



รายงานการศึกษาวิจัย

เรื่อง

“บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในการรักษาวินัย
พรรคการเมืองและการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน”

โดย

รองศาสตราจารย์ ดร. วรเจตน์ ภาคีรัตน์

เสนอ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

สิงหาคม 2554

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในการรักษาวินัยพรรคการเมือง และการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน

รศ.ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์

พิมพ์ครั้งแรก : มิถุนายน 2555

จำนวน : 1,000 เล่ม

ISBN : 978-974-7725-78-0

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

วรเจตน์ ภาคีรัตน์.

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในการรักษาวินัยพรรคการเมืองและการปฏิบัติหน้าที่
ในฐานะผู้แทนปวงชน. —

กรุงเทพฯ : สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2555.

330 หน้า.

1. สมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎร.

2. จริยธรรมการเมือง.

I. ชื่อเรื่อง.

328.33

ISBN 978-974-7725-78-0

พิมพ์ที่ : บริษัท มิสเตอร์ก๊อบบี้ (ประเทศไทย) จำกัด

200/90 หมู่5 ถนนพุทธมณฑลสาย 4 ต.ศาลายา

อ.พุทธมณฑล จ.นครปฐม 73170

โทร. 02-800-2290 โทรสาร 02-800-3932

e-mail : support@misterkopy.com

www.misterkopy.com

คำนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๗ กำหนดให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีพันธกิจหลักในการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในทุกด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสนับสนุนกระบวนการพิจารณาคดี การศึกษาวิเคราะห์ด้านคดีและกฎหมายและการศึกษาวิจัยทางวิชาการ ในด้านการศึกษาวิจัยนั้น กล่าวได้ว่า สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้ร่วมมือกับนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิจากสถาบันการศึกษา และข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญในการผลิตผลงานการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอให้คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาใช้ประโยชน์ โดยปัจจุบันมีรายงานการศึกษาวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่แล้วจำนวน ๒๓ เรื่อง

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้จัดให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับ “บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในการรักษาวินัยพรรคการเมืองและการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน” และจัดพิมพ์รายงานการศึกษาวิจัยขึ้นในครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ทางวิชาการเป็นสำคัญ โดยไม่มีผลผูกพันต่อการวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีความตระหนักเป็นอย่างดีว่า การส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ สิทธิและเสรีภาพ และกฎหมายมหาชน รวมถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมนั้น ถือเป็นภารกิจสำคัญที่สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้ยึดถือปฏิบัติตลอดมา ประกอบกับรายงานการศึกษาวิจัยของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญยังเป็นที่เรียกร้องต้องการของชุมชนวิชาการด้านกฎหมายมหาชนมาโดยต่อเนื่อง จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่า หนังสือรายงานผลการศึกษาวิจัยเรื่อง “บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในการรักษาวินัยพรรคการเมืองและการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน” โดยรองศาสตราจารย์ ดร. วรเจตน์ ภาคีรัตน์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นที่ปรึกษาโครงการวิจัยนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการเพิ่มพูนองค์ความรู้ และการอ้างอิงในทางวิชาการ รวมถึงเป็นประโยชน์ต่อการขยายเครือข่ายวิทยบริการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญให้กระจายฐานความรู้สู่สาธารณชนออกไปได้

อย่างกว้างขวางมากขึ้น ตามปณิธานและวัตถุประสงค์ของศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงาน
ศาลรัฐธรรมนูญที่มีความมุ่งมั่นในการปฏิบัติภารกิจตามรัฐธรรมนูญบนฐานของการ
“ยึดหลักนิติธรรม ค้ำจุนประชาธิปไตย ห่วงใยสิทธิเสรีภาพของประชาชน” เพื่อธำรง
ไว้ซึ่งระบบนิติรัฐของประเทศ ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมี
พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขสืบไป



(นายเชาวนะ ไตรมาศ)

เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

กันยายน ๒๕๕๔

คำนำผู้วิจัย

รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง “บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาในการรักษาวินัยพรรคการเมืองและการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน” เป็นรายงานการศึกษาวิจัยที่ผู้เขียนได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ วัตถุประสงค์หลักเป็นการศึกษาถึงสถานะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแง่ของการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติผูกพันใดๆ ตลอดจนศึกษาถึงพรรคการเมืองและการรักษาวินัยของพรรคการเมือง ผู้เขียนได้ศึกษาเรื่องราวดังกล่าวในระบบกฎหมายเยอรมัน ระบบกฎหมายอังกฤษและระบบกฎหมายไทย และได้ชี้ให้เห็นปัญหาสำคัญที่ปรากฏในระบบกฎหมายไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาของการกำหนดสถานภาพของความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผูกติดอยู่กับความเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง นอกจากนี้ยังได้ยกตัวอย่างกรณีสำคัญที่เกิดขึ้นในต่างประเทศและวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญของไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองออกจากพรรคการเมืองด้วย

ในระหว่างที่ศึกษาค้นคว้าในเรื่องนี้ ผู้เขียนพบกับอุปสรรคในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลของระบบกฎหมายอังกฤษ อย่างไรก็ตาม ในช่วงระหว่างเดือนพฤษภาคมถึงเดือนกรกฎาคม 2552 ผู้เขียนได้มีโอกาสไปค้นคว้าหาข้อมูลที่มหาวิทยาลัย Passau ในมลรัฐ Bavaria ประเทศเยอรมนี ซึ่งนอกจากจะได้ข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบกฎหมายเยอรมันแล้ว ยังได้ข้อมูลของระบบกฎหมายอังกฤษด้วย ในระหว่างที่พำนักอยู่ที่นี่ ผู้เขียนได้รับการอำนวยความสะดวกอย่างดีจาก Prof. Dr. Rainer Wernsmann ซึ่งผู้เขียนต้องขอขอบคุณไว้ ณ ที่นี้

รายงานการศึกษาวิจัยฉบับนี้ไม่อาจสำเร็จลงได้อย่างสมบูรณ์ หากไม่ได้รับความช่วยเหลืออย่างแข็งขันและเอาใจใส่เป็นอย่างดีจากนายชัช ขำเพชร ผู้ช่วยทางวิชาการของผู้เขียน ซึ่งไม่ได้ช่วยเหลือผู้เขียนในทางรูปแบบเท่านั้น แต่ยังมีส่วนสำคัญในทางเนื้อหาในการช่วยค้นคว้าเอกสารภาษาอังกฤษ ตลอดจนข้อมูลในระบบกฎหมายไทยให้เสมือนกับร่วมวิจัยไปกับผู้เขียนด้วย ผู้เขียนต้องขอขอบคุณนายชัช ขำเพชร ไว้ ณ ที่นี้

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังได้รับความกรุณาจากรองศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ วรรณุญ ตุลาการศาลปกครองสูงสุด และ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ได้ให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์อย่างมากในวันที่ได้นำเสนอร่างรายงานการศึกษาวิจัยเพื่อรับฟังความคิดเห็นเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2554 ที่คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ ผู้เขียนต้องขอขอบพระคุณท่านทั้งสองเป็นอย่างยิ่ง อนึ่ง รายงานการศึกษาวิจัยฉบับนี้คงไม่สามารถดำเนินเรื่อยมาจนสำเร็จเป็นรูปเล่มได้ หากไม่ได้รับการอำนวยความสะดวกจากสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายระยะเวลาการวิจัยให้ด้วยความเข้าใจ ผู้เขียนต้องขอขอบคุณเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญและเจ้าหน้าที่ทุกท่านที่เกี่ยวข้องไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย

ความผิดพลาดและบกพร่องอันอาจจะมีจากรายงานการศึกษาวิจัยฉบับนี้ ขอให้ตกเป็นของผู้เขียนแต่ผู้เดียว ส่วนประโยชน์ทั้งปวงที่จะเกิดขึ้น ขอให้ตกแก่สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หวังว่ารายงานการศึกษาวิจัยฉบับนี้จะเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องในทางหลักการเกี่ยวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมือง และระบอบประชาธิปไตยให้แก่บรรดาบุคคลทั้งปวง เพื่อจะได้ช่วยกันสร้างสรรค์ระบอบประชาธิปไตยให้เจริญงอกงามต่อไป

รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

22 สิงหาคม 2554

บทคัดย่อ

ในรัฐที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน รัฐธรรมนูญของรัฐจะมีการรับรองความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลทำให้สมาชิกรัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระ โดยไม่ต้องตกอยู่ภายใต้ความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใดๆ ทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม จากข้อเท็จจริงที่ว่า รัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยจำเป็นต้องมีพรรคการเมืองคอยทำหน้าที่สนับสนุนผลักดันให้เกิดการก่อตั้งเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน และดำเนินการให้เป็นไปตามเจตจำนงทางการเมืองดังกล่าวโดยอาศัยกลไกการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในสังกัดของพรรค ทำให้รัฐธรรมนูญจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองสามารถเข้ามามีบทบาทในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาที่สังกัดพรรคการเมืองนั้นๆ ได้ ควบคู่ไปกับการไม่ขัดกับหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญให้การรับรอง

ในระบบกฎหมายเยอรมันนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสถานะเป็นผู้แทนของชาวเยอรมันทั้งหมด และกฎหมายพื้นฐานก็ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ และไม่ต้องผูกพันกับการสั่งการหรือการมอบหมายใดๆ ทั้งสิ้น นอกจากนี้ ในระบบกฎหมายเยอรมันยังได้แบ่งแยกการควบคุมวินัยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นภารกิจของกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร (Fraktion) ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัด ออกจากการควบคุมวินัยพรรคการเมืองซึ่งเป็นภารกิจของพรรคการเมืองอย่างชัดเจน โดยในการปฏิบัติหน้าที่ในทางรัฐสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ระบบกฎหมายเยอรมันเปิดโอกาสให้กลุ่มการเมืองในสภา (ซึ่งโดยทั่วไปแล้วมักจะจัดตั้งขึ้นโดยพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นสมาชิก) สามารถวางกฎเกณฑ์ต่างๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดปฏิบัติตาม รวมถึงกำหนดมาตรการในการลงโทษสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ดังกล่าวได้ ควบคู่ไปกับการไม่ขัดกับหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายพื้นฐานให้การรับรอง เช่น การมีมติโดยเสียงข้างมากดำเนินการกระทำ การขับออกจากกลุ่มการเมืองในสภา

รวมถึงการเสนอให้พรรคไม่ส่งบุคคลดังกล่าวลงสมัครรับเลือกตั้งในครั้งต่อไป เป็นต้น สำหรับการถูกขับออกจากกลุ่มการเมืองในสภานั้น จะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกขับมีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ โดยไม่สูญเสียสถานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยแต่อย่างใด ซึ่งหมายความว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นทางการเป็นอิสระ ไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดๆ ตามที่กฎหมายพื้นฐานรับรองให้ได้อย่างเต็มที่ และแม้การปฏิบัติหน้าที่อย่างอิสระและไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดๆ ดังกล่าวจะเป็นไปในทางที่ขัดต่อวินัยของกลุ่มการเมืองในสภา จนเป็นเหตุให้ถูกขับออกจากกลุ่มการเมืองในสภา ก็ไม่มีผลกระทบต่อสถานะความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด

