกตั้งของประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบันนั้นจะมีหลักการพื้นฐานที่เหมือนกันก็ตาม แต่รายละเอียดของรูปแบบและวิธีการออกเสียงและคำนวณคะแนนเสียงในแต่ละประเทศนั้นมีความแตกต่างกันซึ่งจะให้ผลที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งการคิดคะแนนระบบเสียงข้างมาก

²³ จินตพันธุ์ ทั้งสุบุตร และ วรวิทย์ แห่งพุ่ม, ระบบการเลือกตั้งของต่างประเทศ, ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, <http://www.lawreform.go.th/> หน้า 1

สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ โดยมีแนวความคิดเกี่ยวข้องกับจำนวนรอบของการออกเสียงลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งได้แก่ ระบบเสียงข้างมากสัมพัทธ์ (Relative Majority) และระบบเสียงข้างมากเด็ดขาด (Absolute Majority)

2.2.1.1.1 ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเขตละหนึ่งคน (single member constituency)

ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเขตละหนึ่งคน (single member constituency) เกิดจากแนวความคิดที่ต้องการเสนอตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้พิจารณาผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นรายบุคคล โดยพิจารณาจากคุณสมบัติเฉพาะตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนเป็นสำคัญ โดยปกติแล้วระบบการเสนอชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งคนเดียวจะมีการแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นหลายเขตเลือกตั้ง โดยแต่ละเขตเลือกตั้งมีผู้แทนราษฎรได้ 1 คนในการแบ่งเขตเลือกตั้งต้องให้มีจำนวนประชากรตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเลือกตั้งกำหนดและคำนึงถึงความเป็นธรรมทางภูมิศาสตร์ และที่สำคัญประชากรในแต่ละเขตเลือกตั้งต้องใกล้เคียงกันด้วย ซึ่งเขตเลือกตั้งโดยทั่วไปจะไม่ใช้เขตเลือกตั้งใหญ่ อาจจะใช้เขตเลือกตั้งระดับอำเภอ หรือหลายตำบลมารวมกันเป็นเขตเลือกตั้งหนึ่งก็ได้ และสำหรับการส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้งนั้น หากผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นลงสมัครในนามของพรรคการเมือง พรรคการเมืองนั้นก็ต้องส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้งได้เพียงคนเดียวในแต่ละเขตเลือกตั้ง

ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเขตละหนึ่งคน (single member constituency) จะใช้รูปแบบ First Past the Post (FPTP) หรือเรียกในอีกชื่อหนึ่งว่า Winner-Takes-All เป็นรูปแบบการเลือกตั้งที่แพร่หลายมากที่สุดและใช้อยู่ในประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศที่เคยอยู่ภายใต้อิทธิพลของอังกฤษ²⁴ โดยในการเลือกตั้งภายใต้ระบบ FPTP นั้น ผู้มีสิทธิออกเสียงจะมีสิทธิเพียงเสียงเดียวในการออกเสียงเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยผู้ที่ได้รับการคะแนนเสียงมากที่สุดจะได้เป็นผู้แทนของเขตนั้นโดยไม่คำนึงว่าผู้ที่ได้รับเลือกนั้นจะได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมดหรือผู้ที่มาใช้สิทธิออกเสียงหรือไม่

การเลือกตั้งรูปแบบ FPTP มีข้อดีที่เป็นระบบที่เข้าใจได้ง่าย ดำเนินการได้ง่าย มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่ำ และเป็นรูปแบบการเลือกตั้งที่ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่าง

²⁴ เฟิงอ่าง, หน้า 2

ผู้สมัครรับเลือกตั้งกับผู้มีสิทธิออกเสียงในเขตพื้นที่เลือกตั้ง เป็นธรรมชาติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการออกเสียงลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง กล่าวคือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเสมอภาคกัน โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 1 คน มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ 1 เสียงซึ่งเป็นไปตามหลักความเสมอภาคในการเลือกตั้งอันเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตย อีกทั้งไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งในพรรคการเมืองเดียวกัน เพราะในการลงสมัครรับเลือกตั้งหากเป็นการลงสมัครในนามพรรคการเมือง พรรคการเมืองพรรคหนึ่งจะต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เพียงคนเดียวในแต่ละเขตเลือกตั้งไม่ต้องการเสียงแข่งกันในแต่ละเขตเลือกตั้งเดียวกัน จึงไม่เป็นการทำลายระบบพรรคการเมือง

แต่อย่างไรก็ดี การเลือกรูปแบบ FPTP นั้นมีข้อเสียด้วยเช่นกัน โดยในการเลือกตั้งภายใต้รูปแบบ FPTP นั้นถูกวิจารณ์ว่าเป็นรูปแบบการเลือกตั้งที่กีดกันพรรคขนาดเล็ก ดังเช่นในกรณีของการเลือกตั้งในระดับสหพันธรัฐของแคนาดา ผู้สมัครของพรรค Progressive Conservatives ได้รับเสียงสนับสนุนถึงร้อยละ 16 ของผู้ออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมด แต่ได้รับที่นั่งในสภาเพียงร้อยละ 0.7 เท่านั้น เนื่องจากเสียงที่ได้รับนั้นกระจายไปตามพื้นที่เลือกตั้งต่าง ๆ การเลือกตั้งโดยใช้รูปแบบ FPTP ยังถูกวิจารณ์ว่ามีผลให้พรรคการเมืองที่มีพื้นฐานมาจากคนกลุ่มใหญ่อาจเพิกเฉยต่อความคิดเห็นหรือความต้องการของคนกลุ่มน้อยแม้ว่าคนกลุ่มน้อยนั้นจะมีจำนวนไม่ต่างจากคนกลุ่มใหญ่มากนักก็ตาม ข้อด้อยที่เป็นปัญหาที่ทำให้การเลือกตั้งในรูปแบบ FPTP ถูกวิจารณ์มากที่สุดนั้นเป็นปัญหาที่รู้จักในชื่อว่ากฎของ Duverger ที่เกิดจากใช้ game theory วิเคราะห์การเลือกตั้งในรูปแบบ FPTP และแสดงให้เห็นว่าการเลือกตั้งในรูปแบบ FPTP นั้นเป็นรูปแบบที่มีได้แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของผู้ออกเสียงลงคะแนนแต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากผู้ออกเสียงเลือกตั้งจะเลือกบุคคลที่ตนเห็นว่าจะเป็นผู้ชนะการเลือกตั้งและไม่เลือกบุคคลที่ตนต้องการอย่างแท้จริงเนื่องจากเกรงว่าจะเสียเสียงของตนจะเสียเปล่า หากเลือกบุคคลที่ตนต้องการแต่บุคคลดังกล่าวไม่มีโอกาสชนะการเลือกตั้ง ดังนั้น การเลือกตั้งในรูปแบบ FPTP จึงถูกมองโดยนักวิชาการว่าเป็นระบบที่ไม่เหมาะสมกับการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแต่เป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับการนำมาใช้ในการออกเสียงเพื่อปฏิเสธบุคคลหรือหลักการใด (vote against) มากกว่า²⁵

²⁵ เฟิงอ่าง, หน้า 2

นอกจากนั้นอาจทำให้มีการออกกฎหมายกำหนดเขตเลือกตั้งหรือมีการกำหนดเขตเลือกตั้งโดยฝ่ายบริหาร ทำให้ราษฎรที่เป็นสมาชิกหรือฝักใฝ่ในพรรคการเมืองหนึ่งมีเสียงข้างมากในเขตเลือกตั้งหนึ่งได้ โดยวิธีทำให้เขตเลือกตั้งคดเคี้ยวไปมาเพื่อให้พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งมีเสียงข้างมากจนเป็นผลให้ได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร จนอาจกลายเป็นพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภา²⁶

2.2.1.1.2 ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเขตละหลายคน (multi-members constituency)

ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเขตละหลายคน (multi-members constituency) เกิดจากแนวความคิดที่ต้องการเสนอตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งพิจารณาผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นรายบุคคลโดยพิจารณาจากคุณสมบัติเฉพาะตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนเป็นสำคัญเช่นเดียวกับระบบการเสนอชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งคนเดียว แต่ต่างกันในเขตเลือกตั้งหนึ่งจะมีผู้แทนราษฎรได้หลายคน ซึ่งเขตเลือกตั้งหนึ่งๆ อาจมีผู้แทนราษฎรได้ตั้งแต่ 2 คนเป็นต้นไป

ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเขตละหลายคน (multi-members constituency) มักจะใช้รูปแบบ Block Vote เป็นการเลือกตั้งเพื่อให้ได้จำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งมากกว่าหนึ่งคนในเขตพื้นที่เลือกตั้งเดียวโดยในการเลือกตั้งในรูปแบบ Block Vote นั้น ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งคนหนึ่งจะมีสิทธิออกเสียงเลือกผู้สมัครได้หลายคน การเลือกตั้งในรูปแบบ Block Vote มักใช้ในประเทศที่ระบบพรรคการเมืองยังคงไม่มีความเข้มแข็ง เช่น คุเวต ลาว ฟิลิปปินส์ มองโกเลีย ตองกา เลบานอน ปาเลสไตน์ เป็นต้น

การเลือกตั้งในรูปแบบ Block Vote นั้นมีข้อดีที่เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิออกเสียงสามารถเลือกผู้สมัครเป็นรายบุคคลได้ภายใต้การกำหนดแบ่งเขตพื้นที่เลือกตั้งทางภูมิศาสตร์ในการเลือกตั้งโดยรูปแบบ Block Vote นั้น ผู้ออกเสียงเลือกตั้งสามารถแสดงความต้องการที่แท้จริงของตนได้โดยไม่ต้องเกรงว่าจะคะแนนเสียงของตนจะเสียเปล่าหากบุคคลที่ตน

²⁶ หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513), หน้า. 388

เลือกจะไม่มีโอกาสชนะการเลือกตั้งดังเช่นในรูปแบบ FPTP²⁷ อย่างไรก็ดี การใช้รูปแบบ Block Vote ในการเลือกตั้งยังคงมีผลกระทบในด้านลบด้วยเช่นกัน ประการแรกการให้สิทธิทางการเมืองของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เท่าเทียมกัน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนราษฎรได้มากกว่าจะมีสิทธิทางการเมืองมากกว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนราษฎรได้น้อยกว่าซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคซึ่งเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตย นอกจากนี้การเปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสามารถเลือกผู้สมัครได้หลายคนจากหลายพรรคในเขตเดียวกันได้นั้นส่งผลให้เกิดการแข่งขันที่สูงมาก ทั้งการแข่งขันระหว่างพรรคและการแข่งขันภายในพรรคเพื่อเป็นตัวแทนของพรรค เนื่องจากผู้สมัครรับเลือกตั้งในพรรคการเมืองเดียวกันอาจหาเสียงในรูปแบบ “ยิงลูกโดด” ผลของการแข่งขันที่สูงในประเทศเหล่านี้จึงปรากฏในรูปของการโกงการเลือกตั้งและปัญหาความมีเสถียรภาพของพรรคการเมืองของประเทศที่ใช้ระบบเลือกตั้งแบบ Block Vote²⁸

2.2.1.2. ระบบการคิดคะแนนเสียง

สำหรับการคิดคะแนนเสียงของผู้ที่มาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเพื่อชี้ขาดว่าใครเป็นผู้ได้รับการเลือกจากประชาชนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนในสภาที่ประเทศต่างๆ ใช้กันอยู่อาจแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ ระบบเลือกตั้งตามเสียงข้างมากสัมพัทธ์ (Relative Majority System) และระบบเสียงข้างมากเด็ดขาด (Absolute Majority System)

2.2.1.2.1 ระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากสัมพัทธ์ (Relative Majority System)

ระบบเสียงข้างมากสัมพัทธ์ (Relative Majority System) เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ระบบเสียงข้างมากธรรมดา (Simple majority) หรือระบบเสียงข้างมากรอบเดียว (Scrutinajoritaire à un tour) หมายถึง ระบบการคิดคะแนนเพื่อตัดสินให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดในบรรดาผู้สมัครทุกคนเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง ตามจำนวนผู้แทนราษฎรที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเลือกตั้งกำหนดให้มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น โดยไม่คำนึงว่าจะได้คะแนนเสียงเป็นจำนวนเท่าใด หรือจะต้องได้รับคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของคะแนนเสียงทั้งหมดของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งหรือไม่ ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนสูงสุดในเขตการเลือกตั้งที่ตนลงสมัคร

²⁷ จินตพันธ์ ทั้งสุบุตร และ วราห์ แห่งฟุ่ม,ระบบการเลือกตั้งของต่างประเทศ, ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า 3

²⁸ เฟ็งอ่าง ,หน้า 3

ในกรณีที่ในเขตการเลือกตั้งนั้นมีผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งหลายคน ผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งอาจได้คะแนนเสียงไม่ถึงครึ่งหนึ่งของคะแนนเสียงทั้งหมดของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง เช่น อาจได้รับคะแนนเสียงเพียงร้อยละสามสิบของจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น ตัวอย่างของประเทศที่ใช้การเลือกตั้งในระบบนี้ ได้แก่ สหราชอาณาจักร ซึ่งมีพรรคการเมืองใหญ่ 2 พรรค คือพรรคแรงงาน (Labour) และพรรคอนุรักษนิยม (Conservative) โดยส่วนใหญ่ในทางปฏิบัติผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดมักจะได้คะแนนเสียงไม่ถึงครึ่งหนึ่งของคะแนนเสียงทั้งหมดที่เป็นบัตรดี (Les suffrage exprimes) จึงอาจทำให้มีการตั้งคำถามกันอยู่บ่อยครั้งว่าผู้ที่ได้รับเลือกตั้งมีความชอบธรรมเพียงพอหรือไม่

ระบบเสียงข้างมากสัมพัทธ์จะมีการลงคะแนนเสียงเพียงรอบเดียว ซึ่งมีข้อดีคือเป็นการเลือกตั้งที่เรียบง่าย ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย เพราะเมื่อมีการเลือกตั้งครั้งเดียวก็สามารถทราบผลของการเลือกตั้งได้ โดยไม่ต้องมีการเลือกตั้งหลายครั้ง แต่ก็มีข้อเสียในเรื่องความเป็นธรรมของคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง เพราะผู้ได้รับเลือกตั้งมักได้คะแนนเสียงไม่ถึงครึ่งหนึ่งของคะแนนเสียงทั้งหมด จึงเป็นฝ่ายข้างน้อยในเขตเลือกตั้งหากพิจารณาจากจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมด

2.2.1.2.2 ระบบเสียงข้างมากเด็ดขาด (Absolute Majority System)

ระบบเสียงข้างมากเด็ดขาด คือ ระบบการคิดคะแนนที่ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรจะต้องได้รับคะแนนเสียงเกินกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมดที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ลงไป ตัวอย่างเช่น มีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนน 1,000 คน ผู้ได้รับเลือกตั้งจะต้องได้คะแนนเสียงเกินกว่าครึ่งหนึ่ง คือ ตั้งแต่ 501 คะแนนขึ้นไป แต่ในบางกรณีจำนวนคะแนนเสียงข้างมากก็ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่นอน กล่าวคือ จำนวนคะแนนเสียงข้างมากเกินกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ลงคะแนนเสียงทั้งหมดแม้จะมีจำนวนไม่มากก็ถือว่าใช้ได้แล้ว และในกรณีที่คะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาดยังไม่ปรากฏ ต้องจัดให้มีการลงคะแนนเสียงในรอบถัดไปได้ จนกว่าคะแนนเสียงข้างมากของผู้สมัครคนใดคนหนึ่งจะเป็นเสียงข้างมากเด็ดขาด ระบบเสียงข้างมากเด็ดขาดนี้จะใช้ได้กับกรณีที่มีการแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นหลายเขตและแต่ละเขตเลือกตั้งสามารถมีผู้แทนราษฎรได้หนึ่งหนึ่งคน

การเลือกตั้งระบบเสียงข้างมากเด็ดขาด ในการเลือกตั้งระบบนี้รัฐอาจใช้เทคนิคการเลือกตั้งได้ 2 วิธีด้วยกัน วิธีแรก รัฐแบ่งเขตการเลือกตั้งออกเป็นหลายเขตขนาด

ใกล้เคียงกัน แต่ละเขตมีผู้แทนได้หนึ่งคน ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีคะแนนเสียงคนละ 2 คะแนน คะแนนเสียงที่หนึ่งเป็นคะแนนเสียงแท้ ส่วนคะแนนเสียงที่สองเป็นคะแนนเสียงสำรองซึ่งจะนำมาใช้คำนวณในกรณีที่นับคะแนนเสียงที่หนึ่งแล้ว ยังไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใด ได้คะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด คือ เกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง เราเรียกวิธีการนี้ว่า “alternative vote system” วิธีที่สอง รัฐอาจกำหนดให้มีการเลือกตั้งรอบที่สอง ในกรณีที่ไม่ปรากฏว่ามีผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดได้คะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาดในการเลือกตั้งรอบแรก การเลือกตั้งในรอบที่สองนี้ รัฐจะกำหนดให้เฉพาะผู้ที่ได้คะแนนสูงสุด 2 ลำดับแรกในการเลือกตั้งรอบแรก เป็นผู้มีสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งรอบที่สอง โดยเหตุดังกล่าวการเลือกตั้งในรอบที่สอง จะนำไปสู่การแบ่งกลุ่มและการต่อสู้ทางการเมืองเฉพาะผู้สมัครรับเลือกตั้ง 2 คนเท่านั้น ในกรณีนี้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนเสียงไม่มากพอที่จะแข่งขันได้ในรอบที่สองอาจจะหันไปสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งในรอบที่สองคนใดคนหนึ่ง และเป็นปัจจัยสำคัญในการชี้ขาดชัยชนะของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นได้ นอกจากนี้ที่กล่าวมานี้ รัฐอาจจะกำหนดให้การเลือกตั้งรอบที่สองเป็นการแข่งขันระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งมากกว่า 2 คนก็ได้ เช่น กำหนดว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดที่ได้คะแนนเสียงในรอบแรกเกินกว่าร้อยละสิบห้าของจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง ย่อมมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งรอบที่สองได้ ในกรณีนี้การเลือกตั้งในรอบที่สอง ย่อมใช้ระบบเสียงข้างมากสัมพัทธ์ ผู้ที่ได้คะแนนมากที่สุดในการเลือกตั้งรอบที่สองถือว่าเป็นผู้ชนะการเลือกตั้ง²⁹

ระบบเสียงข้างมากเด็ดขาดมีข้อดีคือ เป็นระบบที่สามารถทำให้ได้ผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งที่ตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเลือกตั้งได้มากกว่าระบบเสียงข้างมากสัมพัทธ์ เพราะผู้แทนราษฎรได้รับคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมดในเขตเลือกตั้งนั้น นอกจากนี้ยังสามารถคัดผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเสียงน้อยหรือผู้สมัครที่มีแนวโน้มจะไม่ได้รับการเลือกตั้งออกไปตั้งแต่การลงคะแนนเสียงครั้งแรก และมักจะมีการร้องขอให้ผู้สมัครที่ลงคะแนนเสียงให้ตนเองในการเลือกตั้งรอบแรกให้ทำการลงคะแนนเสียงให้ผู้สมัครอื่นในการเลือกตั้งรอบที่สองด้วย โดยเหตุดังกล่าวการเลือกตั้งในรอบที่สอง จะนำไปสู่การแบ่งกลุ่มและการต่อสู้ทางการเมืองเฉพาะผู้สมัครรับเลือกตั้งสองคนเท่านั้น ในกรณีนี้ผู้สมัครรับ

²⁹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตย”, www.lawthai.org/read/achamvorachet01.doc,

เลือกตั้งที่ได้คะแนนเสียงไม่มากพอที่จะแข่งขันได้ในรอบที่สอง อาจะหันไปสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งรอบที่สองคนใดคนหนึ่ง

ระบบเสียงข้างมากเด็ดขาดก็มีข้อเสีย กล่าวคือ ถ้าหากไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดได้คะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาดในการเลือกตั้งรอบแรก ก็จะต้องมีการเลือกตั้งเป็นรอบที่สองโดยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนสูงสุดสองคนหรือมากกว่า มาแข่งขันเลือกตั้งกันใหม่ ซึ่งทำให้หมดเปลืองค่าใช้จ่าย และอาจทำให้ราษฎรเบื่อหน่ายในการเลือกตั้งได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่ราษฎรยังไม่ซาบซึ้งในระบอบประชาธิปไตย เพราะราษฎรจะต้องมาลงเลือกตั้งซ้ำใหม่จนกว่าจะมีผู้ได้รับคะแนนเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาด ซึ่งอาจเป็นการเลือกตั้งรอบที่สอง หรือรอบที่สาม หรือกว่านั้นก็ได้³⁰

2.2.1.3 ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน

การออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งด้วยระบบสัดส่วนนั้นเป็นระบบที่ถูกรื้อแบบขึ้นเพื่อช่วยในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากซึ่งมองไม่เห็นความสำคัญของฝ่ายที่แพ้การเลือกตั้งหรือฝ่ายข้างน้อย³¹ วัตถุประสงค์ที่สำคัญของระบบสัดส่วนคือจะต้องพยายามให้ทุกพรรคการเมืองได้มีผู้แทนของตนตามสัดส่วนแห่งคะแนนเสียงที่ตนได้รับในการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นระบบที่คำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างคะแนนเสียงของแต่ละพรรคการเมืองได้รับกับจำนวนที่นั่งในสภา โดยแต่ละพรรคการเมืองจะได้รับที่นั่งในสภาอย่างเป็นสัดส่วนกับคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองนั้นได้รับจากการเลือกตั้งโดยมีหลักการในการแปลงจำนวนคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองหนึ่งได้รับจากการเลือกตั้งเป็นจำนวนที่นั่งในรัฐสภา โดยจำนวนผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจะมีความสัมพันธ์เป็นสัดส่วน (ratio) กับจำนวนผู้ออกเสียงลงคะแนนแนวความคิดของการเลือกตั้งด้วยระบบสัดส่วนนั้นคิดค้นขึ้นโดย Victor D'Hondt ชาวเบลเยียม³² ในตอนปลายของคริสต์ศตวรรษที่ 19

³⁰ หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513), หน้า 388.

³¹ ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2520), หน้า 397

³² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, "การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตย", หน้า 5

โดยเบลเยียมเป็นประเทศแรกที่น่าระบบสัดส่วนมาใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาและต่อมากลุ่มประเทศในทวีปยุโรปได้นำมาใช้ในการเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การเลือกตั้งระบบสัดส่วนนี้พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะต้องจัดทำบัญชีรายชื่อ (Party list) ผู้สมัครรับเลือกตั้งเรียงตามลำดับ พร้อมทั้งนโยบายของตนเสนอแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนพิจารณาลงคะแนนเสียงเลือกพรรคการเมืองที่ตนต้องการ เมื่อมีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแล้ว จะมีการคำนวณจำนวนที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะได้รับ ทั้งนี้ตามสัดส่วนของคะแนนเสียงที่ประชาชนออกเสียงลงคะแนนให้แก่พรรคการเมืองนั้น ๆ ในการจัดการเลือกตั้งในระบบสัดส่วนนี้รัฐอาจกำหนดให้พรรคการเมืองจัดทำบัญชีรายชื่อเพียงบัญชีเดียว ทั้งนี้ โดยใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง หรืออาจกำหนดให้มีเขตเลือกตั้งหลายเขตตามเขตมณฑล เขตมลรัฐ หรือเขตภาค เป็นต้น และให้พรรคการเมืองทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งตามจำนวนเขตเลือกตั้งที่กำหนดก็ได้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนนี้จะใช้ได้กับกรณีที่เขตเลือกตั้งหนึ่งมีผู้แทนราษฎรได้หลายคนและต้องเสนอรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งในรูปของบัญชีรายชื่อ (Party list) เท่านั้น

2.2.1.4 ระบบการเลือกตั้งแบบผสม

ระบบการออกเสียงเลือกตั้งแบบผสมนั้นเป็นระบบที่เกิดจากความพยายามในผสมผสานส่วนดีของระบบเสียงข้างมากกับระบบสัดส่วนเข้าด้วยกัน ภายใต้ระบบผสมนั้น การเลือกตั้งจะใช้ทั้งระบบเสียงข้างมากและระบบสัดส่วน โดยเสียงที่ได้ออกไปนั้นจะถูกนำไปคำนวณทั้งตามระบบเสียงข้างมากและระบบสัดส่วนไปพร้อม ๆ กัน ในปัจจุบันการเลือกตั้งที่ใช้ระบบผสมจะปรากฏอยู่ 2 รูปแบบ คือ รูปแบบ Mixed Member Proportional (MMP) และรูปแบบ Parallel System

2.2.1.4.1 รูปแบบ Mixed Member Proportional (MMP)

ภายใต้รูปแบบ Mixed Member Proportional นั้น การเลือกตั้งผู้แทนของพื้นที่จะใช้รูปแบบ FPTP แต่ในขณะเดียวกันนั้นพรรคการเมืองจะมีการส่งบัญชีรายชื่อผู้แทนของพรรคด้วย ผู้มีสิทธิเลือกตั้งอาจเลือกทั้งผู้แทนของพื้นที่และพรรคการเมืองหรือผู้แทนของพื้นที่อย่างเดียวก็ได้ แต่คะแนนเสียงดังกล่าวจะถูกนำไปคำนวณจำนวนผู้แทนของพรรคการเมืองนั้นด้วย ตัวอย่างเช่น พรรค ก. ในการเลือกตั้งด้วยระบบ FPTP ได้รับคะแนนเสียงทั้งหมด 10% แต่ไม่มีผู้แทนในสังกัดพรรคที่ได้รับเลือกเป็นผู้แทนของพื้นที่เลย พรรค ก. จะได้รับการจัดสรรจำนวนผู้แทน

ตามบัญชีรายชื่อตามสัดส่วนคะแนนเสียง 10% ที่ได้รับตามลำดับที่ระบุไว้ในบัญชีรายชื่อผู้แทนของพรรค ทั้งนี้ เพื่อเป็นการชดเชยความไม่ได้สัดส่วน (disproportional) ระหว่างคะแนนเสียงที่พรรคได้รับกับจำนวนผู้แทนในสังกัดพรรคการเมืองอันเป็นปัญหาของการเลือกตั้งด้วยรูปแบบ FPTP

การเลือกตั้งโดยใช้รูปแบบ Mixed Member Proportional มีจุดเด่นในการสร้างความสมดุลระหว่างความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนกับพื้นที่กับการเปิดโอกาสให้คนกลุ่มต่าง ๆ ได้รับการเลือกตั้ง อีกทั้งการเลือกตั้งโดยใช้รูปแบบ Mixed Member Proportional มิได้มีความซับซ้อน อย่างไรก็ตามการเลือกตั้งในรูปแบบ Mixed Member Proportional ยังคงถูกวิจารณ์ด้วยว่าเป็นรูปแบบที่มีผลให้พรรคให้ความสำคัญต่อคะแนนของพรรคมากเกินไปและจนในบางกรณียังคงก่อให้เกิดปัญหาความแตกแยกภายในพรรคระหว่างผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งในพื้นที่กับผู้แทนที่มาจากระบบสัดส่วน³³

2.2.1.4.2 รูปแบบ Parallel System

การเลือกตั้งรูปแบบ Parallel System เป็นการนำลักษณะเฉพาะบางอย่างของระบบสัดส่วนและระบบเสียงข้างมากมาผสมผสานกันเช่นเดียวกับรูปแบบ Mixed Member Proportional ภายใต้การเลือกตั้งในรูปแบบนี้ ผู้มีสิทธิออกเสียงแต่ละรายอาจได้รับบัตรลงคะแนนใบเดียวหรืออาจได้รับบัตรลงคะแนนแยกสองใบเพื่อใช้ลงคะแนนให้ทั้งผู้แทนพื้นที่และผู้แทนของพรรคเช่นเดียวกับการเลือกตั้งในรูปแบบ Mixed Member Proportional ก็ได้ แต่ทั้งนี้การเลือกตั้งในรูปแบบ Parallel System จะแตกต่างกับการเลือกตั้งในระบบ Mixed Member Proportional ตรงที่ระบบ Parallel System นั้นจะไม่มีชดเชยความไม่ได้สัดส่วนของจำนวนผู้แทนในสังกัดพรรคกับคะแนนเสียงที่พรรคได้รับแต่อย่างใด แต่ในระบบ Parallel System นั้นจะมีการกำหนดสัดส่วนผู้แทนในบัญชีรายชื่อของพรรคกับผู้แทนพื้นที่ไว้เป็นสัดส่วนที่ตายตัว เช่น 50:50 ในกรณีของรัสเซีย หรือ 60:40 ในกรณีของญี่ปุ่น เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหาการให้ความสำคัญต่อคะแนนของพรรคมากเกินไปดังเช่นการเลือกตั้งในรูปแบบ Mixed Member Proportional

³³ เฟิงอ่าง, หน้า 7-8

ในทางทฤษฎีนั้น การเลือกตั้งด้วยรูปแบบ Parallel System เป็นรูปแบบที่สร้างความเข้มแข็งให้พรรคมากกว่ารูปแบบ Mixed Member Proportional เนื่องจากคะแนนที่พรรคได้รับและคะแนนที่ผู้แทนของพื้นที่ที่ได้รับต่างมีความสำคัญเสมอกันโดยยังคงรักษาจุดเด่นของระบบสัดส่วนที่เปิดโอกาสให้คนกลุ่มน้อยได้รับเลือกตั้งไว้ได้อีกด้วย แต่อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งรูปแบบ Parallel System ยังคงมีข้อเสียเช่นเดียวกับระบบ Mixed Member Proportional ในด้านความซับซ้อนและความสับสนในการดำเนินการเลือกตั้ง

2.2.3 ระบบการเลือกตั้งในประเทศไทย

ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ประชาชนชาวไทยได้มีโอกาสเลือกตั้งผู้แทนราษฎรครั้งแรกของประเทศ เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2476 จนถึงก่อนการปฏิรูปการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540 ประเทศไทยเคยใช้ระบบเลือกตั้งหลายรูปแบบและได้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วหลายครั้ง ซึ่งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งนั้นได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายฉบับ

การเลือกตั้งในประเทศไทยไม่ได้มีการดำเนินการมาอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตามวาระที่กำหนดในรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ทั้งนี้เนื่องจากได้มีกลุ่มทหารได้ทำการรัฐประหารและยึดอำนาจจากรัฐบาลด้วยกำลังอาวุธอยู่บ่อยครั้ง โดยแต่ละครั้งก็จะประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนราษฎรก็จะถูกยกเลิกไปโดยอัตโนมัติ ในขณะเดียวกัน คณะรัฐประหารก็จะร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่

ในระยะแรกของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ไม่ได้มีการบัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับระบบเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด แต่จะกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในรัฐธรรมนูญจะบัญญัติเพียงหลักการทั่ว ๆ ไปของการเลือกตั้งเท่านั้น ในเวลาต่อมารัฐธรรมนูญก็ได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรายละเอียดเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ไม่ว่าจะเป็นจำนวนผู้แทนราษฎร คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้ง วิธีการเลือกตั้ง สิทธิและวิธีการในการออก

เสียงลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รวมทั้งระบบเลือกตั้ง ก็ได้นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นกัน

การเลือกตั้งทั่วไปนับตั้งแต่ พุทธศักราช 2475 ถึง 2539 มีทั้งการเลือกตั้งโดยตรง และการเลือกตั้งโดยอ้อม ระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของไทยนั้นใช้ระบบเสียงข้างมากสัมพัทธ์ (Relative Majority) มาโดยตลอด แต่จะแตกต่างกันเพียงการกำหนดเขตเลือกตั้งซึ่งจะสัมพันธ์กับจำนวนผู้แทนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งเท่านั้น โดยจำนวนผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ มักจะไม่มีกำหนดไว้ตายตัว แต่จะกำหนดเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคนไว้ แต่ในบางกรณีก็มีการกำหนดจำนวนผู้แทนราษฎรไว้ตายตัว ซึ่งระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของไทยในอดีตนั้นมีทั้งกรณีที่เขตเลือกตั้งหนึ่งมีผู้แทนราษฎรได้หนึ่งคน หรือที่เรียกว่า “การเลือกตั้งแบบแบ่งเขต” กรณีที่เขตเลือกตั้งหนึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้หลายคนโดยใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง หรือที่เรียกว่า “การเลือกตั้งแบบรวมเขต” และมีทั้งกรณีที่เป็นแบบผสมระหว่างเขตละหนึ่งคนและเขตละหลายคน (เขตละไม่เกิน 3 คน) ซึ่งแต่ละเขตเลือกตั้งอาจมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เขตละ 3 คน 2 คน หรือ 1 คน ตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น หรือที่เรียกว่า “การเลือกตั้งแบบผสมระหว่างแบ่งเขตและรวมเขต” ซึ่งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละครั้งมีระบบเลือกตั้งที่แตกต่างกันไป โดยนับตั้งแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองในพุทธศักราช 2475 จนถึงก่อนพุทธศักราช 2540 ประเทศไทยเคยใช้ระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 3 รูปแบบ คือ ระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากสัมพัทธ์เขตละหนึ่งคน ระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากสัมพัทธ์เขตละหลายคน และระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากสัมพัทธ์แบบผสมระหว่างเขตละหนึ่งคนกับเขตละหลายคน (เขตละไม่เกิน 3 คน)

ผลจากการเลือกตั้งดังกล่าวมีปัญหาหลายประการ กล่าวคือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ใช้ระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากสัมพัทธ์ ไม่ว่าจะเป็นเขตละหนึ่งคน เขตละหลายคน หรือแบบผสมระหว่างเขตละหนึ่งคนและเขตละหลายคน (เขตละไม่เกิน 3 คน) ก็ตามคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เลือกผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งเท่านั้นที่จะนำมาใช้ในการคำนวณผู้แทนราษฎร ส่วนคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ไม่ได้รับการเลือกตั้งหรือที่แพ้การเลือกตั้งไม่ได้นำมาคำนวณ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้ว ผู้ที่ชนะการเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งมักจะได้คะแนนเสียงไม่มากนักและไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมดของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งถือว่าเป็นคะแนนเสียงส่วนน้อยในแต่ละเขตเลือกตั้ง และเมื่อ

นำคะแนนเสียงของผู้แพ้การเลือกตั้งมารวมกันทั่วประเทศแล้ว มักจะมีคะแนนเสียงมากกว่าคะแนนเสียงที่ชนะการเลือกตั้ง ทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมในการเลือกตั้งเกิดขึ้น และยังทำให้เกิดปัญหาการทุจริตการเลือกตั้งโดยการซื้อเสียงกันอย่างกว้างขวาง

นอกจากนั้น ปัญหาความไร้เสถียรภาพของรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากหลายพรรคการเมือง การจัดตั้งรัฐบาลจึงเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็แข่งขันกันเป็นรัฐมนตรี มีระบบโควตาและกลุ่มในพรรคการเมือง จึงเป็นเหตุให้ในการบริหารประเทศจึงเป็นไปอย่างไร้เสถียรภาพ ไม่มีประสิทธิภาพ และนายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นผู้นำรัฐบาลก็ตกอยู่ภายใต้ความกดดันของพรรคตนเองและพรรคร่วมรัฐบาล จึงไม่อาจแสดงภาวะผู้นำในการบริหารประเทศและแก้ปัญหาของประชาชนได้

จากข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว จึงมีแนวความคิดที่จะปฏิรูปการเมือง รวมทั้งปฏิรูประบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าว รวมทั้งให้เป็นระบบเลือกตั้งที่มีความบริสุทธิ์ ยุติธรรม และมีองค์กรกลางมาตรวจสอบกระบวนการเลือกตั้ง จึงเป็นเกิดระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ขึ้น โดยได้มีการนำเอาระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนเข้ามาผสมกับระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก โดยมุ่งหวังที่จะให้ประชาชนมีโอกาสเลือกผู้แทนที่ดีมีคุณภาพ และเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถแต่ไม่ต้องการหรือไม่สันทัดในการหาเสียงหรือลงพื้นที่ในเขตเลือกตั้ง สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งในแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองได้ โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 รูปแบบ รูปแบบแรก ได้แก่ การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เขตละหนึ่งคน จำนวนสมาชิก 400 คน รูปแบบที่สอง ได้แก่ การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ หรือที่รู้จักกันในภาษาอังกฤษว่า Party List จำนวนสมาชิก 100 คน รวมจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น 500 คน

เจตนารมณ์ของสภาร่างรัฐธรรมนูญในการออกแบบระบบเลือกตั้งดังกล่าว เพราะต้องการแยกแยะบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสองประเภทนี้ให้แตกต่างกัน ในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทำหน้าที่เป็นผู้แทนราษฎรดูแลทุกข์สุขของราษฎร และผลักดันการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรในเขตเลือกตั้งของตน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบบัญชีรายชื่อทำหน้าที่เป็นผู้แทนในระดับประเทศ

ระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ไปจากเดิมหลายประการ โดยได้นำเอาระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนมาใช้ผสมกับระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากสัมพัทธ์เขตละหนึ่งคน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้นแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองได้มีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรตามสัดส่วนแห่งคะแนนเสียงที่ได้รับ และระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากสัมพัทธ์เขตละหนึ่งคนจะสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดจากระบบเลือกตั้งแบบเดิมที่ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคระหว่างผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ตาม ระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวก็ยังคงเป็นระบบเลือกตั้งที่มีปัญหาในทางหลักการอยู่บ้าง ซึ่งในทางปฏิบัติเมื่อใช้บังคับไปแล้วส่งผลให้พรรคการเมืองขนาดเล็กไม่สามารถมีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรได้

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปจากเดิมหลายประการ โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์เพื่อจะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นระบบเลือกตั้งที่เอื้อประโยชน์ให้กับพรรคการเมืองขนาดใหญ่ โดยที่พรรคการเมืองขนาดเล็กเสียเปรียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมด 480 คน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 400 คน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วนจำนวน 80 คน ซึ่งเป็นระบบเลือกตั้งแบบผสมระหว่างระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากสัมพัทธ์และระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วน โดยแต่ละระบบไม่ได้มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในแง่ของการชดเชยที่นั่งให้แก่กัน ซึ่งเป็นแบบเดียวกับระบบเลือกตั้งแบบผสมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงจากระบบเลือกตั้งเดิมที่กำหนดให้เขตเลือกตั้งหนึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้หนึ่งคน ซึ่งเป็นเขตเลือกตั้งที่มีขนาดเล็ก มาเป็นการกำหนดให้เขตเลือกตั้งมีขนาดใหญ่ขึ้น โดยที่เขตเลือกตั้งหนึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้หลายคน แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินสามคน

เจตนารมณ์ของสภาร่างรัฐธรรมนูญในการกำหนดระบบการเลือกตั้งให้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สำหรับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจากเขตละหนึ่งคนเพราะปัญหาการใช้สิทธิพลและความรุนแรงในการหาเสียงส่งผลทำให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มีเงินทุนมากกว่าได้เปรียบพรรคการเมืองขนาดเล็กมากขึ้น ดังนั้น

การกำหนดให้เขตเลือกตั้งใหญ่ขึ้นและเขตหนึ่งมี ส.ส. ได้หลายคนจะทำให้การซื้อเสียงจะกระทำได้อย่างยิ่งยั้ง

สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นี้ มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดเขตเลือกตั้งจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นระบบบัญชีรายชื่อ โดยใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง มาเป็นระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วน โดยแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 8 กลุ่มจังหวัด แต่ละกลุ่มจังหวัดมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มละ 10 คน โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระจุกตัวของผู้แทนราษฎรแต่ในส่วนกลาง ทั้งนี้เพื่อให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากทั่วประเทศ โดยกระจายไปตามกลุ่มจังหวัดต่าง ๆ³⁴