ในระบบกฎหมายอังกฤษนั้น สมาชิกสภาสามัญซึ่งมีสถานะเทียบได้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบกฎหมายไทย จะมีสถานะทางกฎหมายเป็นผู้แทนของประชาชนในเขตเลือกตั้ง และการปฏิบัติหน้าที่ในสภาสภาสามัญของสมาชิกสภาสามัญนั้น จะถูกควบคุมโดยองค์การในรัฐสภาของพรรคการเมือง (parliamentary party) ที่สมาชิกสภาสามัญแต่ละคนสังกัด โดยองค์การในรัฐสภาของแต่ละพรรคการเมืองจะแต่งตั้งสมาชิกสภาสามัญในสังกัดจำนวนหนึ่งให้เป็น “วิป” (Whip) ซึ่งทำหน้าที่สั่งการให้สมาชิกสภาสามัญลงมติต่างๆ ไปในทิศทางที่องค์การในรัฐสภาของพรรคกำหนด และคอยควบคุมวินัยพรรคการเมืองของสมาชิกสภาสามัญด้วย ถึงแม้ว่าระบบกฎหมายอังกฤษจะไม่มี การรับรองความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้กับสมาชิกรัฐสภา และเปิดโอกาสให้องค์การในรัฐสภาของพรรคการเมืองสามารถออกคำสั่งให้สมาชิกสภาสามัญที่เป็นสมาชิกพรรคลงมติในสภาสภาสามัญไปตามที่พรรคต้องการได้ แต่อย่างไรก็ตาม การที่ระบบกฎหมายอังกฤษไม่มีการบังคับให้สมาชิกสภาสามัญต้องสังกัดพรรคการเมือง และการถูกขับออกจากองค์การในรัฐสภาของพรรคของสมาชิกสภาสามัญไม่มีผลทำให้สมาชิกสภาสามัญต้องพ้นจากตำแหน่ง ส่งผลให้สมาชิกสภาสามัญในระบบกฎหมายอังกฤษสามารถเลือกที่จะปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระได้โดยไม่มีผลกระทบใดๆ ต่อสถานะความเป็นสมาชิกสภาสามัญ เช่นเดียวกันกับกรณีของระบบกฎหมายเยอรมัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้สมาชิก
รัฐสภา มีสถานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย รวมทั้งรับรองหลักความเป็นอิสระในการ
ปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาไว้ในมาตรา 122 ซึ่งภายใต้หลักการนี้ สมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมสามารถปฏิบัติหน้าที่ด้วยดุลพินิจของตนเอง
โดยอิสระ และไม่ต้องถูกผูกมัดด้วยอาณัติ มอบหมาย หรือความครอบงำใดๆ ทั้งสิ้น
อย่างไรก็ตาม การที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 101 (3) บังคับให้ผู้ที่
สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง และ
วางหลักเกณฑ์ให้การสูญเสียสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นเหตุให้ต้อง
พ้นจากความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ในมาตรา 106 ย่อมส่งผลให้สมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรไม่อาจปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ได้อย่างเต็มที่
เนื่องจาก หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระไปในทางที่ขัดหรือ
แย้งกับแนวทางที่พรรคการเมืองซึ่งตนสังกัดต้องการแล้ว พรรคการเมืองอาจอาศัย
เหตุดังกล่าวขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากความเป็นสมาชิกพรรค ซึ่งจะมีผลทำให้
สถานะความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของบุคคลนั้นต้องสูญสิ้นไปด้วย ดังนั้น
จึงอาจกล่าวได้ว่า การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้
ความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องผูกอยู่กับการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองและ
กำหนดให้การสูญเสียสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นเหตุแห่งการ
สูญเสียสถานะความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ในระบบกฎหมายไทยไม่อาจมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างแท้จริง

Abstract

The constitution of a democratic state whose legislative power is exercised by members of parliament (“MPs”) who are elected by the state’s citizens shall guarantee them a free mandate. Therefore, in the course of discharging their functions they are fully independent and may not receive binding instructions concerning their work in the parliament. Nevertheless, owing to the fact that one of the common features of the democratic regime is political parties which represent the people’s political will and generally achieve their political aims through their MPs, it is necessary for the constitution of a state to permit the political parties to control them on the condition that the free mandate principle is observed.

In the German legal system, a member of the Bundestag (the House of Representatives) is a representative of all the German people and the Basic Law (Grundgesetz) provides the German MPs with the guarantee of free mandate encouraging them to perform their duties independently. Besides, there are two separate systems of MP discipline: the system concerning the parliamentary discipline and the system concerning the party discipline. The former falls under the control of the political factions (Fraktion) in the Bundestag whereas the latter the political parties. German law allows a political faction in the German House of Representative which generally represents a political party to establish disciplinary rules relating to the parliamentary work of their MPs. It can impose disciplinary actions on an MP who violates the rules, for example a condemnation of the violation by a majority of the faction members, dismissal from the group, and recommendation to exclude the MP in question from the party’s candidate list

for the next general election, provided that the free mandate principle is respected. In the latter circumstance, the expulsion from the faction does not deprive the MP of his parliamentary membership. Therefore, disciplinary actions of a political group do not prevent the MPs from working independently.

By contrast, members of the House of Commons in the United Kingdom, which is equivalent to members of Thailand's House of Representatives, represent their constituency and constituents. The work of MPs in the Parliament is controlled by their parliamentary party which appoints a group of MPs called 'whips' to maintain party discipline and encourage members of their party to vote in the way that they would like in important matters. In the British legal system the principle of free mandate is not explicitly guaranteed and the parliamentary parties may demand their MPs to vote in favour of the party's stand. An MP who violates the party's resolution may be expelled from the party. Nevertheless, since under UK law MPs are not required a membership of a political party and the expulsion from the party does not affect their membership of the parliament, they can fully enjoy independence from mandate without concern about losing their MP status. In this respect UK's free mandate principle can be comparable to that of Germany.

In Thailand, under the 2007 Constitution, MPs is a representative of all the Thai people and the free mandate principle appears in Article 122, which guarantees that MPs are free of any form of authority, assignment and domination. Nevertheless, Article 101(3), which requires that an MP must be a member of any and only one political party and Article 106, which deprives an MP of his membership of the parliament in the case of disqualifications prescribed in Article 101, undermine the free

mandate principle provided by Article 122 making the MPs unable to fully enjoy independence from domination. This discourages the MPs from working freely for fear that a violation of party discipline may result in losing their memberships of the party and parliament. It can therefore be concluded that the constitutional requirement of being a membership of a political party and punishment for losing the membership of a political party effectively bar the Thai MPs from having a free mandate.

บทสรุปย่อสำหรับนักบริหาร

รายงานการศึกษาวิจัย

เรื่อง

“บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในการรักษาวินัยพรรคการเมือง
และการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน”

“พรรคการเมือง” เป็นองค์การหรือสถาบันที่มีบทบาทสำคัญในประเทศหรือรัฐที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย เราอาจพรรณนาถึงลักษณะทั่วไปของพรรคการเมืองได้ว่า พรรคการเมือง คือ กลุ่มของประชาชนที่มีการรวมตัวกันอย่างชัดเจนและเป็นระบบ โดยมีวัตถุประสงค์แสดงออกซึ่งเป้าหมายและอุดมการณ์ทางการเมืองผ่านกลไกทางรัฐสภาและเข้าร่วมในการเลือกตั้งเพื่อให้มีผู้แทนไปแสดงออกซึ่งเป้าหมายและอุดมการณ์ดังกล่าว ทั้งนี้ โดยการรวมตัวกันดังกล่าวไม่ใช่การรวมตัวกันชั่วคราว แต่เป็นการรวมตัวที่มีความมุ่งหมายให้มีระยะเวลายาวนาน อย่างน้อยที่สุด ก็เพื่อที่จะมีผู้แทนในสภาผู้แทนราษฎร

อย่างไรก็ตาม แต่ละระบบกฎหมาย จะมีการให้ความหมายของพรรคการเมืองที่แตกต่างกัน ในระบบกฎหมายเยอรมันนั้น พรรคการเมือง คือ การรวมกลุ่มกันของพลเมืองโดยมีเป้าหมายให้ผลในการก่อตั้งเจตจำนงทางการเมืองไม่ว่าจะในระดับสหพันธ์หรือระดับมลรัฐ โดยที่การรวมกลุ่มนั้นจะต้องมีลักษณะถาวรหรือมีระยะเวลายาวนาน และการรวมกลุ่มดังกล่าวเป็นไปเพื่อการมีส่วนร่วมในการเป็นผู้แทนปวงชนในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์หรือสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐ ทั้งนี้ เมื่อองค์การหรือสหภาพแห่งใดแห่งหนึ่งมีลักษณะตามคำนิยามดังกล่าว องค์การหรือสหภาพนั้นย่อมได้รับสถานะความเป็นพรรคการเมืองไปโดยอัตโนมัติ นอกจากนี้ ระบบกฎหมายเยอรมันถือว่าพรรคการเมืองอยู่ในฐานะที่เป็นองค์การที่สำคัญในการก่อตั้งเจตจำนงทางการเมือง

ของประชาชน และยอมรับให้พรรคการเมืองมีสถานะในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ แม้ว่าพรรคการเมืองจะมีข้อบังคับของพรรคก็ตาม

ในกรณีของระบบกฎหมายอังกฤษนั้น ซึ่งไม่มีการบัญญัติกฎหมายในลักษณะที่เป็นกฎหมายทั่วไป (*ius generale*) เพื่อใช้บังคับกับพรรคการเมืองนั้น มีการให้ความหมายของพรรคการเมืองในทางวิชาการไว้อย่างกว้างๆ ว่า พรรคการเมือง หมายถึงองค์การที่เกิดจากการรวมตัวกันของบุคคลโดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการใดๆ เพื่อผลประโยชน์ของชาติ (*national interest*) ในเรื่องต่างๆ (*particular principles*) ที่พวกเขาเห็นพ้องต้องกัน และการที่ระบบกฎหมายอังกฤษมีจารีตในทางรัฐธรรมนูญ (*constitutional convention*) ที่ถือปฏิบัติว่า ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป กษัตริย์จะต้องเชิญหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีสมาชิกพรรคได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาสามัญมากที่สุดให้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล ย่อมแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญอังกฤษได้รับการดำรงอยู่หรือการมีตำแหน่งแห่งที่ในระบบกฎหมายของพรรคการเมือง นอกจากนี้ พรรคการเมืองในระบบกฎหมายอังกฤษจะมีสถานะเป็นเพียงสมาคมตามกฎหมายเอกชน ซึ่งการจัดตั้งพรรคการเมืองสามารถทำได้โดยอิสระโดยไม่ต้องขออนุญาตจากรัฐ และแม้อังกฤษจะมีระบบการจดทะเบียนพรรคการเมือง แต่ระบบดังกล่าวก็มีใช้ระบบการอนุญาตจัดตั้งพรรคการเมือง แต่เป็นระบบที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐใช้เป็นฐานข้อมูลในการดำเนินการจัดสรรสิทธิประโยชน์ในทางกฎหมายบางอย่างให้แก่พรรคการเมืองได้อย่างเป็นระบบ

สำหรับระบบกฎหมายไทยนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 4 ได้ให้ความหมายของพรรคการเมืองไว้ว่า “พรรคการเมือง” หมายความว่า คณะบุคคลที่รวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองโดยได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมุ่งที่จะส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหมายความว่า การจะเป็นพรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทยได้นั้น จะต้องมีการจดทะเบียนจัดตั้งพิเคราะห์ในแง่นี้ ย่อมหมายความว่าพรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทยจะต้องได้รับอนุญาตให้จัดตั้งขึ้นจากรัฐ กรณีจึงแตกต่างจากระบบกฎหมายเยอรมันที่การเป็นพรรคการเมืองนั้น เมื่อมีลักษณะครบถ้วนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมืองแล้ว

ก็เป็นพรรคการเมือง และทรงสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองได้

ในระบบกฎหมายเยอรมัน สมาชิกพรรคการเมืองมีสิทธิหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง บทบัญญัติว่าด้วยสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่ง ตลอดจนข้อบังคับของพรรคการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกพรรคการเมืองและพรรคการเมืองถือเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายแพ่ง ถึงแม้ว่าพรรคการเมืองนั้นจะเป็นองค์กรที่ได้รับการกล่าวอ้างไว้ในรัฐธรรมนูญก็ตาม ดังนั้น หากมีข้อพิพาทระหว่างพรรคการเมืองและสมาชิกของพรรคการเมืองเกิดขึ้น ข้อพิพาทดังกล่าวย่อมถือเป็นข้อพิพาทตามกฎหมายเอกชนซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม นอกจากนี้ แม้พรรคการเมืองในระบบกฎหมายเยอรมันจะเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการส่งสมาชิกพรรคลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) แต่ก็สามารถกล่าวโดยภาพรวมได้ว่า ระบบกฎหมายเยอรมันไม่มีการบังคับให้ส.ส. ต้องลงสมัครรับเลือกตั้งโดยสังกัดพรรคการเมือง แม้ผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส. ในระบบสัดส่วนจะมีความจำเป็นโดยสภาพของระบบเลือกตั้งที่ต้องสังกัดพรรค เนื่องจากบัญชีรายชื่อผู้สมัครในระบบนี้จะเสนอได้โดยพรรคการเมืองเท่านั้นก็ตาม

ข้อสังเกตที่น่าสนใจประการหนึ่งก็คือ ถึงแม้ระบบกฎหมายเยอรมันจะไม่บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง แต่ในทางความเป็นจริงนั้น โอกาสที่ผู้สมัครอิสระจะได้รับเลือกตั้งนั้นมีน้อยมาก เนื่องจากประชาชนนิยมเลือกผู้สมัครโดยพิจารณาจากพรรคที่ผู้สมัครสังกัดมากกว่าคุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัครแต่ละคน เพราะชาวเยอรมันส่วนใหญ่เห็นว่า ผู้สมัครที่สังกัดพรรคการเมืองมีศักยภาพที่จะดำเนินการให้เจตจำนงทางการเมืองที่ตนได้แสดงออกผ่านการเลือกตั้งได้รับการนำไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลที่เป็นรูปธรรมได้มากกว่าผู้สมัครอิสระ

สำหรับระบบกฎหมายอังกฤษนั้น พรรคการเมืองมีสถานะเป็นเพียงสมาคม (voluntary association) ตามกฎหมายเอกชน และนิติสัมพันธ์ระหว่างพรรคกับสมาชิกก็อยู่ในรูปแบบของสัญญาตามกฎหมายเอกชนด้วย การที่ระบบกฎหมายอังกฤษไม่มีการบัญญัติกฎหมายที่เป็นทั่วไป (*ius generale*) ว่าด้วยพรรคการเมืองขึ้นใช้บังคับทำให้พรรคการเมืองมีอิสระอย่างกว้างขวางในการกำหนดเนื้อหานิติสัมพันธ์ระหว่างพรรคและสมาชิก นอกจากนี้ แม้พรรคการเมืองอังกฤษจะมีบทบาทสำคัญในระบบ

การเมืองการปกครองของประเทศ แต่ระบบกฎหมายอังกฤษก็ไม่ได้มีการบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญต้องสังกัดพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงนั้น ชาวอังกฤษมักจะนิยมเลือกผู้สมัครโดยพิจารณาจากพรรคการเมืองที่ผู้สมัครสังกัดมากกว่า คุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัคร ทำให้โอกาสที่ผู้สมัครอิสระจะได้รับเลือกตั้งนั้นมีน้อยเช่นเดียวกับในกรณีของระบบกฎหมายเยอรมัน

ในกรณีของระบบกฎหมายไทยนั้น แม้ว่าพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายจะได้รับสถานะนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะได้กำหนดกระบวนการขั้นตอนในการจัดตั้งพรรคการเมืองเอาไว้ด้วยก็ตาม แต่จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้สามารถวิเคราะห์ได้ว่า การจัดตั้งพรรคการเมืองตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นนิติกรรมในรูปแบบของสัญญาที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายเอกชนซึ่งมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับกรณีของสัญญาจัดตั้งห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท และนิติสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคก็เป็นนิติสัมพันธ์ในระบบกฎหมายเอกชนเช่นกัน ทั้งนี้ เมื่อมีข้อพิพาทระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกในกรณีนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 เกิดขึ้น ข้อพิพาทดังกล่าวย่อมอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยนิติกรรม-สัญญา และว่าด้วยหนี้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกจากนี้ ระบบกฎหมายไทยมีการบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง และได้กำหนดให้การเสียสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นเหตุที่ทำให้เสียสมาชิกภาพความเป็นส.ส. ด้วย

สำหรับประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และการรักษาวินัยพรรคการเมืองของส.ส. นั้น ในระบบกฎหมายเยอรมัน รัฐธรรมนูญได้รับรองให้ส.ส. มีสถานะเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งหมดในสหพันธ์ มิใช่เพียงประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือประชาชนที่เลือกตั้งให้บุคคลนั้นเป็นผู้แทนเท่านั้น และไม่ผูกพันกับการมอบหมายหรือการสั่งการใดๆ ทั้งสิ้น โดยจ่ายอรรถเพียงแต่แก่นธรรมานึกของตนเท่านั้น ซึ่งแนวคิดในการรับรองสถานะดังกล่าวให้กับส.ส. ตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิดว่าด้วย “หลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติผูกพันใดๆ (das freie Mandat; freedom of mandate)” ซึ่งอาณัติผูกพันดังกล่าว หมายความว่ารวมถึง นิติกรรมในทางกฎหมาย

เอกชนที่มีผลผูกพันให้ส.ส. ต้องกระทำการหรือไม่กระทำการใดๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย นอกจากนี้ การบังคับให้ส.ส. ต้องปฏิบัติหน้าที่โดยผูกพันอยู่กับมติของกลุ่มการเมืองในสภา (Fraktion) ของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด โดยเฉพาะในเรื่องการออกเสียงลงมติในสภา ก็เป็นเรื่องต้องห้ามตามหลักการดังกล่าวเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ระบบกฎหมายเยอรมันก็เปิดโอกาสให้กลุ่มการเมืองในสภา สามารถกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ให้สมาชิกของกลุ่มการเมืองในสภา ปฏิบัติเพื่อความเป็นเอกภาพในการทำงานของกลุ่มการเมืองได้ เช่น การกำหนดกฎเกณฑ์ในลักษณะที่เป็นวินัยการมาประชุมสภา เป็นต้น โดยไม่ถือว่าเป็นการกระทบกับหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของส.ส. แต่อย่างใด และในทางหลักการนั้น การที่กลุ่มการเมืองในสภามีภารกิจที่จะทำการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้วัตถุประสงค์ทางการเมืองที่กลุ่มการเมืองในสภาดังไว้บรรลุผล กลุ่มการเมืองในสภาจึงทรงไว้ซึ่งสิทธิในการบังคับใช้มาตรการทางวินัยกับส.ส. ที่จะละเมิดวินัยของกลุ่มการเมืองในสภา ซึ่งอาจเป็นการตำหนิ การชู้ว่าจะไม่ส่งลงสมัครรับเลือกตั้งในครั้งต่อไป หรือถึงขั้นขับออกจากกลุ่มการเมืองในสภาได้ ซึ่งการที่ระบบกฎหมายเยอรมันไม่บังคับให้ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองนั้น ส่งผลให้การขับส.ส. (ทั้งระบบแบ่งเขตและระบบสัดส่วน) ออกจากกลุ่มการเมืองในสภาสามารถทำได้โดยไม่กระทบต่อสถานะความเป็นส.ส. แต่อย่างใด ทั้งนี้ ส.ส. ที่ถูกขับออกจากกลุ่มการเมืองในสภา จะมีสถานะเป็นส.ส.อิสระ สำหรับในกรณีที่ส.ส. ถูกพรรคการเมืองขับออกจากการเป็นสมาชิกพรรคก็ไม่มีผลให้ต้องพ้นจากสมาชิกภาพความเป็นส.ส. เช่นเดียวกัน

นับแต่ปี ค.ศ. 1947 เป็นต้นมานั้น ระบบกฎหมายอังกฤษถือว่าสมาชิกสภาสามัญมีสถานะเป็นทั้งผู้แทนของประชาชนในเขตเลือกตั้งและเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งประเทศในเวลาเดียวกัน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสมาชิกสภาสามัญจะสังกัดพรรคการเมือง ก็ไม่ทำให้สมาชิกสภาสามัญมีสถานะเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองด้วย ทั้งนี้ สมาชิกสภาสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคนในเขตเลือกตั้ง มิใช่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนในเขตเลือกตั้งกลุ่มที่ลงคะแนนเสียงให้ตนเท่านั้น และในการปฏิบัติหน้าที่ในสภาสามัญนั้น แม้ว่าเรื่องที่อยู่ในการพิจารณาของสภาสามัญส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชนชาวอังกฤษ

โดยส่วนรวม แต่ในกรณีที่น่าประหลาดกว่าสภาสามัญได้พิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่อาจกระทบถึงผลประโยชน์ของประชาชนในเขตเลือกตั้งเขตใดเขตหนึ่งเป็นการเฉพาะแล้ว สมาชิกสภาสามัญจากเขตเลือกตั้งนั้นย่อมถูกคาดหวังให้ต้องทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนในเขตเลือกตั้งอย่างเต็มความสามารถ

สำหรับประเด็นเรื่องความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาสามัญและการรักษาวินัยพรรคการเมืองนั้น การที่ระบบกฎหมายอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญที่ได้รับการประมวลขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรส่งผลให้ไม่มีการรับรองหลักการดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญดังเช่นกรณีของระบบกฎหมายเยอรมัน แต่ในทางวิชาการมีผู้เสนอแนวคิดให้สมาชิกสภาสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่โดยไม่อยู่ภายใต้อาณัติผูกพันใดๆ และสามารถอภิปรายแสดงความคิดเห็นตลอดจนลงมติใดๆ ในสภาได้โดยอิสระ รวมทั้งยังมีอิสระในการย้ายพรรคการเมืองที่สังกัดหรือเลือกที่จะไม่สังกัดพรรคการเมืองใดๆ ภายหลังจากที่ได้รับเลือกตั้งได้ตามความต้องการของตนด้วย ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีสาระสำคัญคล้ายกับหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของส.ส. ในระบบกฎหมายเยอรมัน อย่างไรก็ตาม การยอมรับนับถือในหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในระบบกฎหมายอังกฤษไม่ปรากฏชัดเจนและเป็นรูปธรรมเหมือนในกรณีของระบบกฎหมายเยอรมัน ยิ่งไปกว่านั้น องค์การในรัฐสภาของแต่ละพรรคการเมืองในระบบกฎหมายอังกฤษได้ใช้ระบบวิป (Whip) มาทำหน้าที่ควบคุมทั้งวินัยในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาและชี้แนะให้สมาชิกสภาสามัญลงมติแต่ละเรื่องไปตามคำสั่งของพรรคการเมือง (party decision) หรืออาจกล่าวได้ว่า การที่องค์การในรัฐสภาของพรรคการเมือง (parliamentary party) มีคำสั่งให้สมาชิกสภาสามัญของพรรคลงมติไปในทางใดทางหนึ่งนั้น ไม่ถือเป็นเรื่องต้องห้ามในระบบกฎหมายอังกฤษ แต่ในขณะเดียวกันสมาชิกสภาสามัญก็สามารถที่จะลงมติหรือปฏิบัติหน้าที่ใดๆ ในสภาสามัญให้แตกต่างไปจากมติของพรรคการเมืองได้ แต่ทั้งนี้ สมาชิกสภาสามัญที่ตัดสินใจกระทำการเช่นนั้นต้องยอมรับความเสี่ยงที่ว่าพรรคการเมืองอาจใช้บังคับมาตรการทางวินัยต่อสมาชิกสภาสามัญได้เช่นเดียวกัน สมาชิกสภาสามัญที่ไม่ลงมติในสภาสามัญตามคำสั่งของพรรคการเมืองอาจถูกพรรคขับออกจากการเป็นสมาชิกองค์การในรัฐสภาของพรรค หรือที่เรียกว่า “การเพิกถอนวิป (the withdrawal of whip)” ซึ่งการถูก