2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับการเลือกตั้ง

ดังที่กล่าวมาในตอนต้นว่าพรรคการเมืองทุกพรรคมีเป้าหมายอย่างเดียวกันคือ เป็นรัฐบาลหรือควบคุมการบริหารงานหรือนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น การคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งจึงเป็นสิ่งที่ทำให้บรรลุดูจดมุ่งหมายอันเป็นเจตนารมณ์ของบุคคลที่เข้าร่วมเป็นกลุ่มทางการเมือง

เมื่อพรรคการเมืองที่มีหน้าที่คัดเลือกบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้ง เพราะการเลือกตั้งเป็นวิธีการที่ทำให้พรรคการเมืองสามารถบรรลุเป้าหมายของการเข้าเป็นรัฐบาลหรือควบคุมการบริหารประเทศได้ การคัดสรรบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้งนั้นนับได้ว่ามีความสำคัญมากเพราะเป็นการสรรหาหรือการเลือกสรรทางการเมืองด้วยเหตุที่ผู้ที่จะมาเป็นตัวแทนหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองนั้นมีบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบที่สูงเป็นอย่างมาก ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องมีการเลือกสรรหรือสรรหาบุคคลที่จะมาเป็นตัวแทนซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนและตัวแทนของพรรคการเมืองโดยการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งอย่างเหมาะสมและรัดกุม แต่ทั้งนี้ขึ้นตอนที่สำคัญขึ้นตอนหนึ่งในการเลือกสรรทางการเมืองหรือโดยเฉพาะใน

³⁴ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 29/2550 (เป็นพิเศษ) วันพฤหัสบดีที่ 21 มิถุนายน 2550 และ ครั้งที่ 31/2550 (เป็นพิเศษ) วันเสาร์ที่ 23 มิถุนายน 2550

กระบวนการเลือกสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญคือ ขั้นตอนในการตัดสินใจ อันเป็นขั้นตอนที่คณะกรรมการในการเลือกสรรจะต้องทำการตัดสินใจเลือกบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยตัดทอนบุคคลอื่นตัดทิ้งไป ทั้งนี้คณะกรรมการเลือกสรรจึงจำเป็นที่จะต้องมีการกระบวนการในการตัดสินใจที่ถูกต้องและเหมาะสม เพื่อผลสำเร็จที่จะมีต่อพรรคการเมืองของตน

การลงสมัครรับเลือกตั้งในประเทศไทย กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ดังนั้น ผู้มีอำนาจในการคัดสรรบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้งจึงเป็นหน้าที่หลักของพรรคการเมือง โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 10 (11)* กำหนดให้พรรคการเมืองต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกสมาชิกเพื่อส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบสัดส่วนไว้ในข้อบังคับของพรรคการเมือง ซึ่งไม่ได้กำหนดรายละเอียดในการคัดเลือกบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้งลงไปอย่างชัดเจนว่าเพียงใด ดังนั้นแต่ละพรรคการเมืองจึงมีข้อบังคับภายในพรรคสำหรับการคัดเลือกสมาชิกของตน ซึ่งพรรคการเมืองส่วนใหญ่ยังคงมีแนวโน้มในการกำหนดให้อำนาจในการคัดเลือกผู้สมัครของพรรคอยู่ที่คณะผู้บริหารพรรคหรือคณะกรรมการบริหารพรรค

ในความเป็นจริงบรรดาผู้มีอำนาจของแต่ละพรรคการเมืองมักเป็นผู้กำหนดแนวทางคัดเลือกบุคคลลงสมัครทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ของตน การคัดสรรสมาชิกพรรคเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งนอกจากพรรคการเมืองจะใช้วิธีการทุกรูปแบบเพื่อชัยชนะแล้ว พรรคการเมืองยังคำนึงถึงผลการเลือกตั้งมากกว่าคุณสมบัติของตัวบุคคลผู้ลงสมัครอีกด้วย โดยจะพิจารณาองค์ประกอบอื่นๆ ที่ให้ความสำคัญกว่าความรู้ ความสามารถของบุคคล ได้แก่ ความเข้มแข็งของพรรคการเมือง คู่แข่ง กระแสของการเมือง อิทธิพลของสื่อ ความโดดเด่นของตัวผู้สมัครของพรรคคู่แข่ง ซึ่งปัจจัยดังกล่าวมีผลต่อการตัดสินใจของคณะผู้บริหารพรรคการเมืองในการแก้เกมการเมืองของพรรคการเมืองคู่แข่ง โดยไม่ต้องคำนึงถึงองค์ประกอบอื่นภายในพรรคการเมือง เช่น ความเห็นส่วนใหญ่ของสมาชิกพรรค ความรู้ ความสามารถของสมาชิกพรรคที่แสดงความประสงค์ที่จะลงสมัครรับเลือกตั้ง

* มาตรา 10 ข้อบังคับพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และอย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้

(11) หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกสมาชิกเพื่อส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบสัดส่วน

การดำเนินกิจการพรรคการเมืองกับสาขาพรรคการเมืองนั้น ในส่วนการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่มีบรรทัดฐานที่แน่นอน ปัญหาที่สำคัญคือ สมาชิกพรรคการเมืองที่อยู่ในสาขาต่างจังหวัดหรือที่เรียกว่าส่วนล่าง มักจะได้รับการเสนอตัวลงสมัครรับเลือกตั้งน้อยมาก เนื่องจากการคัดสรรสมาชิกในต่างจังหวัดนั้น พรรคการเมืองในส่วนบนได้แก่คณะกรรมการบริหารพรรคที่มีอำนาจสูงสุดในการคัดเลือกต้องให้ความเห็นชอบเสียก่อน ซึ่งรวมถึงการคัดสรรสมาชิกในส่วนที่เป็นสาขาพรรคด้วย ทำให้อำนาจการตัดสินใจทั้งหมดตกอยู่กับคณะกรรมการบริหารพรรคซึ่งอยู่ส่วนกลางทั้งหมด จึงทำให้เกิดปัญหาการขัดแย้งกันของผู้บริหารพรรคในระบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งของแต่ละพรรค อำนาจการต่อรองของนายทุนพรรคการเมืองที่มีอิทธิพลในการเข้ามามีอำนาจต่อรองภายในพรรคการเมือง ผู้มีอิทธิพลต่อพรรคการเมือง เช่น ประธานที่ปรึกษาพรรค หรือบุคคลภายนอกที่มีระดับทางสังคมสูง นอกจากนั้น ระบบการเงินภายในพรรคก็เป็นปัจจัยสำคัญ เนื่องจากการเลือกตั้งแต่ละครั้งมีความจำเป็นในการใช้เงินเป็นจำนวนมาก ดังนั้น นอกจากคณะกรรมการบริหารพรรคแล้วกลุ่มพลังภายในพรรคการเมืองดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงเป็นส่วนสำคัญในการคัดสรรบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้ง³⁵

การที่พรรคการเมืองไทยใช้กระบวนการในการคัดสรรบุคคลดังกล่าวโดยไม่ได้คำนึงถึงหลักการเป็นตัวแทนของประชาชน เนื่องจากพรรคการเมืองในประเทศไทยส่วนใหญ่มีลักษณะจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะกิจโดยไม่ได้มีอุดมการณ์เพื่อสาธารณะที่แท้จริง ดังนั้น การควบคุมทุกระบบภายในพรรคการเมืองจึงอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้บริหารพรรคการเมือง หรืออาจกล่าวได้ว่าการควบคุมระบบภายในพรรคการเมืองอยู่ภายใต้คณะบุคคลผู้ทรงอำนาจในการจัดตั้งพรรคการเมือง เพราะเป้าหมายทางการเมืองของผู้บริหารพรรคอยู่ที่การได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งเพื่อเข้าเป็นรัฐบาลในการบริหารประเทศ ทำให้การคัดเลือกสมาชิกพรรคจึงตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้บริหารพรรคโดยตรง

³⁵ อมรินทร์ ไชยสะอาด, การคัดเลือกสมาชิกพรรคการเมืองเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2549 หน้า 138

2.4 ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองและการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส.

เนื่องจากทฤษฎีที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ของ Rousseau ประชาชนแต่ละคนมีสิทธิที่จะเลือกผู้ปกครองได้เอง การมอบอำนาจของประชาชนให้ผู้แทนนั้นจึงเป็นการมอบอำนาจในลักษณะที่ผู้แทนต้องอยู่ภายใต้อาณัติของประชาชนผู้เลือกตั้ง การทำหน้าที่ของผู้แทนต้องเป็นไปตามที่ประชาชนต้องการ ผู้แทนจึงมีฐานะเป็นผู้แทนของประชาชนที่เลือกตนมา แต่ปัญหาคือผู้แทนย่อมต้องฟังประชาชนและฟังพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ในขณะที่ประชาชนไม่มีอะไรจะบังคับผู้แทนให้สนใจตนได้ ในทางปฏิบัติผู้แทนจึงไม่อาจทำหน้าที่เพื่อประชาชนได้ ในระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนจึงต้องมีหลักการพื้นฐานประการหนึ่งคือหลักการไม่อยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทนปวงชน (Free Mandate)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรกของไทยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 20 ว่า “สมาชิกสภาผู้แทนย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวสยามมิได้แทนแต่เฉพาะผู้ที่เลือกตนขึ้นมา...” อันเป็นที่เห็นได้ชัดว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนของประชาชนทุกคนที่เป็นพลเมืองของประเทศไทย แม้ว่าในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาจะตัดข้อความดังกล่าวทิ้งเหลือเพียง “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย” ซึ่งทำให้เกิดความสับสนในหมู่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนที่มักจะเข้าใจว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนและต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของคนในเขตเลือกตั้งมากกว่าจะปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนทั้งประเทศ แต่ความเป็นผู้แทนนั้นยังเป็นผู้แทนของคนทั้งประเทศอยู่ ไม่ว่าจะเป็นผู้หญิงหรือผู้ชาย เด็กหรือผู้ใหญ่ มีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่มีสิทธิเลือกตั้ง เพราะอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทุกคน ไม่ว่าจะเป็นสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ โดยสรุปแล้ว ผู้แทนต้องเป็นผู้แทนปวงชนคนทั้งประเทศ ไม่ว่าจะผู้แทนจะมาจากระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหรือแบบบัญชีรายชื่อ ก็ต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนคนทั้งหมด

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่าง ส.ส. กับพรรคการเมืองในประเทศไทย จึงเริ่มตั้งแต่การคัดเลือกบุคคลเพื่อสมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ของพรรคการเมืองไทย เมื่อผู้สมัครได้รับเลือกตั้ง พรรคการเมืองก็เข้ามามีบทบาทในการทำหน้าที่ของ ส.ส. ที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้น ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยกำหนดให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง* ไม่เพียงแต่กำหนดให้ต้องสังกัด

* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 101 (3)

พรรคเท่านั้นแต่พรรคการเมืองยังสามารถมีมติให้สมาชิกพ้นสมาชิกภาพได้ในกรณีที่กระทำการขัดกับข้อบังคับพรรค แม้มาตรา 162** พรรคสองแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะกำหนดให้ ส.ส. มีอิสระจากมติพรรคการเมืองก็ตาม แต่หลักประกันความเป็นอิสระในการตัดสินใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 162 พรรคสองนี้ อาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้เพราะเมื่อ ส.ส. ตั้งกระทู้ถาม อภิปราย และลงมติไม่ไว้วางใจโดยไม่ฟังมติพรรคการเมืองนั้น พรรคการเมืองอาจไม่ส่งลงสมัครรับเลือกตั้งในคราวต่อไปได้ ทำให้บทบาทญัตตินี้เป็นเพียงการกำหนดสถานะทางกฎหมายของ ส.ส. เท่านั้นในทางปฏิบัติไม่อาจใช้ได้จริง ในทางปฏิบัติ นั้น เมื่อ ส.ส. ยังต้องลงสมัครในนามพรรคเมื่อลงสมัครก็จะได้เงินสนับสนุนจากพรรคเพื่อใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งและที่สำคัญหัวหน้าพรรคต้องไปช่วยรณรงค์หาเสียงให้ลูกพรรค จึงเป็นระบบอุปถัมภ์ซึ่งกันและกัน การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ ส.ส. เป็นอิสระจากมติพรรคในความเป็นจริงจะปฏิบัติได้อย่างไร เพียงแค่หัวหน้าพรรคขอรับรองให้ ส.ส. ลงมติไปในทิศทางเดียวกัน ส.ส. ก็พร้อมให้ความร่วมมืออยู่³⁶

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

** มาตรา 162 พรรคสอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระจากมติพรรคการเมืองในการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ

³⁶ บุญเลิศ ช้างใหญ่. “โครงสร้างเมืองตาม รธน. 50 ไว้ประสิทธิภาพ - เสถียรภาพ,” (ออนไลน์). 3 สิงหาคม 2553 แหล่งที่มา : <http://www.matichon.co.th/matichon>

บทที่ 3

สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง (Right to be Candidate)

3.1 พัฒนาการและแนวคิดพื้นฐาน

สิทธิเป็นข้อความจากฐานทางกฎหมายหรือเป็นข้อความพื้นฐาน (Basic concept) ของกฎหมาย³⁷ เพราะกฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดสิทธิและหน้าที่แก่บุคคลในลักษณะทั่วไป ความหมายของคำว่า “สิทธิ” (Rights) มีหลากหลายแนวความคิดและมีมุมมองที่แตกต่างกันออกไป ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย อธิบายคำว่าสิทธิไว้ทั้งในแง่ของเนื้อหาและแง่ของจุดประสงค์ กล่าวคือ หากสิทธิเป็นอำนาจที่กฎหมายให้อันที่จะมีเจตจำนงของตนเองนั้นเป็นการมองในแง่ของเนื้อหา สำหรับการถือว่าสิทธิคือประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองเป็นการมองในแง่จุดประสงค์ของสิทธิ อาจสรุปได้ว่าสิทธิ คือ ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ หมายถึงเป็นประโยชน์ที่กฎหมายรับรองว่ามีอยู่และเป็นประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองมิให้มีการละเมิดสิทธิ รวมทั้งบังคับให้เป็นไปตามสิทธิในกรณีที่เป็นการละเมิดด้วย³⁸ การให้ความหมายดังกล่าวเป็นการมองสิทธินั้นเป็นสิทธิตามกฎหมาย คือ อำนาจหรือประโยชน์ซึ่งทางบ้านเมืองให้คำมั่นสัญญาโดยกำหนดเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร หรือกฎหมายจารีตประเพณีว่าจะจัดการดูแลให้เกิดมีขึ้นแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดอย่างเต็มภาคภูมิเพื่อสมฐานะของผู้ทรงสิทธิหรือผู้เป็นเจ้าของสิทธิ³⁹

3.1.1. พัฒนาการของการคุ้มครองสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง

3.1.1.1 สิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชน มีกำเนิดที่มาจาก “สิทธิตามธรรมชาติ” ซึ่งถือว่ามนุษย์ทั้งหลายเกิดมาเท่าเทียมกัน มนุษย์มีสิทธิบางประการที่ติดตัวมนุษย์มาแต่กำเนิดจนกระทั่งตาย ซึ่งสิทธิดังกล่าว ได้แก่ สิทธิในชีวิต เสรีภาพในร่างกาย และความเสมอภาค ซึ่งเป็นสิทธิที่เป็น

³⁷ K. Larenz, Allgemeiner Teil des deutschen Buergerlichen Rechts 6-Auflage, 1983 อ้างใน สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง – หลักทั่วไป ความรู้กฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, พ.ศ. 2547), หน้า. 131

³⁸ หยุต แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2530), หน้า 205-206

³⁹ นพนิติ สุริยะ, สิทธิมนุษยชน (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, พ.ศ. 2537), หน้า 18

คุณลักษณะประจำตัวมนุษย์ และไม่อาจพรากไปจากราษฎรได้ ไม่สามารถโอนให้แก่กันได้และใครจะล่วงละเมิดมิได้ สิทธิมนุษยชนมีที่มาจากแนวความคิดในเรื่อง “กฎหมายธรรมชาติ” ซึ่งมีความมุ่งหมายเพื่อจำกัดอำนาจของรัฐหรือผู้มีอำนาจปกครอง ไม่ให้รัฐหรือผู้มีอำนาจปกครองล่วงล้ำเข้าไปใช้อำนาจปกครองในอาณาเขตที่สงวนไว้นี้ ซึ่งถือว่าเป็น “แดนแห่งเสรีภาพ” (Sphere of Individual Liberty) โดยภายในแดนแห่งเสรีภาพของตนนี้ แต่ละคนจะคิดหรือกระทำการได้ โดยอิสระปลอดจากการแทรกแซงตามอำเภอใจของผู้อื่นโดยเฉพาะผู้ใช้อำนาจรัฐ⁴⁰

3.1.1.2 สิทธิทางการเมือง

เมื่อพิจารณาการจำแนกประเภทของสิทธิและเสรีภาพ ก็อาจจะจำแนกสิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ออกได้เป็น 2 ประเภท คือ สิทธิมนุษยชนกับสิทธิของพลเมือง สิทธิมนุษยชนนั้นเป็นสิทธิและเสรีภาพซึ่งกำหนดให้แก่บุคคลโดยไม่มีข้อจำกัดในทางลักษณะตัวบุคคล กล่าวคือเป็นสิทธิและเสรีภาพที่บุคคลทุกคนเป็นผู้ทรงสิทธิ สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้จึงเป็นสิทธิที่ผูกพันอยู่กับความเป็นมนุษย์เป็นสิทธิที่ติดตัวมนุษย์ ซึ่งโดยหลักแล้ว สิทธิประเภทนี้มิได้เกิดขึ้นจากการที่รัฐบัญญัติกฎหมายให้สิทธิแก่บุคคลหากแต่เป็นการที่กฎหมายของรัฐได้รับรองสิทธิที่ติดตัวมนุษย์ไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย⁴¹

สำหรับสิทธิพลเมืองเป็นสิทธิและเสรีภาพที่บุคคลซึ่งเป็นพลเมืองของรัฐนั้นๆ เท่านั้นจึงจะเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว ซึ่งโดยส่วนใหญ่สิทธิและเสรีภาพที่เป็นของพลเมืองของรัฐนั้นๆ มักจะเป็นสิทธิและเสรีภาพเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองสิทธิในการตั้งพรรคการเมือง หรือสิทธิในการรับราชการหรือสิทธิในการเข้าไปเป็นสมาชิกขององค์กรของรัฐอื่นๆ⁴² ซึ่งโดยทั่วไปแล้วเป็นที่ยอมรับกันว่า ผู้ที่จะทรงสิทธิของพลเมืองหรือสิทธิทางการเมืองได้ ต้องเป็นผู้มีสัญชาติของรัฐนั้นเท่านั้น ยิ่งกว่านั้น คนสัญชาติของรัฐเองก็เชื่อว่าจะมีสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองบางประการไปหมดทุกคน กล่าวคือ เฉพาะแต่บุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะ

⁴⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, พ.ศ. 2543), หน้า 13-14

⁴¹ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552), หน้า 61

⁴² เฟิงอ่าง , หน้า 61

ต้องห้ามบางประการเท่านั้นจึงจะมีสิทธิเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้ง คนสัญชาติของรัฐที่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่ง ห้ามสิทธิดังที่ได้กล่าวไว้

สิทธิพลเมือง (Civil Rights) คือ สิทธิในอันที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ หรืออีกนัยหนึ่ง คือ บรรดาสิทธิเสรีภาพทางการเมือง จึงถือเป็นสิทธิเสรีภาพที่กฎหมายบ้านเมืองเป็นผู้กำหนดให้ซึ่งจะแตกต่างจากสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ติดตัวมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่กำเนิดเป็นสิทธิตามธรรมชาติที่แปรเปลี่ยนมาเป็นสิทธิเสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้เป็นลายลักษณ์อักษรโดยกฎหมายบ้านเมือง ส่วนสิทธิพลเมืองเป็นสิทธิเสรีภาพที่ผู้กำหนดโดยกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง เป็นสิทธิสำคัญในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในสังคม ดังนั้นเมื่อสิทธิพลเมืองมิได้อยู่ในขอบเขตของสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล แต่อยู่ในขอบเขตของสิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วม เสรีภาพทางการเมืองจึงมิใช่สิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม สิทธิพลเมืองก็มีบทบาทในการเป็นหลักประกันสิทธิมนุษยชน เพราะสิทธิพลเมืองมุ่งจะสร้างระบอบประชาธิปไตย

ดังนั้น สิทธิทางการเมืองจึงมักจะเป็นสิ่งที่ต้องควบคู่กับสิทธิพลเมือง ดังปรากฏในคำประกาศอิสรภาพประเทศสหรัฐอเมริกา เนื้อหาของคำประกาศโดยสรุป เป็นการเรียกร้องให้เกิดความเท่าเทียมกันของมนุษย์ทุกคน เนื่องจากมนุษย์ทุกคนมีการถือกำเนิดที่เท่าเทียมกัน ประชาชนสามารถตรวจสอบและล้มล้างรัฐบาลที่กระทำการด้วยความไม่ชอบธรรมได้ ภายหลังจากนั้นได้มีการตรารัฐธรรมนูญ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญได้บัญญัติคุ้มครองเสรีภาพของประชาชนในส่วนของอารัมภบท ต่อมาได้แก้ไขรัฐธรรมนูญโดยได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนไว้ด้วย เช่น สิทธิในการแสดงความคิดเห็น การให้สิทธิของประชาชนในการเลือกตั้ง โดยไม่มีข้อจำกัดในเรื่องเชื้อชาติ ผิว เพศ เป็นต้น หรือประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของประเทศฝรั่งเศส ได้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ กล่าวโดยสรุป ดังนี้ มนุษย์ทุกคนเกิดมาเท่าเทียมกัน เสรีภาพประกอบด้วยอำนาจที่จะทำอะไรก็ตามแต่ต้องไม่กระทบต่อผู้อื่น การจำกัดเสรีภาพจะต้องเกิดขึ้นจากกฎหมายเท่านั้น อันถือเป็นพื้นฐานของการใช้สิทธิที่ต้องไม่กระทบ ล่วงล้ำสิทธิของผู้อื่นและต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย กฎหมายเป็นการแสดงเจตจำนงทั่วไป ประชาชนทุกคนมีความเท่าเทียมกันต่อหน้ากฎหมาย บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการแสดงถึงการตระหนักถึงความเป็นมนุษย์ที่ชัดเจนอย่างมาก และอาจกล่าวได้ว่าเป็นการเคารพความเป็นมนุษย์ของประชาชนไม่ว่าจะเป็นร่างกาย ความคิดเห็น เคหสถาน การดำรงความยุติธรรม เป็นต้น

3.1.1.3 สิทธิเลือกตั้งและสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง

สิทธิเลือกตั้งและสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองประเภทหนึ่ง ไม่ใช่สิทธิมนุษยชนหรือสิทธิของทุกๆ คนที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองแก่บุคคลทุกๆ คน โดยไม่แบ่งแยกว่าจะเป็นคนสัญชาติใด เชื้อชาติใด ที่หากเข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจรัฐนั้นๆ แต่สิทธิเลือกตั้งและสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสิทธิพลเมืองและสิทธิเสรีภาพทางการเมือง กล่าวคือ สิทธิเสรีภาพดังกล่าวเป็นการให้พลเมืองในรัฐเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ รัฐธรรมนูญจึงมุ่งที่จะรับรองหรือคุ้มครองให้เฉพาะพลเมืองของรัฐเท่านั้น⁴³

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อประเทศใดที่มีรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยหรือเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยแล้วต้องถือเป็นหลักว่าคนสัญชาติของรัฐทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ การตัดสิทธิทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งการตัดสิทธิเลือกตั้งและสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้น ควรถือเป็นข้อยกเว้นจากหลักทั่วไป และการที่กระทำดังกล่าวได้ก็เฉพาะแต่ในกรณีที่มีเหตุผลหนักแน่นจริงๆ เท่านั้น⁴⁴

3.1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิเลือกตั้งและสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง

3.1.2.1 สิทธิเลือกตั้ง (Right to Vote)

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าสิทธิเลือกตั้งนั้นมีความสำคัญกับรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากว่าสิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิของพลเมืองที่จะสามารถใช้สิทธิของตนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างหรือแสดงเจตจำนงทางการเมืองของตนได้ ซึ่งหากรัฐต้องการจะตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิดังกล่าวนี้ รัฐต้องคำนึงถึงหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และหากว่ารัฐตรากฎหมายโดยมิได้มีการคำนึงถึงหลักดังกล่าวแล้วก็คือว่ารัฐพรากสิทธิเลือกตั้งไปจากความเป็นพลเมืองของบุคคลนั้นหรืออาจกล่าวได้ว่ารัฐพรากความเป็นพลเมืองของบุคคลนั้นเลยก็ว่าได้

⁴³ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, พ.ศ. 2538), หน้า 44

⁴⁴ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, พ.ศ. 2543), หน้า 48

ในประเด็นของสิทธิเลือกตั้งมีปัญหว่าการไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิ (Right) หรือว่าเป็นหน้าที่ (Duty) เพราะหากถือว่าเป็นสิทธิ การจะไปใช้สิทธิหรือไม่ย่อมไม่มีทบังคับ แต่ถ้าหากถือว่าเป็นหน้าที่แล้วการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งย่อมจะมีสภาพบังคับ ซึ่งประเด็นนี้มีทฤษฎีที่อธิบายได้ 2 ทฤษฎี คือ

1. **ทฤษฎีที่ถือว่าการไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิ** ทฤษฎีนี้มาจากหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (Sovereignty of People) ของ Jean Jacques Rousseau ในหนังสือ The Social Contract หรือสัญญาประชาคม กล่าวคือ สัญญานี้เป็นสัญญาที่สมาชิกแต่ละคนทำสัญญากับคนอื่น ๆ ทุกคนว่า “เราทุกคนจะยอมมอบร่างกายและอำนาจทุกอย่างที่มีอยู่ร่วมกันภายใต้อำนาจอธิปไตยสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม และเราก็จะได้รับส่วนในฐานที่เป็นสมาชิกที่แยกจากกันมิได้ของส่วนรวม ผู้เข้าร่วมแต่ละคนรวมกับทุกคนไม่ใช้กับใครคนใดคนหนึ่ง โดยนัยนี้เขาผู้นั้นไม่ต้องเชื่อฟังใครนอกจากตัวเอง และยังคงมีเสรีภาพเหมือนเมื่อก่อน”⁴⁵ จากหลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนส่งผลให้การปกครองประเทศของผู้ปกครอง ต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยการปกครองประเทศต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชนในสังคม ทั้งนี้หากประชาชนเห็นว่าผู้ปกครองปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ประชาชนก็สามารถถอดถอนผู้ปกครองคนดังกล่าวแล้วเลือกตั้งผู้ปกครองขึ้นมาใหม่แทนก็ได้ ซึ่งตามทฤษฎีนี้ทุกคนในสังคมมีส่วนในอำนาจอธิปไตยเท่าๆ กันซึ่งอาจมอบให้ใครเป็นผู้แทนและใช้อำนาจนี้ก็ได้ ดังนั้นสิทธิในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งจึงเป็นสิทธิส่วนตัวของทุกคน การไปใช้สิทธิเลือกตั้งจึงเป็นเรื่องของแต่ละคนเป็นดุลพินิจจะไปใช้สิทธิหรือไม่ก็ได้ไม่อาจมีใครไปบังคับได้⁴⁶

2. **ทฤษฎีที่ถือว่าการไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่** ทฤษฎีนี้เกิดจากหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (National sovereignty) โดยผู้นำเสนอแนวคิดนี้คือ Sieyes ซึ่งเป็นนักคิดคนสำคัญของพวกปฏิวัติฝรั่งเศสในขณะนั้น ในการปฏิวัติฝรั่งเศส Sieyes ได้เสนอความคิดว่าชาติมีอยู่ก่อนสิ่งอื่นใดและเป็นที่มาของทุกสิ่ง เจตนารมณ์ของชาติจึงเป็นเจตนารมณ์ที่ชอบกฎหมายและชาติเกิดขึ้นมาจากการรวมกันของพลเมืองทุกคน ซึ่งถ้าแยกเป็นแต่

⁴⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1: วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2546) หน้า 67

⁴⁶ คำรณี บุรณนันทน์, กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายเลือกตั้ง กฎหมายพรรคการเมือง, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539) หน้า 99

ละคนแล้วจะไม่มีอะไร แต่ถ้าวรุมกันทุกคนแล้วยอมเป็นทุกอย่าง เจตนารมณ์ของชาติจะแสดงออกได้ก็แต่โดยชาติโดยผ่านผู้แทนของชาติและผู้แทนที่ได้รับเลือก ผู้แทนของชาติจึงเป็นอิสระโดยไม่ถูกผูกมัดโดยสัญญาใดๆ กับประชาชนผู้เลือกแต่มีอิสระที่จะทำแทนชาติได้เต็มที่ ผลของทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติก็คือซึ่งเมื่อชาติเป็นเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่ใช่ของประชาชน อำนาจเลือกตั้งจึงเป็นสิ่งที่ชาติมอบให้แก่ประชาชนในฐานะเป็นองค์การที่มีหน้าที่เลือกผู้แทนของชาติ⁴⁷ ดังนั้น การเลือกตั้งของประชาชนจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ใช่การใช้สิทธิ ชาติจึงมีสิทธิที่จะมอบอำนาจเลือกตั้งให้แก่ประชาชนที่เห็นว่าเหมาะสมได้ การเลือกตั้งไม่จำเป็นต้องเป็นแบบทั่วถึง มีการจำกัดสิทธิเลือกตั้งได้ เมื่อการใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ไม่ใช่สิทธิ จึงมีการบังคับให้ไปเลือกตั้งได้ ถ้าไม่ไปยอมมีการกำหนดโทษไว้ได้⁴⁸ สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550* กำหนดให้การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ ซึ่งการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควร ทำให้เสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติบางประการได้

สิทธิเลือกตั้งนั้นมีความสำคัญกับการปกครองในระบบประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากว่าสิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิของพลเมืองที่จะสามารถใช้สิทธิของตนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างหรือแสดงเจตจำนงทางการเมืองของตนได้ ซึ่งหากรัฐต้องการจะตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิดังกล่าวนี้ รัฐต้องคำนึงถึงหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และหากว่ารัฐตรากฎหมายโดยมิได้มีการคำนึงถึงหลักดังกล่าวแล้วก็ถือว่ารัฐพรากสิทธิเลือกตั้งไปจากความเป็นพลเมืองของบุคคลนั้นหรืออาจกล่าวได้ว่ารัฐพรากความเป็นพลเมืองของบุคคลนั้นเลยทีเดียว⁴⁹

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴⁷ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: ธีรานุสรณ์การพิมพ์, พ.ศ. 2521), หน้า 218

⁴⁸ คำรณี บุรณะนนท์, กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายเลือกตั้ง กฎหมายพรรคการเมือง, หน้า 100

* มาตรา 72 บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง บุคคลซึ่งไปใช้สิทธิหรือไม่ไปใช้สิทธิโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิได้ย่อมได้รับสิทธิหรือเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้ง และการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

⁴⁹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งย้อนหลัง หลักนิติรัฐและศักดิ์ศรีนักกฎหมายไทย”, มติชน, ปีที่ 29, ฉบับที่ 10455 (25 ตุลาคม 2549)

3.1.2.2 สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งทำให้สิทธิเลือกตั้งเกิดผลจริง

สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง (Right to be Candidate) เป็นสิทธิในทางการเมืองประการหนึ่งนอกเหนือจากการใช้สิทธิในการเลือกตั้ง การจัดตั้งพรรคการเมือง หรือการแสดงความคิดเห็นในทางการเมือง ซึ่งสิทธิในทางการเมืองเป็นถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประการหนึ่งของสิทธิพลเมืองในประเทศนั้นๆ เป็นสิทธิที่มีการพัฒนามาจากสิทธิตามธรรมชาติที่มีอยู่ติดตัวมา กับมนุษย์ทุกคน และเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชน

สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งทำให้สิทธิเลือกตั้งเกิดผลจริง ในความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิเลือกตั้งและสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งอาจกล่าวได้ว่าสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการขับเคลื่อนให้สิทธิเลือกตั้งเป็นไปได้ โดยเฉพาะการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสิทธิที่ให้ประชาชนในรัฐผู้ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมหรือมีบทบาทในทางการเมือง คนสัญชาติของรัฐทุกคนจึงควรมีสิทธิที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ ซึ่งแสดงออกโดยการลงสมัครรับเลือกตั้ง ดังนั้นหากไม่มีการลงสมัครรับเลือกตั้งแล้วการเลือกตั้งก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้

3.1.3 สาระสำคัญของสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง

สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง (Right to be Candidate) มีลักษณะเป็นสิทธิที่ปัจเจกบุคคลใช้สิทธิของตนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองหรือเข้าไปมีส่วนร่วมร่วมกับองค์กรของรัฐ โดยได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญในรูปของสิทธิพลเมือง หากพิจารณาจากผู้ทรงสิทธิ⁵⁰ สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งจึงมีลักษณะเป็นสิทธิพลเมืองไม่ใช่สิทธิมนุษยชน สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสิทธิและเสรีภาพในอันที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นสิทธิและเสรีภาพทางการเมือง ซึ่งรัฐธรรมนูญมุ่งที่จะคุ้มครองเฉพาะบุคคลที่เป็นพลเมืองของรัฐเท่านั้น แต่บางกรณีผู้มีสัญชาติของรัฐบางคนอาจถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองบางประการได้ เช่น เฉพาะบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามบางประการเท่านั้นจึงจะมีสิทธิเลือกตั้งและสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม การปกครองในระบอบประชาธิปไตยต้องถือเป็นหลักว่า

⁵⁰ บวรเจต สึงคนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, พ.ศ. 2548) หน้า 62-63

คนสัญชาติของรัฐทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐได้ การจำกัดสิทธิทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิเลือกตั้งสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งต้องถือเป็นข้อยกเว้นจากหลักทั่วไปและจะกระทำได้เฉพาะกรณีที่มีเหตุผลหนักแน่นจริงๆ เท่านั้น⁵¹

สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งในฐานะสิทธิพลเมือง คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ได้แยกให้เห็นความแตกต่างของสิทธิพลเมืองกับสิทธิมนุษยชนไว้ในชื่อของคำประกาศ เพื่อให้เห็นว่าสิทธิพลเมืองไม่ถือว่าเป็นสิทธิตามธรรมชาติแบบสิทธิมนุษยชน แต่เป็นสิทธิที่ที่ถูกกำหนดโดยกฎหมายบ้านเมือง คำประกาศดังกล่าวก็ยังรับรองสิทธิพลเมืองที่อาศัยอยู่ในรัฐที่ได้มอบสิทธิของตนเพื่อการดำเนินการทางการเมืองของสังคมอันได้แก่ สิทธิทางการเมืองและเสรีภาพในการมีส่วนร่วมของพลเมืองทุกคนในการแสดงเจตนารมณ์ร่วมกัน ในการบัญญัติกฎหมายไม่ว่าโดยตนเองหรือผ่านทางผู้แทน

3.2 สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งในกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

3.2.1 การรับรองสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งในเอกสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

สหประชาชาติเป็นกลไกสำคัญในการคุ้มครองและรับรองสิทธิเสรีภาพในทางการเมือง โดยได้มีการกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อใช้เป็นกติกาสากลให้ประเทศที่เข้าเป็นสมาชิกสหประชาชาติถือปฏิบัติ โดยจัดทำในรูปของสนธิสัญญา กติกา ความตกลงหรือเอกสารระหว่างประเทศในรูปแบบต่างๆ⁵² ซึ่งเอกสารเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติที่กล่าวถึงสิทธิเสรีภาพ ในทางการเมือง ที่สำคัญมี 2 ฉบับ คือ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR)

⁵¹ วรพจน์ วิศุทธิ์พิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, พ.ศ. 2543) หน้า 47-48

⁵² คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนและสันติภาพ. (ม.ป.ป.), เอกสารสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ. (กรุงเทพฯ : อมรินทร์ พริ้นติ้ง กรุ๊ป) หน้า 147

3.2.1.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1984

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1984 เป็นเอกสารที่ได้พิจารณาร่างขึ้นจากการประชุมสมัชชาแห่งสหประชาชาติ โดยมีผู้แทนรัฐบาลไทยได้อยู่ร่วมในที่ประชุมและมีมติให้ความเห็นชอบร่างปฏิญญาดังกล่าวเมื่อคืนวันที่ 10 ธันวาคม 2491 ซึ่งที่ประชุมสมัชชามีมติเพียงว่าปฏิญญาดังกล่าวเป็นความพยายามที่จะกำหนดมาตรฐานสิทธิมนุษยชนและมาตรการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเท่านั้น หากได้มีสภาพบังคับอย่างจริงจังแน่นอนในทางกฎหมายระหว่างประเทศและไม่ก่อให้เกิดพันธะทางกฎหมายใดๆ แต่มีผู้หนึ่งในผู้ร่างปฏิญญา ยืนยันว่าปฏิญญาดังกล่าวมีค่าบังคับมากกว่าเป็นเอกสารชี้แนะอยู่บ้างเพราะในมาตรา 56 ของกฎบัตรสหประชาชาตินั้นรัฐสมาชิกทั้งปวงให้คำมั่นว่าจะดำเนินการร่วมกันในการร่วมมือกับองค์การเพื่อให้บรรลุผลแห่งความมุ่งหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา 55⁵³ ซึ่งที่สำคัญคือการส่งเสริมให้มีการเคารพในสิทธิมนุษยชนซึ่งดูแล้วเหมือนประเทศสมาชิกมีความเห็นพ้องกันแบบกึ่งเอกฉันท์

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนี้เป็นเพียงมาตรฐานร่วมกันในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ไม่ได้มีฐานะเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศและไม่ได้ก่อให้เกิดพันธะทางกฎหมายแก่ประเทศสมาชิก ข้อความที่ปรากฏในปฏิญญาฯ มีทั้งหมด 30 ข้อ สำหรับสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองตามปฏิญญาฯ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. สิทธิทางการเมืองหรือทางแพ่ง (Political or Civil Rights) ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติ 21 ข้อแรกของปฏิญญา โดยเป็นการกล่าวถึงสิทธิตามธรรมชาติที่มีมาแต่เกิด สิทธิในการดำรงชีวิต เสรีภาพจากการบังคับให้เป็นทาส สิทธิในการไม่ถูกทรมานหรือได้รับการลงโทษที่มีความโหดร้ายผิดมนุษยธรรม และสิทธิทางการเมือง เป็นต้น

2. สิทธิทางเศรษฐกิจและทางสังคม (Economic and Social Rights) ปรากฏอยู่ในข้อบัญญัติตั้งแต่ข้อ 22 เป็นต้นไป เช่น สิทธิในมาตรฐานการครองชีพ เป็นต้น

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนี้มีหลักการสำคัญข้อแรกว่า “มนุษย์ทั้งหลายเกิดมามีอิสระเสรี และมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันในศักดิ์ศรีและสิทธิทุกคนได้รับการประสิทธิประสาทเหตุผลและมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันด้วยจิตวิญญูณแห่งภราดรภาพ” จะ

⁵³ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, พ.ศ.