เพิกถอนวิปจะมีผลทำให้สมาชิกสภาสามัญกลายเป็นสมาชิกรัฐสภาอิสระ (independent member of parliament) แต่ทั้งนี้ สมาชิกสภาสามัญอิสระก็สามารถย้ายไปสังกัดองค์การในรัฐสภาของพรรคการเมืองอื่นๆ รวมทั้งอาจได้รับสิทธิให้กลับเข้าเป็นสมาชิกองค์การในรัฐสภาของพรรคคนที่ถูกขับออกอีกครั้งก็ได้ อนึ่ง แม้ว่าวิปขององค์การในรัฐสภาของแต่ละพรรคการเมืองจะสามารถออกคำสั่งหรือชี้้นำให้สมาชิกสภาสามัญลงมติในสภาสามัญไปในทางใดทางหนึ่งได้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัตินั้น ในกรณีที่คำสั่งหรือการชี้นำของพรรคการเมืองในเรื่องที่เกี่ยวข้องพันกับประโยชน์ได้เสียของประชาชนในเขตเลือกตั้งเขตใดเขตหนึ่งมีลักษณะที่ขัดแย้งหรือเป็นไปในทางตรงข้ามกับความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ในเขตเลือกตั้งนั้น สมาชิกสภาสามัญในเขตเลือกตั้งดังกล่าวอาจตกลงกับวิปเพื่อขอลงมติในเรื่องนั้นไปตามความเห็นของประชาชนในเขตเลือกตั้ง เพื่อที่จะรักษาคะแนนนิยมในเขตเลือกตั้งของตนไม่ให้ลดน้อยถอยลงก็ได้ ซึ่งโดยปกติแล้วในกรณีเช่นนี้วิปมักจะอนุญาตให้สมาชิกสภาสามัญลงมติที่แตกต่างจากคำสั่งของพรรคการเมืองได้

สำหรับกรณีของระบบกฎหมายไทยนั้น ในทางวิชาการมีการกล่าวถึงคำอธิบายสถานะของสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งไว้สองทฤษฎี ได้แก่ ทฤษฎีสมาชิกรัฐสภามีความสัมพันธ์กับประชาชนในรัฐตามกฎหมายลักษณะตัวแทนในกฎหมายแพ่ง ซึ่งเป็นทฤษฎีที่อธิบายโดยอาคัยทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทุกคนในรัฐตามแนวคิดของรูโซ (Rousseau) และทฤษฎีสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้แทนของชาติซึ่งอธิบายโดยอาคัยแนวคิดจากทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ซึ่ง “ชาติ” มีสถานะเป็นหน่วยทางการเมืองที่เกิดจากการรวมกันของประชาชนทุกคนในรัฐ แต่มีความเป็นอยู่ที่แยกต่างหากและเป็นอิสระจากประชาชนทุกคนในรัฐที่มารวมกันนั้น ซึ่งเป็นแนวคิดของซีแยร์ส (Sieyès) ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนานั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” แล้ว อาจทำให้เข้าใจได้ว่า ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เป็นทฤษฎีความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่ได้รับการยอมรับในระบบกฎหมายไทย แต่หากอธิบายบนฐานของทฤษฎีดังกล่าว สมาชิกรัฐสภาย่อมจะมีสถานะทางกฎหมายเป็นตัวแทนของประชาชนไทยทั่วประเทศตามสัญญาตัวแทนในระบบกฎหมายเอกชน และการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา

จะต้องอยู่ภายใต้อาณัติ มอบหมาย คำสั่งหรือความครอบงำใดๆ ของประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วย

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาบทบาทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนอื่นๆ เพื่อหยั่งทราบแนวคิดเรื่องสถานะทางกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาพบว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 122 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภานั้น ได้บัญญัติว่า “สมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือความครอบงำใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์” ซึ่งจากความในมาตรานี้ สามารถวิเคราะห์ได้ว่า คำว่า “ปวงชนชาวไทย” เป็นสภาวะที่เป็นนามธรรมซึ่งเกิดจากการรวมตัวกันของคนไทยทั่วประเทศ ซึ่งมีความเป็นอยู่ที่แตกต่างหากจากประชาชนชาวไทยทั่วประเทศที่มารวมตัวกันหรือหมายถึง “ชาติ” ตามทฤษฎีที่ชีแยร์สอธิบายไว้ก็ได้ และการอธิบายสถานะทางกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทยตามแนวทางนี้เป็นการอธิบายที่สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติมอบหมายใดๆ ตามที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ มาตราเดียวกันให้การรับรองด้วย เพราะทฤษฎีสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้แทนของชาติอธิบายว่า การที่สมาชิกรัฐสภาไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อาณัติใดๆ นั้น เป็นเพราะสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้แทนของชาติซึ่งเป็นสภาวะที่เป็นนามธรรมที่มีความเป็นอยู่แตกต่างหากจากประชาชนในรัฐ มิได้มีสถานะเป็นผู้แทนของประชาชนในรัฐแต่อย่างใด ดังนั้น ไม่ว่าประชาชนในรัฐคนใดก็ไม่อาจกำหนดอาณัติ มอบหมายใดๆ ให้สมาชิกรัฐสภาต้องปฏิบัติได้ทั้งสิ้น

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ส.ส. ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งนั้น มีผลทำให้ส.ส. มีนิติสัมพันธ์ต่อพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกเช่นเดียวกับสมาชิกพรรคการเมืองคนอื่นๆ เว้นแต่กรณีใดที่กฎหมายหรือข้อบังคับพรรคการเมืองกำหนดให้สิทธิและหน้าที่ในบางเรื่องให้พรรคการเมืองกับส.ส. ถือปฏิบัติต่อกันในลักษณะที่แตกต่างไปจากสมาชิกพรรคที่ไม่ได้เป็นส.ส. พรรคการเมืองและส.ส. ย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นพิเศษนี้ นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับส.ส. ก็เป็นความสัมพันธ์บนพื้นฐานของกฎหมายเอกชนเช่นเดียวกันกับความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมือง

กับสมาชิกพรรคคนอื่นๆ และพรรคการเมืองย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ใช้บังคับในความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคที่เป็นส.ส. ไว้ในข้อบังคับของพรรคเพื่อให้ส.ส. ในสังกัดของพรรคปฏิบัติตามได้ เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์การมาประชุมสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดของพรรค การกำหนดแนวปฏิบัติเพื่อควบคุมไม่ให้ส.ส. ของพรรคใช้สิทธิประทุ้งอย่างฟุ่มเฟือย เป็นต้น นอกจากนี้ พรรคการเมืองยังสามารถวางกฎเกณฑ์ที่ให้อำนาจแก่องค์กรภายในของพรรค เช่น ที่ประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค หรือที่ประชุมร่วมระหว่างคณะกรรมการบริหารพรรคกับสมาชิกพรรคที่เป็นส.ส. ในการออกมติหรือกระทำการใดๆ ที่มีผลเป็นการขึ้นนำหรือสั่งการให้ส.ส. ปฏิบัติหน้าที่ในรัฐสภาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้เป็นไปตามที่พรรคกำหนดได้ เช่น การมีมติให้ส.ส. ของพรรคห้ามขาดประชุมในวันลงมติในการอภิปรายทั่วไปเพื่อมีมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี รวมถึงการมีมติให้ส.ส. ไม่เข้าร่วมในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งใดครั้งหนึ่ง เป็นต้น และนอกจากนั้น พรรคการเมืองยังสามารถกำหนดมาตรการทางวินัยเพื่อลงโทษส.ส. ที่ปฏิบัติหน้าที่โดยฝ่าฝืนคำสั่งหรือการขึ้นนำของพรรคได้ เช่น การตักเตือน การไม่จัดสรรตำแหน่งในกรรมาธิการในสัดส่วนของพรรคให้ รวมทั้งการไม่พิจารณาให้ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ทั้งนี้ สิทธิในการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ในทางรัฐสภาของส.ส. และการกำหนดมาตรการทางวินัยที่ใช้บังคับเฉพาะกับส.ส. ไว้ในข้อบังคับพรรคนั้น ย่อมอยู่ภายใต้เงื่อนไขต่างๆ ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 กำหนดเอาไว้

แม้รัฐธรรมนูญจะรับรองให้ส.ส. ไม่ผูกมัดด้วยอาณัติมอบหมายใดๆ แต่พรรคการเมืองที่ส.ส. สังกัดอยู่นั้นได้รับอาณัติมอบหมายมาจากประชาชนในการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้ประกาศไว้ ดังนั้น การที่ส.ส. ได้เข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองและได้รับเลือกตั้งในฐานะที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้น ส.ส. ผู้นั้นย่อมมีหน้าที่ในทางมโนธรรมสำนึกในการที่จะร่วมกับสมาชิกคนอื่นๆ ของพรรคการเมืองดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้ประกาศไว้กับประชาชน และด้วยเหตุดังกล่าว ระบบกฎหมายจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองสามารถใช้มาตรการในการควบคุมวินัยส.ส. ของพรรคให้ปฏิบัติหน้าที่ไปในทางที่จะทำให้การดำเนินการตามนโยบายของพรรคที่

ได้ประกาศต่อประชาชนสามารถประสบผลสำเร็จได้ ตราบเท่าที่มาตรการดังกล่าวไม่ขัดต่อหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

นอกจากระบบกฎหมายไทยจะมีการบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 106 (7) กำหนดให้ การลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองของส.ส. เป็นเหตุแห่งการสูญเสียสมาชิกภาพความเป็นส.ส. ด้วย นอกจากนี้ ในกรณีที่พรรคการเมืองมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมระหว่างคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและส.ส. ที่สังกัดพรรคการเมืองนั้นให้ส.ส. คนหนึ่งคนใดของพรรคพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคก็เป็นเหตุให้ความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองของบุคคลดังกล่าวสิ้นสุดลงเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม หากส.ส. ที่ถูกคณะกรรมการบริหารพรรคและส.ส. ของพรรคร่วมกันลงมติขับออกจากการเป็นสมาชิกเห็นว่ามติดังกล่าวมีลักษณะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของส.ส. ตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ส.ส. ผู้นั้นสามารถใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญว่ามติพรรคมีลักษณะดังที่กล่าวมาได้ และในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติของพรรคมีลักษณะตามที่ส.ส. ได้ยื่นอุทธรณ์จะทำให้ส.ส. มีสิทธิในการเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคอื่นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ทั้งนี้ เพื่อให้ไม่สูญเสียสมาชิกภาพความเป็นส.ส. อย่างไรก็ตาม หากพ้นสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไปแล้ว ส.ส. ผู้นั้นยังไม่สามารถเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใดได้ ส.ส. ผู้นั้นย่อมสูญเสียสมาชิกภาพความเป็นส.ส. ทันทีที่กำหนดเวลาสามสิบวันนั้นผ่านพ้นไป