เห็นได้ว่าหลักการดังกล่าวเน้นย้ำว่ามนุษย์ทุกคนมีความเท่าเทียมกัน ทั้งสิทธิและเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

สำหรับสิทธิในทางการเมือง ปริญญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1984 ก็ยังได้บัญญัติถึงสิทธิเสรีภาพในทางการเมืองรองรับไว้ใน ข้อ 21* ความเป็นว่า

“(1) บุคคลมีสิทธิที่จะเข้าร่วมในรัฐบาลแห่งประเทศของตนไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดย ผู้แทนซึ่งผ่านการเลือกอย่างเสรี

(2) บุคคลมีสิทธิเข้าถึงเท่ากันในบริการสาธารณะในประเทศของตน

(3) เจตจำนงของประชาชน จะต้องเป็นฐานแห่งอำนาจของรัฐบาล เจตจำนงนี้จะต้องแสดงออกโดยการเลือกตั้งตามกำหนดเวลาและอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไปและโดยเสมอภาค และการลงคะแนนต้องเป็นไปโดยลับหรือวิธีการลงคะแนนโดยอิสระอย่างอื่นทำนองเดียวกัน”

จากบทบัญญัติดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่ยอมรับสิทธิของประชาชนในการที่จะเข้ามีส่วนร่วมในรัฐบาลแห่งประเทศของตน ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือโดยผู้แทน ซึ่งการเข้าร่วมโดยทาง ผู้แทนจะต้องผ่านการเลือกตั้งโดยเสรี ซึ่งโดยนัยดังกล่าว การเลือกตั้งอย่างเสรี การที่ประชาชนทุกคนมีเสรีภาพ มีอิสระในการลงคะแนนเสียงไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของบุคคลใดในอันจะลงคะแนนเสียง นอกจากนี้การเลือกตั้งอย่างเสรีย่อมรวมถึง การมีเสรีภาพในการสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องมีความเป็นอิสระมีเสรีภาพในการใช้สิทธิของตนในการสมัครรับเลือกตั้งโดยไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลหรือการครอบงำจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลหรือพรรค

* Article 21.

(1) Everyone has the right to take part in the government of his country, directly or through freely chosen representatives.

(2) Everyone has the right of equal access to public service in his country.

(3) The will of the people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures.

การเมือง และ การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งอย่างเสรี โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลหรือการครอบงำจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด⁵⁴

3.2.1.2 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR)

เนื้อหาของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้กล่าวถึงการที่รัฐสมาชิกได้ปฏิญาณในการร่วมมือกับองค์การสหประชาชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตลอดจนบัญญัติคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองไว้ โดยเป็นการคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองไว้อย่างกว้างขวาง ให้มีความชัดเจนและรูปธรรมมากขึ้น เช่น สิทธิในชีวิต การห้ามนำบุคคลลงเป็นทาส การได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม สิทธิทางการเมือง เช่น สิทธิที่จะเข้าร่วมในรัฐบาลประเทศตน การออกเสียงเลือกตั้ง ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจึงถือเป็นหลักเกณฑ์ มาตรฐานแห่งการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอันรวมไปถึงสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองด้วย อย่างไรก็ตาม ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมิได้บัญญัติกลไกในการบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิที่บัญญัติรองรับไว้ อันเป็นที่มาทำให้ต้องมีการแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจึงเห็นควรที่จะให้มีการบัญญัติถึงกระบวนการเพื่อให้การคุ้มครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจำเป็นต้องกระทำในรูปของสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตาม จึงต้องมีการร่างกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กฎหมายดังกล่าวถือเป็นกฎหมายที่ให้การคุ้มครองสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมืองอย่างเป็นรูปธรรมตลอดจนมีกลไกในการบังคับให้เป็นไปตามสิทธิด้วย

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองถือเป็นสนธิสัญญา ดังนั้นรัฐที่เป็นภาคีต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่เกิดจากบัญญัติไว้ ซึ่งกติการะหว่างได้บัญญัติถึงพันธกรณีของรัฐภาคีคือ การจัดทำมีมาตรการทางด้านนิติบัญญัติ มาตรการทางด้านอื่นเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และการเสนอรายงานต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน* สำหรับสาระสำคัญของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองคือการย้ำแนวคิด

⁵⁴ ทิพย์มล ไพชำนาญ ,มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมพรรคการเมืองไทย : ศึกษารณการบังคับให้ผู้สมัคร ส.ส.ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต พ.ศ. 2549 หน้า 11

* กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 5

ในการยอมรับว่าศักดิ์ศรีประจำตัวและสิทธิซึ่งเสมอกันและไม่อาจโอนแก่กันได้ของสมาชิกทั้งปวงแห่งครอบครัวมนุษย์เป็นรากฐานของเสรีภาพ ความยุติธรรม และสันติภาพในพิภพรับรองว่าสิทธิเหล่านี้มีที่มาจากศักดิ์ศรีประจำตัวของมนุษย์ รวมทั้งสิทธิทางแพ่งและทางการเมืองด้วย

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่ได้รับการรับรองจากสหประชาชาติในปี ค.ศ. 1966 แต่มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 23 มีนาคม ค.ศ. 1976 ปัจจุบันมีประเทศต่างๆ ให้สัตยาบัน 144 ประเทศ (รวมทั้งประเทศไทย) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองมีทั้งสิ้น 53 มาตรา และมีพิธีสารเลือกรับ (Optional Protocols) เพิ่มเติมในภายหลังอีก 2 ฉบับ ฉบับแรกมีเนื้อหาเกี่ยวกับการให้สิทธิแก่เอกชนในการร้องเรียนการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนจากรัฐสมาชิก และฉบับที่สองมุ่งยกเลิกการลงโทษประหารชีวิต

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพในทางการเมือง ดังนี้

ภาค 1 ข้อ 1.

“1. ประชาชนทั้งปวงมีสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเองโดยอาศัยสิทธินั้น ประชาชนจะกำหนดสถานะทางการเมืองของตนอย่างเสรี รวมทั้งดำเนินการอย่างเสรีในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของตนเอง”

บทบัญญัติ ดังกล่าวเป็นการรองรับถึงการเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างเสรี โดยประชาชนสามารถกำหนดสถานะของตนเองในการมีส่วนร่วมทางการเมืองไม่ว่าจะอยู่ในสถานะของผู้สนใจทางการเมือง การเป็นผู้ใช้สิทธิในการเลือกตั้ง หรือการเป็นผู้ใช้สิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งประชาชนสามารถกำหนดสถานะและบทบาทของตนเองได้โดยเสรี เป็นการคุ้มครองสิทธิทางการเมืองแก่ประชาชนทุกคนที่อยู่รัฐ ในการเข้ามีส่วนร่วมหรือเข้าร่วมในกิจการของรัฐด้วย

นอกจากนี้ยังได้บัญญัติสิทธิเสรีภาพในทางการเมืองไว้ในข้อ 25* อีกด้วยว่า

“พลเมืองทุกคนย่อมมีสิทธิและโอกาส โดยปราศจากความแตกต่างดังกล่าวไว้ในข้อ 2 และโดยปราศจากข้อจำกัดอันไม่สมควร

(1) ในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารรัฐกิจโดยตรง หรือผ่านทางผู้แทนซึ่งได้รับเลือกมาอย่างเสรี

(2) ในการที่จะออกเสียงหรือได้รับเลือกตั้งในการเลือกตั้งอันแท้จริงตามวาระ ซึ่งมีการออกเสียงโดยทั่วไปและเสมอภาค และโดยการลงคะแนนลับ เพื่อป้องกันการแสดงเจตนาโดยเสรีของผู้เลือก”

(3) การเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐอย่างเท่าเทียมกัน

สิทธิในการออกเสียงและได้รับเลือกตั้งเป็นสิทธิในการเข้าร่วมในรัฐกิจหรือกิจการบริหารของรัฐอย่างหนึ่งได้อย่างอิสระ โดยจุดประสงค์เพื่อรองรับเสรีภาพในการเลือกตั้งที่มีความเป็นอิสระ เป็นกลาง ปราศจากความกดดัน ช่มชู้ ซึ่งสิทธิในการได้รับเลือกตั้งหรือสิทธิในลงสมัครรับเลือกตั้งนั้น ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีเสรีภาพในการเลือกผู้สมัคร. ข้อห้ามในเรื่องสิทธิในการเสนอตัวเข้ารับเลือกตั้ง เช่น อายุขั้นต่ำ ต้องเป็นไปอย่างสมเหตุสมผล และอยู่บนบรรทัดฐานของความยุติธรรมและเหตุผล. ผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมในการเสนอตัวเข้ารับเลือกตั้งต้องไม่ถูกกีดกันโดยไม่มีเหตุผลหรือถูกแบ่งแยกในเรื่องการศึกษา ที่อยู่อาศัย เชื้อสาย หรือโดยเหตุผลในการเข้าร่วมทางการเมือง.

* Article 25

Every citizen shall have the right and the opportunity, without any of the distinctions mentioned in article 2 and without unreasonable restrictions:

- (a) To take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives;
- (b) To vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors;
- (c) To have access, on general terms of equality, to public service in his country

สิทธิของบุคคลในการเสนอตัวเข้ารับเลือกตั้งต้องไม่ถูกจำกัดเนื่องจากการที่ผู้สมัครต้องเป็นสมาชิกพรรค หรือต้องเป็นสมาชิกของพรรคใดพรรคหนึ่ง. ถ้าในการลงสมัครผู้สมัครจำเป็นที่จะต้องมีส่วนสนับสนุนจำนวนหนึ่ง การนั้นก็จะต้องเป็นไปโดยสมเหตุสมผล และต้องไม่เป็นมาตรการที่สร้างขึ้นเพื่อให้เป็นอุปสรรคในการลงสมัคร. ตามวรรคแรกของข้อ.5 ของสนธิสัญญา⁵⁵

ซึ่งหลักการดังกล่าวโดยเฉพะอย่างยิ่งใน (2) เป็นการตอกย้ำว่าบุคคลมีเสรีภาพทั้งในการออกเสียงเลือกตั้งและในการลงสมัครรับเลือกตั้ง การจะจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวควรต้องมีเหตุผลอันสมควร ข้อจำกัดเรื่องการอ่านออกเขียนได้ การศึกษา หรือทรัพย์สิน รวมทั้งการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง มาเป็นเงื่อนไขของการออกเสียงเลือกตั้งหรือใช้เป็นข้ออ้างในการขาดคุณสมบัติอาจไม่มีเหตุผล โดยรัฐจะต้องใช้มาตรการที่มีประสิทธิภาพในการประกันว่าบุคคลทุกคนซึ่งเป็นเจ้าของสิทธิในการลงคะแนนเสียงสามารถใช้สิทธินั้นได้

3.2.2 การคุ้มครองสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายระหว่างประเทศ

การคุ้มครองสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายระหว่างประเทศ สำหรับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนั้น เนื่องจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นเพียงมาตรฐานร่วมกันในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ไม่ได้มีฐานะเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศและไม่ได้ก่อให้เกิดพันธะทางกฎหมายแก่ประเทศสมาชิก แม้จะมีข้อความว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิ...” ในปฏิญญาฯ ก็ตาม ก็ยังไม่มีฐานะเป็นสิทธิที่ปฏิบัติได้ตามกฎหมายอย่างแท้จริง เป็นแต่เพียงการยอมรับในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ว่าควรมีอะไรบ้าง ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับรัฐต่างๆ จะนำไปบัญญัติเป็นสิทธิตามกฎหมายภายในประเทศของตนต่อไป ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นเพียงมาตรฐานในการปฏิบัติไม่ได้มีผลคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจึงเห็นควรที่จะให้มีการบัญญัติกระบวนการเพื่อให้การคุ้มครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจึงมีการร่างกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองเพื่อคุ้มครองสิทธิให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น

การคุ้มครองสิทธิทางการเมืองซึ่งรวมถึงสิทธิเลือกตั้งและสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) เป็นการคุ้มครอง

⁵⁵ Sarah Joseph ,ICCPR (Oxford.2005) page 663-664

แก่ประชาชนทุกคนที่อยู่ในรัฐในการมีส่วนร่วมหรือเข้าร่วมในกิจการของรัฐโดยตรงหรือผ่านทางผู้แทน ซึ่งได้รับเลือกมาอย่างเสรี และสิทธิที่จะได้ออกเสียงหรือได้รับเลือกตั้งตามโอกาส ซึ่งเป็น การเลือกตั้งโดยทั่วไป มีความเสมอภาคและเป็นการลงคะแนนโดยลับ ประชาชนสามารถจะเข้าถึง บริการสาธารณะในประเทศของคนด้วยความเสมอภาค* โดยประชาชนทุกคนมีสิทธิและได้รับการ ปฏิบัติโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่าง ทางด้านเชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ตลอดจนต้องมีการ คွ้ปกครองประชาชนของตนไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิในการออกเสียงอันเนื่องมาจากเหตุดังกล่าว

ดังนั้นการที่จะให้กติกามีผลใช้บังคับตามบทบัญญัติได้นั้น กติกาได้บัญญัติถึงกลไกในการ คွ้ครองสิทธิให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ได้มี การระบุถึงอำนาจหน้าที่ บทบาท การดำเนินการในการคွ้ครองสิทธิที่มีความชัดเจน ซึ่งคือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Commission) ขึ้น กติกาบัญญัติให้จัดตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนขึ้นมาคณะหนึ่ง จำนวน 18 คน ซึ่งประกอบด้วยผู้มีสัญชาติของรับ สมาชิกแห่งกติกา ต้องเป็นผู้มีความประพฤติดี มีความสามารถเป็นที่ยอมรับในทางสิทธิมนุษยชน รวมถึงบุคคลผู้มีประสบการณ์ทางกฎหมายและได้รับตำแหน่งจากการเลือกตั้ง**

3.3 สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งในกฎหมายของต่างประเทศ

3.3.1 สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งในประเทศอังกฤษ

การเลือกตั้งในประเทศอังกฤษเกิดขึ้นบ่อยครั้ง อาจเกิดจากการที่สภาสามัญฯ ครบวาระ 5 ปี ฉะนั้น อย่างน้อยทุกๆ 5 ปีจะต้องมีการเลือกตั้งทั่วไปหากไม่มีเหตุการณ์ใดทำให้การปฏิบัติ หน้าที่ของสภาฯ ต้องสะดุดหยุดลง ซึ่งการเลือกตั้งแต่ละครั้งอาจได้สมาชิกสภาสามัญฯ คนเดิมหรือ คนใหม่ก็ได้ เพราะไม่มีข้อจำกัดใดๆ กำหนดห้ามไม่ให้ผู้สมัครที่เคยได้รับเลือกตั้งเข้ามาแล้วจะ สมัครเข้ารับเลือกตั้งอีกไม่ได้ สำหรับเหตุการณ์ที่จะทำให้วาระของสภาสามัญฯ ต้องสะดุดหยุดลง นั้น คือการยุบสภา การยุบสภาเป็นวิถีทางในทางการเมืองที่ฝ่ายบริหารใช้เป็นเครื่องมือตอบโต้ ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งหากมีการยุบสภา จะต้องมีการเลือกตั้งใหม่ภายใน 4-6 อาทิตย์หลังจากที่ นายกรัฐมนตรีประกาศยุบสภา

* กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 25

** กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 28

สำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้ง กฎหมายกำหนดให้บุคคลอายุไม่ต่ำกว่า 21 ปีบริบูรณ์ และมีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้คำรับรองหรือสนับสนุนไม่น้อยกว่า 10 คน มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาสามัญฯ ได้ โดยผู้สมัครจะต้องวางเงินประกันจำนวน 500 ปอนด์ ซึ่งเงินเหล่านี้จะถูกคืนกลับมา ถ้าผู้สมัครได้รับคะแนนเสียงร้อยละ 5 หรือมากกว่านั้น⁵⁶ โดยผู้สมัครต้องมีคุณสมบัติ คือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องมีอายุ 21 ปีขึ้นไป ถือสัญชาติอังกฤษ มีถิ่นที่อยู่ในอังกฤษ และมีการลงทะเบียนในการเลือกตั้งอย่างถูกต้องตามกฎหมาย คุณสมบัติต้องห้ามของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง เช่น เป็นพระนักบวชในนิกายออร์ทอดอกซ์ เซิร์ทออฟสก็อตแลนด์ เซิร์ทออฟไอร์แลนด์ และพระที่นับถือศาสนาโรมันคาทอลิก ชาวต่างด้าว ผู้พิพากษา เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทหารในกองทัพ บุคคลล้มละลาย เป็นต้น

ในการลงสมัครรับเลือกตั้งกฎหมายของประเทศอังกฤษไม่ได้กำหนดลงไปว่าสมาชิกสภาจะต้องสังกัดพรรคการเมือง แต่ด้วยความนิยมหรือความเชื่อของประชาชนที่ให้ความเชื่อถือในระบบพรรคการเมืองมากกว่าการที่จะเลือกตัว ส.ส. ที่เป็นอิสระ เนื่องจากเห็นว่าการลงสมัครอิสระไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ เพราะกฎหมายกำหนดว่าพรรคการเมืองใดที่ได้รับเสียงข้างมากจากการเลือกตั้งมีสิทธิในการจัดตั้งรัฐบาลได้ ประกอบกับระบบพรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็ง เป็นที่ยอมรับและเชื่อมั่นจึงทำให้ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งนิยมที่จะลงสมัครในนามพรรคการเมืองมากกว่าที่จะลงสมัครโดยอิสระ แต่ทั้งนี้กฎหมายก็ไม่ได้กำหนดห้ามไว้แต่อย่างใด สำหรับการลงสมัครรับเลือกตั้งผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งจะลงสมัครในเขตเลือกตั้งใดๆ ก็ได้ แม้ว่าตนจะไม่ได้อาศัยหรือไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งนั้นๆ ก็ตาม

การเลือกและการกำหนดผู้สมัครรับเลือกตั้งของประเทศอังกฤษนั้น มักกระทำโดยสาขาพรรคการเมืองในท้องถิ่นเป็นผู้เลือก แล้วเสนอรายชื่อบุคคลนั้นๆ ต่อคณะกรรมการบริหารเขตเลือกตั้งของพรรค และคณะกรรมการบริหารจะเป็นผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยและพิจารณาขั้นสุดท้ายว่าจะให้ผู้ใดเป็นผู้สมัครในเขตนั้นๆ ผู้สมัครที่ได้รับการคัดเลือกแล้วจะต้องไปรับการสัมภาษณ์อีกครั้งที่สำนักงานใหญ่ ซึ่งยกเว้นพรรคเลเบอร์ที่จะคัดเลือกผู้สมัครมาจากระดับท้องถิ่นโดย

⁵⁶ [Media handbook UK Parliamentary general election in Great Britain](#) , the Electoral Commission,p.7

เปิดโอกาสให้มีการเสนอชื่อจากกลุ่มต่างๆ จากนั้นคณะกรรมการพรรคท้องถิ่นจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ที่ได้รับเลือกขั้นต้นเพื่อให้คณะกรรมการพรรคระดับชาติพิจารณาต่อไป⁵⁷

3.3.2 สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งในประเทศเยอรมัน

สำหรับการเลือกตั้ง ส.ส. ตามรัฐธรรมนูญเยอรมันนั้น ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ของเยอรมันได้อธิบายไว้ว่า เป็นการออกเสียงของพลเมืองเพื่อแสดงเจตจำนงออกมาว่าบุคคลใดสมควรที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในสภาแทนตนในช่วงเวลา 4 ปีจากนั้นไป ทั้งนี้ โดยเป็นการแสดงเจตจำนงของพลเมืองผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมดอย่างเป็นเอกภาพในฐานะที่เป็นผู้ถืออำนาจอธิปไตย และการแสดงเจตจำนงของพลเมืองเช่นนี้ สำหรับการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยแล้วย่อมเป็นการแสดงออกของประชาชนต่อองค์กรของรัฐ มิใช่เป็นการแสดงออกของรัฐต่อประชาชน ฉะนั้น ประชาชนจึงต้องมีทางเลือกระหว่างผู้สมัครหลายๆ คน ที่เป็นตัวแทนของความคิดทางการเมืองที่แตกต่างกัน⁵⁸

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันหรือกฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) ของเยอรมัน บัญญัติให้ระบบรัฐสภาเป็นระบบคู่ ประกอบด้วยวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง โดยใช้ระบบการเลือกตั้งแบบผสม โดยการเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยตรงครั้งหนึ่ง กับการเลือกตั้งพรรคตามสัดส่วนของคะแนนที่ได้รับอีกครั้งหนึ่ง โดยพรรคการเมืองต้องได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของคะแนนเสียงเลือกตั้งทั้งหมด จึงจะมีสิทธิได้รับที่นั่งในสภา การกำหนดเงื่อนไข ดังกล่าวทำให้พรรคการเมืองซึ่งในการเลือกตั้งครั้งแรกในปี ค.ศ. 1949 ที่มีถึง 11 พรรค ลดลงเหลือเพียง 4 พรรค และแม้การเลือกตั้งของเยอรมันจะเป็นการเลือกตั้งแบบสัดส่วนเป็นส่วนใหญ่ แต่กฎหมายเลือกตั้งก็ได้เปิดช่องให้สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งได้โดยไม่ต้องผ่านพรรคการเมืองได้ในส่วนของการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต

การลงสมัครรับเลือกตั้งในเยอรมัน โดยหลักแล้วใช้วิธีการเสนอชื่อบุคคลที่พรรคการเมืองเห็นว่าเหมาะสม ซึ่งเห็นได้ชัดในกรณีการเสนอชื่อรวมเป็นบัญชีรายชื่อระดับรัฐ แต่สำหรับการเลือกตั้งในแต่ละเขตนั้นมีข้อยกเว้นเล็กน้อย กล่าวคือ นอกจากจะมีผู้สมัครที่พรรคการเมืองเสนอ

⁵⁷ จุฑารัตน์ บางยี่ขัน ,การเมืองสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส,(กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง,พ.ศ. 2543) หน้า 190

⁵⁸ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, คำอธิบายวิทยารัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2535) หน้า 91

ชื่อแล้วยังมีผู้สมัครประเภทที่ยื่นสมัครเองอีกด้วย ในกรณีนี้กฎหมายเลือกตั้งเยอรมันก็ยังไม่ละทิ้งแนวความคิดที่จะต้องให้ผู้เสนอชื่อบุคคลนั้นเข้าสมัครรับเลือกตั้ง จึงกำหนดว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ยื่นสมัครเองโดยไม่สมัครในนามพรรคการเมือง จะต้องยื่นใบสมัครพร้อมกับบัญชีรายชื่อพร้อมลายเซ็นของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่มีใบรับรองจากนายทะเบียนว่าอยู่ในเขตเลือกตั้งๆ จำนวนอย่างน้อย 200 คนที่สนับสนุนตน

การลงสมัครรับเลือกตั้งของประเทศเยอรมันสามารถแบ่งได้เป็นสองประเภท คือ

1) ลงสมัครในนามพรรคการเมือง กฎหมายพื้นฐานของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (Grundgesetz) ได้ให้หลักประกันเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยไม่ต้องเข้าสู่ระบบจดทะเบียนพรรคการเมือง แต่กฎหมายเลือกตั้งก็ปฏิบัติต่อพรรคการเมืองตามความสำคัญของพรรค กล่าวคือ พรรคการเมืองที่มีผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้ง ครั้งก่อนๆ ไม่ถึง 5 คน จะต้องผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติความเป็นพรรคการเมืองจากคณะกรรมการเลือกตั้งระดับสหพันธ์เสียก่อน จึงจะมีสิทธิเสนอชื่อผู้สมัครเข้าแข่งขันเลือกตั้ง โดยต้องยื่นใบสมัครพร้อมกับบัญชีรายชื่อที่มีลายเซ็นรับรองของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่สนับสนุนพรรคการเมืองอย่างน้อย 200 คน สำหรับการยื่นบัญชีเลือกตั้งในรัฐใดรัฐหนึ่งจะต้องมีรายชื่อผู้สนับสนุนอย่างน้อย 1/100 ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในการเลือกตั้งคราวก่อนภายในรัฐนั้น แต่ต้องไม่เกิน 2,000 คน

2) ลงสมัครโดยอิสระไม่สังกัดพรรคการเมือง แม้พรรคการเมืองจะมีบทบาทในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งตามเขตต่างๆ แต่กฎหมายก็ได้เปิดช่องให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่เป็นคนเยอรมันมาอย่างน้อย 1 ปี ได้มีโอกาสที่จะเสนอตัวเองลงสมัครรับเลือกตั้งโดยจะต้องมีผู้สนับสนุนอย่างน้อย 200 คน⁵⁹ ในส่วนของการให้ประชาชนในเขตเลือกตั้งรับรองผู้ลงสมัครที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้เคยมีคำตัดสินในเรื่องนี้ไว้เนื่องจากเดิมกฎหมายกำหนดให้ต้องมีประชาชนสนับสนุนอย่างน้อย 500 คน เป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญ⁶⁰

สำหรับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่จำเป็นต้องสังกัดพรรคการเมือง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ได้มีคำตัดสินว่าการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง

⁵⁹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน (กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายการศึกษา, พ.ศ. 2542) หน้า 33-34

⁶⁰ Samuel Issacharoff and Richard H. Pildes, Political As markets: Partisan Lockups of The Democratic Process.pp.643

เป็นการขัดต่อหลักการเลือกตั้งโดยเสรี⁶¹ และสิทธิในการรับเลือกตั้งนั้นจะมีลักษณะเสรีได้ต่อเมื่อ การคัดเลือกสมาชิกพรรคเข้าสมัครรับเลือกตั้งกระทำในที่ประชุมสมาชิกพรรคหรือที่ประชุมกลุ่ม การเมืองที่จะวางตัวแทนเข้าแข่งขันในการสมัครรับเลือกตั้งซึ่งหมายถึงจะมอบหมายให้ คณะกรรมการพรรคเป็นผู้ตัดสินแต่เพียงผู้เดียวไม่ได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดของ กฎหมายหรือเป็นในทางข้อเท็จจริง⁶² ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับ สมาชิกพรรคโดยพรรคการเมืองจะต้องให้โอกาสแก่สมาชิกพรรคในการพิจารณาคัดเลือกผู้สมัคร รับเลือกตั้งด้วย ในส่วนของ

ข้อที่น่าสังเกตสำหรับการสมัครรับเลือกตั้งประการหนึ่งก็คือ ในการลงสมัครรับเลือกตั้ง รัฐ จะไม่เก็บค่าธรรมเนียมในการสมัคร ทั้งยังมีเงินอุดหนุนช่วยค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งหาก ผู้สมัครได้รับคะแนนเสียงถึงเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากแนวความคิดที่ว่า การสมัคร รับเลือกตั้งเป็นการผดุงไว้ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยส่วนหนึ่ง การช่วยลดภาระในทาง การเงินของผู้สมัครก็จะเป็นวิถีทางหนึ่งที่จะสนับสนุนให้ได้คนดีเข้ามาแข่งขันกันมากขึ้น

3.4 สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งในประเทศไทย

3.4.1 พัฒนาการของการรับรอง

เดิมประเทศไทยมีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยและการเลือกตั้งก็ปรากฏชัดขึ้นในรูปการสร้างเมืองจำลองเพื่อสาธิต การปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับพื้นฐาน หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการสาธิตการปกครอง ตนเองในระดับท้องถิ่น ซึ่งมีชื่อเรียกกันว่า “ดุสิตธานี” แต่หลักการหลายประการที่ทดลองใช้ใน เมืองจำลองแห่งนี้มิได้ถูกนำมาปฏิบัติอย่างจริงจังในระดับประเทศ ทำให้โอกาสอันดีของการที่จะ พัฒนาประชาธิปไตยโดยเริ่มต้นจากการปกครองในระดับพื้นฐานต้องสูญเสียชีวิตไปอย่างน่าเสียดาย ต่อมาในปี พุทธศักราช 2474 ตรงกับรัชสมัยของรัชกาลที่ 7 ได้มีการร่างเค้าโครงรัฐธรรมนูญฉบับ ภาษาอังกฤษเพื่อทูลเกล้าฯ ถวายต่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเค้าโครง

⁶¹ เฟิงอ๋าง, หน้า 25

⁶² บุญศรี มิวังศ์อุโฆษ, คำอธิบายวิชารัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน, (กรุงเทพฯ : โครงการตำรา และเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535) หน้า 94

รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเสนอให้มีสภานิติบัญญัติ (Legislative Council) และวางหลักการเลือกสมาชิกสภาเพื่อเป็นตัวแทนของส่วนรวมไว้ด้วย โดยอาจมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด หรือเลือกตั้งทั้งหมด หรืออาจมีลักษณะของการผสมผสานกันระหว่างสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งและสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งก็ได้ โดยให้ใช้จำนวนประชากรเป็นหลัก เพื่อให้ได้จำนวนผู้แทนราษฎรในสัดส่วนที่เหมาะสมกับจำนวนประชากรที่แท้จริง ส่วนการตัดสินใจว่าผู้ใดจะได้รับการเลือกตั้งนั้น ให้ใช้วิธีการแบบเสียงข้างมาก แต่อย่างไรก็ตาม แนวความคิดดังกล่าวมิได้ถูกนำมาใช้ในทางปฏิบัติอย่างทันที จนเกิดเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้นเสียก่อน⁶³

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวที่เรียกว่า “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475” ซึ่งสาระสำคัญของธรรมนูญฉบับนี้ได้แก่การกำหนดให้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของราษฎรทั้งหลายและให้พระมหากษัตริย์สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการราษฎร และศาล เป็นผู้ใช้อำนาจแทนราษฎร* จึงก่อให้เกิดระบบผู้แทนราษฎรตามระบอบประชาธิปไตยขึ้น ซึ่งประเทศไทยเคยใช้ระบบการเลือกตั้งหลายรูปแบบ ซึ่งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งนั้นได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายฉบับ โดยในระยะแรกๆ ของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้มีการบัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับการเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญแต่จะกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรัฐธรรมนูญจะกำหนดเพียงหลักการทั่วไปของการเลือกตั้ง เช่น วิธีการลงคะแนนเสียงโดยตรงและลับ เป็นต้น แต่เพิ่งจะมาบัญญัติรายละเอียดที่เกี่ยวกับระบบเลือกตั้งเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 โดยในมาตรา 86 วรรค 2 ได้บัญญัติให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้วิธีรวมเขตจังหวัด และกำหนดให้ถือเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามผลสำรวจสำมะโนครัวครั้งสุดท้าย 150,000 คนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน และได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรายละเอียดเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ไม่ว่าจะเป็นจำนวนผู้แทนราษฎร คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้ง วิธีการเลือกตั้ง สิทธิและวิธีการในการออก

⁶³ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การเลือกตั้งและพรรคการเมือง: บทเรียนจากเยอรมัน (กรุงเทพมหานคร: สุขุมและบุตร, 2542), หน้า.102-105

* พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 1 และมาตรา 2

เสียงลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รวมทั้งระบบเลือกตั้ง ก็ได้นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นกัน

3.4.2 รูปแบบและลักษณะของการจำกัดสิทธิ

3.4.2.1 การรับรองและการจำกัดสิทธิของผู้มีสิทธิเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

ผู้มีสิทธิเกี่ยวกับการเลือกตั้งมี 2 ฝ่ายด้วยกัน คือผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งอีกฝ่ายหนึ่ง การพิจารณาถึงคุณสมบัติของบุคคลทั้ง 2 ฝ่ายนี้อาจพิจารณารวมกันไปได้ เพราะโดยทั่วไปแล้วการพิจารณาว่าคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในหลักการใหญ่แล้วจะมีลักษณะเหมือนกันจะแตกต่างกันก็แต่เฉพาะรายละเอียดปลีกย่อยเท่านั้น

โดยหลักการของระบอบประชาธิปไตย สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิที่กำหนดให้พลเมืองทุกคนมีเป็นการทั่วไป หมายความว่า ผู้ใดที่มีฐานะเป็นพลเมืองของรัฐ (citizen) ย่อมมีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเป็นสิทธิทางการเมืองขั้นพื้นฐานด้วยกันทุกคน เพราะระบอบประชาธิปไตยถือว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน” การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นการแสดงออกซึ่งความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศที่สำคัญวิธีทางหนึ่ง ดังนั้น เมื่อประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิเลือกตั้งตามหลักการดังกล่าว แต่ผลที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติตามหลักการที่ถือว่าสิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิทั่วไปที่ประชาชนทุกคนควรเป็นเจ้าของและมีสิทธิที่จะใช้โดยเท่าเทียมกันโดยไม่มีข้อจำกัดใดๆ นั้น ทำให้ต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่จำเป็นบางประการและจะเป็นผลดีแก่การเลือกตั้งขึ้น เช่น การจำกัดเกี่ยวกับสัญชาติ อายุ สภาพทางจิตใจ ถิ่นที่อยู่ การศึกษา เป็นต้น เพราะถ้าหากจะกำหนดให้คนทุกคนมีสิทธิเลือกตั้งโดยไม่จำกัดใดๆ เลย เช่น ไม่คำนึงว่าบุคคลนั้นมีอายุ มีประสบการณ์พอที่จะตัดสินใจได้ด้วยตัวเองว่าอะไรดีหรือไม่ดี หรือไม่คำนึงถึงสภาพจิตใจว่าบุคคลนั้นเป็นบุคคลที่มีสภาพทางจิตปกติหรือไม่ คนที่มีสภาพจิตใจไม่ปกติย่อมไม่อยู่ในฐานะที่จะแยกแยะได้ว่าอะไรถูกหรือผิด ดังนั้นการให้บุคคลที่มีลักษณะดังกล่าวมีสิทธิเลือกตั้งจึงย่อมไม่ชอบด้วยเหตุผลและเป็นผลดีแก่การเลือกตั้ง

คุณสมบัติทั่วไปของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ปัจจุบันประเทศต่างๆ ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่สำคัญๆ ไว้เพียง 2 หลักเกณฑ์ คือ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสัญชาติ และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอายุ

1. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสัญชาติ ส่วนใหญ่ประเทศต่างๆ จะกำหนดให้ผู้มีสัญชาติเป็นเจ้าของประเทศนั้นเท่านั้นที่มีสิทธิเลือกตั้ง คนต่างด้าวโดยทั่วไปไม่มีสิทธิเลือกตั้ง เว้นแต่จะมีคุณสมบัติอื่นที่เข้าหลักเกณฑ์ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เหตุผลที่กำหนดให้ผู้ซึ่งมีสัญชาติเป็นเจ้าของประเทศเท่านั้นที่มีสิทธิเลือกตั้งก็เนื่องจากคนต่างด้าวอาจขาดความจงรักภักดีต่อประเทศชาติที่ตนเข้ามาพักพิงอาศัยอยู่ การประพฤติปฏิบัติของคนต่างด้าวจึงอาจจะเป็นปฏิปักษ์ต่อผลประโยชน์ของประเทศ ดังนั้น การให้คนต่างด้าวมีสิทธิเลือกตั้งจึงเป็นเรื่องที่ไม่สมควรและอาจเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศได้

2. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับอายุ ทุกประเทศในโลกจะให้ผู้ซึ่งมีอายุเจริญเติบโตถึงวัยผู้ใหญ่อันเป็นวัยที่รู้จักรับผิดชอบ ใช้เหตุผลในการกระทำ รู้จักการตัดสินใจด้วยตนเองเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพราะผู้ที่อยู่ในวัยเด็กยังไม่รู้จักการใช้สิทธิด้วยเหตุผลและความรับผิดชอบอย่างแท้จริงจึงยังไม่สมควรได้รับสิทธิเลือกตั้ง สำหรับหลักเกณฑ์ในเรื่องอายุแต่ละประเทศจะมีรายละเอียดที่แตกต่างกันออกไปว่าควรจะเป็นเท่าไร โดยจะอยู่ในช่วง 18 ปีถึง 23 ปี โดยบางประเทศเห็นว่าบุคคลอายุ 18 ปี เติบโตพอที่จะมีความรับผิดชอบในการใช้สิทธิเลือกตั้งได้แล้วแต่ในบางประเทศเห็นว่าผู้ที่จะใช้สิทธิเลือกตั้งให้เกิดผลดีควรจะมีวัยที่สูงกว่าการบรรลุนิติภาวะจึงกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีอายุ 23 ปี

ลักษณะต้องห้าม

1. บุคคลวิกลจริตหรือมีจิตฟั่นเฟือน บุคคลประเภทนี้มีสภาพจิตใจไม่ปกติ ไม่สามารถแยกแยะได้ว่าอะไรผิดถูก ดังนั้นจึงเป็นเหตุผลที่ชอบแล้วที่จะกำหนดให้บุคคลดังกล่าวสิทธิเลือกตั้ง

2. พระหรือนักบวช บุคคลที่มีสถานภาพเป็นนักบวชถือว่าเป็นผู้ที่มีหน้าที่ในด้านการสั่งสอนให้ประชาชนประพฤติดี เป็นผู้ทรงศีล จึงควรอยู่เหนือการเมืองไม่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมืองซึ่งเป็นเรื่องทางโลก อันจะทำให้เกิดความมัวหมองแก่ศีลที่ตนครองอยู่ประกอบกับผู้

ซึ่งเป็นพระหรือนักบวชยอมเป็นที่เคารพนับถือของประชาชนทั้งหลาย ถ้าหากมีสิทธิเลือกตั้งแล้ว อาจมีอิทธิพลต่อผู้เลือกตั้งอันเป็นลักษณะที่ไม่เหมาะสมกับสมณเพศที่ครองอยู่

3. บุคคลที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้อื่น เช่น การเป็นนักโทษ ถ้าหากให้มีการใช้สิทธิเลือกตั้ง อาจใช้สิทธิเลือกตั้งตามคำสั่งของผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่าอันเป็นการขัดต่อการเลือกตั้งที่ต้องการให้ผู้เลือกตั้งมีความเป็นอิสระ มีความเป็นตัวของตัวเองในการเลือกตั้งอย่างแท้จริง

3.4.2.2 การรับรองและการจำกัดสิทธิของผู้มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้ง ส.ส.

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าการพิจารณาสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถพิจารณาจากสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้เนื่องจากหลักการใหญ่แล้วจะเหมือนกัน เช่น หลักเกณฑ์ในเรื่องอายุที่มีการจำกัดอายุของผู้มีสิทธิใช้สิทธิ เรื่องสัญชาติ เป็นต้น สำหรับการรับรองและการจำกัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งพิจารณาได้จากข้อกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ทั้งในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้* ดังนี้

ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- (3) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในกรณีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุยุบสภา ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง

* มาตรา 101 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

สำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง นอกจากจะต้องมีคุณสมบัติ 3 ประการข้างต้นแล้วจะต้องมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ด้วย

(ก) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

(ข) เป็นบุคคลซึ่งเกิดในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง

(ค) เคยศึกษาในสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าห้าปีการศึกษา

(ง) เคยรับราชการหรือเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าห้าปี

กรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบสัดส่วน คุณสมบัติจะเหมือนกับผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เพียงแต่หากเป็นการกำหนดเป็นจังหวัด ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบสัดส่วนจะหมายถึงกลุ่มจังหวัด* เช่น มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในกลุ่มจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง หรือเป็นบุคคลซึ่งเกิดในกลุ่มจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง เป็นต้น

สำหรับรายละเอียดอย่างอื่น เช่น วิธีการในการลงสมัครรับเลือกแบบแบ่งเขต หรือแบบสัดส่วน ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งจะต้องทำอย่างไรบ้างนั้น เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550

สำหรับลักษณะต้องห้ามไม่ให้บุคคลใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ บุคคลดังกล่าวต้องไม่มีลักษณะดังนี้**

(1) ตัดยาเสพติดให้โทษ

(2) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

* มาตรา 101 (4) และ (5) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

** มาตรา 102 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

- (3) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 100 (1) (2) หรือ (4)
- (4) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
- (5) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (6) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (7) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะ ร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
- (8) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมือง
- (9) เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
- (10) เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกภาพสิ้นสุดลง แล้วยังไม่เกินสองปี
- (11) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าของหน้าที่อื่นของรัฐ
- (11) เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- (13) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 263
- (14) เคยถูกวุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง
- หลักเกณฑ์ดังกล่าวสามารถจำแนกการจำกัดสิทธิของบุคคลในการลงสมัครรับเลือกตั้งได้ ดังนี้

3.4.2.2.1. เกณฑ์สัญชาติ

ตั้งแต่มีการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์สัญชาติไว้คือ ต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด โดยในช่วงแรกนั้น* ได้กำหนดว่า “ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด แต่ถ้าเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวหรือแปลงสัญชาติต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย” โดยในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับสัญชาติของบุคคลที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งที่ไม่ได้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดไว้เชื่อมโยงกับการศึกษา การอยู่ในราชอาณาจักรไทย และการรับราชการทหาร โดยอาจต้องเข้าเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายๆ เงื่อนไขด้วยกัน สำหรับกรณีที่กำหนดเงื่อนไขไว้อย่างหนึ่งอย่างใด** เช่น ถ้าบิดาเป็นคนต่างประเทศซึ่งได้สมรสกับมารดาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม ต้องเป็นผู้ที่ได้เรียนภาษาไทยจนได้รับประกาศนียบัตรไม่ต่ำกว่าชั้นมัธยมศึกษาปีที่สามตามหลักสูตรของกระทรวงธรรมการ (กระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน) หรือได้รับราชการประจำการตามกฎหมายลักษณะเกณฑ์ทหารหรือเป็นข้าราชการ พนักงานเทศบาล พนักงานสุขาภิบาล หรือครูโรงเรียนประชาบาล โดยมีเงินเดือนประจำมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี สำหรับผู้ที่แปลงสัญชาติบุคคลนั้นต้องเข้าเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งดังที่กล่าวมาแล้ว หรือได้มีภูมิลำเนาในราชอาณาจักรติดต่อกันนับแต่แปลงสัญชาติมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี*** เป็นต้น สำหรับกรณีที่กำหนดให้ต้องเข้าเงื่อนไข

* รัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ในลักษณะดังกล่าวได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2495 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534

** ปราบกฏในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2479 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2479 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535

*** พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2479

หลายประการ* เช่น ถ้าบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องเป็นผู้ที่มีความรู้สอปลไ้ได้ไม่ต่ำกว่ามัธยมปีที่หก หรือมัธยมศึกษาปีที่สามตามหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการหรือมีความรู้ตามที่กระทรวงศึกษา เทียบเท่าหรือรับรองว่าเทียบเท่าไม่ต่ำกว่ามัธยมปีที่หกหรือมัธยมศึกษาปีที่สาม และต้องมี คุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปนี้ (1) รับหรือเคยรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับ ราชการทหาร หรือ (2) เคยเป็นข้าราชการหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น หรือ (3) เป็นหรือเคยเป็น ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญ เป็นต้น โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดเงื่อนไขในการลงสมัครรับเลือกตั้งที่เชื่อมโยงกับการเสียภาษีด้วย**

ในปีพ.ศ. 2540 สภาร่างรัฐธรรมนูญ 99 คนได้ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งมี เนื้อหาเป็นการการปฏิรูปการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนด คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้ในมาตรา 107 โดยในส่วนของหลักเกณฑ์สัญชาตินั้นได้ กำหนดไว้เพียงต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเท่านั้น ไม่มีการกำหนดถึงกรณีที่มีบิดา เป็นบุคคลต่างด้าวหรือเป็นบุคคลที่ได้แปลงสัญชาติมา ดังนั้นหากบุคคลนั้นเป็นบุคคลที่เกิดใน ประเทศไทยแม้บิดาจะเป็นคนต่างด้าวก็ไม่ถูกจำกัดสิทธิในเงื่อนไขต่างๆ ตามที่เคยมีมา แต่หาก เป็นกรณีที่บุคคลนั้นเป็นผู้แปลงสัญชาติมา ไม่ว่าจะมีการศึกษาตามที่กฎหมายบังคับ หรือมี ภูมิลำเนานานเท่าไรก็ไม่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้ สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ. 2550 เงื่อนไขในส่วนของสัญชาติก็เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 คือต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยโดยกำเนิดเท่านั้น

3.4.2.2.2. เกณฑ์เรื่องอายุ

สำหรับหลักเกณฑ์ในเรื่องอายุของผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นในการเลือกตั้งช่วงแรกๆ รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดคุณสมบัติในส่วนของผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้โดยเฉพาะแต่ให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยในการเลือกตั้งครั้งแรกได้กำหนด หลักเกณฑ์ในเรื่องอายุของผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้ว่าจะต้องเป็นผู้มีอายุยี่สิบสามปีบริบูรณ์*** แล้ว

* พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2511 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2517 และ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2523

** พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2523 มาตรา 18 (ง)

*** พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2475

การเลือกตั้งครั้งต่อไป มาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ในเรื่องอายุไว้ เช่น เป็นบุคคลที่มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีบริบูรณ์ในวันแรกแห่งระยะเวลาซึ่งกำหนดให้มีการเลือกตั้งในพระราชกฤษฎีกา* หรืออายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง** ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้เริ่มกำหนดคุณสมบัติของบุคคลผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญโดยเริ่มตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 เป็นต้น โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511*** ได้กำหนดเงื่อนไขในส่วนของอายุผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งไว้ว่า จะต้องมียุขไม่ต่ำกว่าสามสิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ได้ลดอายุบุคคลผู้มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งลงเป็นผู้ที่มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง และรัฐธรรมนูญฉบับต่อไป มาจนถึงฉบับปัจจุบันก็ยังคงจำกัดอายุของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. อยู่ที่ยี่สิบห้าปีบริบูรณ์

3.4.2.2.3. เกณฑ์การเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

หลักเกณฑ์ในการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่เคยมีการกำหนดให้บุคคลที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองแต่อย่างใด**** ต่อมาช่วงปี พ.ศ. 2512 เกิดปัญหารัฐบาลไร้เสถียรภาพ เนื่องจาก ส.ส. ซึ่งไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองรวมตัวกันเป็นพรรคอิสระโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต่อรองผลประโยชน์ทางการเมืองด้วยเหตุนี้เองเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 จึงกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองเพื่อป้องกันปัญหารัฐบาลขาดเสถียรภาพจากการต่อรองผลประโยชน์ทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้สังกัดพรรค โดยรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาทุกฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ก็บัญญัติไว้เช่นเดียวกัน แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพิ่มบทบัญญัติการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอย่างน้อย 90 วันก่อนลงสมัครรับเลือกตั้งเข้าไปอีก สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ยังคงหลักการที่ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอย่างน้อย 90 วันแต่ลดจำนวนระยะเวลาจาก “90 วันก่อนลงสมัครรับเลือกตั้ง” เป็น “90 วันนับถึงวันเลือกตั้ง”

* พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2494

** พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2499

*** มาตรา 88 (2) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511

**** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511

สำหรับการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนั้น ซึ่งต้องพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ในการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองไว้ว่า ผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองต้องเป็นบุคคลธรรมดาผู้มีสัญชาติไทย มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ โดยยื่นใบสมัครด้วยตนเองพร้อมเอกสารประกอบตามที่นายทะเบียนกำหนดต่อพรรคการเมืองที่ผู้นั้นประสงค์จะสมัครเข้าเป็นสมาชิก และให้คำรับรองว่าตนมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นอยู่ในขณะเดียวกัน ตามสถานที่ที่พรรคการเมืองกำหนดและให้พรรคการเมืองส่งสำเนาใบสมัครและเอกสารประกอบดังกล่าวให้นายทะเบียน* สำหรับการสิ้นสุดของความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้กำหนดว่าหากสมาชิกตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม พรรคการเมืองที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกสิ้นสุดสภาพความเป็นพรรคการเมือง เลิกหรือยุบไปความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองก็สิ้นสุดไป นอกจากนั้นหากพรรคการเมืองมีมติให้ออกตามข้อบังคับพรรคการเมืองเพราะกระทำผิดวินัยหรือจรรยาบรรณอย่างร้ายแรง หรือมีเหตุร้ายแรงอื่นหรือเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในขณะเดียวกันเกินกว่าหนึ่งพรรคการเมือง**

สรุปได้ว่าได้ว่าหลักเกณฑ์ทั่วไปในการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองของประเทศไทยกฎหมายกำหนดไว้เพียงกว้างๆว่าต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ และไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง จึงจะสามารถสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ แต่เหนือสิ่งอื่นใดนั้นการที่พรรคการเมืองใดจะรับเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองหรือไม่ย่อมเป็นไปตามข้อบังคับของพรรคการเมืองนั้นๆด้วย

3.4.2.2.4. เกณฑ์ความประพฤติ

ในส่วนของหลักเกณฑ์ความประพฤติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้หลายประการด้วยกัน สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

- การถูกคุมขังหรือต้องคำพิพากษา กฎหมายจะกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการถูกคำสั่งศาล การถูกคุมขังโดยหมายศาล เป็นเงื่อนไขประการหนึ่งในการจำกัดสิทธิของบุคคลในการลงสมัครรับเลือกตั้ง สำหรับรายละเอียดในการจำกัดสิทธิหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการถูกคำสั่งศาล

* มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

** มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

อาจมีรายละเอียดแตกต่างกันไป เช่น ไม่เป็นผู้ต้องคุมขังโดยหมายของศาลในขณะที่มีการเลือกตั้ง* ไม่เป็นผู้ถูกจำคุกหรือเคยถูกจำคุกตั้งแต่หกเดือนขึ้นไปตามคำพิพากษาถึงที่สุดและพ้นโทษไปถึงวันสมัครรับเลือกตั้งยังไม่ครบสิบปีหรือผู้ถูกจำคุกหรือเคยถูกจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตั้งแต่สองครั้งขึ้นไป ทั้งนี้เว้นแต่ความผิดลหุโทษหรือความผิดที่มีการกำหนดโทษชั้นลหุโทษหรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท** ไม่เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงสองปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ*** สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปัจจุบันได้กำหนดว่าต้องไม่เป็นบุคคลที่ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

- การถูกศาลพิพากษาให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง เป็นเงื่อนไขอีกประการหนึ่งในการจำกัดสิทธิของบุคคลในการลงสมัครรับเลือกตั้ง ดังที่ได้กล่าวมาตอนต้นแล้วว่าสิทธิเลือกตั้งกับสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสิ่งที่เกี่ยวพันกัน ดังนั้นหากบุคคลถูกจำกัดสิทธิเลือกตั้งก็จะถูกจำกัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งด้วย ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักการนี้มาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ถึงฉบับปัจจุบัน

- การเป็นผู้ติดยาเสพติดให้โทษ เป็นเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดเป็นข้อจำกัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลโดยเป็นเงื่อนไขหลักที่มีมาตั้งแต่มีการกำหนดคุณสมบัติลักษณะต้องห้ามของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญ**** ก็ได้กำหนดเงื่อนไขไว้เสมอมา ทั้งนี้เห็นว่าการที่จำกัดสิทธิโดยพฤติกรรมการติดยาเสพติดเป็นเหตุผลของความน่าเชื่อถือของบุคคล

* พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2476 มาตรา 5 (4)

** พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2479 มาตรา 20 (5)

*** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 109 (4) (5)

**** มีการบัญญัติตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 จนถึงปัจจุบัน

- บุคคลล้มละลาย เป็นเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งอีกประการหนึ่งซึ่งเกี่ยวกับพฤติกรรมของบุคคลที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งที่เชื่อมโยงถึงความน่าเชื่อถือของบุคคลคนนั้น เนื่องจากการที่ศาลสั่งให้เป็นบุคคลล้มละลายเป็นเรื่องความสามารถของบุคคล โดยเฉพาะความสามารถในทางการเงิน ซึ่งเห็นว่าเมื่อผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งไม่มีความสามารถในการบริหารจัดการเงิน มีหนี้สินล้นพ้นตัวอาจส่งผลกระทบต่อการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่ได้ โดยการกำหนดคุณสมบัติลักษณะต้องห้ามในส่วนของการเป็นบุคคลล้มละลายได้มีการกำหนดมาตั้งแต่วัฒนธรรมแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 จนถึงปัจจุบัน สำหรับรายละเอียดในช่วงแรกจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะกำหนดว่า “ต้องไม่เป็นบุคคลล้มละลาย ซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี” แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดว่า “ต้องไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต” ซึ่งตัดคำว่า “ซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี” ออกและเพิ่ม “หรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต” เข้าไป เนื่องจากคำว่าบุคคลล้มละลายมีสภาพในตัวอยู่แล้วว่าศาลยังไม่ได้สั่งให้พ้นจากคดีเพราะเมื่อศาลสั่งให้พ้นจากคดีแล้วก็จะถูกปลดจากการล้มละลาย และเพิ่มเติมคำว่า “หรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต” เนื่องจากว่าการเป็นบุคคลล้มละลายโดยระบบยังติดตัวอยู่⁶⁴ ในการปลดการล้มละลายมีเงื่อนไขต่างๆ ซึ่งอยู่ในกระบวนการที่เข้มงวดมาก

- การถูกไล่ออกหรือปลดออกจากตำแหน่งเพราะทุจริตต่อหน้าที่ราชการและการต้องคำพิพากษาให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ เป็นอีกหลักเกณฑ์หนึ่งที่จำกัดสิทธิของบุคคลในการลงสมัครรับเลือกตั้ง ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้มีประวัติต่างพร้อย กล่าวคือเคยเป็นผู้ทุจริต อาจทำให้ไม่มีความน่าเชื่อถือ หรืออาจทำให้ประชาชนมีข้อสงสัยได้ว่าบุคคลดังกล่าวเมื่อเข้ามาทำหน้าที่แล้วจะแสวงหาประโยชน์เพื่อตัวเองหรือไม่ โดยหลักการดังกล่าวเป็นเงื่อนไขตั้งแต่มีการเลือกตั้งครั้งแรกๆ ในประเทศไทยแล้วโดยจะเห็นได้จากการที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2499 ซึ่งได้กำหนดไว้ในมาตรา 20 (6) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว

⁶⁴ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 31/2550 (เป็นพิเศษ) วันที่ 23 มิถุนายน 2550 หน้า 167

เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2550 ได้นำกลับไว้บัญญัติมาตรา 102 (6) (7) *

3.4.2.2.4. หลักเกณฑ์อื่นๆ

นอกจากหลักเกณฑ์ที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีเงื่อนไขอื่นๆ ที่เป็นกำหนดไว้เพื่อจำกัดสิทธิของบุคคลในการลงสมัครรับเลือกตั้ง เช่น

- สภาพร่างกาย เป็นบุคคลหูหนวกและเป็นใบ้

- การดำรงตำแหน่ง โดยหลักการทั่วไปจะกำหนดห้ามบุคคลที่เป็นข้าราชการหรือข้าราชการท้องถิ่นซึ่งมีเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมือง หรือเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดกลุ่มบุคคลที่ต้องห้ามในการลงสมัครเพิ่มขึ้น กล่าวคือได้ห้ามบุคคลที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือเคยเป็นวุฒิสภา เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ลงสมัครรับเลือกตั้ง

3.4.3 สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งในระหว่างที่ประเทศไทยเป็นภาคีในกฎหมายระหว่างประเทศ

3.4.3.1 สนธิสัญญาและการเข้าผูกพันตามสนธิสัญญา

สนธิสัญญา หมายถึง ข้อตกลงระหว่างประเทศที่กระทำขึ้นระหว่างรัฐที่เป็นลายลักษณ์อักษร และอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศไม่ว่าจะมีชื่อเรียกว่าอย่างไร อาจมีชื่อเรียกได้หลายอย่าง เช่น อนุสัญญา (Convention) สนธิสัญญา (treaty) ความตกลง (Agreement)

* มาตรา 102 บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(6) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(7) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

กติการะหว่างประเทศ (International Covenant) กฎบัตร (Charter) พิธีสาร (Protocol) บันทึกแลกเปลี่ยน (Exchange of Notes) ธรรมนูญ (Statute) กฎหมาย (Act)

ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศกับกฎหมายภายในรัฐนั้นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเรื่องหนึ่งเพราะอาจนำไปสู่ปัญหาเรื่องลำดับชั้นของกฎหมายได้ ซึ่งการพิจารณาดังกล่าวสามารถแยกหลักการทั่วไปทางทฤษฎีได้เป็นสองประเภท คือ ทฤษฎีเอกนิยม (Monism) และทฤษฎีทวินิยม (Dualism)⁶⁵

ทฤษฎีเอกนิยม (Monism) เป็นทฤษฎีที่สนับสนุนว่ากฎหมายระหว่างประเทศเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับโดยตรงในระเบียบในกฎหมายของรัฐต่างๆ เพราะความสัมพันธ์ของกฎหมายระหว่างประเทศกับกฎหมายภายในนี้เป็นความสัมพันธ์ที่ต่างเกี่ยวพันกันและสามารถอยู่ในระบบกฎหมายเดียวกันซึ่งใช้กับบุคคลในบังคับของกฎหมาย คือปัจเจกชนได้และมีบ่อเกิดกฎหมายในลักษณะที่เกิดจากระบบกฎหมายนั่นเอง ไม่ได้เกิดจากเจตจำนงของรัฐต่างๆ เพียงอย่างเดียว โดยเหตุนี้กฎหมายระหว่างประเทศจึงใช้บังคับกับปัจเจกชนหรือบุคคลธรรมดาได้โดยไม่ต้องแปลงกฎหมายระหว่างประเทศมาเป็นกฎหมายภายในโดยผ่านกระบวนการขั้นตอนต่างๆ ตามกฎหมายภายในประเทศของแต่ละรัฐ และเมื่อเกิดการขัดกันระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศกับกฎหมายภายในก็จำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ใดอยู่เหนือกฎเกณฑ์อีกอันหนึ่ง

ทฤษฎีทวินิยม (Dualism) เป็นทฤษฎีที่อธิบายว่าทั้งกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในต่างก็เป็นกฎหมายด้วยกันทั้งคู่แต่อยู่ต่างระบบกันไม่ได้ขึ้นต่อกัน ดังนั้นจึงไม่มีกฎหมายใดอยู่ในฐานะที่เหนือกว่า เมื่อมีการขัดกันจึงต้องถือว่าทั้งกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศที่ขัดกันนั้นต่างมีผลสมบูรณ์ใช้ได้ทั้งคู่ ดังนั้น ศาล รัฐสภา รัฐบาล และประชาชนของรัฐจึงต้องใช้กฎหมายภายในของตนเป็นสำคัญแม้ว่ากฎหมายภายในจะขัดกับกฎหมายระหว่างประเทศก็ตาม แต่ในขณะที่เดียวกันก็อาจเกิดปัญหาให้รัฐนั้นต้องรับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศได้ ฉะนั้นหากผู้บริหารของประเทศไม่ประสงค์ให้ประเทศของตนต้องรับผิดชอบแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายภายในตนนั้นเสียเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ หรือหากจะให้กฎเกณฑ์ใดของกฎหมายระหว่างประเทศมีผลบังคับใช้ได้โดยตรงเหมือนกับกฎหมายภายในก็ต้องมีการแปรสภาพกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศดังกล่าวมาเป็นกฎหมายภายในเสียก่อน กฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศนั้นจึงสามารถใช้บังคับภายในรัฐตนได้ กฎหมายระหว่าง

⁶⁵ ประสิทธิ์ เอกบุตร, กฎหมายระหว่างประเทศ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2551) หน้า.54-55

ประเทศจึงเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐ ในขณะที่กฎหมายภายในนั้นกำหนดสิทธิหน้าที่ของปัจเจกชนที่อยู่ภายในรัฐ กฎหมายระหว่างประเทศจึงใช้กับเรื่องกิจการระหว่างประเทศแต่กฎหมายภายในใช้กับเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจรัฐเท่านั้น

ทางปฏิบัติของรัฐต่างๆ จะเห็นได้ว่ายังคงถือความสำคัญของกฎหมายภายในของตน แม้ว่ากฎหมายนั้นจะมีลักษณะขัดแย้งกับกฎหมายระหว่างประเทศหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากรับต่างๆ ยังยึดถือหลักอำนาจอธิปไตยไว้อย่างเหนียวแน่นแม้ว่ารัฐธรรมนูญของบางรัฐจะยอมรับกฎหมายระหว่างประเทศเป็นส่วนหนึ่งของแผ่นดิน⁶⁶ สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดไว้ในมาตรา 190 วรรคหนึ่งและวรรคท้าย ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าอำนาจในการทำข้อตกลงระหว่างประเทศเป็นพระราชอำนาจของกษัตริย์ซึ่งทรงใช้ผ่านทางฝ่ายบริหาร ดังนั้นอำนาจในการทำข้อตกลงระหว่างประเทศจึงเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร แต่ในกรณีที่เป็นการทำข้อตกลงที่เป็นการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอธิปไตย แม้ว่าฝ่ายบริหารจะมีอำนาจทำข้อตกลงได้แต่ก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแต่มีข้อสังเกตว่าการให้ความเห็นชอบของรัฐสภาเป็นไปตามข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญหรือข้อตกลงภายในซึ่งโดยหลักไม่มีผลถึงความสมบูรณ์ของสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ การที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบแก่สนธิสัญญาใดจึงเป็นปัญหาของกฎหมายภายในและปัญหาความรับผิดชอบทางการเมืองของฝ่ายบริหารที่มีต่อฝ่ายนิติบัญญัติหาได้เป็นเหตุยกเป็นข้อแก้ตัวรัฐอื่นที่เป็นฝ่ายในสนธิสัญญาแต่ประการใด

3.4.3.2 ประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR)

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2535 ให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง โดยเห็นว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็น เพราะจะทำให้ประเทศไทยได้รับประโยชน์จากการเข้าเป็นภาคี โดยจะได้รับการยอมรับนับถือทางการเมืองจากต่างประเทศ ทั้งยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่า

⁶⁶ รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 55 บัญญัติว่า “สนธิสัญญาหรือข้อตกลงซึ่งได้รับการให้สัตยาบันหรือยอมรับแล้ว ย่อมมีฐานะเหนือกฎหมายภายในของฝรั่งเศส นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา 25 ยังบัญญัติว่ากฎเกณฑ์ทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศย่อมอยู่เหนือกฎหมายต่างๆ และก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่โดยตรงต่อผู้อาศัยในดินแดนของสหพันธ์

ประเทศไทยมีการส่งเสริม พัฒนา เศรษฐกิจ การสิทธิมนุษยชนอันเป็นมาตรฐานสากลตลอดจน ทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากการแก้ไขปรับปรุงนโยบาย กฎหมายและระเบียบต่างๆ ของรัฐ ให้เข้าสู่ระดับสากลด้วย

ในทางระหว่างประเทศแล้วกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ถือเป็นสนธิสัญญาประเภทหนึ่ง โดยสนธิสัญญานั้นมีทั้งสนธิสัญญาแบบทวิภาคี (Bilateral Treaty) มีภาคี 2 ฝ่าย และสนธิสัญญาแบบพหุภาคี (Multilateral Treaty) มีภาคี 3 ฝ่ายขึ้นไป⁶⁷ ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัตร (Accession) อันวิธีการในการแสดงเจตนาจากรัฐที่ยินยอมให้ถูกผูกพันโดยสนธิสัญญาของรัฐซึ่งไม่ได้ร่วมแสดงเจตนาและลงนามในการจัดทำสนธิสัญญามาก่อน แต่สนธิสัญญาหรือรัฐที่ทำการเจรจาเปิดโอกาสให้รัฐซึ่งไม่ได้เข้าร่วมการเจรจาทำสนธิสัญญาหรือลงนามในสนธิสัญญาสามารถให้ความยินยอมเพื่อเข้าผูกพันตามสนธิสัญญาในภายหลังได้ด้วยการแสดงเจตนาโดยการประกาศฝ่ายเดียวและแจ้งต่อเลขาธิการสหประชาชาติเป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งการภาคยานุวัตรอาจเกิดขึ้นก่อนหรือหลังการมีผลใช้บังคับของสนธิสัญญาก็ได้ สำหรับประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัตร (Accession) เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2539 โดยมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยในวันที่ 30 มกราคม 2540

ในส่วนของสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งในระหว่างที่ประเทศไทยเป็นภาคีในกฎหมายระหว่างประเทศ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2517 กำหนดให้ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง ดังนี้

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517

“มาตรา 117 (3) ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส.ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง”

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

“มาตรา 94 (3) ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส.ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง”

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534

“มาตรา 105 (3) ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส.ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง”

⁶⁷ นพนิติ สุริยะ, สิทธิมนุษยชน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, พ.ศ. 2537) หน้า 93

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

“มาตรา 107 (7) ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส.ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน”

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

“มาตรา 101 (3) ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส.ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วันนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในกรณีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุยุบสภา ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 30 วันนับถึงวันเลือกตั้ง”

หลักการดังกล่าวที่กำหนดให้ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการลงสมัครรับเลือกตั้งซึ่งถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองประเภทหนึ่ง ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เช่นนี้จะเป็นการขัดกับสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งที่กฎหมายระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1984 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ได้รองรับไว้ โดยเฉพาะการใช้สิทธิในการเลือกตั้งและการสมัครรับเลือกตั้งจะต้องมีความเสมอภาคกันและเป็นไปอย่างเสรีโดยจะต้องไม่มีการจำกัดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง คณะกรรมการ HRC ได้เคยวินิจฉัยไว้ว่าเป็นสิ่งที่ขัดต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล

3.4.4 การคุ้มครองสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง

การคุ้มครองสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งของไทยนั้น กฎหมายกำหนดให้ศาลฎีกาจะเป็นผู้เข้ามาตรวจสอบ ดูแลโดยสามารถพิจารณาได้จากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ประกอบกับข้อกำหนดเกี่ยวกับการพิจารณาและวินิจฉัยสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง คุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวถือได้ว่าเป็นกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในศาลฎีกา

ในการสมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งนั้น มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งยื่นใบสมัครต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขต

เลือกตั้งนั้นๆ และเมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้รับใบสมัครไว้แล้วให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งตรวจสอบหลักฐานการสมัคร คุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครให้เสร็จภายในเจ็ดวันนับแต่วันเปิดการรับสมัคร ซึ่งถ้าผู้สมัครมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งได้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งก็จะประกาศให้ผู้นั้นเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง แต่หากผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเห็นว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดไม่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดก็จะไม่ประกาศ ซึ่งกรณีนี้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไม่ประกาศ กฎหมายกำหนดให้ผู้สมัครมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง* สำหรับการพิจารณาคดีและมีคำวินิจฉัยเป็นไปตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการพิจารณาและวินิจฉัยสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง คุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550

คดีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ในศาลฎีกานั้นแบ่งได้เป็น 2 ประเภทตามแนวทางคำสั่งศาลฎีกาที่ 220/2548 ได้วางหลักไว้ว่า “การยื่นคำร้องขอให้ศาลฎีกาวินิจฉัยเกี่ยวกับคดีเลือกตั้งตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ นั้น มีได้ 2 กรณี คือ กรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. หรือผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดไม่มีชื่อเป็นผู้สมัครในประกาศของผู้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งผู้สมัครผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลฎีกาวินิจฉัยสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของตนได้ตามมาตรา 34 วรรคหนึ่ง** และกรณีที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้ประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. หรือผู้สมัครรับเลือกตั้งวุฒิสภาแล้วแต่ต่อมาปรากฏหลักฐานว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้หนึ่งผู้ใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งประจำเขตดังกล่าวมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลฎีกาเพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครผู้นั้นได้ตามมาตรา 34/1” คดีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในศาลฎีกาจึงสรุปได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. คดีขอให้วินิจฉัยสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดไม่มีชื่อเป็นผู้สมัครในประกาศของผู้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ผู้สมัครผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาให้วินิจฉัยสิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้ และ

* มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550

** มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2540

2. คดีขอให้เพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งซึ่งเป็นกรณีก่อนวันเลือกตั้งถ้าผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเห็นว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามไม่ให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้เพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครนั้น



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

ปัญหาการบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง

4.1 ความเป็นมาของการบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง

ในช่วงเวลาหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงช่วงก่อนบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นช่วงที่ระบบพรรคการเมืองไทยขาดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเนื่องจากพรรคการเมืองถูกยุบเลิกหลายครั้ง ภายหลังจากมีการยึดอำนาจ พรรคการเมืองต่างๆ แทบไม่มีบทบาทและยังขาดการพัฒนาองค์กรให้เป็นสถาบันหลักของประเทศ ประกอบกับด้วยเหตุผลที่สภาพการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตย และนิยมเลือกผู้แทนโดยอาศัยความนิยมในตัวบุคคลมากกว่าพรรคการเมือง ผู้สมัครอิสระที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นจำนวนมากต่างใช้ความเป็นอิสระของตนจนสภาพขาดระเบียบวินัย มีการต่อรองผลประโยชน์เพื่อแลกกับตำแหน่งในพรรคการเมืองและรัฐบาลจนรัฐบาลขาดเสถียรภาพ ผู้แทนมีความเป็นอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดไม่ว่าจะเป็นประชาชนหรือพรรคการเมืองที่ตนสังกัด พรรคการเมืองแทบไม่มีบทบาทในทางการเมือง อิสระในการตัดสินใจของผู้แทนจึงอยู่เหนือมติพรรคอย่างสิ้นเชิง

หลักเกณฑ์การบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง เริ่มมีการบังคับใช้ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ก่อนหน้านั้นนับตั้งแต่การเลือกตั้งครั้งแรก เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2476 จนถึงการเลือกตั้งครั้งที่ 9 เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2512 ยังไม่เคยมีการบังคับให้ผู้สมัคร ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองแต่อย่างใด ในการเลือกตั้งแต่ละครั้งจึงมีผู้สมัครอิสระได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็น ส.ส. จำนวนหนึ่ง ดังเช่นในการเลือกตั้งเมื่อ 26 ก.พ. 2500 มีผู้สมัครอิสระได้รับการเลือกตั้งเข้ามาจำนวน 8 คน จาก ส.ส. ทั้งหมด 160 คน การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 15 ธ.ค. 2500 มีผู้สมัครอิสระได้รับการเลือกตั้งเข้ามาจำนวน 59 คน จากจำนวน ส.ส. ทั้งหมด 160

คน การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2512 มีผู้สมัครอิสระได้รับเลือกตั้งเข้ามาจำนวน 71 คน จาก ส.ส.ทั้งหมด 219 คน⁶⁸

จากผลการเลือกตั้งดังกล่าวเมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลปรากฏว่าพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลขาดระเบียบวินัย ไม่สามารถควบคุมลูกพรรคได้ มีการเรียกร้องผลประโยชน์ในทางธุรกิจ เรียกร้อง อำนาจหน้าที่ในทางการเมือง ส.ส. อิสระก็พยายามหาช่องทางแสวงหาผลประโยชน์ โดยการเข้าไปสนับสนุน พรรคการเมืองที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนสูง แม้กระทั่ง ส.ส. ที่สังกัดพรรคการเมืองก็ให้การสนับสนุน พรรคการเมืองอื่นที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทน จนนำไปสู่ความวุ่นวายรัฐบาลชาติเสถียรภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี พ.ศ. 2512 เกิดปัญหารัฐบาลไร้เสถียรภาพ เนื่องจาก ส.ส. ซึ่งไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองรวมตัวกันเป็นพรรคอิสระโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต่อรองผลประโยชน์ทางการเมืองด้วยเหตุนี้เองเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 จึงกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองเพื่อป้องกันปัญหารัฐบาลชาติเสถียรภาพจากการต่อรองผลประโยชน์ทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองโดยรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาทุกฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ก็บัญญัติไว้เช่นเดียวกัน นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังได้เพิ่มบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวให้มีความเข้มข้นขึ้นโดยกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองไม่น้อยกว่า 90 วันก่อนลงสมัครรับเลือกตั้งเข้าไปอีก เพื่อป้องกันการย้ายพรรคของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีโอกาสศึกษานโยบายของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดก่อนที่จะลงสมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากผู้ร่างเห็นว่าการกำหนดเช่นนี้จะทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพสูงมากเพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหมดโอกาสที่จะต่อรอง ต้องจงรักภักดีต่อพรรคการเมืองที่ตนสังกัด สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้คงหลักการนี้ไว้เหมือนดังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

⁶⁸ รายงานการวิจัยการศึกษาพัฒนาการของหลักกฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ,สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2551 , หน้า 8-10

4.2. การบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญไทย

จากสภาพการณ์ทางการเมืองในช่วงปี พ.ศ. 2512 ที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ต้องสมัครในนามพรรคการเมือง และเมื่อได้รับเลือกตั้งก็ไม่มีข้อบังคับให้ต้องอยู่ในสังกัดพรรคการเมืองต่อไป โดยเฉพาะการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2512 มีการสมัครรับเลือกตั้งแบบไม่สังกัดพรรคการเมืองจำนวนมาก และเมื่อได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ผู้สมัครแบบนี้ได้มีการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองโดยใช้ชื่อว่า “พรรคอิสระ” และเนื่องจากสมาชิกของพรรคมิได้มีอุดมการณ์ร่วมกันมาก่อน การรวมกลุ่มจึงทำให้เห็นได้ชัดว่ามีลักษณะเป็นพรรคการเมืองเฉพาะกิจ⁶⁹ ที่มีการรวมกลุ่มกันเพื่อต่อรองผลประโยชน์ จนท้ายที่สุดได้นำไปสู่การรัฐประหารในเวลาต่อมา ผู้ร่างรัฐธรรมนูญในฉบับต่อมาจึงนำบทเรียนดังกล่าวกำหนดเป็นหลักการเกี่ยวกับ ส.ส. ให้ต้องผูกพันกับพรรคการเมือง

4.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยที่มีการบังคับให้ผู้สมัคร ส.ส. ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง แต่เพียงพรรคเดียว โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 117 (3) ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากเหตุการณ์ในอดีตที่ไม่มีการบังคับให้ผู้สมัคร ส.ส. และ ส.ส. ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ทำให้เกิดความวุ่นวายในสภา พรรคการเมืองไม่สามารถควบคุมสมาชิกพรรคได้ ส.ส. อิสระมุ่งแต่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ และ ส.ส. อิสระก็ไม่สามารถนำแนวความคิดของตนไปทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้ จึงมีแนวความคิดที่จะสร้างความเข้มแข็งให้แก่พรรคการเมืองโดยมาตรการทางกฎหมาย เนื่องจากเห็นว่าการปล่อยให้พรรคการเมืองวิวัฒนาการด้วยตนเองต้องใช้เวลานานมากและอาจไม่มีความเหมาะสมกับประเทศไทย จึงจำเป็นต้องกำหนดให้ผู้สมัคร ส.ส. ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง และให้อำนาจพรรคการเมืองในการควบคุมสมาชิก

⁶⁹ บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ. เสรีภาพในการตัดสินใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับพรรคการเมืองไทย. วารสารรัฐธรรมนูญ หน้า 3

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517. ในส่วนของการบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองนั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติก็มีความเห็นที่แตกต่างกันเป็น 2 ฝ่าย คือฝ่ายที่สนับสนุนและฝ่ายที่คัดค้านโดยทั้งสองฝ่ายมีเหตุผลสนับสนุน ดังนี้⁷⁰

ฝ่ายที่สนับสนุน ได้ให้เหตุผลสามารถสรุปได้ ดังนี้

(1) เพื่อเป็นการส่งเสริมการปกครองให้เป็นระบบพรรคการเมืองและให้พรรคการเมืองอยู่ในฐานะพร้อมที่จะทำหน้าที่จัดตั้งรัฐบาล

(2) พรรคการเมืองถือเป็นสถาบันสำคัญในระบบรัฐสภา เพราะสามารถสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลได้ และเสถียรภาพของรัฐบาลจะเกิดขึ้นได้จะต้องมีระบบพรรคการเมืองที่มีเสียง ช่างมากในสภาซึ่งจำเป็นต้องใช้กฎหมายบังคับ ไม่อาจรอวิวัฒนาการได้

(3) ในเรื่องของสิทธิเสรีภาพ เห็นว่าสิทธิ เสรีภาพทุกอย่างจะต้องมีขอบเขตจำกัด ทั้งสิ้น การจำกัดสิทธิ เสรีภาพบางอย่างเพื่อประโยชน์ของบ้านเมืองส่วนรวม มีความจำเป็นไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

(4) ทำให้ประชาชนได้รู้จักและเห็นความสำคัญของพรรคการเมืองมากกว่าตัวบุคคล

(5) มีกฎหมายของพรรคการเมืองคอยควบคุมมิให้ ส.ส. วิ่งเต๋นแก่งแย่งกันเป็นรัฐมนตรี เพราะถ้าไม่สมหวังลาออกไปสังกัดพรรคการเมืองอื่นก็จะหมดสมาชิกภาพ และที่สำคัญไม่มี ส.ส. อีสาระให้รัฐบาลซื้อเสียงได้

(6) ระบบพรรคการเมืองมีความสำคัญเพราะทำให้ ส.ส. อยู่ในกรอบความคิดพอสมควร มุ่งไปตามนโยบายพรรค การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยสะดวกไม่ล่าช้า พรรคการเมืองทำให้ประชาชนเข้าใจว่าเขาควรเลือกใครเป็นรัฐบาล

⁷⁰ บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ครั้งที่ 16/2517 วันพุธที่ 29 พฤษภาคม 2517

ฝ่ายคัดค้านได้ให้เหตุผลสรุปได้ดังนี้

(1) เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพทางการเมือง ผู้ที่มีนโยบายไม่ตรงกับพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งจะหมดโอกาสสมัครรับเลือกตั้ง

(2) เป็นการผูกมัดไม่ให้นักการเมืองมีอิสระภาพได้เต็มที่ นักการเมืองในระบบประชาธิปไตยนั้น จำเป็นต้องมีเสรีภาพในการเลือกนโยบายของตนเอง

(3) พรรคการเมืองไม่ได้ทำให้คุณภาพของ ส.ส. ดีขึ้นและระบบพรรคการเมืองจะทำให้พรรคการเมืองตกเป็นเครื่องมือของรัฐบาลได้ง่าย การให้อำนาจแก่รัฐบาลมากเกินไปทำให้รัฐบาลมีผลประโยชน์ที่จะมาจูงใจ ส.ส. ให้สนับสนุนรัฐบาล

(4) เป็นการเปิดโอกาสให้นายทุนที่มีอิทธิพลในทางเศรษฐกิจเข้ามาบริหารบ้านเมือง และกำหนดนโยบายเพื่อประโยชน์ของตน

(5) เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจในพรรคการเมืองเลือก ส.ส. ได้ตามชอบใจ ซึ่งเป็นช่องทางให้เกิดเผด็จการในพรรคได้

อย่างไรก็ตามในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้มีการลงมติในที่ประชุมของสภานิติบัญญัติเห็นชอบในหลักการให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง⁷¹ หลักเกณฑ์ดังกล่าว จึงได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 117 ซึ่งมีความว่า

“บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

(1) มีสัญชาติไทยตามกฎหมาย แต่บุคคลสัญชาติไทย และมีสัญชาติอื่นด้วยในขณะเดียวกันก็ดี บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติก็ดี ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ใน

⁷¹ รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 พ.ศ. 2517 ครั้งที่ 63/2517 วันเสาร์ที่ 7 กันยายน 2517

กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย เว้นแต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด แต่เกิดในต่างประเทศไม่ต้องมีคุณสมบัติดังกล่าว

(2) อายุไม่ต่ำกว่า 25 ปี บริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

(3) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่พรรคเดียว”

เมื่อวิเคราะห์ดูวัตถุประสงค์ในการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวจากความคิดเห็นของสมาชิกสภาว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 แล้ว จะพบว่า การบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองนั้นมีขึ้นเพื่อเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการคือ ประการแรกเพื่อป้องกันการย้ายพรรคและป้องกันการขายตัวของ ส.ส. อิสระซึ่งเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากก่อนการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 จนนำไปสู่รัฐบาลที่ขาดเสถียรภาพ หลักการดังกล่าวผู้ร่างต้องการแก้ไขสภาพปัญหาที่เกิดจากการต่อรองผลประโยชน์ของผู้แทนอิสระจนทำให้เกิดผลกระทบต่อเสถียรภาพรัฐบาลในช่วงเวลาที่ผ่านมา ประการที่สอง คือ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่พรรคการเมือง มีอำนาจเหนือการตัดสินใจของผู้แทนหลังจากที่เคยให้อิสระในการตัดสินใจของผู้แทนอยู่เหนือความเข้มแข็งของพรรคการเมืองมานาน โดยหาก ส.ส. ลาออกจากการพรรคที่ตนสังกัดการเป็นสมาชิกภาพก็จะสิ้นสุดลงไปด้วย⁷² อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 ยังยืดหยุ่นไว้สำหรับกรณีผู้แทนถูกขับออกจากพรรค โดยกำหนดให้ผู้แทนไม่สูญเสียสมาชิกภาพหากเข้าเป็นสมาชิกพรรคอื่นได้ภายใน 60 วัน ทำให้พรรคการเมืองยังมีอาจครอบงำผู้แทนได้อย่างสิ้นเชิง⁷³

หากพิจารณาด้านเสถียรภาพของรัฐบาล ผลจากการบังคับให้ผู้สมัครต้องสังกัดพรรคการเมืองดังกล่าวทำให้ในการเลือกตั้งครั้งต่อมาเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 ไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับเสียงข้างมากเพียงพอจัดตั้งรัฐบาล รัฐบาลที่จัดตั้งจึงมีลักษณะเป็นรัฐบาลผสมภายใต้การนำของพรรคประชาธิปัตย์ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมชหัวหน้าพรรคได้รับโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่เมื่อรัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภา สภากลับมีมติไม่ไว้วางใจส่งผลให้ ม.ร.ว.เสนีย์ ต้องประกาศ

⁷² มาตรา 124 (7) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517

⁷³ มาตรา 124 (8) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517

ลาออกจากตำแหน่ง หลังจากนั้นพรรคกิจสังคมภายใต้การนำของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ซึ่งมีผู้แทนในสังกัดเพียง 18 คนได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลผสม 6 พรรค แต่ก็ไม่อาจบริหารราชการแผ่นดินได้เพราะประสบปัญหาที่รัฐบาลขาดเสถียรภาพ มีการเรียกร้องผลประโยชน์จนเกิดความขัดแย้งและต้องยุบสภาในที่สุด จนกระทั่งมีการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2518 พรรคประชาธิปไตยเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลผสม มี ม.ร.ว.เสนีย์ เป็นนายกรัฐมนตรี ภายหลังจากที่รัฐบาลเกิดความแตกแยกอันเนื่องมาจากการแย่งตำแหน่งรัฐมนตรีภายในพรรค ประกอบกับมีการชุมนุมคัดค้านการเดินทางกลับเข้าประเทศของจอมพลถนอมในหมู่นิสิตนักศึกษา เป็นเหตุให้คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่นำโดยพลเรือเอกสฤษดิ์ ชลออยู่ เข้าทำการยึดอำนาจเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2517 อันมีผลทำให้พรรคการเมืองถูกยุบลง

ผลจากการบังคับให้ผู้สมัคร ส.ส. ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ทำให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายของพรรคการเมืองที่มีอยู่แล้ว หรือต้องการจะเป็นผู้นำพรรคการเมืองเอง ก็จะทำการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาใหม่เพื่อให้ตนเองมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ทำให้ในการเลือกตั้งในวันที่ 26 มกราคม 2518 มีพรรคการเมืองส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งจำนวน 43 พรรค จากพรรคการเมืองที่มีการจดทะเบียนทั้งหมด 43 พรรค และมีพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้ง จำนวน 22 พรรค และในการเลือกตั้งในวันที่ 4 เมษายน 2519 มีพรรคการเมืองส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้ง จำนวน 39 พรรค จากพรรคการเมืองที่มีการจดทะเบียนทั้งหมด 57 พรรค และมีพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้ง จำนวน 19 พรรค⁷⁴ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 จึงได้หาแนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าวเพื่อมุ่งหวังให้พรรคการเมืองมีขนาดใหญ่และมีจำนวนน้อยลง โดยผู้ร่างกฎหมายมีความเห็นว่าการที่มีพรรคการเมืองขนาดใหญ่และมีพรรคการเมืองเพียงสองพรรคจะส่งผลดีต่อการเมืองไทย

⁷⁴ นิเวศน์ หาญสมุทร์.. พัฒนาการทางการเมืองกับการเลือกตั้ง : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างการเลือกตั้งแบบสังกัดพรรคการเมืองกับการเลือกตั้งแบบอิสระ. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2539 หน้า 121.