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 106 (8) ได้กำหนดให้ส.ส. ที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ถูกศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรค มีระยะเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งในการเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นเพื่อรักษาสมาชิกภาพความเป็นส.ส. และหากส.ส. ของพรรคการเมืองที่ถูกศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไม่สามารถเข้าสังกัดพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งได้ภายในระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ส.ส. ผู้นั้นย่อมสิ้นสุดสมาชิกภาพความเป็นส.ส. นับจากวันถัดจากวันที่ครบกำหนดหกสิบวันนั้น

ระบบกฎหมายไทยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดีที่ว่าด้วยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของมติหรือข้อบังคับพรรคการเมือง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 65 วรรคสาม ได้กำหนดเงื่อนไขของการฟ้องคดีดังกล่าวว่า ต้องเป็นการฟ้องเพื่อขอให้ศาลวินิจฉัยว่า มติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของส.ส. ตามรัฐธรรมนูญ หรือมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเท่านั้น ซึ่งจากเงื่อนไขดังกล่าวย่อมพิเคราะห์ได้ว่า วัตถุประสงค์การยื่นคำร้องหรือวัตถุประสงค์ในกรณีนี้คือ มติของพรรคการเมืองหรือข้อบังคับของพรรคการเมือง กรณีของข้อบังคับของพรรคการเมืองนั้น ถือว่ามีความชัดเจนอยู่ในตัวเอง เพราะพรรคการเมืองจะต้องมีข้อบังคับพรรคการเมือง ส่วนมติของพรรคการเมืองนั้น ดูเหมือนจะมีความไม่ชัดเจนว่าหมายถึงอะไร อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ มาตรา 20 วรรคสี่แล้ว กรณีที่พรรคการเมืองมีมติให้สมาชิกพรรคการเมืองออกจากพรรคการเมือง (คือการขับออกจากพรรคการเมือง) มติของพรรคการเมือง หมายถึง มติของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและส.ส. ที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ซึ่งมติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการบริหารพรรคการเมืองและส.ส. ของพรรคการเมืองทั้งหมด โดยการลงมติจะต้องเป็นไปโดยลับ (อย่างไรก็ตาม กรณีนี้เป็นกรณีที่จะต้องดำเนินการไปตามหลักเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 106 (7)) ในขณะที่ถ้าเป็นมติอื่นจะต้องพิจารณาจากข้อบังคับของพรรคการเมืองประกอบว่า องค์การใดของพรรคการเมืองเป็นองค์กรที่มีอำนาจมีมติในเรื่องนั้น ซึ่งประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีนี้ คือ จะหยั่งทราบได้อย่างไรว่ามติที่เกิดขึ้นภายในพรรคในกรณีใดบ้าง หรือเกิดขึ้นโดยองค์การใดภายในพรรคบ้างที่สามารถถือเป็นมติของพรรคการเมืองได้ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้สะท้อนให้เห็นถึงความไม่เป็นระบบและความไม่เป็นเอกภาพเพราะวัตถุประสงค์ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 65 และบทบัญญัติ มาตรา 106 (7) ขัดซ้อนกัน และอาจมีปัญหาในการตีความเกี่ยวกับผู้ทรงสิทธิในการยื่นคำร้องได้ว่าสมาชิกของพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ จะยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า

มติของพรรคการเมืองกระทบต่อสถานะของส.ส. ได้หรือไม่ หากสมาชิกของพรรคเหล่านั้นไม่ได้เป็นส.ส. เลย ซึ่งเมื่อพิจารณาจากถ้อยคำจะเห็นว่าน่าจะยื่นคำร้องได้ แต่ผู้เขียนเห็นว่า กรณีนี้ย่อมจะต้องพิจารณาให้ประเด็นเกี่ยวกับความจำเป็นในการคุ้มครองสิทธิด้วย จึงมีความเห็นว่าถ้ามติดังกล่าวไม่กระทบกับสมาชิกของพรรคที่ไม่ได้เป็นส.ส. และส.ส. ซึ่งได้รับผลกระทบไม่ยื่นคำร้อง สมาชิกพรรคเหล่านั้นย่อมยื่นคำร้องไม่ได้

ข้อที่สมควรต้องตั้งไว้ให้เห็นในเรื่องนี้ก็คือ การที่ระบบกฎหมายไทยไม่มีแนวความคิดเรื่องการแยกการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองกับการดำเนินกิจกรรมของบรรดาสมาชิกส.ส. ที่ได้รับการเลือกตั้งมาในนามของพรรคการเมืองนั้นนอกจากกันในลักษณะของการมี faction หรือกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ตลอดจนผู้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ ไม่มีความชัดเจนในทางความคิดว่า นิติสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกพรรคการเมืองกับพรรคการเมือง และนิติสัมพันธ์ระหว่างส.ส. กับกลุ่มการเมืองในสภา (หรือในระบบกฎหมายไทยก็คือพรรคการเมืองในสภา) มีความแตกต่างกันอย่างไร ความไม่ชัดเจนในเรื่องนี้จะเห็นได้จากการขับสมาชิกพรรคการเมืองออกจากพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจกระทำได้ด้วย ทั้งๆที่ในหลายกรณีสมาชิกที่ถูกขับออกจากพรรคการเมืองนั้นอาจไม่ได้เป็นส.ส. และไม่มีความเกี่ยวพันใดๆกับบรรดาส.ส. ของพรรคการเมืองนั้นเลย

ในการทำคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาให้ได้ความจริงว่ามติของพรรคการเมืองหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของส.ส. หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่ อย่างไร

กรณีที่จะถือว่ามติหรือข้อบังคับของพรรคการเมือง “ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” นั้น ไม่อาจพิจารณาจากตัวบทบัญญัติมาตรานี้ แต่เพียงลำพังได้ แต่จะต้องพิจารณาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 122 ที่บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือความครอบงำใดๆและต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์” ประกอบด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าในกรณีที่

พรรคการเมืองมีมติให้ส.ส. ในสังกัดของตนจะต้องออกเสียงลงมติในทางใดทางหนึ่ง ในลักษณะที่เป็นการบังคับ เช่น การกำหนดให้ส.ส. ต้องออกเสียงลงมติไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีหรือต้องออกเสียงลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีหรือกำหนดบังคับให้ต้องออกเสียงหรืองดออกเสียงในกรณีของการตรากฎหมายหรือกรณีอื่นใด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากกำหนดว่าถ้าฝ่าฝืนมติจะต้องถูกขับออกจากพรรคหรือได้รับผลร้ายอย่างใดอย่างหนึ่ง ย่อมต้องถือว่ามติดังกล่าวขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของส.ส. แล้ว เพราะเท่ากับทำให้ส.ส. ต้องตกอยู่ภายใต้อาณัติหรือความครอบงำนั่นเอง ดังนั้น ในกรณีที่ส.ส. ถูกขับออกจากพรรคการเมือง ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องพิจารณาถึงเหตุแห่งการขับออกจากพรรคการเมืองนั้นด้วยว่ามีลักษณะอย่างไร

อย่างไรก็ตาม กรณีที่พรรคการเมืองหรือที่ประชุมกรรมการบริหารพรรค หรือแม้แต่ที่ประชุมส.ส. ของพรรคการเมืองมีมติวางแนวทางการออกเสียงของส.ส. ของพรรคอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อความเป็นเอกภาพของการออกเสียงของส.ส. ยังถือไม่ได้ว่ามติดังกล่าวขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของส.ส. คงต้องถือว่ามติดังกล่าวเป็นเพียงการโน้มน้าวให้ส.ส. พิจารณาประกอบในการออกเสียงลงมติในสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น โดยการตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังอยู่ที่ส.ส. ผู้นั้นนั่นเอง คำอธิบายที่กล่าวมาข้างต้นย่อมใช้บังคับกับกรณีของข้อบังคับพรรคการเมืองด้วย

สำหรับกรณีใดที่จะถือว่า “ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข” นั้น ดูจะเป็นปัญหาในแง่ของการอธิบายในทางนิติศาสตร์อยู่มาก เพราะคำว่า “ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” นั้น เป็นถ้อยคำในทางรัฐธรรมนูญที่ปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 รัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านั้น เมื่อจะต้องประกาศระบอบการปกครอง จะบัญญัติว่า “ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข” ซึ่งอย่างน้อยก็แสดงให้เห็นว่ารูปของรัฐ (คือ รัฐที่เป็นราชอาณาจักร) กับรูปแบบของการปกครอง (คือ การปกครองในระบอบประชาธิปไตย) เป็นสองเรื่องที่แตกต่างกัน การที่รัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับพุทธศักราช 2534 จนถึงฉบับปัจจุบัน เขียนประโยคดังกล่าวเชื่อมติดกัน โดยปราศจากคำอธิบายที่ชัดเจนในทางกฎหมาย ย่อมทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการให้ความหมาย

เมื่อพิจารณาจากประวัติความเป็นมาของการปกครองของไทย ตลอดจน พิศาระห์จากหลักการทั่วไปที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น หลักนิติรัฐ (ซึ่งปรากฏในหมวดว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย หลักการที่ปัจเจกบุคคลสามารถยกประเด็นที่ว่าสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของตนถูกโต้แย้งขึ้นต่อผู้ในชั้นศาลได้ตาม มาตรา 28 ตลอดจนการเรียกร้องฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายปกครองให้ตรากฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามหลักแห่งความพอสมควรแก่เหตุ ตามมาตรา 29 ฯลฯ) เราอาจกล่าวได้ว่า มติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองซึ่งขัดต่อหลักประชาธิปไตยและหลักการอาณัติจักรย่อมถือว่าเป็นมติหรือข้อบังคับที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เช่น พรรคการเมืองออกข้อบังคับกำหนดให้การมีมติใดๆไม่ต้องเป็นไปตามเสียงข้างมาก หรือให้อำนาจหัวหน้าพรรคการเมืองในการวิสามัญของพรรคการเมือง ซึ่งเท่ากับปฏิเสธการตัดสินใจโดยเสียงข้างมาก มติดังกล่าวย่อมขัดกับหลักการพื้นฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นต้น

คำพิพากษาศาลรัฐธรรมนูญในคดีว่าด้วยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ ข้อบังคับหรือมติพรรคการเมืองนั้น ตามหลักในทางทฤษฎี ถือว่าคำพิพากษาดังกล่าวเป็นคำพิพากษาที่ยืนยันการดำรงอยู่หรือไม่ดำรงอยู่ของสิทธิหน้าที่ หรือนิติสัมพันธ์อย่างใดอย่างหนึ่ง รวมทั้งการยืนยันความถูกต้องแท้จริงหรือไม่ถูกต้องแท้จริงของเอกสารด้วย

คำพิพากษายืนยันสิทธิหน้าที่หรือนิติสัมพันธ์เป็นคำพิพากษาที่ไม่จำเป็นต้องมีการบังคับคดี ตัวอย่างของคำพิพากษายืนยันสิทธิก็เช่น คำพิพากษาแสดงความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครอง คำพิพากษาแสดงว่าบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นคนสัญชาติไทย เป็นต้น แม้ว่าการร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (สถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของส.ส. และหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข) ของมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองจะไม่ได้มีลักษณะเป็นการยืนยันการดำรงอยู่หรือไม่ดำรงอยู่ของสิทธิหน้าที่หรือนิติสัมพันธ์โดยตรง แต่เป็นการวินิจฉัยถึงสภาพในทางกฎหมายของมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองว่าใช้ได้หรือไม่ แต่เมื่อรัฐธรรมนูญไม่บัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการเพิกถอนมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมือง จึงถือว่าคดีในลักษณะนี้เป็นคดีที่นำไปสู่การทำคำพิพากษาก่อตั้งสิทธิ (Gestaltungsurteil) ไม่ได้ แต่ต้องถือว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ในคดีลักษณะนี้ไม่แตกต่างจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ หรือวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งใช้อำนาจก้าวล่วงเข้าไปในปริมณฑลแห่งอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกองค์กรหนึ่ง คือ มีลักษณะเป็นการยืนยันสภาพการณ์ในทางกฎหมายของวัตถุแห่งคดีว่าชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 65 วรรคสี่ กำหนดให้มติหรือข้อบังคับดังกล่าวเป็นอันยกเลิกไป ซึ่งจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญไม่ได้กล่าวถึงกรณีของมติหรือข้อบังคับที่ขัดกับสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของส.ส. ว่าหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเช่นนั้น จะมีผลในทางกฎหมายอย่างไร เฉพาะแต่กรณีการขับออกจากรรคเท่านั้นที่มีการกำหนดผลเอาไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 106 (7) อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่า กรณีที่มติหรือข้อบังคับนั้นขัดกับสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของส.ส. มติหรือข้อบังคับนั้นย่อมต้องตกไป ไม่มีผลในทางกฎหมาย

การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 106 (7) บัญญัติผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้ว่า หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มติของที่ประชุมร่วมคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและส.ส. ที่สังกัดพรรคการเมืองนั้นไม่เป็นมติที่ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของส.ส. หรือไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้ถือว่าสมาชิกภาพของส.ส. สิ้นสุดลงนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้น มีข้อสังเกตว่า มติที่ไม่ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของส.ส. หรือไม่ขัดต่อหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ย่อมได้แก่มติที่เป็นไปเพื่อรักษาวินัยตลอดจนความเป็นเอกภาพของพรรคการเมืองซึ่งไม่ใช่มติที่กระทบกระเทือนต่อหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดๆ ของส.ส. เช่น กรณีที่ส.ส. ผู้นั้นให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนในลักษณะที่เป็นการให้ร้ายพรรคการเมืองที่ตนสังกัด หรือส.ส. ผู้นั้นกระทำการประการหนึ่งประการใดที่ทำให้พรรคการเมืองเสียหายอย่างร้ายแรง จนกระทั่งไม่สามารถคาดหมายจากพรรคการเมืองนั้นว่ายังคงยอมให้ส.ส. ผู้นั้นอยู่ในพรรคการเมืองต่อไปได้ เป็นต้น

สำหรับในกรณีศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติของที่ประชุมร่วมคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและส.ส. ที่สังกัดพรรคการเมืองนั้นเป็นมติที่ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของส.ส. หรือขัดหรือแย้งต่อหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รัฐธรรมนูญ มาตรา 106 (7) กำหนดให้ ส.ส. ต้องพ้นจากสมาชิกภาพของพรรคการเมืองนั้น แต่อาจเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ซึ่งหมายความว่า ในกรณีที่ส.ส. ผู้นั้นไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย สมาชิกภาพความเป็นส.ส. ของบุคคลผู้นั้นย่อมสิ้นสุดลงนับตั้งแต่วันที่ถัดจากวันที่ครบสามสิบวันนั้น

โดยปกติแล้วมติที่ให้ขับส.ส. ออกจากพรรค โดยตัวของมตินั้นเองจะถือว่าเป็นมติที่ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของส.ส. หรือเป็นมติที่ขัดหรือแย้งต่อหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ยังไม่ได้ แต่จะต้องพิจารณาจากเหตุที่นำไปสู่การมีมติเช่นนั้นว่าส.ส. ผู้นั้นได้กระทำการใดอันเป็นเหตุให้มีมติดังกล่าว ในกรณีที่พรรคการเมืองกำหนดบังคับให้ส.ส. ออกเสียงไปในทางใดทางหนึ่งและส.ส. ผู้นั้นไม่ปฏิบัติตามมติพรรคพรรคจึงขับออกจากพรรคหรือกรณีที่ส.ส. ได้แสดงความเห็นบางประการซึ่งไม่สอดคล้องกับมติของพรรค แต่เห็นได้ว่าการแสดงความเห็นในเรื่องนั้นเป็นสิ่งที่อาจเกิดขึ้นได้ตามหลักประชาธิปไตย แต่พรรคก็มีมติขับออกจากพรรค มติของพรรคในลักษณะที่กล่าวมานี้ย่อมถือว่าเป็นมติที่ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของส.ส. หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

การกำหนดผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 106 (7) ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น มีปัญหาที่น่าขบคิดยิ่งว่า สอดคล้องกับหลักการในการประกันความเป็นอิสระของส.ส. ในฐานะที่เป็นผู้แทนปวงชนซึ่งได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 122 หรือไม่ เพราะในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติให้ขับส.ส. ผู้ใดผู้หนึ่งออกจากพรรคของที่ประชุมร่วมคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและส.ส. ที่สังกัดพรรคการเมืองนั้นเป็นมติที่ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่หรือขัดต่อหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มตินั้นก็ยังใช้ได้และส.ส. ผู้นั้นก็ต้องพ้นจากความเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง

พรรคนั้นด้วย เพียงแต่อาจสมัครเข้าพรรคการเมืองใหม่ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่ถ้าหาพรรคการเมืองพรรคใหม่เข้าสังกัดไม่ได้ภายในสามสิบวัน สมาชิกภาพความเป็นส.ส. ของส.ส. ผู้นั้นก็ย่อมสิ้นสุดลง แม้การบัญญัติเช่นนี้อาจจะมี เหตุผลอธิบายว่าเนื่องจากรัฐธรรมนูญบังคับให้ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง จึงต้อง บังคับให้มีพรรคการเมืองที่สังกัดเสมอ และในขณะเดียวกันหากยังให้ส.ส. ผู้นั้นอยู่ใน พรรคการเมืองเดิมต่อไปเพราะมติให้ขับออกจากพรรคไม่สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ใน รัฐธรรมนูญ ก็อาจทำให้พรรคการเมืองนั้นเกิดความลำบากใจ เพราะไม่เต็มใจจะให้ สมาชิกผู้นั้นอยู่ในพรรคการเมืองนั้นอีกแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดผลของ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้ในลักษณะเช่นนี้ก็ปัญหาอย่างยิ่งในทางหลักการ และยังขัดกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา 65 อีกด้วย กล่าวคือ ในทางหลักการ หากมติของพรรคการเมืองหรือในกรณีนี้ คือ มติของที่ประชุมคณะกรรมการบริหาร พรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองนั้นเป็นมติที่ขัดต่อ สถานะหรือการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะส.ส. หรือขัดหรือแย้งกับหลักการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มติดังกล่าวย่อมจะต้องใช้บังคับไม่ได้ เพราะหากให้มติดังกล่าวใช้บังคับได้ กล่าวคือ มีผลในทางกฎหมายเป็นการทำให้ สมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งเป็นส.ส. ต้องสิ้นสุดลงแล้ว หลักการห้าม พรรคการเมืองกระทำการที่เป็นการขัดต่อสถานะหรือการปฏิบัติหน้าที่ของส.ส. หรือห้าม พรรคการเมืองกระทำการขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขก็ย่อมเป็นอันไร้ความหมาย ยิ่งไปกว่านั้นรัฐธรรมนูญ มาตรา 65 วรรคสี่ ยังบัญญัติไว้ชัดเจนว่า ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติหรือ ข้อบังคับของพรรคการเมืองขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ให้มติหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไป แต่กลับปรากฏว่า ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติของที่ประชุมคณะกรรมการ บริหารของพรรคการเมืองและส.ส. ที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น (ซึ่งรัฐธรรมนูญให้ถือว่า เป็นมติของพรรคการเมือง) ที่ให้ขับส.ส. คนใดออกจากพรรคการเมืองเป็นมติที่ขัดหรือ แแย้งกับหลักการพื้นฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ เป็นประมุขหรือขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของส.ส. มติดังกล่าว กลับยังคงมีผลทำให้ส.ส. ผู้นั้นต้องออกจากพรรคการเมืองนั้นและต้องหาพรรคการเมือง

พรรคใหม่เพื่อเข้าสังกัดภายในสามสัปดาห์ มิฉะนั้นย่อมสูญเสียสมาชิกภาพแห่งความเป็นส.ส. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในส่วนนี้จึงขัดแย้งกันเองบางส่วนด้วย

เมื่อตรวจสอบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญทั้งที่ก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ 2540 และรัฐธรรมนูญ 2550 แล้ว พบว่ามีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2542 เพียงคดีเดียวที่ตรงกับเรื่องการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของมติของพรรคการเมืองและการขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคการเมือง สำหรับคดีที่ใกล้เคียงกับเรื่องดังกล่าวอีกคดีหนึ่ง คือคำวินิจฉัยที่ 57/2543 อย่างไรก็ตาม คดีหลังนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยยกคำร้อง และไม่ได้พิจารณาในเนื้อหาของคดี

ในคดีแรกนั้น เป็นคดีที่นายวัฒนา อัศวเหม กับพวกอีก 11 คน ได้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มติของพรรคประชากรไทยที่ให้ขับพวกตนออกจากการเป็นสมาชิกพรรคนั้น เป็นมติที่ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของส.ส. หรือขัดต่อหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า การมีมติขับชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคเกิดจากสาเหตุสำคัญสองประการ ได้แก่ การที่ผู้ร้องฝ่าฝืนมติพรรคไปร่วมรัฐบาลกับพรรคประชาธิปัตย์ และการที่ผู้ร้องฝ่าฝืนมติคณะกรรมการบริหารพรรคในการลงมติในสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตามศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าการที่พรรคมีมติทั้งสองกรณีดังกล่าวข้างต้นนั้น เป็นกรณีที่ข้อบังคับการประชุมของพรรคไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการบริหารพรรคไว้ กล่าวคือ กรณีการเข้าร่วมรัฐบาล ข้อบังคับของพรรคกำหนดให้ในกรณีที่พรรคได้จัดตั้งรัฐบาลหรือเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลกับพรรคอื่น ให้เป็นอำนาจคณะกรรมการบริหารพรรคในการกำหนดตัวบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเท่านั้น การเข้าร่วมรัฐบาลหรือไม่ ไม่ใช่อำนาจตัดสินใจของคณะกรรมการบริหารพรรค จึงถือไม่ได้ว่าผู้ร้องฝ่าฝืนข้อบังคับพรรคหรือมติคณะกรรมการบริหารพรรค สำหรับการลงมติในสภาผู้แทนราษฎรนั้นให้เป็นไปตามมติของที่ประชุมส.ส. ของพรรค คณะกรรมการบริหารพรรคย่อมไม่มีอำนาจกำหนดว่าส.ส. ของพรรคจะต้องไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐบาล

ในประเด็นที่ว่าข้อบังคับการประชุมพรรคไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการบริหารพรรคในการตัดสินใจเข้าร่วมรัฐบาลไว้นั้น ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อข้อบังคับการประชุมของพรรคให้อำนาจคณะกรรมการบริหารพรรคในการกำหนดตัวบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีได้ ก็ย่อมเป็นธรรมดาอยู่เองที่ในการตัดสินใจว่าจะเข้าร่วม