4.2.2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

บทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้สมัครต้องสังกัดพรรค และการให้ผู้แทนที่ลาออกจากพรรคสูญเสียสมาชิกภาพยังคงได้รับการบัญญัติไว้ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 94 (3) และมาตรา 103 (7) และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 โดยมีที่มาจากแนวคิดเดิมของผู้ร่างที่ต้องการทำให้พรรคการเมืองมีจำนวนน้อยพรรค เพื่อให้ได้รัฐบาลที่มีเสถียรภาพ ในส่วนของกรณีที่ผู้แทนถูกขับออกจากพรรคบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้ตัดหลักการที่ให้ผู้แทนไม่ต้องสูญเสียสมาชิกภาพหากเข้าสังกัดพรรคอื่นออก ส่งผลทำให้ผู้แทนที่ถูกขับออกจากพรรคสิ้นสมาชิกภาพทันทีในวันที่พรรคมีมติ พรรคการเมืองจึงมีอำนาจเหนือการตัดสินใจของผู้แทนได้อย่างสมบูรณ์ และจากปัญหาพรรคการเมืองมีมากเกินไป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 จึงมีการกำหนดจำนวนขั้นต่ำที่พรรคการเมืองจะต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และจำนวนขั้นต่ำที่ได้รับเลือกตั้ง ทำให้บางพรรคการเมืองว่าจ้างบุคคลให้ลงสมัครเพื่อให้ครบตามจำนวนที่กำหนดในรัฐธรรมนูญเท่านั้น ผู้ลงสมัครมิได้มีความต้องการที่จะลงสมัครเพื่อเป็นตัวแทนประชาชนอย่างแท้จริง โดยในรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดว่าพรรคอาจถูกยุบหากไม่ส่งหรือส่งสมาชิกลงเลือกตั้ง ส.ส. ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวน ส.ส. ที่พึงมีหรือไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ในการเลือกตั้งทั่วไป*

ด้วยหลักการที่ผู้ร่างกฎหมายมีความคิดว่าการบังคับให้ผู้แทนสังกัดพรรคจะเป็นการสร้าง ความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมือง ลดสภาพปัญหาที่เกิดจากรัฐบาลผสมที่ขาดเสถียรภาพ แต่ผลที่ได้รับกลับไม่สามารถทำให้รัฐบาลในขณะนั้นภายใต้การนำของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เกิดเสถียรภาพได้อย่างแท้จริงมาตรการทางกฎหมายที่ซับซ้อนทำให้พรรคการเมืองต้องมีค่าใช้จ่ายสูง เปิดโอกาสให้นายทุนเข้าครอบงำการบริหารพรรคจนอยู่เหนืออำนาจตัดสินใจของสมาชิกพรรคและผู้แทน อิศระในการตัดสินใจของผู้แทนตกอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของพรรคการเมืองอย่างสิ้นเชิง อีกทั้งเมื่อกลุ่มทุนเข้ามามีอำนาจภายในพรรค เมื่อพรรคได้มีโอกาสเป็นรัฐบาลกลุ่มทุนก็จะเข้ามามีตำแหน่งในรัฐบาล เกิดการแสวงหาประโยชน์โดยมุ่งหาทุนคืน มีการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง จนนำไปสู่การรัฐประหารของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช.) ในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 อย่างไรก็ตามการทำรัฐประหารในครั้งนี้ คณะ ร.ส.ช. มิได้มีคำสั่งให้ยกเลิกพระราชบัญญัติ

* มาตรา 95 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

พรรคการเมืองและยุบพรรคการเมือง ดังเช่นธรรมเนียมปฏิบัติภายหลังการรัฐประหารในทุกครั้ง พรรคการเมืองจึงยังคงดำรงสถานะอยู่ไม่ได้ถูกยุบเลิกไปซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นพัฒนาการของระบบพรรคการเมืองไทยในลักษณะที่มีความต่อเนื่องขององค์กร

4.2.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และได้มีการแก้ไขและประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 ซึ่งยังคงบทบัญญัติที่คงแนวคิดเดิมคือการกำหนดให้ผู้สมัครต้องสังกัดพรรค* และต้องการจะส่งเสริมพรรคการเมืองให้เป็นพรรคขนาดใหญ่ได้กำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างพรรคการเมืองให้มีขนาดใหญ่ โดยกำหนดจำนวนขั้นต่ำที่พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวน ส.ส. ที่จะพึงมี รวมทั้งกำหนดเหตุในการยุบเลิกพรรคการเมือง เนื่องจากไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งตามจำนวนที่กำหนด หรือส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งแต่ไม่มีสมาชิกคนใดได้รับการเลือกตั้ง

สำหรับการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2535 พรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากในขณะนั้นได้ให้การสนับสนุนพลเอกสุจินดา คราประยูร ผู้นำทหารของคณะ ร.ส.ช. ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จนเป็นเหตุให้เกิดการต่อต้านจากประชาชนและนำไปสู่เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ผลจากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้พลเอกสุจินดา ประกาศลาออกจากตำแหน่ง ต่อมาในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2535 พรรคประชาธิปัตย์ภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย ได้รับเสียงข้างมากและเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล แต่รัฐบาลชุดดังกล่าวและรัฐบาลชุดต่อมาในสมัยของนายบรรหาร ศิลปอาชา พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และนายชวน หลีกภัย ที่ดำรงตำแหน่งเป็นสมัยที่สอง ก็ยังไม่สามารถบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันก็ยังคงมีอยู่ไม่อาจแก้ไขได้จากสภาพการณ์ดังกล่าวจึงเกิดกระแสเรียกร้องให้รัฐบาลปฏิรูปการเมืองโดยจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทั้งนี้โดยปัญหาของระบบพรรคการเมืองได้ถูกหยิบยกขึ้นมากล่าวถึง มีการเสนอให้มีการแก้ไขโครงสร้างพรรคการเมืองให้รองรับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองอย่างแท้จริง จนในที่สุดได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 ในปี 2538 โดยจัดให้เมืองค์กรจัดทำร่าง

* มาตรา 105 (3) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่คือ สภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น องค์ครดังกล่าวได้ร่างและภายหลังได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541

4.2.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

คณะกรรมการเพื่อปรับปรุงรัฐธรรมนูญหรือทำการปฏิรูปตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม ได้ทำการศึกษาถึงแนวทางในการปฏิรูปการเมืองทั้งระบบ ซึ่งต่อมากลายเป็นบทสรุปที่คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ระบุให้เห็นชัดเจนว่า ระบบพรรคการเมืองไทยยังมีจุดอ่อนโดยรวมที่ยังไม่สามารถพัฒนาให้เป็นพรรคมวลชนที่มีการบริหารภายในพรรคที่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง พรรคการเมืองยังอยู่ภายใต้อำนาจของกลุ่มคนบางกลุ่ม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 จึงพยายามสร้างบทบัญญัติเพื่อแก้ไขสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นอาทิการกำหนดให้การจัดตั้งพรรคการเมืองทำได้ง่ายขึ้น ยกเลิกเงื่อนไขการยุบพรรคการเมืองเพราะเหตุที่พรรคไม่ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่มีสมาชิก ได้รับการเลือกตั้ง กำหนดให้พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกพรรคตั้งแต่ 5,000 คนขึ้นไปและมีสาขาพรรคอย่างน้อยภาคละ 1 สาขา อันเป็นการมุ่งส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐเพื่อลดบทบาทอิทธิพลของกลุ่มทุน เป็นต้น

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังยืนยันหลักการเดิมที่บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองโดยเพิ่มเติมหลักการจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ คือ นอกจากการบังคับให้ผู้สมัคร ส.ส. ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองแล้วยังมีการบังคับระยะเวลาในการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองไว้ด้วยคือ การบังคับให้ผู้สมัคร ส.ส. ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 107 (4) * ซึ่งเป็นแนวความคิดที่ต้องการให้พรรคการเมืองเข้มแข็ง

* “มาตรา 107 บุคคลผู้มิใช่คุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้มิใช่สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(4) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน”

สามารถควบคุม ส.ส.ให้อยู่ในระเบียบวินัย และป้องกันการย้ายพรรค เพื่อเป็นฐานในการสนับสนุนให้รัฐบาลมีเสถียรภาพเป็นมาตรการบังคับที่สืบเนื่องจากการบังคับให้ผู้สมัคร ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองซึ่งมีมาก่อนหน้านี้แต่ไม่ประสบผลสำเร็จในการควบคุม ส.ส. ของพรรคการเมืองเท่าที่ควร⁷⁵

ด้วยบทบัญญัติที่รองรับแนวคิดเดิมทำให้ระบบพรรคการเมืองไทยในช่วงปี 2540 โดยเฉพาะปี 2544 จนถึงปี 2549 รองรับหลักการในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าโดยไม่ได้พิจารณาถึงสภาพความเป็นจริงที่แตกต่างจากสภาพการเมืองในอดีต จนทำให้ระบบพรรคการเมืองไทยกลายเป็นระบบที่ส่งเสริมให้มีการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองขนาดใหญ่เพียงสองพรรค มติพรรคหรือคำสั่งของผู้บริหารพรรคอยู่เหนืออิสระในการตัดสินใจของสมาชิกและผู้แทนของพรรคฝ่ายนิติบัญญัติตกอยู่ใต้อำนาจของพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีซึ่งรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจอย่างสิ้นเชิง จนระบบพรรคการเมืองมีสภาพกลายเป็นระบบพรรคเดียวที่มีลักษณะเป็นเผด็จการทางรัฐสภา นำไปสู่ความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลและความขัดแย้งในหมู่ประชาชนอย่างไม่เคยมีปรากฏมาก่อน ก่อนการทำรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) อยู่ในสภาพที่พรรคการเมืองครอบงำสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างเบ็ดเสร็จ ฝ่ายนิติบัญญัติตกอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาล ตกอยู่ใต้อำนาจของพรรคการเมืองภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นทั้งหัวหน้ารัฐบาลและหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาอย่างสิ้นเชิงจนไม่อาจตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลผู้แทนไม่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน หากแต่ยอมทำตามความประสงค์ของนายกรัฐมนตรีเพื่อรักษาผลประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องจนเป็นสาเหตุหนึ่งให้ คณะ คปค.ภายใต้การนำของพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน ทำการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 และประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540* ซึ่งมีผลทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 สิ้นผลลงด้วย ซึ่งต่อมามีคำสั่งได้มีประกาศ คปค.ฉบับที่ 27 (เดิมเป็นประกาศ คปค.ฉบับที่ 15 แต่ภายหลังถูกยกเลิกความบางส่วนโดยประกาศ คปค.ฉบับนี้) ออกมา กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 ยังคงมีผลใช้บังคับ

⁷⁵ รายงานการประชุมสภาว่ารัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19/2540 วันที่ 15 กรกฎาคม 2540

* โดยประกาศ คปค. ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 19 กันยายน 2549

ต่อไปจนกว่าจะมีกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก แต่ห้ามมิให้พรรคการเมืองที่มีอยู่แล้วดำเนินการประชุมหรือดำเนินกิจการใดๆ ในทางการเมืองและการดำเนินการเพื่อการจัดตั้งหรือจดทะเบียนพรรคการเมืองให้ระงับไว้เป็นการชั่วคราว จนกว่าคณะรัฐมนตรีจะมีมติเป็นอย่างอื่น อันเท่ากับ คปค.ไม่ได้มีการยุบเลิกพรรคการเมือง เพียงแต่มีการจำกัดเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้เป็นการชั่วคราวเท่านั้น

ในเวลาต่อมาหลังจากนั้นพลเอกสนธิ ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2549 เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2549 มีการแต่งตั้งพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี แต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 100 คน เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยเมื่อจัดทำแล้วเสร็จได้มีการนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวออกเผยแพร่ต่อประชาชนเพื่อให้ประชาชนออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับอันเป็นการออกเสียงประชามติว่าร่างรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกของประเทศเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2550 ผลการลงประชามติในครั้งนั้นมีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติลงมติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้บังคับ

4.2.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

หลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นี้ยังคงปรากฏมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในส่วนของกรบับคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองนั้นยังได้กำหนดไว้ในมาตรา 101 (3)* โดยได้ปรับเปลี่ยนระยะเวลาการสังกัดพรรคการเมืองจากเดิมคือไม่น้อยกว่า 90 วันนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง เป็น ไม่น้อยกว่า 90 วันนับถึงวันเลือกตั้ง นอกจากนี้ยังกำหนดระยะเวลาสำหรับกรบับคับการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุยุบสภา คือต้องเป็นสมาชิก

* มาตรา 101 บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(3) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในกรณีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุยุบสภา ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง

พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในเรื่องระยะเวลาของการสังกัดพรรคการเมืองมากกว่าเดิม

สำหรับแนวโน้มของระบบพรรคการเมืองไทยได้มีพรรคการเมืองขนาดกลางและเล็กขจรจวดทะเบียนจัดตั้งใหม่หลายพรรค อาทิ พรรคเพื่อแผ่นดิน พรรครวมใจไทยชาติพัฒนา พรรคมหาชนภิวัตน์ และ พรรคประชากรไทย ตลอดจนมีพรรคการเมืองที่ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอยู่เป็นจำนวนมากถึง 50 พรรค⁷⁶

4.3 ปัญหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ที่ต้องสังกัดพรรคการเมืองกับระบบพรรคการเมืองไทย

4.3.1 ปัญหาพรรคการเมืองมีอิทธิพลมากเกินไป

เมื่อกฎหมายกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่เรียกง่าย ๆ ว่าต้องสังกัดพรรคการเมือง ปัญหาที่หลีกเลี่ยงไม่ได้เลยคือ การที่พรรคการเมืองจะต้องมีบทบาทในทุกขั้นตอนไม่ว่าจะตั้งแต่การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งลงในนามพรรคการเมืองจนถึงการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. หากตนได้รับเลือก

1) การคัดเลือกบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมือง

ในการคัดเลือกบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้งนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 กำหนดว่า คณะกรรมการสาขาพรรคการเมืองต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญเพื่อให้ความเห็นชอบในการเสนอชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับการพิจารณาให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบสัดส่วนในกลุ่มจังหวัดที่อยู่ในความรับผิดชอบของสาขาพรรคการเมืองนั้น * โดยการพิจารณาส่งผู้สมัครรับ

⁷⁶ ข้อมูลพรรคการเมืองที่ยังดำเนินการอยู่ (จำนวน 50 พรรคการเมือง) ณ วันที่ 29 พฤศจิกายน 2553 แหล่งที่มา <http://www.ect.go.th/newweb/upload/cms02/download/1965-6467-0.pdf>

* มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

เลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบสัดส่วนของพรรคการเมือง ให้เป็นความรับผิดชอบร่วมกันของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและคณะกรรมการคัดเลือก ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง ให้คณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง พิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองจากรายชื่อตามลำดับคือ รายชื่อผู้ซึ่งที่ ประชุมใหญ่สาขาพรรคการเมืองให้ความเห็นชอบก่อน แล้วจึงเป็นรายชื่อบุคคลที่เห็นสมควร*

ปัญหาในการส่งผู้สมัครลงเลือกตั้ง ในทางปฏิบัตินั้นการคัดเลือกบุคคลจะอยู่ที่ คณะกรรมการบริหารพรรค เพราะบทบัญญัติดังกล่าวหากพิจารณาแล้วจะเห็นว่าเป็นการกำหนดให้ที่ ประชุมวิสามัญของสาขาพรรคไม่ได้ประกอบด้วยสมาชิกในเขตสาขาพรรคทุกคน และมีอำนาจเพียง ให้ความเห็นชอบในการเสนอชื่อบุคคลที่สมควรได้รับการพิจารณาต่อคณะกรรมการบริหารพรรคที่มี อำนาจตัดสินใจอย่างแท้จริงอีกชั้นตอนหนึ่ง (มาตรา 37) อีกทั้งบทบัญญัติในส่วนต่อมายังได้ กำหนดให้อำนาจในการพิจารณาส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในชั้นตอนสุดท้ายเป็นความรับผิดชอบและ อำนาจตัดสินใจร่วมกันของคณะกรรมการบริหารพรรคและคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง ของพรรค (มาตรา 38) โดยให้คณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคซึ่งส่วนใหญ่มักได้แก่ หัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคที่ได้รับการเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ของพรรค พิจารณาเสนอ ความเห็นต่อคณะกรรมการบริหารพรรคจากรายชื่อผู้ซึ่งที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคการเมืองให้ความ เห็นชอบและรายชื่อบุคคลอื่นตามที่เห็นสมควรตามลำดับ โดยมติของคณะกรรมการบริหารพรรคที่ให้ ส่งผู้ใดเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนให้ถือเป็นที่สุด และหากพิจารณาจากข้อบังคับพรรคของแต่ละ พรรคแล้วเห็นได้ว่า สภาพการยอมรับให้อำนาจในการกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค อยู่ที่สมาชิกพรรค ให้สิทธิสมาชิกในสาขาพรรคมีส่วนร่วมในการคัดเลือกตัวผู้สมัครโดยตรงถูกละเลย อย่างสิ้นเชิง สมาชิกในเขตสาขาพรรคมีบทบาทอย่างมากเพียงช่วยสรรหา เสนอชื่อหรือให้ความ เห็นชอบก่อนเสนอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาตัดสินใจอีกชั้นหนึ่ง ข้อบังคับของแต่ละพรรคยังคงกำหนดให้ อำนาจดังกล่าวเป็นของส่วนกลางโดยคณะกรรมการบริหารพรรคหรือคณะอำนวยการเลือกตั้งที่ คณะกรรมการบริหารพรรคแต่งตั้งขึ้นเพียงไม่กี่คน

* มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

อย่างไรก็ตามแม้ว่าประชาชนจะยอมเข้าสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองก็ตาม แต่สิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ของประชาชนก็ยังคงอยู่กับการตัดสินใจของพรรคการเมือง เพราะหากถึงเวลาสมัครรับเลือกตั้งแล้วพรรคการเมืองไม่ส่งผู้นั้นสมัครรับเลือกตั้ง บุคคลผู้นั้นก็ย่อมหมดสิทธิที่จะใช้สิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเพราะไม่สามารถสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นได้ด้วยกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

2) พรรคการเมืองกับการปฏิบัติหน้าที่ ส.ส.

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนต้องการพรรคการเมืองเพราะพรรคการเมืองมีบทบาทหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างรัฐและประชาชน โดยเป็นผู้สร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองร่วมกับประชาชน และเปลี่ยนแปลงเจตนารมณ์นั้นไปสู่เจตนารมณ์ทางการเมืองของรัฐโดยการลงเลือกตั้ง แต่ขณะเดียวกันระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนก็มีหลักการว่า ส.ส. ที่มาจากการเลือกตั้งนั้นเป็นผู้แทนปวงชนคนทั้งหมด และต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อปวงชนคนทั้งหมด หากว่าผลประโยชน์ของพรรคการเมืองเป็นไปในทางเดียวกันกับผลประโยชน์ของประชาชนก็จะมีปัญหาเพราะมติของพรรคการเมืองกับการทำหน้าที่เป็นผู้แทนปวงชนของ ส.ส. จะไปในทางเดียวกันแต่ปัญหาจะเกิดขึ้นถ้าหากว่าพรรคการเมืองมีมติตรงกันข้ามกับการทำหน้าที่เป็นผู้แทนปวงชน หรือประโยชน์ของพรรคการเมืองสวนทางกับประโยชน์ของปวงชน ตามหลักการแล้วในความขัดแย้งนี้ การทำหน้าที่เป็นผู้แทนปวงชนต้องมาก่อนพรรคการเมือง เพราะพรรคการเมืองควรจะมีมติไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อปวงชน⁷⁷

แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะกำหนดบทบัญญัติในลักษณะที่รองรับหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทน หรือหลัก Free mandate โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือความครอบงำใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทยโดยปราศจากการ

⁷⁷ ปริญญา เทวานฤมิตรกุลและคณะ: บทความวิจัยนำเสนอในการประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 6 เรื่อง “ทิศทางของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” กลุ่มที่ 1 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมือง : การแก้จุดอ่อนของรัฐธรรมนูญ 2540 ที่ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเหนือผู้แทนปวงชนโดยใช้พรรคการเมือง

ขัดกันแห่งผลประโยชน์ และกำหนดให้ผู้แทนมีอิสระจากมติพรรคการเมืองในการลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้กับบุคคลดำรงตำแหน่งใด การตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายและการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ*

หากพิจารณาโดยหลักการแล้ว ส.ส. ควรมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ความเป็นผู้แทนปวงชนซึ่งได้แก่หน้าที่ในการพิจารณากฎหมาย หน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการตั้งกระทู้ถามและอภิปรายไม่ไว้วางใจ และหน้าที่ในการเลือกนายกรัฐมนตรี แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กล่าวถึงอิสระของ ส.ส. เพียง 3 ประการ ประการแรกกำหนดให้การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารโดยการตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายไม่ไว้วางใจและการลงมติไม่ไว้วางใจมีอิสระจากมติพรรคการเมือง (มาตรา 162 วรรคสอง) ประการที่สองกำหนดให้การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้กับบุคคลดำรงตำแหน่งใดให้กระทำเป็นการลับ และสมาชิกย่อมมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของพรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใด (มาตรา 126 วรรคห้า) ทั้งนี้ไม่รวมถึงการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีเพราะมาตรา 172 วรรคสามกำหนดให้การลงมติแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีต้องกระทำโดยเปิดเผยจึงทำให้ ส.ส. ไม่มีอิสระในการตัดสินใจและต้องตกอยู่ภายใต้อาณัติของพรรคการเมืองและหัวหน้าพรรคการเมืองอีกครั้ง และประการที่สาม ส.ส. สามารถเสนอกฎหมายได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากพรรคการเมือง (มาตรา 139 (2)) เท่านั้น

แต่ลำพังเพียงการกำหนดบทบัญญัติมาตราดังกล่าวขึ้นไว้ในรัฐธรรมนูญโดยไม่มีบทบัญญัติในส่วนอื่นรองรับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังคงมีบทบัญญัติที่บังคับให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรค** ย่อมทำให้หลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทนอยู่ในสภาพที่ไม่ได้รับการรองรับอย่างแท้จริง เสมือนหนึ่งไม่ได้มีการบัญญัติรองรับเอาไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด มติพรรคหรือคำสั่งของหัวหน้าและกรรมการบริหารพรรคยังคงอยู่เหนือเสรีภาพในการตัดสินใจของผู้แทนอย่างสิ้นเชิง

* มาตรา 122, 126 วรรคห้า และ 162 วรรคห้า แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

** มาตรา 101 (3) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ในความเป็นจริงที่เกิดขึ้นผลพวงที่เกิดจากการที่กฎหมายกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือที่เรียกว่าสังกัดพรรคการเมือง ยังตอกย้ำด้วยการกำหนดให้ผู้แทนที่ลาออกจากพรรคการเมือง หรือพรรคการเมืองมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรค ต้องสูญเสียสมาชิกภาพนับแต่วันที่ลาออกหรือวันที่มีมติ อันถือได้ว่าเป็นการทำให้ผู้แทนต้องยอมตนอยู่ภายใต้ความครอบงำของพรรคการเมือง เพราะตนไม่สามารถลาออกจากพรรคการเมืองได้ แม้ว่าจะมีความเห็นหรืออุดมการณ์ไม่ตรงกับพรรค อีกทั้งยังต้องคอยฟังและปฏิบัติตามมติพรรคอยู่ตลอดเวลาเพราะเกรงว่าตนจะถูกขับออกจากพรรค และยิ่งเท่ากับเป็นการยอมรับให้พรรคการเมืองมีอำนาจเหนือประชาชนซึ่งเป็นผู้เลือกตั้งผู้แทนด้วย

การให้พรรคการเมืองสามารถมีมติขับผู้แทนของปวงชนออกจากพรรคอันเป็นการขัดกับหลักประชาธิปไตยอย่างสิ้นเชิง ทั้งนี้ แม้กฎหมายพรรคการเมืองจะกำหนดต่อไปให้ผู้แทนที่พรรคการเมืองมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรค สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ คัดค้านว่ามติดังกล่าวมีลักษณะที่ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ถ้าศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่ามติดังกล่าวมิได้มีลักษณะเช่นนั้นให้ถือว่าสมาชิกภาพของผู้แทนสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติดังกล่าวมีลักษณะเช่นนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นอาจเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่ด้วยการตีความของศาลรัฐธรรมนูญในคำวินิจฉัยกรณีผู้แทนของพรรคประชากรไทย ทำให้พรรคการเมืองเลือกที่จะไม่ใช้วิธีการมีมติให้ผู้แทนออกจากพรรคซึ่งจะส่งผลให้ผู้แทนที่ฝ่าฝืนมติพรรคสามารถเข้าสังกัดพรรคการเมืองอื่นได้ภายในสามสิบวันอันเป็นการเพิ่มจำนวนผู้แทนในสภาให้พรรคการเมืองฝ่ายตรงข้าม บทบัญญัติในส่วนนี้จึงแทบจะไม่มีสภาพบังคับใช้ ผู้แทนที่ประสงค์จะออกจากพรรคเมื่อเลือกใช้วิธีลาออกจากพรรคที่สังกัดไม่ได้เพราะทำให้ตนต้องเสียสมาชิกภาพการเป็นผู้แทนประกอบกับพรรคการเมืองก็เลือกใช้วิธีไม่ขับผู้แทนออกจากพรรค อันทำให้ผู้แทนไม่อาจเข้าสังกัดพรรคการเมืองอื่นได้ จึงทำให้ผู้แทนต้องยอมตนอยู่ภายใต้อำนาจของพรรคการเมืองในที่สุด

4.3.2 ปัญหาเงินทุนพรรคการเมืองครอบงำพรรคการเมือง

แม้การบังคับให้ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคจะเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมือง ลดสภาพปัญหาที่เกิดจากรัฐบาลผสมที่ขาดเสถียรภาพ แต่ผลที่ได้รับกลับมานั้นไม่สามารถทำให้รัฐบาลเกิดเสถียรภาพได้อย่างแท้จริง มาตรการทางกฎหมายที่ซับซ้อนทำให้พรรคการเมืองต้องมีค่าใช้จ่ายสูง เปิดโอกาสให้นายทุนเข้าครอบงำการบริหารพรรคจนอยู่เหนืออำนาจตัดสินใจของสมาชิกพรรคและผู้แทน เมื่อพรรคได้มีโอกาสเป็นรัฐบาล กลุ่มทุนก็จะเข้ามามีตำแหน่งในรัฐบาล เกิดการแสวงหาประโยชน์โดยมุ่งหาทุนคืน มีการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง ดังนั้นการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งการบังคับให้สังกัดพรรคการเมือง มีผลให้การลาออกจากพรรคและการถูกขับออกจากพรรคการเมืองต้องพ้นสมาชิกภาพความเป็นผู้แทนราษฎร ยิ่งเป็นการส่งเสริมให้เกิดระบบเผด็จการทางรัฐสภาโดยพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทยที่พรรคการเมืองอ่อนแอการบริหารงานภายในพรรคการเมืองไม่เป็นประชาธิปไตย และปัญหาทางการเงินภายในพรรคการเมือง ทำให้ต้องรับความช่วยเหลือทางการเงินจากกลุ่มนายทุน ซึ่งเมื่อพรรคการเมืองรับความช่วยเหลือจากกลุ่มนายทุนก็ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของนายทุนที่เปรียบเสมือนกับเจ้าของพรรคไปโดยปริยาย⁷⁸ นอกจากนี้ นายทุนบางกลุ่มอาจใช้ประโยชน์จากการบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคและอาศัยสภาพความอ่อนแอของพรรคการเมืองทุ่มเงินทุนเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นแล้วซื้อตัวนักการเมืองที่มีโอกาสได้รับเลือกตั้ง หรือ ส.ส. เก่าเข้าสังกัดพรรคตนเพื่อหวังจะได้เป็นเสียงข้างมากแล้วจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งหากจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้จริงนายทุนเจ้าของพรรคการเมืองนั้นจะสามารถควบคุมได้ทั้งคณะรัฐมนตรีโดยกลไกการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง ส.ส. และควบคุมได้ทั้งเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรโดยกลไกการบังคับให้ ส.ส. สังกัดพรรค ด้วยกระบวนการเหล่านี้ทำให้กลไกการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ (Checks and balances) เสื่อมไป

⁷⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ (บรรณาธิการ), ปฏิรูปการเมืองครั้งที่ 2 พรรคทางเลือกที่สามเพื่อการปฏิรูปการเมืองครั้งใหม่ ตามแนวความคิดของศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์.(กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, 2547) หน้า.75

4.3.3 การบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองไม่ได้ลดปัญหาการย้ายพรรคการเมืองของ ส.ส.

เหตุผลของการย้ายพรรคของผู้แทนซึ่งสามารถสรุปได้ 2 ประการ⁷⁹ กล่าวคือ

ประการแรก เป็นการย้ายเพราะมีความศรัทธาในพรรคหรือบุคคลากรภายในพรรคมีความสนิทสนมเป็นการส่วนตัวกับบุคคลในพรรคที่จะเข้าสังกัด หรือได้รับการเชิญชวนจากผู้ใหญ่ผู้มีความมีที่ตนเคารพนับถือ ย้ายเพราะไม่มีโอกาสทำงานการเมืองตามความรู้ความสามารถหากไปสังกัดพรรคอื่นอาจมีโอกาสมากกว่าหรือมีเงินนั้นก็ย้ายเพราะนโยบายของพรรคที่ตนเข้าสังกัดไม่สอดคล้องกับอุดมการณ์ทางการเมืองของตนหรือย้ายเพราะมีความขัดแย้งเกิดขึ้นภายในพรรคหรือไม่อาจทนสภาพบางประการที่ไม่เป็นธรรมภายในพรรคได้

ประการที่สอง ย้ายพรรคตามหัวหน้ากลุ่มที่ให้ความช่วยเหลือด้านการเงินและด้านอื่นๆแก่สมาชิกภายในสังกัดอันเกิดจากการที่พรรคไม่สามารถแบ่งสรรประโยชน์หรือตำแหน่งทางการเมืองให้กับกลุ่มที่สมาชิกเหล่านี้สังกัดได้ตามที่ต้องการ เกิดสภาพความไม่พอใจและย้ายพรรคในลักษณะที่เป็นการ “ขายตัว” คือย้ายพรรคเพื่อแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ เช่น เพราะเห็นแก่เงินที่มอบให้ ประกอบกับกระแสนิยมของพรรคกำลังดีอาจทำให้ตนมีโอกาสได้รับเลือกตั้งอีกครั้งหรือย้ายพรรคเพราะเห็นแก่ตำแหน่งทางการเมืองที่มีการสัญญาว่าจะให้หากพรรคได้มีโอกาสรื้อเป็นรัฐบาล กล่าวคือนักการเมืองที่ขายตัวเป็นบุคคลที่ไม่ยึดมั่นในอุดมการณ์ ทำทุกอย่างเพื่อให้ตนได้กลับเข้าไปมีตำแหน่งพรรคที่ทำการซื้อนักการเมืองก็เป็นพรรคที่ไม่เลือกใช้วิธีการเติบโตโดยสร้างพรรคให้มีกระบวนการผลิตนักการเมืองเป็น แต่กลับเลือกใช้นทางลัดในการเติบโตด้วยการใช้เงินซื้อผู้แทนที่มีโอกาสได้รับการเลือกตั้งเข้าสังกัด

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมืองเพื่อป้องกัน ส.ส. ย้ายพรรคการเมืองตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้นนั้น ในความเป็นจริงไม่ได้ผลในทางปฏิบัติ เพราะแม้ ส.ส.