หรือไม่ร่วมรัฐบาลนั้นคณะกรรมการบริหารพรรคย่อมต้องสามารถมีมติในเรื่องดังกล่าวได้ เพียงแต่ความดีของคณะกรรมการบริหารพรรคในกรณีนี้ย่อมไม่ผูกพัน ส.ส. ของพรรคโดยเด็ดขาด มิฉะนั้นย่อมจะขัดต่อหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดๆ ในการออกเสียงลงคะแนนหรือในการตัดสินใจในฐานะที่เป็น ส.ส. และ ส.ส. แต่ละคนจะตัดสินใจอย่างไร ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเฉพาะ

สำหรับกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า การที่คณะกรรมการบริหารพรรคไม่มีอำนาจกำหนดว่า ส.ส. ของพรรคจะต้องไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐบาลนั้น ย่อมถูกต้องแล้ว เพราะกรณีดังกล่าวนี้เป็นอำนาจของที่ประชุม ส.ส. ของพรรค ไม่ใช่อำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรค อย่างไรก็ตาม หากมีประเด็นว่าที่ประชุม ส.ส. ของพรรคมีมติอย่างใดอย่างหนึ่ง มติดังกล่าวจะผูกพัน ส.ส. แต่ละคนเพียงใดนั้น ผู้เขียนเห็นว่ากรณีย่อมเป็นไปตามหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดๆ เช่นกัน กล่าวคือ ส.ส. แต่ละคนย่อมรับเอามตินั้นมาพิจารณาประกอบในการตัดสินใจออกเสียงลงคะแนนในสภาผู้แทนราษฎรได้ถึงที่สุดแล้ว ส.ส. แต่ละคนจะออกเสียงอย่างไร ย่อมเป็นเอกสิทธิ์ที่ที่ประชุม ส.ส. ของพรรคไม่อาจบังคับได้

สำหรับประเด็นที่ว่าความดีของพรรคประชากรไทยที่ลบชื่อ ส.ส. ซึ่งเป็นผู้ร้องในคดีนี้ออกจากทะเบียนสมาชิก จะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. หรือไม่นั้น ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า มติดังกล่าวขัดกับสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยชัดแจ้ง โดยศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า มติของพรรคประชากรไทยที่ให้ลบชื่อ ส.ส. ออกจากทะเบียนสมาชิกจะส่งผลให้สมาชิกภาพของ ส.ส. ต้องสิ้นสุดลงนับแต่วันที่พรรคมีมติ ซึ่งเท่ากับว่าความเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยของ ส.ส. ย่อมต้องสิ้นสุดลงด้วยและส่งผลให้ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทยได้ เมื่อพิจารณาจากเหตุผลที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ไว้แล้ว ผู้เขียนเห็นว่าการให้เหตุผลของศาลรัฐธรรมนูญในลักษณะดังกล่าวนี้จะส่งผลทำให้การขับ ส.ส. ออกจากพรรคในทุกกรณีกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. และย่อมถือว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น เนื่องจากจะทำให้สมาชิกภาพของ ส.ส. สิ้นสุดลง เพราะรัฐธรรมนูญไทยบัญญัติบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง

การตีความและการให้เหตุผลของศาลรัฐธรรมนูญในลักษณะเช่นนี้ย่อมมีผลเป็นการขัดขวางการสร้างวินัยในพรรคการเมือง และกลายเป็นว่าพรรคการเมืองกระทำ

การขัดต่อรัฐธรรมนูญเสมอหากขัดส.ส. ออกจากพรรค ทั้งๆ ที่ส.ส. ผู้นั้นอาจจะผิดวินัยของพรรคการเมืองจนทำให้ภาพลักษณ์ของพรรคการเมืองนั้นเสียหายในสายตาของสาธารณชนหรือแสดงความคิดเห็นในทางที่เสียหายต่อพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่อย่างรุนแรงจนไม่อาจคาดหมายจากพรรคการเมืองนั้นได้ว่าจะต้องทนยอมให้ส.ส. ผู้นั้นสังกัดพรรคการเมืองของตนอยู่ต่อไป แต่หากพรรคการเมืองมีมติขับส.ส. ผู้นั้นออกจากพรรค ศาลรัฐธรรมนูญตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2542 (คดีงูเห่า) ก็จะกล่าวอ้างว่าการกระทำดังกล่าวกระทบต่อสถานะภาพและการปฏิบัติหน้าที่ของส.ส. ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับการให้เหตุผลในลักษณะเช่นนี้ คดีนี้ศาลรัฐธรรมนูญควรจะต้องพิจารณาว่ามติของพรรคการเมืองที่กำหนดให้ส.ส. ต้องปฏิบัติตามนั้นเป็นมติอะไร และมติดังกล่าวกล่าวถึงต่อหลักความเป็นอิสระและการไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจนิติใดๆ ของส.ส. หรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่ามติที่กำหนดให้ส.ส. ต้องปฏิบัติในกรณีของพรรคประชากรไทยตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคดีนั้น เป็นมติที่กำหนดเกี่ยวกับการออกเสียงลงคะแนน ซึ่งต้องตีความว่า ถึงที่สุดแล้วย่อมเป็นเอกสิทธิ์ของส.ส. ที่จะออกเสียงลงคะแนนอย่างไรก็ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกเสียงลงคะแนนในสภาผู้แทนราษฎรเมื่อพรรคการเมืองมีมติขับส.ส. ออกจากพรรคอันเป็นผลเนื่องมาจากการที่ส.ส. เหล่านั้นไม่ออกเสียงลงคะแนน หรือไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการบริหารพรรค ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการตัดสินใจทางการเมืองอันเป็นเอกสิทธิ์ของส.ส. แต่ละคน ย่อมถือได้ว่ามติหรือการกระทำของพรรคประชากรไทยในกรณีนี้กระทบต่อหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจนิติใดๆ ของส.ส. และด้วยเหตุดังกล่าว จึงต้องถือว่าขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะส.ส. แล้ว

กล่าวโดยสรุป ผู้เขียนเห็นด้วยในผลของคำวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวของศาลรัฐธรรมนูญ แต่ไม่เห็นด้วยกับเหตุผลของศาลรัฐธรรมนูญ

สำหรับคดีที่สองนั้น เป็นคดีที่นายวินิ ชิดชอบ ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มติของพรรคเอกภาพที่ให้ขับตนพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคเป็นมติที่ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของส.ส. และขัดต่อหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งเมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญเห็นประเด็นหลักที่จะต้องพิจารณาในเรื่องนี้คือการที่ส.ส. กล่าวแสดงตนว่าในการเลือกตั้งครั้งต่อไปจะลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของ

พรรคการเมืองอีกพรรคการเมืองหนึ่งนั้น เพียงพอหรือไม่ที่จะถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดวินัยพรรคการเมือง หรือทำให้พรรคการเมืองนั้นไม่อาจคาดหมายจากส.ส. ในสังกัดของตนว่าจะสามารถร่วมงานกันต่อไปได้จนกระทั่งสิ้นสุดวาระของสภาผู้แทนราษฎร โดยเหตุที่คดีนี้ไม่ได้มีการวินิจฉัยในเนื้อหาของคดีจึงทำให้ไม่มีข้อเท็จจริงโดยละเอียดที่จะใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์และวินิจฉัย อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าการที่นายเนวิน ชิดชอบ ประกาศต่อสาธารณชนว่าการเลือกตั้งครั้งต่อไปจะลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคชาติไทย ทั้งที่ยังมีสถานะเป็นส.ส. ในสังกัดพรรคเอกภาพ ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่าการทำงานร่วมกันระหว่างพรรคเอกภาพกับนายเนวิน ชิดชอบ ตลอดช่วงระยะเวลาที่เหลืออยู่ก่อนครบวาระของสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นไปได้ยากหรือเป็นไปได้ไม่ได้เลย ดังนั้นจึงเห็นว่า พรรคเอกภาพสามารถที่จะขับนายเนวิน ชิดชอบ ออกจากพรรคได้ แต่ทั้งนี้กระบวนการในการขับนายเนวิน ออกจากพรรคจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ถูกต้องด้วย เช่น ต้องเปิดโอกาสให้นายเนวินได้ชี้แจงโต้แย้ง หรือแสดงพยานหลักฐานต่างๆ ก่อนที่จะมีมติดังกล่าว

สำหรับปัญหาและอุปสรรคของความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองที่ได้พบจากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ในประการแรกได้แก่ การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างและระบบการบริหารงานภายในพรรคไว้มากเกินไป ทั้งที่โดยหลักการแล้วกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองควรกำหนดเฉพาะหลักการที่สำคัญเพื่อให้การจัดองค์การของพรรคเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย และเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองสามารถออกแบบโครงสร้างและระบบบริหารงานภายในพรรคได้อย่างอิสระ เพื่อให้รูปแบบโครงสร้างองค์การของพรรคการเมืองสอดคล้องกับเป้าหมายและอุดมการณ์ รวมทั้งแนวทางที่พรรคจะใช้ในการแข่งขันกับพรรคการเมืองอื่นเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจรัฐตามวิถีทางประชาธิปไตยที่แต่ละพรรคมีอยู่แตกต่างกันไปได้

ปัญหาที่พบในประการต่อมานั้น เป็นปัญหาในเรื่องความไม่ชัดเจนของมติพรรคที่อาจเป็นวัตถุแห่งคดีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 65 วรรคสาม ซึ่งดูเหมือนจะมีความไม่ชัดเจนว่า หมายถึงมติพรรคในลักษณะใด หรือเป็นมติซึ่งมีที่มาจากองค์กรใดภายในพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

พ.ศ. 2550 มาตรา 20 วรรคสี่แล้ว ย่อมพิเคราะห์ได้ว่า กรณีที่พรรคการเมืองมีมติให้สมาชิกพรรคการเมืองออกจากพรรคการเมือง (คือ การขับออกจากพรรคการเมือง) มติของพรรคการเมือง หมายถึง มติของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและส.ส. ที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ซึ่งต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการบริหารพรรคการเมืองและส.ส. ของพรรคการเมืองทั้งหมด โดยการลงมติดังกล่าวจะต้องเป็นการลงคะแนนโดยลับ ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 106 (7) อย่างไรก็ดี หากเป็นมติในกรณีอื่นนั้น จะต้องพิจารณาจากข้อบังคับของพรรคการเมืองประกอบว่าองค์กรใดของพรรคการเมืองเป็นองค์กรที่มีอำนาจมีมติในเรื่องนั้น และประเด็นปัญหาของเรื่องนี้โดยตรงที่จะหยั่งทราบได้โดยอาศัยหลักการใดว่า มติที่เกิดขึ้นภายในพรรคลักษณะใด หรือออกโดยองค์กรภายในพรรคองค์กรใดบ้างที่จะสามารถถือได้ว่าเป็นมติของพรรคการเมือง ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ข้างต้น

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นระบบและไม่เป็นเอกภาพเพราะวัตถุแห่งคดีตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 65 และมาตรา 106 (7) มีลักษณะที่ทับซ้อนกัน นอกจากนี้ยังอาจมีปัญหาในการตีความเกี่ยวกับผู้ทรงสิทธิในการยื่นคำร้องได้ว่าสมาชิกของพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ จะยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติของพรรคการเมืองกระทบต่อสถานะของส.ส. ได้หรือไม่ หากสมาชิกของพรรคการเมืองเหล่านั้นไม่ได้เป็นส.ส. เลย ซึ่งเมื่อพิจารณาจากถ้อยคำจะเห็นว่าน่าจะยื่นคำร้องได้ แต่ผู้เขียนเห็นว่าการนี้ย่อมจะต้องพิเคราะห์ประเด็นเกี่ยวกับความจำเป็นในการคุ้มครองสิทธิด้วย จึงมีความเห็นว่าถ้ามติดังกล่าวไม่กระทบกับสมาชิกของพรรคการเมืองที่ไม่ได้เป็นส.ส. และส.ส. ซึ่งได้รับผลกระทบไม่ยื่นคำร้อง สมาชิกพรรคการเมืองเหล่านั้นย่อมยื่นคำร้องไม่ได้ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