⁷⁹ ดวงรัตน์ เล่าห์ตตพงษ์ศิริ, การสังกัดพรรคการเมือง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2548) หน้า.11-13

ย้ายพรรคการเมืองคนเดียวไม่ได้ แต่สามารถย้ายเป็นหมู่คณะโดยการยุบรวมพรรคการเมืองได้ ซึ่งเป็น การเปิดโอกาสให้มีการทุ่มเงินเพื่อซื้อนักการเมืองทั้งพรรคเป็นการสนับสนุนกลุ่มนายทุนใหญ่ให้เข้ามา คุมอำนาจในทางการเมือง โดยเฉพาะตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา มี ส.ส. ย้ายพรรคมากที่สุดซึ่ง ส.ส. ที่ย้ายพรรคการเมืองในช่วงนี้เป็นการย้ายพรรครูปแบบใหม่โดยการยุบรวมพรรค ซึ่ง ส.ส. ในพรรค เดิมย้ายไปสังกัดพรรคการเมืองหลัก การย้ายพรรคในรูปแบบนี้เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของ ประชาชนและมีปัญหามากในกรณีเป็น ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ เนื่องจากบางพรรคเป็นพรรคการเมือง ที่เกิดขึ้นใหม่ไม่เคยลงแข่งขันและไม่มีบุคคลในพรรคเป็น ส.ส. แต่เมื่อมีการย้ายพรรคโดยการยุบรวม ส.ส. บางคนโดยเฉพาะ ส.ส. ได้รับการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ เข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ดังกล่าวจึงส่งผลให้พรรคการเมืองนั้นมี ส.ส. ไปโดยปริยาย และแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหการยุบรวมพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 104 วรรคสอง โดยกำหนดห้ามมิให้มีการควมรวมพรรคการเมืองที่มี ส.ส. ในระหว่างอายุของสภา ผู้แทนราษฎร แต่ในทางปฏิบัติแม้ว่าไม่มีการควมรวมพรรคการเมืองก็อาจเกิดปัญหาขึ้นได้หากพรรค การเมืองต่างได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากนายทุนกลุ่มเดียวกัน การลงมติหรือการตัดสินใจเรื่อง ต่าง ๆ ย่อมเป็นไปได้ในแนวทางเดียวกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งเท่ากับว่าแม้มีมาตรการบังคับสังกัด พรรค ห้าม ส.ส. ย้ายพรรค และห้ามยุบรวมพรรคการเมือง ก็ไม่สามารถป้องกันปัญหาการขายตัวของ ส.ส. เพราะแม้ ส.ส. ไม่ย้ายพรรคก็ยังสามารถขายตัวได้อยู่นั่นเอง

นอกจากนั้นโดยผลของบทบัญญัติดังกล่าวนี้การเมืองที่ต้องการย้ายพรรคจะต้อง ลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดิมที่ตนสังกัดก่อนวันเลือกตั้งอย่างน้อย 90 วัน โดยสมาชิก ภาพของการเป็นผู้แทนจะสิ้นสุดลงทันทีเพื่อให้ตนมีสถานะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใหม่ที่ตนจะลง สมัคเป็นเวลา 90 วัน บทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่านอกจากไม่ได้ช่วยให้สภาพการย้ายพรรคของผู้ แทนหมดไปแล้ว ยังมีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดช่องว่างในระหว่างอายุของสภา กล่าวคือ ทำให้เกิดการ ทยอยกันลาออกจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดก่อนที่อายุสภาจะสิ้นสุดลงหรือคาด ว่าจะมีการยุบสภาเกิดขึ้นเพื่อไปเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นที่คาดว่าจะได้รับการเลือกตั้งหรือพรรคที่ ประชาชนชื่นชอบซึ่งจะมีผลให้สถานะความเป็น ส.ส. สิ้นสุดลง ซึ่งหากเป็นการลาออกก่อนที่อายุสภา สิ้นสุดลงเกินกว่า 180 วันก็ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามมาตรา 109 แห่งรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งผลที่ตามมาจะเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณในการจัดการเลือกตั้ง

แทนตำแหน่งที่ว่างและทำให้ประชาชนเบียดเบียนในการมาใช้สิทธิเลือกตั้ง และหากมี ส.ส. ลาออกจาก การเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดิมเพื่อเตรียมลงสมัครรับเลือกตั้งในพรรคการเมืองใหม่เป็นจำนวนมาก จะเกิดช่องว่างทางการเมือง ทำให้ขาด ส.ส. ที่จะมาทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ควบคุมการทำงานของ ฝ่ายบริหาร

4.3.4 ปัญหาการยุบพรรคการเมืองในช่วงระหว่างก่อนมีการเลือกตั้ง (90 วัน หรือ 30 วันกรณีการยุบสภา)

รัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ 2 องค์กรที่เข้ามามีบทบาทในการ ดำเนินการในทางการเมืองโดยเฉพาะในเรื่องของการยุบพรรคการเมืองและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง 2 องค์กรดังกล่าวได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลรัฐธรรมนูญ สำหรับเหตุในการยุบพรรค การเมืองมีด้วยกันหลายเหตุด้วยกัน เช่น ในทางรูปแบบ ตัวอย่างเช่น เรื่องของชื่อและสัญลักษณ์ของ พรรค ในทางเนื้อหา เช่น เกี่ยวกับอุดมการณ์และแนวนโยบายของพรรค เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการ จัดตั้งพรรคการเมือง ในการจัดองค์กรและคุณสมบัติของสมาชิกพรรค เช่น เกี่ยวกับคุณสมบัติของ สมาชิกพรรค เกี่ยวกับการจัดองค์กรและหลักเกณฑ์ภายในพรรค เป็นต้น โดยในที่นี้ผู้เขียนจะขอ นำเสนอในส่วนของการยุบพรรคการเมืองด้วยเหตุคุณสมบัติของสมาชิกพรรคการเมือง

สำหรับข้อห้ามเกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกพรรค รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนด ว่าหากผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดกระทำการ ก่อ หรือสนับสนุนให้ผู้อื่นกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่ง สมาชิกวุฒิสภา หรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้ เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลดังกล่าวตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา* ซึ่ง ไม่เพียงแค่นั้นหากการกระทำของผู้สมัครดังกล่าว ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรค การเมืองหรือกรรมการบริหารของพรรคการเมืองผู้ใด มีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลยหรือทราบถึง การกระทำนั้นแล้ว มิได้ยับยั้งหรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้ถือว่า

* มาตรา 237 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

พรรคการเมืองนั้นกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในมาตรา 68* ในรัฐธรรมนูญซึ่งสามารถเป็นเหตุในการยุบพรรคได้ และในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่มิได้คำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง**

การยุบพรรคการเมืองที่กล่าวมาข้างต้นก็เท่ากับว่าการกระทำความผิดของบุคคลเพียงคนเดียวยอมนำไปสู่การยุบพรรคการเมืองที่ประกอบไปด้วยสมาชิกพรรคการเมืองจำนวนมากได้ ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อมีการยุบพรรคการเมืองแล้ว ก็จะต้องเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองทั้งหมด ถึงแม้บุคคลดังกล่าวจะไม่ได้มีส่วนผิดในการกระทำนั้นเท่ากับตีความกฎหมายเอาผิดบุคคลซึ่งไม่ได้กระทำความผิดซึ่งขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างรุนแรง การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ไม่ได้รู้เห็นกับการกระทำความผิด จะถือว่าเป็นการกระทำตามหลักนิติธรรมไม่ได้ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ถือว่าการกระทำความผิดตามกฎหมายเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยที่หัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นรู้เห็นแล้วปล่อยให้ละเลยเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และจะต้องดำเนินการยุบพรรคการเมืองนั้น เป็นการบัญญัติรัฐธรรมนูญจำกัดตัดทอนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรกว่าเหตุซึ่งขัดกับหลักประชาธิปไตยและหลักการประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

* มาตรา 68 บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มิได้

ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองใดเลิกกระทำการตามวรรคสองศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้

** มาตรา 237 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

นอกเหนือจากนั้น หากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยชี้ให้ยุบพรรคการเมืองในช่วงระยะเวลา 90 วันก่อนถึงเลือกตั้งหรือ 30 วันก่อนถึงการเลือกตั้งในกรณีที่มีการยุบสภา ก็จะส่งผลให้ผู้สมัครที่อยู่ในพรรคการเมืองที่ถูกยุบพรรคการเมืองไม่สามารถเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ทันที ก็จะทำให้ถูกตัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งไปโดยปริยาย ซึ่งหากเป็นเช่นนี้ไม่เพียงมีผลแต่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น ยังมีผลต่อระบบการเมืองด้วย ซึ่งทำให้ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรตุลาการเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองด้วย กล่าวคือหากพรรคการเมืองใดถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณายุบพรรค หากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยชี้ในช่วงก่อนมีการเลือกตั้ง 90 วัน หรือ 30 วันในกรณีที่มีการยุบสภา ก็จะเป็นการตัดสิทธิพรรคนั้นและกระทบถึงผู้สมัครในพรรคการเมืองนั้นๆ ในการสังกัดพรรคการเมืองอื่นเพื่อลงสมัครเพราะระยะเวลาเป็นสมาชิกไม่ครบ เป็นการตัดคู่แข่งให้พรรคอื่นๆ ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งไปในตัว

จะเห็นได้ว่าการบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองแม้จะทำให้พรรคการเมืองสามารถควบคุมดูแลได้ แต่ในอีกด้านหนึ่งก็เกิดผลเสียแก่พรรคการเมืองหากดูแลสมาชิกไม่ดี ก็อาจส่งผลจนถึงขั้นสามารถยุบพรรคการเมืองได้เช่นกัน หากไม่มีการบังคับให้ผู้สมัครต้องสังกัดพรรคการเมือง โดยให้การสังกัดพรรคการเมืองเป็นไปโดยระบบกลไกของมันมีการส่งเสริมหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองแทนการบังคับให้สังกัดพรรคโดยผลของกฎหมายก็จะบรรเทาปัญหาได้

4.4 การบังคับให้สังกัดพรรคการเมืองกับระบบการเลือกตั้งของไทย

ในการเลือกตั้ง ส.ส. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลไว้อย่างชัดเจน หนึ่งในนั้นคือการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งหากเปรียบเทียบกับเลือกตั้งระดับท้องถิ่นแล้วจะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกัน เพราะการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นไม่จำเป็นที่จะเป็นการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยาต่างก็ไม่ได้กำหนดให้ผู้สมัครต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

สำหรับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามในการการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นนั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 44 และ 45 ดังนี้

“มาตรา 44 บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

(1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
 (2) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
 (3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง หรือได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเวลาติดต่อกันสามปีนับถึงปีที่สมัครรับเลือกตั้ง และ

(4) คุณสมบัติอื่นที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

มาตรา 45 บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

(1) ติดยาเสพติดให้โทษ
 (2) เป็นบุคคลล้มละลาย
 (3) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 34 (1) (2) หรือ (4)
 (4) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล
 (5) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป และได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

(6) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะได้รับโทษหรือไม่ โดยได้พ้นโทษหรือต้องคำพิพากษามายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง แล้วแต่กรณี

(7) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(8) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(9) เคยถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือ

กฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณี
มายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง

(10) อยู่ในระหว่างเสียสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
ตามมาตรา 37 หรือตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
และสมาชิกวุฒิสภา

(11) เคยถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมายังไม่ถึงหนึ่งปีนับแต่
วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งอันเนื่องมาจากการกระทำการโดยไม่สุจริตตามพระราชบัญญัติ
นี้หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่น
ได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต

(12) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหาร
ท้องถิ่น

(13) เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาหรือเป็น
ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกัน
หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(14) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(15) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น
หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

(16) เป็นกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือ
ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

(17) ลักษณะอื่นที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด”

จากบทบัญญัติดังกล่าวกฎหมายไม่ได้กำหนดให้ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิก
พรรคการเมือง แต่ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งส่วนใหญ่ก็มักเป็นผู้สมัครที่ลงสมัครในนามพรรคการเมือง
ตัวอย่างเช่น การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. 2552 ที่ผ่านมามีผู้ลงสมัครทั้งที่ลงนาม

พรรคการเมืองและผู้ลงสมัครอิสระ* โดยในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ ครั้งนี้ผู้ที่ชนะในการเลือกตั้งคือหม่อมราชวงศ์สุขุมพันธุ์ บริพัตร หมายเลข 2 ซึ่งเป็นผู้สมัครในนามพรรคประชาธิปัตย์ จะเห็นได้ว่าระบบการเลือกตั้งการเมืองท้องถิ่นจะเป็นไปโดยกลไกของมันเอง กล่าวคือ หากบุคคลใดจะลงสมัครในนามอิสระก็สามารถลงได้ แต่ก็มีข้อดีข้อเสียต่างกับลงในนามพรรคการเมือง กล่าวคือ ข้อดีของการลงสมัครในนามพรรคการเมืองก็จะมีฐานเสียงจากประชาชนที่เลือก ส.ส. ในเขตนั้นๆ การหาเสียงในการเลือกตั้ง การสนับสนุนทางการเงินจากพรรคการเมือง และรวมถึงทีมงานในการทำงานในพื้นที่นั้นๆ เพื่อให้สอดคล้องกับ ส.ส. ในพรรคการเมืองของตน แต่ข้อเสียก็คือ การดำเนินการใดๆ ก็ควรที่จะต้องสอดคล้องกับการดำเนินการของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก แต่หากลงสมัครโดยอิสระก็ไม่ต้องผูกพันใดๆ กับพรรคการเมือง แต่อาจมีข้อเสียคือ ในการหาเสียงอาจไม่มีฐานเสียงจากพรรคการเมือง ไม่มีเงินสนับสนุน หากได้รับเลือกการดำเนินการก็ต้องมีทีมงานของตนเอง ซึ่งอาจมีปัญหาในการประสานงานกับการดำเนินการของ ส.ส. ในเขตพื้นที่นั้นๆ

จะเห็นได้ว่าการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นของไทยกฎหมายไม่ได้ให้ผู้สมัครต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ให้อิสระแก่ประชาชนทุกคนในการลงแข่งขันซึ่งหากผู้สมัครอิสระรายใดเห็นว่าการลง

* หมายเลข 1 นายสุเมธ ตันธนาศิริกุล	ผู้สมัครอิสระ
หมายเลข 2 หม่อมราชวงศ์สุขุมพันธุ์ บริพัตร	พรรคประชาธิปัตย์
หมายเลข 3 นางลีนา จังจรรจา	ผู้สมัครอิสระ
หมายเลข 4 นางธรรณี ฤทธิธรรมรงค์	ผู้สมัครอิสระ
หมายเลข 5 นายงจักร ใจดี	ผู้สมัครอิสระ
หมายเลข 6 ร้อยเอกเมตตา เต็มชำนาญ	ผู้สมัครอิสระ
หมายเลข 7 นายอิสระ อมรเวช	ผู้สมัครอิสระ
หมายเลข 8 หม่อมหลวงณัฐกรรณ์ เทวกุล	ผู้สมัครอิสระ
หมายเลข 9 นายวิทยา จังกอบพัฒนา	ผู้สมัครอิสระ
หมายเลข 10 นายยุรพันธ์ ภมรมนตรี	พรรคเพื่อไทย
หมายเลข 11 นายธรรมณ์ชัย รุ่งจิโรจน์	ผู้สมัครอิสระ
หมายเลข 12 นายแก้วสรร อดิโพธิ	ทีมกรุงเทพฯ ๔ พัฒนา
หมายเลข 13 นายวัชร สุขณะล้ำ	ผู้สมัครอิสระ
หมายเลข 14 นายเอ็ดส มนต์เสรีนุสรณ์	พรรคสุพรรณภูมิ

สมัครแบบอิสระไม่ประสบความสำเร็จ ไม่มีฐานเสียง หรือไม่สามารถทำงานได้ ผู้สมัครรายนั้นก็ต้องหาพรรคการเมืองเข้าเป็นสมาชิกเองโดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายกำหนด ซึ่งหากเปรียบเทียบกับการเมืองระดับชาติ คือ การเลือกตั้ง ส.ส. แล้วจะเห็นว่าระบบการเลือกตั้งยังลักลั่นกันอยู่ เมื่อการเมืองระดับท้องถิ่นสามารถมีพัฒนาการของตนเองได้ แต่การเมืองระดับชาติยังคงใช้กฎหมายมาบังคับซึ่งไม่สอดคล้องกับพัฒนาการทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมไม่เหมือนเช่นแต่ก่อนที่ผู้สมัครอิสระหรือ ส.ส. อิสระสามารถขายตัวได้เพราะประชาชนสมัยนั้นเน้นเลือกตัวบุคคลเป็นหลัก แต่ปัจจุบันประชาชนเน้นนโยบายของพรรคการเมืองที่นำเสนอมากกว่าการเลือกตัวบุคคล จึงควรปล่อยให้ระบบการเลือกตั้งเป็นไปโดยกลไกของมันอย่างน้อยก็ไม่ใช่เป็นการสร้างความอึดอัดใจให้แก่ผู้ที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่มีกฎหมายกำหนดมากนัก

สำหรับประเด็นปัญหาว่าการให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งลงสมัครได้โดยอิสระ ไม่ต้องสังกัดพรรคการเมืองจะเป็นการทำให้เจตนาธรรมของการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเสียไปหรือไม่นั้น เนื่องจากการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งด้วยระบบสัดส่วนนั้นเป็นระบบที่ถูกออกแบบขึ้นเพื่อช่วยในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากซึ่งมองไม่เห็นความสำคัญของฝ่ายที่แพ้การเลือกตั้งหรือฝ่ายข้างน้อย⁸⁰ วัตถุประสงค์ที่สำคัญของระบบสัดส่วนคือจะต้องพยายามให้ทุกพรรคการเมืองได้มีผู้แทนของตนตามสัดส่วนแห่งคะแนนเสียงที่ตนได้รับในการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นระบบที่คำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับกับจำนวนที่นั่งในสภา โดยแต่ละพรรคการเมืองจะได้รับที่นั่งในสภาอย่างเป็นสัดส่วนกับคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองนั้นได้รับจากการเลือกตั้งโดยมีหลักการในการแปลงจำนวนคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองหนึ่งได้รับจากเลือกตั้งเป็นจำนวนที่นั่งในรัฐสภา โดยจำนวนผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจะมีความสัมพันธ์เป็นสัดส่วน (ratio) กับจำนวนผู้ออกเสียงลงคะแนนแนวความคิดของการเลือกตั้งด้วย เห็นว่า ระบบการเลือกตั้งของไทยในปัจจุบันเป็นแบบผสม กล่าวคือได้มีการนำเอาระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนเข้ามาผสมกับระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก โดยมุ่งหวังที่จะให้ประชาชนมีโอกาสเลือกผู้แทนที่ดีมีคุณภาพ และเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถแต่ไม่ต้องการหรือไม่สนใจในการหาเสียงหรือลงพื้นที่ในเขตเลือกตั้ง สามารถลงสมัคร

⁸⁰ ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2520), หน้า 397

รับเลือกตั้งในแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองได้เจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายที่ออกแบบระบบการเลือกตั้งแบบนี้เพราะต้องการแยกแยะบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสองประเภทนี้ให้แตกต่างกัน ในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทำหน้าที่เป็นผู้แทนราษฎรดูแลทุกข์สุขของราษฎร และผลักดันการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรในเขตเลือกตั้งของตน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบบัญชีรายชื่อทำหน้าที่เป็นผู้แทนในระดับประเทศ โดยในการเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะได้รับบัตรลงคะแนนเสียงจำนวน 2 ใบ ใบหนึ่งให้เลือกผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง อีกใบหนึ่งให้เลือกพรรคการเมือง

ดังนั้น ประเด็นที่ว่าหากให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งลงสมัครได้โดยอิสระไม่สังกัดพรรคการเมืองจะเป็นการลดทอนคะแนนเสียงของพรรคการเมือง ซึ่งมีผลที่นิ่งของจำนวน ส.ส. ตามบัญชีของพรรคการเมืองไปหรือไม่นั้น เห็นว่า เมื่อระบบการลงคะแนนเสียงของไทยให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกพรรคการเมืองแยกต่างหากออกมาแล้ว ไม่ใช่การนำคะแนนเสียงของผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละพรรคการเมืองมาเฉลี่ยเพื่อหาจำนวน ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ การลงสมัครแบบอิสระของผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตจึงไม่มีผลกระทบต่อคะแนนเสียงในการเลือกพรรคการเมือง

4.5 ปัญหาการจำกัดสิทธิของบุคคลโดยการบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง

การบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนตามที่ได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 3 ในเรื่องของสิทธิทางการเมือง ซึ่งรวมถึงสิทธิเลือกตั้งและสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง ว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างหนึ่ง ซึ่งองค์การสหประชาชาติได้ให้การรับรองถึงการให้สิทธิดังกล่าวไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1984 และในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ว่าการใช้สิทธิในทางการเมืองจะต้องเป็นไปโดยเสรี และในหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งยึดหลักของสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค โดยเฉพาะการใช้สิทธิในการเลือกตั้งและการสมัครรับเลือกตั้งจะต้องมีความเสมอภาคกันและเป็นไปอย่างเสรีโดยจะต้องไม่มีการจำกัดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 101 (4) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 มาตรา 35 จะเห็นได้ว่าประชาชนจะลงสมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ทั้งแบบบัญชีรายชื่อและแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้ก็ต่อเมื่อได้สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายไม่เปิดโอกาสให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจะดำเนินการด้วยตนเอง เนื่องจากกฎหมายบังคับให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องเลือกจากบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้นเท่านั้น ผู้สมัคร ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อจึงต้องดำเนินการโดยผ่านทางพรรคการเมืองเท่านั้นเช่นเดียวกับการสมัคร ส.ส. ในแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ด้วยตนเองเช่นกันแต่จะต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองและจะต้องได้รับความยินยอมจากพรรคการเมือง โดยผู้สมัครจะต้องมีหนังสือรับรองจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกว่าได้ส่งตนลงสมัคร ส.ส. ในเขตเลือกตั้งนั้นเท่านั้นจึงจะสมัครได้ จึงเห็นได้ว่า สิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ทั้งในระบบบัญชีรายชื่อและในระบบแบ่งเขตเลือกตั้งซึ่งเป็นสิทธิเสรีภาพในทางการเมืองของประชาชนที่ควรใช้สิทธิได้โดยเสรีกลับถูกจำกัดโดยการบังคับให้ผู้สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน ซึ่งหากไม่ดำเนินการให้มีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็จะไม่สามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ได้ ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์การใช้สิทธิในทางการเมือง ซึ่งถือว่าสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสิทธิในทางการเมืองและจัดเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงสิทธิเสรีภาพในทางการเมืองตามเอกสารสิทธิของสหประชาชาติ คือ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน พ.ศ.2491 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ที่ได้บัญญัติรับรองสิทธิในทางการเมืองว่าพลเมืองจะต้องสามารถใช้สิทธิในทางการเมืองได้อย่างเสรี การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีบทบัญญัติให้ผู้สมัคร ส.ส. ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเพียงพรรคเดียวนับถึงวันเลือกตั้งเป็นติดต่อกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน ซึ่งทำให้ประชาชนที่ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันเลือกตั้งครบ 90 วัน หรือเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันเลือกตั้งครบ 90 วันแล้วแต่พรรคการเมืองไม่ส่งลงสมัครรับเลือกตั้งไม่สามารถสมัครรับ

เลือกตั้งได้ เพราะอำนาจในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นของพรรคการเมือง จึงเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันเลือกตั้งติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดกับหลักสิทธิมนุษยชนที่ยอมรับให้สิทธิในทางการเมืองเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนและขัดกับหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเสรี การจำกัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ของประชาชนโดยการให้อำนาจแก่พรรคการเมืองในการคัดเลือกและส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. แต่เพียงผู้เดียวโดยตัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ของประชาชนด้วยตนเองอย่างสิ้นเชิง จึงเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงอำนาจของรัฐในทางกฎหมายมหาชน รัฐย่อมมีอำนาจออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เพื่อประโยชน์สาธารณะแต่การออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นจะต้องพิจารณาถึงทฤษฎีพื้นฐาน 2 ทฤษฎีคือ⁸¹

(1) ทฤษฎีคุ้มครองสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพอย่างสัมบูรณ์ (die absolute Wesensgehalttheorie theorie) ซึ่งเห็นว่าไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดไม่ว่าที่จะทำการละเมิดสาระสำคัญแห่งสิทธิได้ เป็นการคุ้มครองขั้นต่ำสุดต่อแก่นของสิทธิอันถือว่าเป็นหัวใจของสิทธินั้นๆ ตามแนวความคิดนี้ได้แยกเขตแดนของสิทธิออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรกเป็นส่วนที่รัฐอาจเข้าไปกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานได้ ส่วนที่ 2 คือส่วนที่เป็นแก่นของสิทธิหรือเป็นหัวใจของสิทธินั้นๆ รัฐไม่อาจล่วงล้ำเข้าไปได้ การคุ้มครองเช่นนี้ถือว่าเป็นการคุ้มครองอย่างสัมบูรณ์ ซึ่งโดยสรุปจากทฤษฎีนี้เห็นว่าไม่มีวิถีทางกฎหมายอื่นใดที่จะมีคุณค่าสูงกว่าสาระสำคัญแห่งสิทธิขั้นพื้นฐาน จึงต้องมีการคุ้มครองอย่างสัมบูรณ์

⁸¹ บรรเจิด สิงคนดี, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ:วิญญูชน, พ.ศ. 2547) หน้า 290

(2) ทฤษฎีคัมครองสาระสำคัญสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างสัมพัทธ์ (die relative wesengehal theorie) เห็นว่าไม่ควรมีสิ่งใดที่จะได้รับการคุ้มครองอย่างสัมบูรณ์ ในกรณีที่มีเหตุผลที่เหนือกว่าที่เป็นความจำเป็นอย่างยิ่ง ภายใต้พฤติกรรมการดังกล่าวจึงควรที่จะอนุญาตให้มีการกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิขั้นพื้นฐานได้ ซึ่งตามความเห็นของแนวคิดนี้เห็นว่าเป็นกรณีที่ให้นำหลักความได้สัดส่วนมาพิจารณา

หลักความได้สัดส่วน หรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ⁸² ตามหลักกฎหมายมหาชนเยอรมัน ถือเป็นหลักกฎหมายมหาชนทั่วไปที่ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแต่ได้ยอมรับว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปอย่างกว้างขวางในทางกฎหมาย หลักความได้สัดส่วนเป็นผลมาจากหลักนิติรัฐอันเป็นการที่มีความมุ่งหมายสำคัญเพื่อจำกัดการใช้อำนาจรัฐ และเป็นหลักที่ก่อให้เกิดความมั่นคงต่อสิทธิและเสรีภาพประชาชน โดยมีสาระสำคัญว่ารัฐนั้นมีสิทธิที่จะจำกัดเสรีภาพของปัจเจกบุคคลได้เท่าที่เป็นความจำเป็นเท่านั้น มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่ถือเป็นสาระสำคัญอยู่ 3 ประการคือ⁸³

(1) หลักความเหมาะสม คือ มาตรการที่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ มาตรการอื่นใดอันหนึ่งจะเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสมหากมาตรการนั้นไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่มุ่งหมายได้หรือการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนั้นเป็นไปด้วยความยากลำบาก

(2) หลักความจำเป็น คือ มาตรการหรือวิธีการที่เหมาะสมที่ก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุดเท่านั้นที่เป็นมาตรการที่จำเป็น สำหรับการอธิบายในเชิงปฏิเสธอาจอธิบายได้ว่า ความจำเป็นของมาตรการใดมาตรการหนึ่งนั้นไม่มีอยู่ หากการบรรลุเป้าหมายเดียวกันนั้นหรือบรรลุเป้าหมายที่ดีกว่าสามารถจะกระทำได้โดยวิธีการหรือมาตรการอื่นที่แทรกแซงหรือก่อให้เกิดผลกระทบที่น้อยกว่า

(3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ มีหลักการว่ามาตรการอันใดอันหนึ่งจะต้องไม่อยู่นอกเหนือขอบเขตของความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการดังกล่าวกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรืออาจกล่าวในเชิงบอกเล่าได้ว่ามาตรการอันใดอันหนึ่งจะต้องอยู่ภายในขอบเขตของความสัมพันธ์ที่

⁸² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ:วิญญูชน, พ.ศ. 2546) หน้า 33

⁸³ บรรเจิด สิงคนัดดี, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 300

เหมาะสมระหว่างวิธีการกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ในขอบเขตที่เกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานกับหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบอาจกล่าวได้ว่าการได้รับผลกระทบอันเกิดจากการแทรกแซงในเสรีภาพของปัจเจกบุคคลจะต้องไม่อยู่นอกเหนือจากขอบเขตความสัมพันธ์ของประโยชน์อันเป็นเป้าหมายของสาธารณชนที่กำหนดไว้ ประโยชน์ที่ได้จากการดำเนินการตามมาตรการนั้นจะต้องมีน้ำหนักมากกว่าผลเสียที่เกิดจากมาตรการดังกล่าว

ดังนั้น การบังคับให้ผู้สมัคร ส.ส. ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองเมื่อพิจารณาจากหลักของสิทธิมนุษยชน ซึ่งได้รับการรับรองจากองค์การสหประชาชาติว่าสิทธิในการเมือง พลเมืองจะต้องสามารถใช้สิทธิได้โดยเสรี หรือเมื่อพิจารณาจากหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งถือหลักว่าคนสัญชาติของรัฐทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐได้ หรือเมื่อพิจารณาจากทฤษฎีคุ้มครองสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพอย่างสัมบูรณ์ และทฤษฎีคุ้มครองสาระสำคัญสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างสัมพัทธ์ จะพบว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน เพราะการตัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากเป็นการจำกัดลักษณะและวิธีการมีส่วนร่วมทางการเมืองในสาระสำคัญ ประกอบกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. นั้นจึงเป็นขั้นแรกที่จะก้าวไปสู่การมีบทบาทในฐานะผู้แทนและถือเป็นลักษณะและวิธีการมีส่วนร่วมในทางการเมืองในสาระสำคัญ หากมีการจำกัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเสียแล้วก็ย่อมไม่มีโอกาสในการที่จะได้เป็น ส.ส. การจำกัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งจึงเป็นการจำกัดสิทธิในส่วนที่เป็นสาระสำคัญหรือแก่นของสิทธิในทางการเมือง เมื่อพิจารณาจากทฤษฎีคุ้มครองสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพอย่างสัมบูรณ์การจำกัดสิทธิในการเลือกตั้งจึงเป็นการจำกัดสิทธิในสาระสำคัญที่ถือเป็นแก่นของการใช้สิทธิในทางการเมืองจึงไม่สามารถกระทำได้ และเมื่อพิจารณาตามทฤษฎีคุ้มครองสาระสำคัญสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างสัมพัทธ์ ซึ่งถือว่ารัฐสามารถที่จะจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานในสาระสำคัญได้แต่จะต้องเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน เมื่อนำการจำกัดสิทธิของบุคคลในการลงสมัครรับเลือกตั้งในกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้บุคคลต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองมาพิจารณากับหลักความได้สัดส่วนจะพบว่า ในหลักการย่อยของหลักความได้สัดส่วนคือหลักความเหมาะสมที่มุ่งถึงความสำเร็จหรือการบรรลุเป้าหมายของมาตรการ จะพบว่าเจตนารมณ์หรือเป้าหมายของการบังคับให้ผู้สมัคร ส.ส. ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันเลือกตั้ง

เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน เพื่อป้องกันไม่ให้ ส.ส. ย้ายพรรคนั้น ไม่สามารถบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้เพราะยังมีการย้ายพรรคเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก มาตรการดังกล่าวจึงขัดกับหลักความเหมาะสมเพราะเป็นมาตรการที่ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองนั้น แม้จะทำให้พรรคการเมืองเข้มแข็งแต่ว่าการกำหนดไว้เช่นนี้เป็น การลดทอนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเพราะเท่ากับเป็นการปิดโอกาสคนที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองไม่มีโอกาสลงสมัครรับเลือกตั้ง บุคคลทั่วไปจึงไม่อาจมีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยการสมัครรับเลือกตั้งได้ เช่นนี้เท่ากับว่าการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง เป็นการขัดกับสิทธิของบุคคลในการเข้ามีส่วนร่วม กับรัฐในกิจกรรมทางการเมือง

4.6 ปัญหาการตัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งเพราะเหตุคุณสมบัติในการลงสมัครรับเลือกตั้ง: กรณีการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 เรื่องการรับรองและการจำกัดสิทธิของบุคคลในการลงสมัครรับเลือกตั้ง ปัญหาในเรื่องคุณสมบัติของผู้มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นปัญหาสำคัญของผู้สมัครรับเลือกตั้งในประเทศไทย เนื่องจากกฎหมายกำหนดเงื่อนไขของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งไว้หลายประการไม่ว่าจะเป็นเรื่องอายุ สัญชาติ ความประพฤติต่างๆ เช่น ไม่เป็นบุคคลต้องห้ามไม่ให้สิทธิเลือกตั้ง เป็นบุคคลล้มละลาย หรือเป็นผู้ถูกคุมขังหรือต้องคำพิพากษา เป็นต้น ซึ่งเงื่อนไขที่สำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งผู้เขียนต้องการนำเสนอเป็นพิเศษ คือ การบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือที่เรียกว่าต้องสังกัดพรรคการเมือง เนื่องจากประเทศไทยยังเป็นประเทศเดียวที่ยังคงให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งและ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง สำหรับการคุ้มครองสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งของไทยนั้น ศาลฎีกาจะเป็นผู้เข้ามาตรวจสอบดูแล

สำหรับปัญหาเรื่องคุณสมบัติของผู้มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้ง โดยเฉพาะในเรื่องของการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองจะเห็นได้จากการที่ศาลฎีกามีคำวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวไว้เป็นจำนวนมาก ซึ่งสามารถแยกปัญหาตามคำพิพากษาของศาลฎีกาได้เป็น 3 ประเภทดังนี้

1) กรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกพรรคการเมืองมากกว่าหนึ่งพรรคนับถึงวันสมัครเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน*

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2517 เป็นต้นมากำหนดให้ที่กำหนดให้ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ทุกคนต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ยิ่งไปกว่านั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ยังตอกย้ำการสังกัดพรรคโดยกำหนดกรอบระยะเวลาในการให้บุคคลต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอีกด้วย โดยกำหนดให้ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วันจนถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง แม้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จะลดหย่อนระยะเวลาในการสังกัดพรรคลง เหลือเพียงเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วันจนถึงวันเลือกตั้งก็ตามแต่ก็ยังคงมีการกำหนดระยะเวลา ซึ่งตามคำพิพากษาศาลฎีกาได้เคยวินิจฉัยในเรื่องระยะเวลาของผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองไว้ ตัวอย่างเช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1882/2549 ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. แบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ 2 จังหวัดอุบลราชธานี สังกัดพรรคประชากรไทย แต่ปรากฏว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ทั้งพรรคประชากรไทยและพรรคประชาธิปัตย์ โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งสมัครเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์เมื่อปี 2543 และลาออกเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2543 แล้วมาสมัครเป็นสมาชิกใหม่เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2545 การที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกพรรคประชากรไทยและพรรคประชาธิปัตย์พร้อมกันในขณะสมัครรับเลือกตั้ง ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรค

* เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 90 วัน ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้เปลี่ยนระยะเวลา 90 วัน ในการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองจาก “นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง” เป็น “นับถึงวันเลือกตั้ง” ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวสามารถเทียบเคียงได้ เพราะสามารถชี้ให้เห็นถึงการจำกัดสิทธิของบุคคลในการลงสมัครรับเลือกตั้ง

การเมืองแต่เพียงพรรคเดียว ผู้คัดค้านจึงไม่มีคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ มาตรา 107 (4) และ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาฯ มาตรา 29

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2012/2549 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 107 (4) ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน เมื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกพรรค ก. ต่อมาวันที่ 4 มีนาคม 2547 ได้สมัครเป็นสมาชิกพรรค ท. และลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรค ท. โดยพ้นจากการเป็นสมาชิกเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2549 ดังนี้ ระหว่างวันที่ 4 มีนาคม 2547 ถึงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2549 ผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงเป็นสมาชิกพรรคการเมือง 2 พรรค ผู้สมัครรับเลือกตั้งเพ็ญเป็นสมาชิกพรรค ก. เพียงพรรคเดียว เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2549 นับถึงวันที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคือวันที่ 8 มีนาคม 2549 ยังไม่ครบ 90 วัน ผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงเป็นผู้ไม่มีคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 107 (4)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2025/2549 ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้สมัครเป็นสมาชิกพรรค ก. เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2542 และได้สมัครเป็นสมาชิกพรรค ท. เมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2544 ต่อมาได้ลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรค ท. เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2549 และวันเดียวกันนั้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ยื่นหลักฐานการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้คัดค้านจึงมีรายชื่อเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเกินกว่า 1 พรรค ถือได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งมิได้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่พรรคเดียวนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน จึงไม่มีคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 107 (4)

จากตัวอย่างคำพิพากษาดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกพรรคการเมืองไม่ครบ 90 วันในการลงสมัครในนามของพรรคใหม่ที่ตนได้ย้ายเข้าไป ซึ่งทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสมาชิกพรรคการเมืองมากกว่าหนึ่งพรรคก่อนเวลาลงสมัครรับเลือกตั้ง ทำให้ผู้นั้นโดนตัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง

2) กรณีพรรคการเมืองไม่แจ้งรายชื่อสมาชิกพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง โดยเหตุเพราะความบกพร่องของการดำเนินการภายในพรรคการเมือง

เมื่อกฎหมายกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ผู้ที่มีบทบาทในการสมัครรับเลือกตั้งอีกคนหนึ่งก็คือพรรคการเมือง ซึ่งในที่นี้ก็คือหัวหน้าพรรคการเมือง ที่มีหน้าที่จะต้องแจ้งไปยังนายทะเบียนพรรคการเมืองว่าบุคคลใดบ้างที่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง * ซึ่งหากพรรคการเมืองนั้นๆ หลงลืมหรือบกพร่องในการแจ้งรายชื่อสมาชิกไปยังนายทะเบียนพรรคการเมืองก็จะเกิดปัญหากับผู้สมัครรับเลือกตั้งเพราะทำให้บุคคลดังกล่าวขาดคุณสมบัติในการลงแข่งขัน ซึ่งจากคำพิพากษาศาลฎีกาแล้วจะพบว่ามียุอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2005/2549 ผู้ร้องอ้างว่าได้สมัครเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ก้าวหน้าตั้งแต่วันที่ 5 ตุลาคม 2548 หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ก้าวหน้าอนุมัติให้เป็นสมาชิกพรรคและขึ้นทะเบียนสมาชิกพรรคไว้แล้วเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2548 ซึ่งหากเป็นความจริงดังที่ผู้ร้องอ้าง ทะเบียนสมาชิกพรรคจะต้องมีชื่อ ที่อยู่ และอาชีพของผู้ร้องซึ่งเป็นสมาชิกไว้แล้วตั้งแต่วันที่ 11 พฤศจิกายน 2548 เมื่อหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ก้าวหน้ามีหนังสือแจ้งจำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้นต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองเมื่อวันที่ 16 มกราคม 2549 ก็จะต้องระบุชื่อผู้ร้องเป็นสมาชิกพรรคคนหนึ่ง ในจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองที่เพิ่มขึ้นในรอบปี 2548 ได้ เนื่องจากการขึ้นทะเบียนสมาชิกพรรคเป็นหน้าที่ของหัวหน้าพรรคการเมืองที่จะต้องจัดทำให้ตรงตามความเป็นจริงและเก็บรักษาไว้ ณ ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมืองและพร้อมที่จะให้นายทะเบียนหรือผู้ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายตรวจสอบได้ตาม พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ มาตรา 34 วรรคหนึ่ง เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ร้องเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ก้าวหน้านับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน ผู้ร้องจึงไม่มีคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 107 (4) ขอบที่ผู้คัดค้านจะไม่รับสมัครไม่ประกาศชื่อผู้ร้องเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งได้

* มาตรา 19 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

“หัวหน้าพรรคการเมืองต้องจัดทำทะเบียนสมาชิกให้ตรงตามความเป็นจริงเก็บรักษาไว้ ณ ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมือง และพร้อมที่จะให้นายทะเบียนหรือผู้ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายตรวจสอบได้”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1890/2549 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 107 (4) ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน และ พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ มาตรา 34 กำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมืองแจ้งจำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาพร้อมด้วยรายชื่อ อาชีพ และที่อยู่ของสมาชิกตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมกราคมของทุกปี แต่ปรากฏว่ารายชื่อผู้สมัครเป็นสมาชิกพรรคในรอบปี 2548 ที่พรรค ผ. ส่งไปให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าวไม่มีชื่อผู้ร้อง ดังนั้น แม้จะปรากฏตามบันทึกการประชุมพรรค ผ. ครั้งที่ 10/2548 เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2548 ว่า พรรคมีมติรับผู้ร้องเป็นสมาชิกลำดับที่ 081/2548 แต่บันทึกการประชุมครั้งที่ 10/2548 เป็นเพียงการรับรองรายงานการประชุมพรรคครั้งที่ 9/2548 ลงวันที่ 11 กันยายน 2548 ซึ่งระบุเพียงเลขที่สมาชิก ไม่ปรากฏชื่อผู้ร้อง ทั้งใบสมัครสมาชิกพรรคของผู้ร้องระบุว่าผู้ร้องยื่นใบสมัครวันที่ 14 กันยายน 2549 ซึ่งเป็นวันหลังจากพรรค ผ. มีมติรับสมัครสมาชิกเลขที่ 081/2548 ไปแล้ว ดังนั้น ผู้ร้องจึงมิได้เป็นสมาชิกพรรค ผ. จึงไม่มีคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 107 (4)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1883/2549 ระบบฐานข้อมูลสมาชิกพรรคการเมืองและทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำขึ้นเป็นข้อมูลของทางราชการเพื่อให้พรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมืองและประชาชนทั่วไปสามารถตรวจสอบข้อมูลได้ ข้อมูลในระบบฐานข้อมูลของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือ การที่ไม่ปรากฏชื่อของผู้ร้องซึ่งอ้างว่าเป็นสมาชิกพรรค ป. มาตั้งแต่ปี 2535 ในระบบฐานข้อมูลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้ง ๆ ที่พรรค ป. ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการในทางการเมือง รวมทั้งส่งสมาชิกพรรคสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้ร้องซึ่งประสงค์จะใช้ความเป็นสมาชิกภาพของพรรคสมัครรับเลือกตั้งย่อมรู้อยู่แล้วว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องใช้ข้อมูลของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครต่างสามารถตรวจสอบข้อมูลในระบบฐานข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งนับแต่มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งหลังใช้บังคับ พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 จนถึงปัจจุบันเป็นเวลาหลายปีแต่ก็ยังไม่ปรากฏชื่อผู้ร้องอยู่ในระบบฐานข้อมูลดังกล่าว แสดงว่าพรรค ป. และผู้ร้อง ไม่เคย