สำหรับปัญหาในประการที่สาม เป็นปัญหาเนื่องมาจากการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดกระบวนการที่เป็นทางเลือกในการคัดเลือกตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส. ไว้ให้พรรคการเมืองเลือกปฏิบัติวิธีใดวิธีหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่พรรคการเมือง ตามมาตรา 39 และการคัดเลือกโดยความร่วมมือระหว่างคณะกรรมการบริหารพรรคและคณะกรรมการ

คัดเลือกผู้สมัครส.ส. ของพรรค ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 38 ซึ่งกระบวนการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดไว้นั้น นับว่าเป็นกระบวนการที่ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส. ของพรรคการเมืองได้มาโดยกระบวนการที่ชอบธรรมตามหลักประชาธิปไตย อยู่พอสมควร แต่อย่างไรก็ตาม การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดข้อยกเว้นไว้ในมาตรา 40 ว่า การได้มาซึ่งตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส. ที่พรรคการเมืองส่งลงสมัครโดยไม่ปฏิบัติตามกระบวนการที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้จะไม่ส่งผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของการสมัครรับเลือกตั้งและการได้รับเลือกตั้งของบุคคลที่พรรคส่งลงสมัครรับเลือกตั้งโดยฝ่าฝืนต่อกระบวนการดังกล่าว โดยมีได้กำหนดผลร้ายประการใดประการหนึ่งให้เกิดขึ้นกับการสมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวหรือให้เกิดขึ้นกับบุคคลที่มีส่วนร่วมกระทำการให้ได้มาซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคใดพรรคหนึ่งโดยฝ่าฝืนต่อกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้เลยนั้น ย่อมทำให้กระบวนการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส. ที่กฎหมายกำหนดไว้นั้น เป็นกระบวนการที่ไร้ซึ่งสภาพบังคับไปโดยสิ้นเชิง

สำหรับปัญหาประการที่สี่ เป็นปัญหาว่าด้วยเรื่องการบังคับให้ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง กล่าวคือ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 101 (3) ที่บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง และมาตรา 106 (7) ที่กำหนดให้การพ้นสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นเหตุที่ทำให้ส.ส. ต้องสูญเสียสมาชิกภาพความเป็นส.ส. ไปด้วยนั้น เป็นบทบัญญัติที่กำหนดกฎเกณฑ์ซึ่งลิดรอนสิทธิเสรีภาพในการสมัครรับเลือกตั้งของบุคคล ซึ่งถือเป็นสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองประการหนึ่ง โดยบทบัญญัติดังกล่าวได้ส่งผลให้บุคคลที่ต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรโดยการลงสมัครรับเลือกตั้งซึ่งมิได้มีเป้าหมายหรืออุดมการณ์ทางการเมืองตรงกับพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งหรือมิได้เข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใดๆ เลยนั้น ไม่สามารถใช้สิทธิดังกล่าวอันเป็นสิทธิที่บุคคลพึงมีพึงได้ในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่บังคับให้ผู้สมัครส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองจึงเป็นบทบัญญัติที่ลิดรอนสิทธิในการเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองของบุคคลตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นระบอบที่เปิดโอกาสให้บุคคลทุกคนสามารถเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรโดยผ่านกระบวนการการเลือกตั้งได้

สำหรับปัญหาประการที่ห้า เป็นปัญหาซึ่งเป็นผลมาจากการบังคับให้ส.ส. สังกัดพรรคการเมืองเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 106 (7) ที่กำหนดหลักเกณฑ์ว่า ในกรณีที่พรรคการเมืองมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและส.ส. ที่สังกัดพรรคการเมืองนั้นให้ส.ส. คนหนึ่งคนใดที่สังกัดพรรคการเมืองดังกล่าวพ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น มีผลทำให้ส.ส. ผู้นั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพความเป็นส.ส. นับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นมีมติ โดยเปิดโอกาสให้ส.ส. ที่ถูกขับออกจากพรรคการเมืองสามารถอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ ด้วยการคัดค้านว่ามติของพรรคการเมืองที่ขับตนออกจากพรรคการเมืองนั้นขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของส.ส. ตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติของพรรคการเมืองดังกล่าวเป็นมติที่ต้องด้วยลักษณะที่กล่าวมา รัฐธรรมนูญกำหนดผลในกรณีนี้ไว้ว่า ให้ส.ส. ผู้นั้นสามารถสมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนั้น การกำหนดบทบัญญัติในลักษณะเช่นนี้ย่อมพิเคราะห์ได้ว่า เมื่อใดที่พรรคการเมืองมีมติให้ความเป็นสมาชิกพรรคของส.ส. คนใดคนหนึ่งต้องสิ้นสุดลงนั้น ไม่ว่ามติดังกล่าวจะมีลักษณะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของส.ส. หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่ก็ตาม ย่อมมีผลทำให้ความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองของส.ส. ต้องสิ้นสุดลงเสมอ เพียงแต่หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มติดังกล่าวขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของส.ส. หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้น รัฐธรรมนูญเพียงแค่งำหนดมาตรการเยียวยาโดยเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนดังกล่าวหาพรรคการเมืองพรรคอื่นเข้าเป็นสมาชิกให้ได้ภายในสามสิบวัน เพื่อไม่ให้ต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพความเป็นส.ส. เท่านั้น แต่มติของพรรคการเมืองที่ให้ขับส.ส. ออกจากพรรคนั้น แม้จะเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแต่กลับยังคงมีผลในทางกฎหมายอยู่ ซึ่งการที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดหลักเกณฑ์ในกรณีดังกล่าวไว้เช่นนี้นั้น แม้อาจจะมีเหตุผลอธิบายว่าเนื่องจากรัฐธรรมนูญบังคับให้ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง ส.ส. จึงจำเป็น

ต้องมีพรรคการเมืองที่สังกัดเสมอ แต่ในขณะเดียวกันหากยังให้ส.ส. ผู้นั้นอยู่ในพรรคการเมืองเดิมต่อไปเพราะมติให้ขับออกจากพรรคไม่สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญ ก็อาจทำให้ทั้งสองฝ่ายเกิดความลำบากใจในการทำงานร่วมกัน แม้กระนั้นก็ตาม การที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดผลในทางกฎหมายให้ส.ส. ที่ต้องพ้นจากความ เป็นสมาชิกพรรค ทั้งที่มติพรรคมีลักษณะที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น นอกจากจะไม่ เป็นธรรมอย่างยิ่งต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกขับออกจากพรรคแล้ว ยังแสดงให้เห็นถึงความลักลั่นหรือขัดแย้งกันเองของบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวด้วย

สำหรับปัญหาประการที่หกนั้น พบว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่บังคับให้ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง และกำหนดให้การพ้นจากความ เป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นเหตุแห่งการพ้นจากสมาชิกภาพความเป็นส.ส. นั้นได้ส่งผลให้พรรคการเมืองไม่สามารถใช้บังคับมาตรการทางวินัยกับส.ส. ในสังกัดของพรรค ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากถือตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2542 (คดีงูเห่า) ซึ่งการให้เหตุผลของศาลรัฐธรรมนูญในคดีดังกล่าวส่งผลให้ในที่สุดแล้ว การขับส.ส. ออกจากพรรคการเมืองในทุกกรณีเป็นการกระทำที่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของส.ส. และต้องถือว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น แนวทางการให้เหตุผลใน คำวินิจฉัยเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของพรรคการเมืองในทุกครั้งที่มีการขับ สมาชิกส.ส. ออกจากพรรคการเมืองนั้น เพราะสาธารณชนจะเข้าใจว่าพรรคการเมือง กระทำการโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งที่โดยหลักการทั่วไปแล้ว พรรคการเมืองซึ่งเป็นองค์กรในระบบกฎหมายเอกชน ย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิในการรับบุคคลเข้าเป็นสมาชิกพรรคและมีสิทธิที่จะขับบุคคลใดพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคได้ในกรณีที่พรรคการเมือง เห็นว่าเป้าหมายหรืออุดมการณ์ทางการเมืองของสมาชิกคนใดมีลักษณะที่เบี่ยงเบนไป จากเป้าหมายหรืออุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคการเมือง หรือการเป็นสมาชิกพรรค ของบุคคลดังกล่าวอาจทำให้พรรคการเมืองได้รับความเสียหาย ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด ไว้ในข้อบังคับพรรคการเมืองและกฎหมายได้ ทั้งนี้ เพราะการดำเนินการของพรรค การเมืองในการสนับสนุนผลักดันให้เกิดการก่อตั้งเจตจำนงทางการเมืองและดำเนินการ ให้เจตจำนงทางการเมืองดังกล่าวกลายเป็นส่วนหนึ่งของเจตจำนงทางการเมืองของรัฐ จะบรรลุผลได้นั้น ย่อมต้องอาศัยการทำงานที่เป็นหมู่คณะโดยบุคคลที่มีเป้าหมายและ

อุดมการณ์ทางการเมืองตรงกับพรรค ดังนั้น ในกรณีที่พรรคเห็นว่าสมาชิกพรรคคนหนึ่ง คนใดมีเป้าหมายและอุดมการณ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป พรรคย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะขับบุคคลดังกล่าวออกจากการเป็นสมาชิกได้

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ความเป็นสมาชิกพรรคการเมือง พรรคใดพรรคหนึ่งเพียงพรรคเดียวเป็นคุณสมบัติประการหนึ่งของการเป็นส.ส. นั้น ทำให้พรรคการเมืองใช้สิทธิในการลงโทษทางวินัยต่อส.ส. ที่ฝ่าฝืนวินัยหรือมติดิของพรรคการเมืองในระดับที่พรรคเห็นว่าไม่สมควรที่จะเป็นสมาชิกพรรคต่อไปได้อย่างจำกัด เนื่องจากการขับส.ส. คนใดพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคจะส่งผลทำให้สมาชิกภาพความเป็นส.ส. ของบุคคลนั้นต้องสิ้นสุดลงไปด้วย ทำให้รัฐธรรมนูญต้องกำหนดกลไกในการตรวจสอบการใช้สิทธิขับส.ส. ออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง โดยการกำหนดข้อจำกัดในการใช้สิทธิดังกล่าวไว้ในมาตรา 106 (7) ซึ่งวางหลักว่ามติที่จะขับส.ส. ออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้นั้น จะต้อง มีลักษณะที่ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของส.ส. และไม่ขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยในกรณีของเงื่อนไขในเรื่องสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของส.ส. นั้น เป็นเงื่อนไขที่เปิดช่องให้มีการตีความเพื่อจำกัดสิทธิในการขับส.ส. ออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอย่างกว้างขวาง โดยพรรคการเมืองจะขับส.ส. ออกจากการเป็นสมาชิกพรรคได้ก็ต่อเมื่อส.ส. คนดังกล่าวได้กระทำการที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่พรรคการเมืองอย่างชัดแจ้ง หรือในกรณีอื่นๆ ที่เป็นเหตุร้ายแรงเท่านั้น ในขณะที่การกระทำในกรณีอื่นๆ