ตรวจสอบและได้แย้งเลย กรณีจึงมีข้อนำเคลือบแคลงสงสัยและมีพิรุณ ไม่อาจเชื่อได้ว่าผู้ร้องเป็นสมาชิกพรรค ป. อยู่ในขณะสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ผู้ร้องจึงไม่มีคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 107 (4) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ และมาตรา 29 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2046/2549 พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ มาตรา 34 วรรคสอง บัญญัติว่า หัวหน้าพรรคการเมืองต้องแจ้งจำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในเดือนมกราคมของทุกปี การที่ผู้ร้องไม่มีชื่ออยู่ในระบบฐานข้อมูลสมาชิกพรรคการเมืองและทะเบียนสมาชิกพรรค ก นำเชื่อว่าเกิดจากการที่พรรค ก. ไม่ได้แจ้งชื่อผู้ร้องไปให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ จึงเป็นข้อพิรุณเกี่ยวกับข้อเท็จจริงในการเป็นสมาชิกพรรค ก. ของผู้ร้อง เมื่อผู้ร้องไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน ผู้ร้องเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 107 (4)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1844/2549 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ มาตรา 107 (4) ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน ผู้คัดค้านอ้างว่าผู้คัดค้านเป็นสมาชิกพรรคสยาม เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2543 ซึ่งพรรคสยามจะต้องแจ้งรายชื่อสมาชิกเพิ่มเติมต่อประธานกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองภายในเดือนมกราคมของทุกปี ตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ มาตรา 34 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า ให้หัวหน้าพรรคการเมืองแจ้งจำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาพร้อมด้วยรายชื่อ อาชีพ ที่อยู่ ของสมาชิกให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมกราคมของทุกปี เมื่อไม่ปรากฏหลักฐานที่ว่าพรรคสยามได้แจ้งรายชื่อผู้คัดค้านเป็นสมาชิกเพิ่มเติมตามที่กฎหมายกำหนดไว้ การที่ไม่มีชื่อของผู้คัดค้านในระบบฐานข้อมูลสมาชิกพรรคการเมืองและทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นเอกสารของทางราชการ แสดงว่าพรรคสยามไม่ได้แจ้งเรื่องการเป็นสมาชิกพรรคของผู้คัดค้านให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ

ผู้คัดค้านจึงไม่มีคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ มาตรา 107 (4)

จากตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากรณีนี้ที่กฎหมายกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง เมื่อพรรคการเมืองดำเนินการผิดพลาด ไม่แจ้งรายชื่อสมาชิกไปยังนายทะเบียนพรรคการเมืองก็มีผลทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ถือว่าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอันจะส่งผลให้คุณสมบัติของการลงสมัครรับเลือกตั้งไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งหากพิจารณาการจำกัดสิทธิของบุคคลในการลงสมัครรับเลือกตั้งในเรื่องนี้แล้วจะเห็นว่ามิใช่ความผิดหรือความบกพร่องของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งแต่เป็นความผิดหรือความบกพร่องของพรรคการเมืองที่ไม่ได้แจ้งรายชื่อไป

3) กรณีที่หัวหน้าพรรคการเมืองรับรองว่าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ต่อมาพรรคการเมืองยกเลิกหนังสือรับรองการสมัครรับเลือกตั้ง

เมื่อกฎหมายกำหนดให้การยื่นใบสมัครของผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องให้ผู้สมัครยื่นหนังสือรับรองของหัวหน้าพรรคการเมืองว่าส่งสมาชิกผู้นั้นเข้าสมัครรับเลือกตั้ง* ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเมื่อได้รับใบสมัครของผู้สมัครของพรรคการเมืองใดแล้ว ให้ลงบันทึกการรับสมัครไว้เป็นหลักฐาน และออกใบรับให้แก่ผู้สมัครของพรรคการเมืองนั้นเรียงตามลำดับการยื่นใบสมัคร ระหว่างนั้นผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจะตรวจสอบหลักฐานการสมัคร คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัคร และสอบสวนว่าผู้สมัครมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ภายในเจ็ดวัน นับแต่วันปิดการรับสมัครถ้าผู้สมัครมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งได้ก็ให้ประกาศการรับสมัครไว้

กรณีนี้เป็นกรณีที่เกิดปัญหาในช่วงการตรวจสอบคุณสมบัติก่อนมีการประกาศ กล่าวคือ เมื่อหัวหน้าพรรคการเมืองได้รับรองในการลงสมัครรับเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครคนแรกแล้วและนำหนังสือรับรองจากหัวหน้าพรรคการเมืองไปลงสมัครรับเลือกตั้งในระหว่างตรวจสอบคุณสมบัตินั้นหัวหน้าพรรคการเมืองดังกล่าวได้ทำหนังสือขอยกเลิกหนังสือรับรองที่ตนได้ออกไป อาจจะเหตุเพราะส่งบุคคลอื่น

* มาตรา 36 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550

ลงแทนหรืออาจเกิดความขัดแย้งกับผู้สมัครที่ได้ยื่นไปแล้ว จึงส่งผลทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้สมัครไปแล้วถูกตัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง

คำพิพากษาฎีกาที่ 752/2545 ผู้ที่จะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเพียงพรรคเดียวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ มาตรา 107(4) และผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องยื่นหนังสือรับรองของหัวหน้าพรรคการเมืองว่าส่งผู้สมัครสมาชิกผู้นั้นเข้าสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มาตรา 31 วรรคสอง อีกด้วย เมื่อได้รับใบสมัครแล้วผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งต้องตรวจสอบหลักฐานการสมัครคุณสมบัติของผู้สมัครและสอบสวนว่าผู้สมัครมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ให้เสร็จสิ้นภายในเจ็ดวันนับแต่วันปิดการรับสมัครตามความในมาตรา 32 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ ดังกล่าวดังนั้น แม้ผู้ร้องจะยื่นใบสมัครพร้อมกับหนังสือรับรองของหัวหน้าพรรคครบถ้วนแล้วก็ตาม แต่ในระหว่างระยะเวลาการตรวจสอบหลักฐานการสมัคร ปรากฏว่าหัวหน้าพรรคดังกล่าวยืนยันขอยกเลิกหนังสือรับรองจึงต้องถือว่าการสมัครรับเลือกตั้งของผู้ร้องขาดหลักฐานหนังสือรับรองของหัวหน้าพรรคการเมือง มีผลเท่ากับผู้ร้องไม่อาจสมัครในนามของพรรคการเมืองดังกล่าวได้ การที่ผู้คัดค้านไม่รับสมัครและไม่ปรากฏชื่อผู้ร้องเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงเป็นการชอบด้วยกฎหมายแล้ว

หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้แทนของพรรคการเมืองในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอกตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ มาตรา 20 วรรคสอง ดังนั้น หัวหน้าพรรคการเมืองย่อมมีอำนาจที่จะออกหนังสือและยืนยันการบอกเลิกหนังสือรับรองที่ผู้ร้องได้ยื่นไว้พร้อมกับใบสมัครได้ ส่วนการที่ผู้ร้องอ้างว่าหนังสือยืนยันขอยกเลิกหนังสือรับรองของหัวหน้าพรรคการเมืองไม่ชอบด้วยข้อกำหนดของพรรคการเมืองนั้น ก็ไม่ปรากฏว่าผู้ร้องในฐานะสมาชิกของพรรคการเมืองได้ดำเนินการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ มาตรา 47 วรรคสาม และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ แต่ประการใด คำร้องของผู้ร้องจึงฟังไม่ขึ้น

คำพิพากษาฎีกาที่ 8210/2543 ผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 107

(4) และการสมัครต้องสมัครในนามของพรรคการเมือง การยื่นใบสมัครต้องมีหนังสือรับรองของหัวหน้าพรรคการเมืองว่าส่งสมาชิกผู้นั้นเข้าสมัครรับเลือกตั้งตามความในมาตรา 30 และมาตรา 31 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 เมื่อยื่นใบสมัครแล้ว ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งต้องตรวจสอบหลักฐานการสมัคร คุณสมบัติของผู้สมัคร และสอบสวนว่าผู้สมัครมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ให้เสร็จสิ้นภายใน 7 วัน นับแต่วันปิดการรับสมัคร ตามความในมาตรา 32 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ดังนั้น แม้จะฟังได้ว่าผู้ร้องยื่นใบสมัครพร้อมหนังสือรับรองของหัวหน้าพรรคถิ่นไทยโดยถูกต้อง แต่การที่หัวหน้าพรรคถิ่นไทยมีหนังสือยืนยันไม่รับรองว่าพรรคถิ่นไทยส่งผู้ร้องเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ 4 จังหวัดตรัง ในระหว่างระยะเวลาการตรวจสอบหลักฐานของผู้คัดค้าน ต้องถือว่าการสมัครรับเลือกตั้งของผู้ร้องขาดหลักฐานหนังสือรับรองของหัวหน้าพรรคการเมืองว่าส่งผู้ร้องเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งมีผลเท่ากับว่าผู้ร้องไม่อาจสมัครในนามพรรคถิ่นไทยได้ ผู้คัดค้านไม่รับสมัครและไม่ประกาศชื่อผู้ร้องเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นการชอบด้วยกฎหมาย

จากคำพิพากษาดังกล่าวจะเห็นได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องถูกตัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งเพราะหัวหน้าพรรคการเมืองขอถอนการรับรองการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองในช่วงระหว่างการตรวจสอบคุณสมบัติก่อนมีการประกาศรับรอง ซึ่งการกระทำดังกล่าวไม่ได้ทำให้เกิดความมั่นคงแห่งสิทธิแก่ผู้ลงสมัคร เมื่อบุคคลนั้นได้กระทำการถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่หากต้องถูกตัดสิทธิเพราะเหตุที่พรรคการเมืองตัดสินใจเพียงไม่กี่วันก่อนการประกาศรับรองซึ่งอย่างมากสุดคือ 7 วัน ไม่ต้องการให้บุคคลนั้นลงสมัครในนามของพรรคตนอีกต่อไป

หากพิจารณาสาเหตุที่ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งถูกตัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งตามคำพิพากษาทั้งหมดที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าปัญหาทั้งหมดเกิดจากการที่กฎหมายบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง โดยปัญหาส่วนหนึ่งอาจเกิดจากตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งเอง กล่าวคือ การสมัครเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ซ้ำซ้อนกันหลายพรรค ทำให้มีปัญหาในการนับระยะเวลา 90 วันตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด และปัญหาอีกส่วนหนึ่งเกิดจากการความบกพร่องของการดำเนินการของพรรคการเมืองเองทั้งกรณีที่ไม่จัดส่งรายชื่อสมาชิกของพรรคให้แก่นายทะเบียนพรรคการเมืองซึ่งส่งผลต่อคุณสมบัติในการลงสมัครรับเลือกตั้งที่กฎหมายกำหนด หรือกรณีที่พรรคการเมืองรับรองให้ลงสมัครแล้วต่อมาได้บอกเลิกทีหลัง ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นผู้ขาด

คุณสมบัติในการลงสมัครรับเลือกตั้ง เมื่อหากพิจารณาในส่วนของคุณสมบัติของพรรคการเมืองแล้ว เห็นว่าไม่เป็นธรรมแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเพราะเมื่อในขณะที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ยื่นเอกสารสมัคร ผู้สมัครมีความเข้าใจว่าตนเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ภายหลังจากกลับต้องมาถูกตัดสิทธิ

ปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดสาเหตุหลักเกิดจากการที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือต้องสังกัดพรรคการเมือง ซึ่งการจำกัดดังกล่าวเป็นการตัดสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งหลายราย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่พรรคการเมืองไม่จัดส่งรายชื่อสมาชิกของพรรคให้แก่นายทะเบียนพรรคการเมือง หรือกรณีที่หัวหน้าพรรคการเมืองรับรองว่าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองแล้วไปลงสมัครรับเลือกตั้ง ต่อมาพรรคการเมืองยกเลิกหนังสือรับรองการสมัครรับเลือกตั้งทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้สมัครไปแล้ว ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องถูกตัดสิทธิไปโดยปริยายซึ่งหากพิจารณาแล้วการตัดสิทธิส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นผลมาจากตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งเองแต่เป็นเพราะความบกพร่องของพรรคการเมือง ผู้ลงสมัครอาจมีคุณสมบัติอื่นตามที่กฎหมายกำหนดครบถ้วน เช่น เป็นผู้มิใช่สัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุครบ 25 ปี ได้สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ปรากฏว่าเมื่อสมัครรับเลือกตั้ง ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไม่ประกาศรายชื่อเป็นผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในเขตนั้น สาเหตุเพราะไม่มีรายชื่อเป็นสมาชิกพรรคการเมือง เนื่องจากพรรคไม่ได้ส่งรายชื่อบุคคลผู้ลงสมัครเป็นสมาชิกพรรค หรือเพราะว่าพรรคเกิดความขัดแย้งกับผู้สมัครอาจทำให้หัวหน้าพรรคการเมืองยอมมีอำนาจที่จะออกหนังสือและยืนยันการบอกเลิกหนังสือรับรองที่ผู้ร้องได้ยื่นไว้พร้อมกับใบสมัครได้ ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ประกอบกับกฎหมายที่ให้อำนาจแก่พรรคการเมืองเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลที่มีความพร้อมและมีความตั้งใจในการลงสมัครรับเลือกตั้ง นอกจากนี้จะไม่เป็นการส่งเสริมให้บุคคลมีส่วนร่วมทางการเมืองแล้วกลับยังเป็นการตัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้ที่ต้องการมีส่วนร่วมในทางการเมืองอีก

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญต่อระบอบประชาธิปไตยเนื่องจากเป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยการส่งบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้งเพราะการเลือกตั้งเป็นวิธีการที่ทำให้พรรคการเมืองสามารถบรรลุเป้าหมายของการเข้าเป็นรัฐบาลหรือควบคุมการบริหารประเทศได้ สำหรับพรรคการเมืองของประเทศไทยลักษณะของระบบพรรคการเมืองเป็นระบบหลายพรรค (Multi-party system) โดยจะเห็นได้ว่าที่ผ่านมาจะมีพรรคการเมืองจำนวนหลายพรรคที่ได้รับการเลือกตั้ง แต่ละพรรคจะได้รับคะแนนเสียงกระจาย ทำให้การจัดตั้งรัฐบาลแต่ละครั้งจึงต้องใช้รูปแบบรัฐบาลผสมจากพรรคการเมืองหลายๆ พรรคมาบ้างน้อยบ้าง ลักษณะการจัดตั้งพรรคการเมืองไทย ที่ผ่านมานั้นมักจัดตั้งเพื่อสนับสนุนบุคคลเป็นหลักแทนที่จะเป็นการรวมตัวกันของคนที่มีแนวความคิดหรืออุดมการณ์เหมือนกันหรือคล้ายกัน ด้วยเหตุนี้พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นจึงไม่ค่อยยั่งยืนถาวร เมื่อบุคคลสำคัญของพรรคสิ้นบุญบารมีหรือแตกแยกกัน สมาชิกพรรคก็มักแตกแยกกันและออกไปตั้งพรรคใหม่หรือยุบพรรคไป พรรคการเมืองไทยจึงกลายเป็นที่รวมของบุคคลซึ่งมุ่งจะสนับสนุนอำนาจหรืออิทธิพลทางการเมืองของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยที่ผู้สนับสนุนนั้นหวังผลประโยชน์ทางการเมืองหรือทางอื่นเป็นการตอบแทน

โครงสร้างพรรคการเมืองของไทย ในอดีตที่ผ่านมาไม่มีความมั่นคงเนื่องจากพรรคที่ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับนโยบายมากนัก นโยบายที่กำหนดไว้มักจะมีลักษณะกว้างๆ ขาดแนวทางและวิธีการที่ชัดเจนที่จะนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย นโยบายของแต่ละพรรคการเมืองส่วนใหญ่จะมีลักษณะ สาระสำคัญที่คล้ายคลึงกัน สาเหตุที่พรรคการเมืองไทยไม่ค่อยให้ความสำคัญกับนโยบายของพรรคการเมืองเท่าไรนักอาจเป็นเพราะข้อเท็จจริงที่ว่า การจัดตั้งรัฐบาลที่อยู่ในรูปของรัฐบาลผสม นโยบายจึงเป็นการผสมผสานกัน ยากที่จะนำนโยบายของพรรคใดพรรคหนึ่งนำมาใช้แก้ปัญหาแต่พรรคเดียว สำหรับสมาชิกพรรคการเมืองไทย โดยหลักการนั้นพรรคการเมืองเป็นที่รวมบุคคลที่มีแนวความคิดที่คล้ายคลึงกันรวมตัวกันเพื่อเอาชนะการเลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศ สมาชิกของพรรคแต่ละคนจึงควรมีแนวความคิดที่คล้ายคลึงกันและควรยึดอุดมการณ์ของตนในการเข้าร่วมพรรคการเมืองแต่ตามความเป็นจริงสมาชิกพรรคการเมืองไทย

ส่วนใหญ่ขาดอุดมการณ์ คำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าที่จะคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม คำนึงถึงประโยชน์ของพรรคมากกว่าประโยชน์ของชาติ จึงพบว่าสมาชิกพรรคการเมืองทะเลาะกัน แก่งแย่งผลประโยชน์หรือตำแหน่งไม่ว่าในพรรคของตนหรือต่างพรรคร่วมรัฐบาลกัน สมาชิกของพรรคการเมืองมีความผูกพัน มีส่วนร่วมกับพรรคการเมืองน้อยมาก โดยสมาชิกพรรคการเมืองส่วนหนึ่งได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองด้วยการชักจูงของบุคคลที่รู้จัก หรือบุคคลที่มีความเคารพนับถือกัน ไม่ได้เป็นสมาชิกเพราะมีความเลื่อมใสศรัทธาในพรรคการเมือง สำหรับพรรคการเมืองเองก็ไม่ได้ให้ความสำคัญกับบทบาทของสมาชิกต่อพรรคการเมืองแต่อย่างใดพรรคการเมืองเองมักไม่ค่อยให้ความสำคัญถึงความรู้ความสามารถในการที่จะตั้งตัวแทนลงสมัครรับเลือกตั้ง แต่จะคำนึงถึงการได้คะแนนเสียงสนับสนุนในการจัดตั้งรัฐบาล ดังนั้นนักการเมืองที่มีคะแนนเสียงดี หรือสามารถหาคะแนนเสียงสนับสนุนจากประชาชนได้ดีไม่ว่าจะโดยวิธีการใดๆ ก็ตาม จะได้รับการสนับสนุนจากพรรคให้ลงสมัครรับเลือกตั้ง เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วก็มักจะได้เข้าร่วมในการบริหารประเทศด้วย จึงมักปรากฏว่าผู้ที่รับได้รับตำแหน่งทางการบริหารบางคนด้อยความรู้ความสามารถ ไม่มีความสะอาดโปร่งใสเพียงพอ ทำให้การบริหารงานหย่อนประสิทธิภาพ และขาดความเชื่อถือศรัทธาจากประชาชน ทั้งนี้เพราะพรรคคำนึงถึงการจัดสรรผลประโยชน์และตอบแทนบุญคุณ โดยพิจารณาคุณสมบัติอื่นเป็นลำดับรอง ระบบพรรคการเมืองไทยจึงไม่สามารถคัดสรรคนดี ที่มีความรู้ความสามารถและมีเจตนารับใช้ชาติมาบริหารประเทศได้

ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในประเทศไทย ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าพรรคการเมืองที่มีหน้าที่คัดเลือกบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้ง เพราะการเลือกตั้งเป็นวิธีการที่ทำให้พรรคการเมืองสามารถบรรลุเป้าหมายของการเข้าเป็นรัฐบาลหรือควบคุมการบริหารประเทศได้ การลงสมัครรับเลือกตั้งในประเทศไทยกฎหมายกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง* ดังนั้น ปัญหาที่สำคัญคือพรรคการเมืองมีบทบาทมากจนเกินไปเพราะผู้มีอำนาจในการคัดสรรบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นของพรรคการเมือง ซึ่งส่วนใหญ่พรรคการเมืองจะกำหนดให้อำนาจในการคัดเลือกผู้สมัครของพรรคให้คณะผู้บริหารพรรคหรือคณะกรรมการบริหารพรรคโดยตรง สมาชิกพรรคโดยทั่วไปไม่มีบทบาทในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด ซึ่งการคัดเลือกผู้สมัคร ส.ส. ของพรรคการเมืองจะมุ่งถึงการชนะการเลือกตั้งเป็น

* พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 10 (11) กำหนดให้พรรคการเมืองต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกสมาชิกเพื่อส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบสัดส่วนไว้ในข้อบังคับของพรรคการเมือง

สำคัญ ในความเป็นจริงบรรดาผู้มีอำนาจของแต่ละพรรคการเมืองมักเป็นผู้กำหนดแนวทางทั้งนี้ เพื่อผลประโยชน์ของตน จึงทำให้เกิดปัญหาการขัดแย้งกันของผู้บริหารพรรคในระบบการคัดสรร ผู้สมัครรับเลือกตั้งของแต่ละพรรค อำนาจการต่อรองของนายทุนพรรคการเมืองที่มีอิทธิพลในการ เข้ามีอำนาจต่อรองภายในพรรคการเมือง ผู้มีอิทธิพลต่อพรรคการเมือง เช่น ประธานที่ปรึกษา พรรค หรือบุคคลภายนอกที่มีระดับทางสังคมสูง นอกจากนั้น ระบบการเงินภายในพรรคก็เป็น ปัจจัยสำคัญ เนื่องจากการเลือกตั้งแต่ละครั้งมีความจำเป็นในการใช้เงินเป็นจำนวนมาก จึงเป็น การเปิดโอกาสให้นายทุนเข้ามาครอบงำพรรคการเมืองและมุ่งแสวงหาประโยชน์กลับคืน ผลจาก การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองไม่เพียงทำให้พรรคการเมืองมี บทบาทมากขึ้นไปเท่านั้นยังทำให้สมาชิกของพรรคต้องยึดถือและปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด เพราะอาจมีผลกระทบต่อสถานะภาพของบุคคลในการดำรงตำแหน่งได้

นอกจากปัญหาในเรื่องพรรคการเมืองแล้วเมื่อกลับมาพิจารณาในส่วนของผู้ลงสมัครรับ เลือกตั้ง สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสิทธิที่ปัจเจกบุคคลใช้สิทธิของตนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองหรือเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรของรัฐโดยได้มีการบัญญัติ รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญในรูปของสิทธิพลเมือง การรับรองสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง ตามหลักสากลได้มีการรับรองไว้อย่างชัดเจนในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) โดยสนธิสัญญาทั้ง 2 ฉบับเป็นการบอกว่าบุคคลมีเสรีภาพทั้งในการออกเสียงเลือกตั้งและในการลงสมัครรับเลือกตั้ง การจะจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวควรต้องมีเหตุผลอันสมควร สำหรับประเทศไทยการรับรองและ การจำกัดสิทธิของผู้มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้ง โดยทั่วไปก็เป็นไปตามหลักสากลคือในการจำกัด สิทธิโดยใช้หลักเกณฑ์ในเรื่องสัญชาติ อายุ การติดยาเสพติดให้โทษ เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคย เป็นบุคคลล้มละลายทุจริต เป็นต้น แต่นอกจากหลักเกณฑ์สากลข้างต้นแล้วประเทศไทยยัง กำหนดให้บุคคลที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือที่เรียกว่าสังกัดพรรค การเมืองซึ่งในขณะนี้ประเทศต่างๆ ในโลกได้ยกเลิกการให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรค การเมืองแล้วเนื่องจากเห็นว่าเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในการลงสมัครรับเลือกตั้ง การที่ กฎหมายไทยกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง แต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันเลือกตั้งติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดกับหลัก สิทธิมนุษยชนที่ยอมรับให้สิทธิในทางการเมืองเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนและขัด กับหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าไปมี

ส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเสรี การจำกัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ของประชาชนโดยการให้อำนาจแก่พรรคการเมืองในการคัดเลือกและส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. แต่เพียงผู้เดียวโดยตัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ของประชาชนด้วยตนเองอย่างสิ้นเชิง จึงเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน

ในส่วนของการบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองนั้น จากการศึกษาในบทที่ 4 สามารถสรุปข้อดีข้อเสียจากการบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญกับระบบการเมืองไทยได้ ดังนี้ .ในส่วนข้อดีของการกำหนดระยะเวลาให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง

(1) ทำให้การย้ายพรรคการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่จะลงสมัครเป็นไปได้อย่างขึ้น โดยเฉพาะการกำหนดระยะเวลาสังกัดพรรค 90 วัน* ทำให้สมาชิกพรรคที่ต้องการลงสมัครย้ายได้ยากขึ้นเพราะทำให้สมาชิกพรรคการเมืองที่ลาออกจากพรรคเดิมที่ตนสังกัดต้องคำนึงถึงระยะเวลาในการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองใหม่ที่ตนต้องการไปสังกัด

(2) ทำให้สมาชิกพรรคการเมืองและ ส.ส. มีความผูกพันกับพรรคการเมืองมากขึ้น เพราะการกำหนดระยะเวลาในการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นระยะเวลาก่อนมีการเลือกตั้ง สมาชิกพรรคจะได้มีระยะเวลาในการทำความเข้าใจอุดมการณ์และนโยบายของพรรค ไม่ใช่การเป็นสมาชิกแบบฉาบฉวยเพื่อให้มีคุณสมบัติเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองใดพรรคหนึ่งเท่านั้น

(3) เมื่อการย้ายพรรคของสมาชิกเป็นไปได้อย่าง จำนวน ส.ส. ที่จะย้ายพรรคไปเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นก็ลดลง ส.ส. ก็จะมีระเบียบวินัยมากขึ้นไม่ก่อความวุ่นวายหรือเรียกร้องผลประโยชน์หรือตำแหน่งใดๆ เหมือนในอดีต ทำให้ประชาชนมีความศรัทธา ส.ส. มากขึ้น

(4) ทำให้ประชาชนไม่เกิดความสับสนในการออกเสียงเลือกตั้งเพราะเดิมจะมี ส.ส. ที่ย้ายพรรคการเมืองไปเรื่อยในการลงสมัครแต่ละครั้งทำให้ประชาชนที่จะออกเสียงเลือกตั้งให้

* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่เริ่มกำหนดระยะเวลาให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง 90 วันนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ยังได้ยืนยันหลักการดังกล่าวแต่ได้ผ่อนปรนระยะเวลาในการสังกัดพรรคลงมาเหลือเพียง 90 วันนับถึงวันเลือกตั้ง

สืบสนว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นอยู่ที่พรรคการเมืองใด นอกจากนั้นยังทำให้การเมืองก่อนการเลือกตั้งไม่สืบสน

สำหรับข้อเสียของการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง

1) ในแง่สิทธิและเสรีภาพ

สิทธิเลือกตั้งและสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างหนึ่ง ซึ่งองค์การสหประชาชาติได้ให้การรับรองถึงการใช้สิทธิดังกล่าวไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 และในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ว่าการใช้สิทธิในทางการเมืองจะต้องเป็นไปโดยเสรี และในหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งยึดหลักของสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค โดยเฉพาะการใช้สิทธิในการเลือกตั้งและการสมัครรับเลือกตั้งจะต้องมีความเสมอภาคกันและเป็นไปอย่างเสรีโดยจะต้องไม่มีการจำกัดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน

หากพิจารณาในทางทฤษฎีประชาธิปไตยแล้ว การบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองนั้นขัดกับหลักเสรีภาพทั้งเสรีภาพของผู้สมัครรับเลือกตั้งและเสรีภาพของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง กล่าวคือ หากพิจารณาในแง่มุมมองของผู้สมัครรับเลือกตั้งแล้ว ผู้ที่ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งย่อมมีเสรีภาพในการตัดสินใจว่าตนประสงค์จะสังกัดพรรคการเมืองใด หากพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่มีอุดมการณ์ของพรรคการเมืองใดที่ตรงกับอุดมการณ์ของตน ผู้นั้นก็มีเสรีภาพในการเลือกที่จะไม่สังกัดพรรคใด ส่วนในแง่มุมมองของผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็มีเสรีภาพในการเลือกที่จะเลือก ส.ส. ที่สังกัดพรรคการเมืองหรือไม่สังกัดพรรคการเมือง การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองจึงเป็นการขัดต่อหลักเสรีภาพในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

2) ในแง่ของระบบพรรคการเมือง

ปัญหาพรรคการเมืองมีอิทธิพลมากเกินไป เมื่อกฎหมายกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่เรียกง่าย ๆ ว่าต้องสังกัดพรรคการเมือง ปัญหาที่หลีกเลี่ยงไม่ได้เลยคือการที่พรรคการเมืองจะต้องมีบทบาทในทุกขั้นตอนไม่ว่าจะตั้งแต่การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งลงในนามพรรคการเมืองจนถึงการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. หากตนได้รับเลือก ปัญหาการในการคัดเลือกบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองใดๆ นั้น มีปัญหาทั้งการเลือก

บุคคลลงสมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ เนื่องจากแต่ละพรรคการเมืองไม่ได้มีข้อบังคับพรรคการเมืองในเรื่องการคัดเลือกสมาชิกพรรคเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นการอำนวยความสะดวกประโยชน์สำหรับผู้มีอำนาจในการบริหารพรรคการเมืองไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหรือคณะผู้บริหารพรรคการเมืองนั้นๆ ในการปฏิบัติหน้าที่

ผลพวงที่เกิดจากการที่กฎหมายกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือที่เรียกว่าสังกัดพรรคการเมือง ย่อมมีผลให้สมาชิกของพรรคต้องยึดถือและทำตามมติของพรรคอย่างเคร่งครัด เพราะพรรคการเมืองมีผลถึงสถานะภาพของบุคคลในการดำรงตำแหน่ง ดังนั้น ถ้าพรรคการเมืองมีมติที่สวนทางกับประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ และ ส.ส. ต้องอยู่ภายใต้พรรคการเมืองก็เท่ากับว่าอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของปวงชนได้หายไปเป็นของพรรคการเมืองไป

ปัญหานายทุนพรรคการเมืองครอบงำพรรคการเมือง มาตรการทางกฎหมายที่ซับซ้อนทำให้พรรคการเมืองต้องมีค่าใช้จ่ายสูง เปิดโอกาสให้นายทุนเข้าครอบงำการบริหารพรรคจนอยู่เหนืออำนาจตัดสินใจของสมาชิกพรรคและผู้แทน เมื่อพรรคได้มีโอกาสเป็นรัฐบาล กลุ่มทุนก็จะเข้ามามีตำแหน่งในรัฐบาล เกิดการแสวงหาประโยชน์โดยมุ่งหาทุนคืน มีการทุจริตคอร์รัปชั่นเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งการบังคับให้สังกัดพรรคการเมือง มีผลให้การลาออกจากพรรคและการถูกขับออกจากพรรคการเมืองต้องพ้นสมาชิกภาพความเป็นผู้แทนราษฎร ยิ่งเป็นการส่งเสริมให้เกิดระบบเผด็จการทางรัฐสภาโดยพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทยที่พรรคการเมืองอ่อนแอการบริหารงานภายในพรรคการเมืองไม่เป็นประชาธิปไตย และปัญหาทางการเงินภายในพรรคการเมือง ทำให้ต้องรับความช่วยเหลือทางการเงินจากกลุ่มนายทุน ซึ่งเมื่อพรรคการเมืองรับความช่วยเหลือจากกลุ่มนายทุนก็ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของนายทุนที่เปรียบเสมือนกับเจ้าของพรรคไปโดยปริยาย⁸⁴

⁸⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ (บรรณธิการ), ปฏิรูปการเมืองครั้งที่ 2 พรรคทางเลือกที่สามเพื่อการปฏิรูปการเมืองครั้งใหม่ตามแนวความคิดของศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์, (กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, 2547) หน้า.75

ปัญหาการยุบพรรคการเมืองในช่วงระหว่างก่อนมีการเลือกตั้ง (90 วัน หรือ 30 วัน
 กรณีการยุบสภา) รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดว่าหากผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดกระทำการ ก่อ
 หรือสนับสนุนให้ผู้อื่นกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ
 เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา หรือระเบียบหรือประกาศของ
 คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้เพิก
 ถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลดังกล่าว ซึ่งไม่เพียงแค่นั้นหากการกระทำของผู้สมัครดังกล่าว ปรากฏ
 หลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารของพรรคการเมืองผู้ใด มีส่วน
 รู้เห็น หรือปล่อยปละละเลยหรือทราบถึงการกระทำนั้นแล้ว มิได้ยับยั้งหรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้ง
 เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการ
 ปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้มาตรา 68 ในรัฐธรรมนูญ ซึ่ง
 สามารถเป็นเหตุในการยุบพรรคได้ และในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น
 ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวมี
 กำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่คำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง* การยุบพรรคการเมืองที่กล่าวมาข้างต้น
 ก็เท่ากับว่าการกระทำความผิดของบุคคลเพียงคนเดียวย่อมนำไปสู่การยุบพรรคการเมืองที่
 ประกอบไปด้วยสมาชิกพรรคการเมืองจำนวนมากได้ ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อมีการยุบพรรคการเมืองแล้ว
 ก็จะต้องเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมือง
 ทั้งหมด ถึงแม้บุคคลดังกล่าวจะไม่ได้มีส่วนผิดในการกระทำนั้น เท่ากับตีความกฎหมายเอาผิด
 บุคคลซึ่งไม่ได้กระทำความผิดซึ่งขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างรุนแรง
 การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ไม่ได้รู้
 เห็นกับการกระทำความผิด จะถือว่าเป็นการกระทำตามหลักนิติธรรมไม่ได้ จะเห็นได้ว่าการบังคับ
 ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองแม้จะทำให้พรรคการเมืองสามารถควบคุมดูแลได้
 แต่ในอีกด้านหนึ่งก็เกิดผลเสียแก่พรรคการเมืองหากดูแลสมาชิกไม่ดีก็อาจส่งผลจนถึงขั้นสามารถ
 ยุบพรรคการเมืองได้ นอกเหนือจากนั้น หากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้ยุบพรรคการเมือง
 ในช่วงระยะเวลา 90 วันก่อนถึงเลือกตั้งหรือ 30 วันก่อนถึงการเลือกตั้งในกรณีที่มีการยุบสภาก็จะ
 ส่งผลให้ผู้สมัครที่อยู่ในพรรคการเมืองที่ถูกยุบพรรคการเมืองไม่สามารถเข้าเป็นสมาชิกของพรรค
 การเมืองอื่นได้ทันที ก็จะทำให้ถูกตัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งไปโดยปริยาย ซึ่งหากเป็นเช่นนี้
 ไม่เพียงมีผลแต่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น ยังมีผลกระทบต่อระบบการเมืองด้วย ซึ่งทำให้ศาลรัฐธรรมนูญ

* มาตรา 237 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ซึ่งเป็นองค์การตุลาการเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองด้วย กล่าวคือหากพรรคการเมืองใดถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณายุบพรรค หากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยในช่วงก่อนมีการเลือกตั้ง 90 วัน หรือ 30 วันในกรณีที่มีการยุบสภา ก็จะเป็นการตัดสิทธิพรรคคนนั้นและกระทบถึงผู้สมัครในพรรคการเมืองนั้นๆ ในการสังกัดพรรคการเมืองอื่นเพื่อลงสมัคร เพราะระยะเวลาเป็นสมาชิกไม่ครบ เป็นการตัดคู่แข่งให้พรรคอื่นๆ ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งไปในตัว

การบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองไม่ได้ลดปัญหาการย้ายพรรคการเมืองของ ส.ส. ในความเป็นจริงแม้ ส.ส. ย้ายพรรคการเมืองคนเดียวไม่ได้ แต่สามารถย้ายเป็นหมู่คณะโดยการยุบรวมพรรคการเมืองได้ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้มีการทุ่มเงินเพื่อซื้อนักการเมืองทั้งพรรคเป็นการสนับสนุนกลุ่มนายทุนใหญ่ให้เข้ามากุมอำนาจในทางการเมือง โดยเฉพาะตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา มี ส.ส. ย้ายพรรคมากที่สุดซึ่ง ส.ส. ที่ย้ายพรรคการเมืองในช่วงนี้เป็นการย้ายพรรครูปแบบใหม่โดยการยุบรวมพรรค ซึ่ง ส.ส. ในพรรคเดิมย้ายไปสังกัดพรรคการเมืองหลัก การย้ายพรรคในรูปแบบนี้เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนและมีปัญหาหนักในกรณีเป็น ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ เนื่องจากบางพรรคเป็นพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นใหม่ไม่เคยลงแข่งขันและไม่มีบุคคลในพรรคเป็น ส.ส. แต่เมื่อมีการย้ายพรรคโดยการยุบรวม ส.ส. บางคน โดยเฉพาะ ส.ส. ได้รับการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ เข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

3) ในแง่ระบบการเลือกตั้งของไทย

ในการเลือกตั้ง ส.ส. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลไว้อย่างชัดเจน หนึ่งในนั้นคือการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งหากเปรียบเทียบกับ การเลือกตั้งระดับท้องถิ่นแล้วจะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกัน เพราะการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยาต่างก็ไม่ได้กำหนดให้ผู้สมัครต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ดังเช่นในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่ผ่านมา มีผู้สมัครทั้งที่ลงสมัครในนามพรรคการเมืองและผู้สมัครอิสระ โดยในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ ครั้งนี้ผู้ที่ชนะในการเลือกตั้งคือหม่อมราชวงศ์สุขุมพันธุ์ บริพัตร หมายเลข 2 ซึ่งเป็นผู้สมัครในนามพรรคประชาธิปัตย์ จะเห็นได้ว่าการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นของไทยกฎหมายไม่ได้ให้ผู้สมัครต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ให้อิสระแก่ประชาชนทุกคนในการลงแข่งขันซึ่งหากผู้สมัครอิสระรายใดเห็นว่าการลงสมัครแบบอิสระไม่ประสบความสำเร็จ ไม่มีฐานเสียง หรือไม่

สามารถทำงานได้ ผู้สมัครรายนั้นก็จะต้องหาพรรคการเมืองเข้าเป็นสมาชิกเองโดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายกำหนด ซึ่งหากเปรียบเทียบกับการเมืองระดับชาติ คือ การเลือกตั้ง ส.ส. แล้วจะเห็นว่าระบบการเลือกตั้งยังลักลั่นกันอยู่ เมื่อการเมืองระดับท้องถิ่นสามารถมีพัฒนาการของมันเองได้ แต่การเมืองระดับชาติยังคงใช้กฎหมายมาบังคับซึ่งไม่สอดคล้องกับพัฒนาการทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมไม่เหมือนเช่นแต่ก่อนที่ผู้สมัครอิสระหรือ ส.ส. อิสระสามารถขายตัวได้ เพราะประชาชนสมัยนั้นเน้นเลือกตัวบุคคลเป็นหลัก แต่ปัจจุบันประชาชนเน้นนโยบายของพรรคการเมืองที่น่าเสนอมากกว่าการเลือกตัวบุคคล จึงควรปล่อยให้ระบบการเลือกตั้งเป็นไปโดยกลไกของมันอย่างน้อยก็ไม่ใช่เป็นการสร้างความอึดอัดใจให้แก่ผู้ที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่มีกฎหมายกำหนดมากนัก

สำหรับประเด็นปัญหาว่าการให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งลงสมัครได้โดยอิสระ ไม่ต้องสังกัดพรรคการเมืองจะเป็นการทำให้เจตนาธรรมของการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเสียไปหรือไม่ นั้น เนื่องจากการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งด้วยระบบสัดส่วนนั้นเป็นระบบที่ถูกออกแบบขึ้นเพื่อช่วยในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากซึ่งมองไม่เห็นความสำคัญของฝ่ายที่แพ้การเลือกตั้งหรือฝ่ายข้างน้อย⁸⁵ เห็นว่า ระบบการเลือกตั้งของไทยในปัจจุบันเป็นแบบผสม กล่าวคือได้มีการนำเอาระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนเข้ามาผสมกับระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก โดยในการเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะได้รับบัตรลงคะแนนเสียงจำนวน 2 ใบ ใบหนึ่งให้เลือกผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง อีกใบหนึ่งให้เลือกพรรคการเมือง ดังนั้น ประเด็นที่ว่าหากให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งลงสมัครได้โดยอิสระไม่สังกัดพรรคการเมืองจะเป็นการลดทอนคะแนนเสียงของพรรคการเมือง ซึ่งมีผลที่หนึ่งของจำนวน ส.ส. ตามบัญชีของพรรคการเมืองไปหรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อระบบการลงคะแนนเสียงของไทยให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกพรรคการเมืองแยกต่างหากออกมาแล้ว ไม่ใช่การนำคะแนนเสียงของผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละพรรคการเมืองมาเฉลี่ยเพื่อหาจำนวน ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ การลงสมัครแบบอิสระของผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตจึงไม่มีผลกระทบต่อคะแนนเสียงในการเลือกพรรคการเมือง

⁸⁵ ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2520), หน้า 397

4) ปัญหาการตัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งเพราะเหตุที่กฎหมายบังคับให้ผู้สมัครต้องสังกัดพรรคการเมือง

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของคำพิพากษาศาลฎีกาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถแยกปัญหาตามคำพิพากษาของศาลฎีกาได้เป็น 3 ประเภทดังนี้

1). กรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกพรรคการเมืองมากกว่าหนึ่งพรรคการเมือง* เมื่อกฎหมายกำหนดให้ผู้สมัครต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองและยังได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการสังกัดพรรคด้วย คำวินิจฉัยในกลุ่มนี้จึงเป็นกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกพรรคการเมืองไม่ครบ 90 วันในการลงสมัครในนามของพรรคใหม่ที่ตนได้ย้ายเข้าไป ซึ่งทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสมาชิกพรรคการเมืองมากกว่าหนึ่งพรรคก่อนเวลาลงสมัครรับเลือกตั้ง ทำให้ผู้นั้นโดนตัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง

2). กรณีพรรคการเมืองไม่แจ้งรายชื่อสมาชิกพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง โดยเหตุเพราะความบกพร่องของการดำเนินการภายในพรรคการเมือง เมื่อกฎหมายกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ผู้ที่มีบทบาทในการสมัครรับเลือกตั้งอีกคนหนึ่งก็คือพรรคการเมือง ซึ่งในที่นี้ก็คือหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีหน้าที่จะต้องแจ้งไปยังนายทะเบียนพรรคการเมืองว่าบุคคลใดบ้างที่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง** ซึ่งหากพรรคการเมืองนั้นๆ หลงลืมหรือบกพร่องในการแจ้งรายชื่อสมาชิกไปยังนายทะเบียนพรรคการเมืองก็จะเกิดปัญหากับผู้สมัครรับเลือกตั้งเพราะทำให้บุคคลดังกล่าวขาดคุณสมบัติในการลงแข่งขัน ซึ่งจากคำพิพากษาศาลฎีกาแล้วจะพบว่ามียุ่เป็นจำนวนมาก***

3). กรณีที่หัวหน้าพรรคการเมืองรับรองว่าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ต่อมาพรรคการเมืองยกเลิกหนังสือรับรองการสมัครรับเลือกตั้ง เมื่อกฎหมายกำหนดให้การยื่นใบสมัครของผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องให้ผู้สมัครยื่นหนังสือรับรองของหัวหน้าพรรคการเมืองว่าส่งสมาชิกผู้นั้นเข้า

* คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1882/2549 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2012/2549 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2025/2549

** มาตรา 19 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

*** คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2005/2549 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1890/2549 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1883/2549

สมัครรับเลือกตั้ง**** ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจะตรวจสอบหลักฐานการสมัคร คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัคร และสอบสวนว่าผู้สมัครมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้ง หรือไม่ภายในเจ็ดวันนับแต่วันปิดการรับสมัครถ้าผู้สมัครมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งได้ก็ให้ ประกาศการรับสมัครไว้ กรณีนี้เป็นกรณีที่เกิดปัญหาในช่วงการตรวจสอบคุณสมบัติก่อนมีการ ประกาศ กล่าวคือเมื่อหัวหน้าพรรคการเมืองได้รับรองในการลงสมัครรับเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครคนแรก แล้วและนำหนังสือรับรองจากหัวหน้าพรรคการเมืองไปลงสมัครรับเลือกตั้งในระหว่างตรวจสอบ คุณสมบัตินั้นหัวหน้าพรรคการเมืองดังกล่าวได้ทำหนังสือขอยกเลิกหนังสือรับรองที่ตนได้ออกไป อาจจะเหตุเพราะส่งบุคคลอื่นลงแทนหรืออาจเกิดความขัดแย้งกับผู้สมัครที่ได้ยื่นไปแล้ว จึงส่งผลทำ ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้สมัครไปแล้วถูกตัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง*

อย่างไรก็ดี การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองนั้น แม้จะมีข้อดีคือจะทำให้พรรคการเมืองมี ความเข้มแข็งแต่อีกด้านหนึ่งก็เป็นการลดรอนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการดำเนินกิจกรรม ทางการเมืองเพราะเท่ากับเป็นการปิดโอกาสคนที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองโดยบุคคลเหล่านี้ไม่มี โอกาสลงสมัครรับเลือกตั้งได้เลย หรืออาจกล่าวได้ว่าบุคคลทั่วไปไม่อาจมีส่วนร่วมในทางการเมือง โดยการสมัครรับเลือกตั้งได้ เป็นการขัดกับสิทธิของบุคคลในการเข้ามีส่วนร่วมด้วยกับรัฐในกิจกรรม ทางการเมือง

เมื่อพิจารณาสภาพปัญหาของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ถูกตัดสิทธิในประเทศไทยด้วยเหตุ เพราะไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามที่กฎหมายกำหนดแล้วสาเหตุที่ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ถูกตัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งตามคำพิพากษา จะเห็นได้ว่าปัญหาทั้งหมดเกิดจากการ ที่กฎหมายบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง โดยปัญหาส่วนหนึ่งอาจเกิดจาก ตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งเอง กล่าวคือ การสมัครเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่เข้าซ้อนกันหลาย พรรค ทำให้มีปัญหาในการนับระยะเวลา 90 วันตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด และปัญหาอีกส่วนหนึ่ง เกิดจากการความบกพร่องของการดำเนินการของพรรคการเมืองเองทั้งกรณีที่ไม่จัดส่งรายชื่อ สมาชิกของพรรคให้แก่ นายทะเบียนพรรคการเมืองซึ่งเป็นหน้าที่ของหัวหน้าพรรคการเมืองเป็น

**** มาตรา 36 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550

* คำพิพากษาฎีกาที่ 752/2545 คำพิพากษาฎีกาที่ 8210/2543

ผู้รายงานความเคลื่อนไหวซึ่งส่งผลต่อคุณสมบัติในการลงสมัครรับเลือกตั้งที่กฎหมายกำหนด หรือกรณีที่พรรคการเมืองรับรองให้ลงสมัครแล้วต่อมาได้บอกเลิกในภายหลัง ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการลงสมัครรับเลือกตั้ง เมื่อหากพิจารณาในส่วนของความบกพร่องของพรรคการเมืองแล้ว เห็นว่าไม่เป็นธรรมแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเพราะเมื่อในขณะที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ยื่นเอกสารสมัคร ผู้สมัครมีความเข้าใจว่าตนเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ภายหลังกลับต้องมาถูกตัดสิทธิ

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาทั้งหมดปัญหาเกิดจากการที่กฎหมายกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าไม่ควรบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองอีกต่อไป ให้อิสระแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่จะลงสมัครว่าต้องการลงสมัครแบบอิสระหรือแบบมีพรรคการเมือง อีกฟากหนึ่งก็ยังไม่ให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองและผู้สมัครในนามพรรคด้วย ซึ่งการดำเนินการแบบนี้จะทำให้การสังกัดพรรคเป็นไปตามกลไกของระบบไม่ใช่เป็นไปโดยการบังคับตามผลของกฎหมาย วิธีการเช่นนี้จะไม่ทำลายระบบพรรคการเมืองซึ่งจำเป็นสำหรับการปกครองในระบบรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาที่มีความเป็นปึกแผ่น โดยให้ทางเลือกแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งหากผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งลงสมัครในนามพรรคจะได้เปรียบหลายประการ กล่าวคือสามารถได้เงินอุดหนุนจากรัฐที่ให้แก่พรรคการเมือง หรือสามารถลงสมัครแบบบัญชีรายชื่อได้ ฯลฯ แต่ไม่ปิดกั้นคนที่ลงสมัครโดยไม่สังกัดพรรค ทั้งยังเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงพลังลงโทษพรรคที่มีอยู่โดยเลือกผู้สมัครอิสระหากพรรคที่มีอยู่ไม่ได้รับความศรัทธา อย่งไรก็ดี แนวคิดที่ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งลงสมัครได้อย่างอิสระโดยไม่สังกัดพรรคการเมืองเห็นว่าจะสามารถกระทำได้ก็แต่เฉพาะการลงสมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเท่านั้น เพราะการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเห็นว่าควรรักษาพรรคการเมืองเป็นผู้ดูแลในส่วนนี้

สำหรับแนวทางในการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ไม่ต้องสังกัดพรรคการเมืองนั้น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยต่างให้สิทธิเสรีภาพแก่พลเมืองของตนในการสมัครเข้ารับเลือกตั้ง ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้ศึกษาแนวทางของต่างประเทศที่ไม่กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

ผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถลงสมัครได้เองโดยลำพัง กับผู้สมัครรับเลือกตั้งอิสระที่ต้องให้ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งรับรองเสียก่อน

การลงสมัครรับเลือกตั้งอิสระโดยไม่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา สหพันธรัฐรัสเซีย ประเทศปากีสถาน⁸⁶ เป็นต้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งของประเทศเหล่านี้สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้ด้วยตนเองโดยลำพัง ไม่ต้องให้ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งรับรองสำหรับอีกประเภทหนึ่งคือผู้สมัครรับเลือกตั้งอิสระที่ต้องให้ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งรับรองเสียก่อน ประเทศที่ใช้ระบบนี้ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศเยอรมัน ประเทศสเปน ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นต้องได้รับการรับรองจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตนั่นเสียก่อน ทั้งนี้เพื่อเป็นการประกันว่าผู้ลงสมัครคนนั้นจะได้คะแนนเสียงเลือกตั้ง ประกอบกับให้ประชาชนเป็นผู้กรองบุคคลที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งไปในตัว ในประเทศอังกฤษ การลงสมัครรับเลือกตั้งกฎหมายไม่ได้บังคับให้ผู้สมัครต้องสังกัดพรรคการเมือง กฎหมายของประเทศอังกฤษกำหนดคุณสมบัติของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งไว้เพียงว่าชาวอังกฤษและพลเมืองของประเทศเครือจักรภพอื่น ๆ รวมถึงประชาชนของสาธารณรัฐไอร์แลนด์ที่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกของรัฐสภาได้ จะต้องมียุ 21 ขึ้นไปและไม่ขาดคุณสมบัติ โดยผู้สมัครจะต้องวางเงิน 500 ปอนด์ ซึ่งเงินเหล่านี้จะถูกคืนกลับมา ถ้าผู้สมัครได้รับคะแนนเสียงร้อยละ 5 หรือมากกว่านั้น*

สำหรับขั้นตอนการลงสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครอิสระในประเทศอังกฤษนั้น ในแบบฟอร์มการสมัครรับเลือกตั้ง ประเทศอังกฤษกำหนดให้บุคคลที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งต้องได้รับการรับรองจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตการเลือกตั้งซึ่งชื่อรับรองจำนวน 10 คนขึ้นไป

⁸⁶ <http://aceproject.org/epic-en/CDMap?question=PC08>

* Section 32 House of Commons

(4) Candidates: British citizens and citizens of other Commonwealth countries, together with citizens of the Irish Republic, may stand for election as MPs provided they are aged 21 or over and are not disqualified.

A candidate must also deposit 500 pounds, which is returned if he or she receives 5 per cent or more of the votes cast. The maximum sum a candidate may spend on a general election campaign is 4,330 pounds plus 3.7 pence for each elector in a borough constituency or 4.9 pence for each elector in a county constituency. All election expenses, apart from the candidate's personal expenses, are subject to the statutory limit.

โดยบุคคลที่สามารถรับรองได้นั้นต้องเป็นคนที่อายุ 18 ปีในวันที่เลือกตั้ง โดยใน 10 คนแรกที่รับรองนั้นหากคนใดคนหนึ่งไม่มีสิทธิโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้วแม้จะมีรายชื่อบุคคลที่รับรองมากกว่า 10 คน ก็ถือว่าเป็นการสมัครที่ไม่ถูกต้อง⁸⁷

ในประเทศเยอรมันกฎหมายเลือกตั้ง (Federal Electoral Law (Bundewahlgesetz, BGW)) กำหนดรูปแบบในการลงสมัครรับเลือกตั้ง ไว้ 2 ประเภท คือ แบบที่ลงสมัครในนามพรรคการเมือง ต้องได้รับการรับรองจากคณะกรรมการบริหารพรรค สำหรับพรรคการเมืองที่มีผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้ง ครั้งก่อนๆ ไม่ถึง 5 คน จะต้องผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติความเป็นพรรคการเมืองจากคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับสหพันธ์เสียก่อนจึงจะมีสิทธิเสนอชื่อผู้สมัครเข้าแข่งขันเลือกตั้ง โดยต้องยื่นใบสมัครพร้อมกับบัญชีรายชื่อที่มีลายเซ็นรับรองของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่สนับสนุนพรรคการเมืองอย่างน้อย 200 คน สำหรับผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองนั้น กำหนดให้ผู้สมัครต้องได้รับการรับรองจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งที่จะลงสมัครอย่างน้อย 200 คน*

⁸⁷ The Electoral Commission, Guidance for candidates and agents (The 2010 UK Parliamentary general elections in Great Britain) part B, Chapter 3 page 33

* Article 20 Content and Form of Constituency Nominations

(2) Constituency nominations by parties must bear the personal and handwritten signatures of the executive committee of the Land party organization or, where such Land organizations do not exist, the personal and handwritten signatures of the executive committees of the next lower regional organizations (Article 7, Paragraph (2) of the Law on Political Parties) in whose area the constituency is situated. Constituency nominations by parties referred to in Article 18, Paragraph (2) above must in addition bear the personal and handwritten signatures of at least 200 persons entitled to vote from the constituency ; entitlement to vote must exist at the time of signing the nomination and proof thereof must be furnished with the nomination. The requirement to present 200 signatures shall not apply to constituency nominations by parties representing national minorities.

(3) Other constituency nominations must bear the personal and handwritten signatures of at least 200 persons entitled to vote from the constituency concerned. Paragraph (2), second sentence shall apply mutatis mutandis

ในประเทศสเปนกฎหมายเลือกตั้ง (Representation of The People Institution Act) ก็กำหนดเป็นระบบที่จะต้องให้ประชาชนรับรองเสียก่อนกล่าวคือผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องได้รับการรับรองจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างน้อย 1 เปอร์เซ็นต์ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตนั้นๆ*

สำหรับแนวทางในการแก้ไขในเรื่องคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบไม่สังกัดพรรคการเมืองของประเทศไทย ผู้เขียนเห็นว่าหากจะให้ผู้สมัครอิสระลงสมัครรับเลือกตั้งได้ควรได้รับการรับรองจากประชาชนในเขตเลือกตั้งนั้นๆ เสียก่อน เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้สมัครคนนั้นจะได้คะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งการให้ประชาชนรับรองยังเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการลงสมัครจนเพ้อกล่าวคือไม่ใช่ทุกคนจะลงสมัครได้หมดอีกทั้งยังเป็นการให้ประชาชนในเขตเลือกตั้งนั้นคัดกรองบุคคลที่จะมาเป็นผู้แทนของตน

แนวทางดังกล่าวเป็นการแก้ปัญหาในการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการสมัครรับเลือกตั้งของประชาชนได้ในระดับหนึ่ง และด้วยการพัฒนาของพรรคการเมืองในระดับที่เป็นอยู่ ประกอบกับความรู้ความเข้าใจ ความสนใจในการเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองของประชาชนที่เพิ่มมากขึ้น การให้ความสำคัญต่อพรรคการเมืองในการเลือกตั้งจึงมากกว่าตัวบุคคล การเลือกผู้แทนควรปล่อยให้เป็นเรื่องของความคิดที่ตรงกันของผู้เลือกและผู้สมัคร ไม่ควรเกิดขึ้นจากการบังคับ ระบบการเลือกตั้งต้องเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งโดยอิสระไม่จำเป็นต้องสังกัดพรรคการเมือง ทั้งนี้ประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินใจว่าควรเลือกผู้สมัครที่สังกัดพรรคหรือผู้สมัครอิสระด้วยตัวเองโดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพ นอกจากนั้นการทำให้ผู้แทนไม่ต้องสังกัดพรรคไม่ได้เป็นการส่งเสริมให้ผู้แทนอิสระได้รับการเลือกตั้ง แต่จะเป็นมาตรการสำคัญในการทำให้ผู้แทนไม่ถูกครอบงำโดยพรรคการเมือง เป็นการเปิดโอกาสให้นักการเมืองหน้าใหม่ที่ไม้อาจหาพรรคสังกัดได้เนื่องจากพรรคการเมืองส่วนใหญ่มีผู้สมัครหน้าเก่าครองพื้นที่มานาน หรือนักการเมืองที่ไม่ขึ้นชอบหรือศรัทธาในนโยบายของพรรคการเมืองใดที่มีอยู่เลยได้มีโอกาสแสดงถึงนโยบายหรืออุดมการณ์ของตนให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้พิจารณา อันเป็นการสร้างหลักความเสมอภาคระหว่างผู้สมัครที่ไม่สังกัดพรรคกับผู้สมัครที่สังกัดพรรคให้เกิดขึ้น

* Section 169.- Presentation of candidates for elections to Congress and Senate

3.- Groupings of electors shall require for presentation of their candidates the signatures of at least 1 per 100 (one per cent) of the electors entered in the electoral register for the constituency.

สำหรับปัญหาที่ว่าอาจเกิดการซ้ำรอยของ ส.ส. อิสระเหมือนก่อนที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 เห็นว่าสภาพการเมืองในปัจจุบันประชาชนเลือกพรรคการเมืองมากกว่าตัวบุคคลเนื่องจากมีการขายนโยบายเพื่อประชาชนเป็นหลัก เพราะฉะนั้นการเข้าไปในสภาของผู้สมัครอิสระคงมีโอกาสเป็นไปได้ยาก ผู้สมัครอิสระที่มีความโดดเด่นจริงๆ เท่านั้นจึงจะได้รับการเลือกตั้งและแม้ได้รับการเลือกเข้าไปผู้แทนประเภทนี้ก็คงไม่สามารถสร้างบทบาทหรือผลักดันผลงานให้เป็นรูปธรรมได้มากนัก อาจได้รับความสนใจจากประชาชนในช่วงแรกแต่ด้วยข้อจำกัดต่างๆ ผู้แทนประเภทนี้จะลดจำนวนลงเรื่อยๆ เพราะประชาชนจะเล็งเห็นถึงประโยชน์ในการเลือกผู้แทนที่สังกัดพรรคกว่าสามารถทำประโยชน์ให้กับตนเองได้มากกว่า ดังนั้นจึงควรปล่อยให้กระบวนการเหล่านี้เป็นกลไกกำหนดทิศทางของระบบด้วยตัวของมันเอง สภาพการณ์ดังกล่าวเป็นสภาพที่เกิดขึ้นแล้วในประเทศที่ระบบพรรคการเมืองมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเช่นประเทศเยอรมัน หลังปี ค.ศ.1949 เป็นต้นมาที่ไม่มีผู้สมัครอิสระได้รับเลือกเข้าสู่สภาผู้แทนทั้งหมดล้วนต้องอาศัยพรรคการเมือง

สำหรับประเด็นปัญหาว่าการให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งลงสมัครได้โดยอิสระ ไม่ต้องสังกัดพรรคการเมืองจะเป็นการทำให้เจตนารมณ์ของการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเสียไปหรือไม่นั้น เนื่องจากการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งด้วยระบบสัดส่วนนั้นเป็นระบบที่ถูกออกแบบขึ้นเพื่อช่วยในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากซึ่งมองไม่เห็นความสำคัญของฝ่ายที่แพ้การเลือกตั้งหรือฝ่ายข้างน้อย⁸⁸ เห็นว่า ระบบการเลือกตั้งของไทยในปัจจุบันเป็นแบบผสม กล่าวคือได้มีการนำเอาระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนเข้ามาผสมกับระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก โดยในการเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะได้รับบัตรลงคะแนนเสียงจำนวน 2 ใบ ใบหนึ่งให้เลือกผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง อีกใบหนึ่งให้เลือกพรรคการเมือง

ดังนั้น ประเด็นที่ว่าหากให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งลงสมัครได้โดยอิสระไม่สังกัดพรรคการเมืองจะเป็นการลดทอนคะแนนเสียงของพรรคการเมือง ซึ่งมีผลที่นิ่งของจำนวน ส.ส. ตามบัญชีของพรรคการเมืองไปหรือไม่นั้น เห็นว่า เมื่อระบบการลงคะแนนเสียงของไทยให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกพรรคการเมืองแยกต่างหากออกมาแล้ว ไม่ใช่การนำคะแนนเสียงของผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละพรรคการเมืองมาเฉลี่ยเพื่อหาจำนวน ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ การ

⁸⁸ ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2520), หน้า 397

ลงสมัครแบบอิสระของผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตจึงไม่มีผลกระทบต่อคะแนนเสียงในการเลือกพรรคการเมือง

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอแนะในการให้ยกเลิกกฎหมายให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. สังกัดพรรคการเมืองแล้วใช้เป็นระบบส่งเสริมให้มีการสังกัดพรรคการเมืองผลสุดท้ายอาจไม่แตกต่างกัน แต่อย่างน้อยก็ส่งผลทางจิตวิทยาแก่ผู้สมัคร กล่าวคือ หากกฎหมายบังคับก็จะทำให้บุคคลรู้สึกอึดอัดหรืออาจรู้สึกต่อต้านเพราะถูกบังคับที่ตนต้องอยู่ในพรรคการเมืองเพราะมีกฎหมายบังคับไม่ได้มีความผูกพันหรือจงรักภักดีกับพรรค แต่หากผ่อนคลายเป็นระบบส่งเสริมให้สังกัดพรรคการเมือง ก็จะทำให้บุคคลรู้สึกอยากเป็นส่วนหนึ่งของพรรคการเมืองเพราะตนสมัครใจที่จะเข้ามาอยู่ทำให้ผู้สมัครมีความผูกพัน หรือจงรักภักดีกับพรรคการเมืองมากกว่า ซึ่งจะส่งผลทางจิตวิทยาของบุคคลมากกว่าการใช้กฎหมายมาบังคับ

สำหรับในช่วงแรกที่จะยกเลิกการบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง เห็นว่า ควรกำหนดมาตรการบางอย่างเพื่อลดสภาพการย้ายพรรคและการขายตัว เช่น การกำหนดห้ามผู้แทนอิสระเข้าสังกัดพรรคการเมืองในระหว่างอายุของสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น กรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งลงสมัครในนามพรรคยังคงต้องเป็นสมาชิกพรรคนั้นเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว การลาออกจากสมาชิกพรรค การถูกพรรคมีมติให้ออกก็ดี ต้องพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยเพื่อรักษาวินัยพรรคดั้งเดิม ซึ่งหากต่อมาภายหลังแล้วกลไกระบบการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นไปด้วยความราบรื่นอาจกำหนดให้ผู้แทนที่สังกัดพรรคสามารถลาออกจากพรรคและมีสถานะเป็นผู้แทนอิสระได้ แต่ห้ามเข้าไปสังกัดพรรคการเมืองใหม่ในระหว่างอายุของสภาผู้แทนราษฎรก็ได้

ผู้เขียนขอเสนอแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ไม่บังคับให้ต้องสังกัดพรรคการเมืองจำนวน 2 ฉบับ ดังนี้

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดให้ยกเลิกความในมาตรา 101 (3) “เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในกรณีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุยุบสภา ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง” เพื่อ

เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ต้องการลงสมัครรับเลือกตั้งได้ว่าตนจะลงสมัครแบบอิสระหรือแบบสังกัดพรรคการเมืองหรือไม่ โดยเหตุผลที่ให้ยกเลิกไปเลยนั้นเพราะไม่ต้องการให้กรณีที่ลงสมัครในนามพรรคการเมืองต้องติดกรอบระยะเวลาในการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

(2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550

ในส่วนของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ผู้เขียนเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนที่ 5 ผู้สมัครและการสมัครรับเลือกตั้ง ในส่วนของ 1. ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และ 2. การสมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

ในส่วนของ 1. ผู้สมัครรับเลือกตั้ง เห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 35 วรรคหนึ่ง จาก “บุคคลใดประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้ง ให้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคการเมืองใดได้เพียงพรรคการเมืองเดียว และจะสมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหรือแบบสัดส่วน แบบใดแบบหนึ่งได้เพียงแบบเดียว และสมัครรับเลือกตั้งได้เพียงเขตเลือกตั้งเดียว” เป็น

“บุคคลใดประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้ง ให้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคการเมืองใดได้เพียงพรรคการเมืองเดียว และจะ**สามารถ**สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหรือแบบสัดส่วน แบบใดแบบหนึ่งได้เพียงแบบเดียว และสมัครรับเลือกตั้งได้เพียงเขตเลือกตั้งเดียว” เพื่อไม่เป็นการต้องจำกัดว่าผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งทุกคนต้องสังกัดพรรคการเมือง

สำหรับในส่วนของ 2. การสมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา 36 และมาตรา 37 ตามลำดับ ดังนี้

มาตรา 36 เดิม “ในการสมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ผู้สมัครของแต่ละพรรคการเมืองที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใด ยื่นใบสมัครต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งนั้น ณ สถานที่ที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งกำหนด ภายในระยะเวลาการรับสมัคร โดยผู้สมัครของแต่ละพรรคการเมืองทุกคนตามจำนวนที่จะพึงมีในเขตเลือกตั้งนั้น ต้องยื่นใบสมัครในคราวเดียวกัน

การยื่นใบสมัครตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้สมัครยื่นหนังสือรับรองของหัวหน้าพรรคการเมืองว่า ส่งสมาชิกผู้นั้นเข้าสมัครรับเลือกตั้ง พร้อมกับชำระเงินค่าธรรมเนียมการสมัครคนละห้าพันบาท และมีหลักฐานการสมัครครบถ้วนตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ในกรณีที่มีผู้สมัครของพรรคการเมืองหลายพรรคการเมืองยื่นใบสมัครพร้อมกัน และไม่อาจตกลงกันได้ว่าจะให้ผู้สมัครของพรรคการเมืองใดยื่นก่อนหลัง ให้ใช้วิธีการจับสลากระหว่าง ผู้สมัครซึ่งเป็นผู้แทนของผู้สมัครของพรรคการเมืองที่มาพร้อมกัน เพื่อกำหนดลำดับการยื่นใบสมัครของผู้สมัครของแต่ละพรรคการเมือง

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับ หลักฐานการสมัครและวิธีการสมัครรับเลือกตั้ง” แก้ไขเป็น

“มาตรา 36 ในการสมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ผู้สมัครสามารถลงสมัครได้ ทั้งในนามพรรคการเมืองและไม่สังกัดพรรคการเมือง

ในกรณีที่ผู้สมัครลงสมัครในนามพรรคการเมืองให้ผู้สมัครของแต่ละพรรคการเมืองที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใด ยื่นใบสมัครต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งนั้น ณ สถานที่ที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งกำหนด ภายในระยะเวลาการรับสมัคร โดยผู้สมัครของแต่ละพรรคการเมืองทุกคนตามจำนวนที่จะพึงมีในเขตเลือกตั้งนั้น ต้องยื่นใบสมัครในคราวเดียวกัน

การยื่นใบสมัครตามวรรคหนึ่ง**สอง** ให้ผู้สมัครยื่นหนังสือรับรองของหัวหน้าพรรคการเมืองว่าส่งสมาชิกผู้นั้นเข้าสมัครรับเลือกตั้ง พร้อมกับชำระเงินค่าธรรมเนียมการสมัครคนละห้าพันบาทและมีหลักฐานการสมัครครบถ้วนตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

การยื่นใบสมัครของผู้สมัครที่ไม่ได้ลงสมัครในนามพรรคการเมือง ให้ผู้สมัครยื่นหนังสือรับรองที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ตนลงสมัคร พร้อมกับชำระเงินค่าธรรมเนียมการสมัครคนละห้าพันบาทและมีหลักฐานการสมัครครบถ้วนตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ทั้งนี้ จำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ ต้องรับรองไม่น้อยกว่า 100 คน

ในกรณีที่มีผู้สมัครของพรรคการเมืองหลายพรรคการเมืองยื่นใบสมัครพร้อมกัน และไม่อาจตกลงกันได้ว่าจะให้ผู้สมัครของพรรคการเมือง**รายใด**ยื่นก่อนหลัง ให้ใช้วิธีการจับสลาก

ระหว่างผู้สมัครซึ่งเป็นผู้แทนของผู้สมัครของพรรคการเมืองที่มาพร้อมกัน เพื่อกำหนดลำดับการยื่นใบสมัครของผู้สมัครของแต่ละคน

“ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักฐานการสมัครและวิธีการสมัครรับเลือกตั้ง”

ในส่วนของประชาชนผู้ที่สามารถรับรองผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่ต้องการลงแบบไม่สังกัดพรรคการเมืองจำนวน 100 คนนั้น ควรให้ประชาชน 1 คน รับรองผู้สมัครได้ 1 คนเท่านั้น เพื่อให้

สอดคล้องกับการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองของประชาชนอื่นทั้งยังเป็นการป้องกันไม่ให้ประชาชนเกิดการขายบัตรประชาชนเพื่อรับรองให้ผู้ลงสมัครไปทั่ว

ผู้เขียนขอเพิ่มมาตราอีกมาตราหนึ่งในส่วนรายละเอียดของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งอิสระต้องได้รับการรับรอง ดังนี้

มาตรา 36/1 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตที่จะรับรองผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ไม่ลงสมัครในนามพรรคการเมืองตามมาตรา 36 พรรคละ 1 คน สามารถรับรองผู้ลงสมัครที่ไม่ลงสมัครในนามพรรคการเมืองได้เพียง 1 คนเท่านั้น

หลักเกณฑ์ วิธีการในการรับรองเป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

สำหรับมาตรา 37 ผู้เขียนเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมในวรรคหนึ่ง เพื่อให้สอดคล้องกับการไม่บังคับให้ผู้สมัครต้องสังกัดพรรคการเมือง จาก “เมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้รับใบสมัครของผู้สมัครของพรรคการเมืองใดแล้ว ให้ลงบันทึกการรับสมัครไว้เป็นหลักฐาน และออกใบรับให้แก่ผู้สมัครของพรรคการเมืองนั้นเรียงตามลำดับการยื่นใบสมัครตามมาตรา 36 และให้ผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งตรวจสอบหลักฐานการสมัคร คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัคร และสอบสวนว่าผู้สมัครมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ให้เสร็จสิ้นภายในเจ็ดวันนับแต่วันปิดการรับสมัคร ถ้าผู้สมัครมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งได้ก็ให้ประกาศการรับสมัครไว้โดยเปิดเผย ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้านและที่เลือกตั้ง หรือบริเวณใกล้เคียงกับที่เลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ผู้นั้นสมัคร” เป็น

“มาตรา 37 เมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้รับใบสมัครของผู้สมัครของพรรคการเมืองใดแล้ว ให้ลงบันทึกการรับสมัครไว้เป็นหลักฐาน และออกใบรับให้แก่ผู้สมัครของพรรคการเมืองนั้นเรียงตามลำดับการยื่นใบสมัครตามมาตรา 36 และให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งตรวจสอบหลักฐานการสมัคร คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัคร และสอบสวนว่าผู้สมัครมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ให้เสร็จสิ้นภายในเจ็ดวันนับแต่วันปิดการรับสมัคร ถ้าผู้สมัครมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งได้ก็ให้ประกาศการรับสมัครไว้โดยเปิดเผย ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้านและที่เลือกตั้ง หรือบริเวณใกล้เคียงกับที่เลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ผู้นั้นสมัคร”



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชน, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดีอนตุลา, 2547

ข้อมูลพรรคการเมืองที่ยังดำเนินการอยู่ (จำนวน 50 พรรคการเมือง) ณ วันที่ 29 พฤศจิกายน 2553
[ออนไลน์] แหล่งที่มา: <http://www.ect.go.th/newweb/upload/cms02/download/1965-6467-0.pdf> [2554, มกราคม 12]

คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนและสันติภาพ. (ม.ป.ป.), เอกสารสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ, กรุงเทพฯ : อมรินทร์ พรินติ้ง กรุ๊ป

จินตพันธุ์ ทั้งสุขบุตร และ วรารห์ แห่งพุ่ม, ระบบการเลือกตั้งของต่างประเทศ, ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา [ออนไลน์] แหล่งที่มา : <http://www.lawreform.go.th/> [2553, พฤษภาคม 9]

จุฑารัตน์ บางยี่ขัน , การเมืองสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543

ณรงค์เดช สรุโฆษิต, ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทนิยาม “พรรคการเมือง” (The Constitutionality of the Definition of “Political Parties) [ออนไลน์] แหล่งที่มา: www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1435 [2553, มิถุนายน 29]

ดำริห์ บุรณะนนท์, กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายเลือกตั้ง กฎหมายพรรคการเมือง, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539

ทิพย์มด ไพชำนาญ, มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมพรรคการเมืองไทย : ศึกษารณีกา
บังคับให้ผู้สมัคร ส.ส. ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัย
ธุรกิจบัณฑิตย์, 2549

นพนิธิ สุริยะ, สิทธิมนุษยชน, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2537

นิเวศน์ หาญสมุทร.. พัฒนาการทางการเมืองกับการเลือกตั้ง : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างกา
เลือกตั้งแบบสังกัดพรรคการเมืองกับการเลือกตั้งแบบอิสระ. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ,2539

บวรเจต สิงคนดิ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน,
2548

บวรเจต สิงคนดิ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ ,
กรุงเทพฯ:วิญญูชน,2547

บวรเจต สิงคนดิ , ปฏิรูปการเมืองครั้งที่ 2 พรรคทางเลือกที่สามเพื่อการปฏิรูปการเมืองครั้งใหม่
ตามแนวความคิดของศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์., กรุงเทพมหานคร:
วิญญูชน, 2547

บวรเจต สิงคนดิ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
,กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552

บวรศักดิ์ อูวรรณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1: วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมาย
มหาชนยุคต่าง ๆ, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2546

บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ครั้งที่
16/2517 วันพุธที่ 29 พฤษภาคม 2517

บุญเลิศ ช่างใหญ่. "โครงสร้างเมืองตาม รธน. 50 "ไว้ประสิทธิภาพ - เสถียรภาพ," [ออนไลน์].
แหล่งที่มา : <http://www.matichon.co.th/matichon> [2553, สิงหาคม 3]

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน, กรุงเทพมหานคร:
สถาบันนโยบายการศึกษา, 2542

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, คำอธิบายวิชารัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน. กรุงเทพฯ:
โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
2535

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การปรับปรุงระบบพรรคการเมือง, กรุงเทพมหานคร:สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. เสรีภาพในการตัดสินใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับพรรคการเมืองไทย,วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, 2543

ประสิทธิ์ เอกบุตร, กฎหมายระหว่างประเทศ, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2551

ปริญญา เทวานฤมิตรกุลและคณะ: บทความวิจัยนำเสนอในการประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 6 เรื่อง “ทิศทางของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” กลุ่มที่ 1 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมือง : การแก้จุดอ่อนของรัฐธรรมนูญ 2540 ที่ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเหนือผู้แทนปวงชนโดยใช้พรรคการเมือง

ปรีชา หงส์ไกรฤกษ์, ระบบพรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2524

ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย, พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520

รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 พ.ศ. 2517 ครั้งที่ 63/2517 วันเสาร์ที่ 7 กันยายน 2517

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 29/2550 (เป็นพิเศษ) วันพฤหัสบดีที่ 21 มิถุนายน 2550 และครั้งที่ 31/2550 (เป็นพิเศษ) วันเสาร์ที่ 23 มิถุนายน 2550

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 31/2550 (เป็นพิเศษ) วันที่ 23 มิถุนายน 2550

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, กรุงเทพฯ:วิญญูชน, 2546

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งย้อนหลัง หลักนิติรัฐและศักดิ์ศรีนักกฎหมายไทย”, มติชน, ปีที่ 29, ฉบับที่ 10455 (2549, ตุลาคม 25)

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตย” [ออนไลน์] แหล่งที่มา :www.lawthai.org/read/acharnvorachet01.doc [2553, สิงหาคม 8]

- วรวจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2538
- วรวจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543
- วิชัย ต้นศิริ, การปฏิรูปการเมืองไทย, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543
- วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพมหานคร; ธีรานุสรณ์การพิมพ์, 2521
- วิสุทธิ โพธิ์แท่น, การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองไทย, นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2544
- สมบัติ อารังธัญวงศ์, ทิศทางการปฏิรูปการเมืองไทยในทศวรรษหน้า, เอกสารสัมมนาวิชาการในวาระครบรอบ 50 ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์
- สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2543
- สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองอเมริกา, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2548
- สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง – หลักทั่วไป ความรู้กฎหมายทั่วไป, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2547
- สุขุม นวลสกุล วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์, การเมืองและการปกครองไทย, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543
- หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2530
- หยุด แสงอุทัย, พรรคการเมือง, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2517
- หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511, กรุงเทพมหานคร; บางกระแสนการพิมพ์, 2512
- หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง, พระนคร: โอเดียนสโตร์, 2521
- หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513

อนันต์ เกตุวงศ์, ระบบการปกครองแบบรัฐสภาของประเทศไทย, พระนคร : โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2514

อนุสรณ์ พิชัยพลากร, สถานะในทางกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในความสัมพันธ์กับ
พรรคการเมือง, สารนิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.
2547

อมรินทร์ ไชยสะอาด, การคัดเลือกสมาชิกพรรคการเมืองเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎร, วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2549

อุดม หมีเทศ, การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับมติของพรรคการเมือง วิทยานิพนธ์
ปริญญาามหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจ
บัณฑิตย. พ.ศ. 2542

ภาษาอังกฤษ

Independent candidates, [ออนไลน์] แหล่งที่มา: [http://aceproject.org/epic-
en/CDMap?question=PC08](http://aceproject.org/epic-en/CDMap?question=PC08) [2553, มกราคม 29]

Larenz K., Allgemeiner Teil des deutschen Buergerlichen Rechts 6-Auflage, 1983

Max Weber, Theory of Social and Economic Organization, London: Hodge, 1947

Sarah Joseph, ICCPR, Oxford. 2005

The Electoral Commission, Guidance for candidates and agents The 2010 UK
Parliamentary general elections in Great Britain

The Electoral Commission, Media handbook UK Parliamentary general election in Great
Britain

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวกษมา สุขนิวัฒน์ชัย เกิดวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2527 สำเร็จการศึกษา
นิติศาสตร์บัณฑิต จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปีการศึกษา 2548 และเข้าศึกษาต่อใน
หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อ ปีการศึกษา 2551 ปัจจุบัน
รับราชการตำแหน่ง นักกฎหมายกฤษฎีกาปฏิบัติการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย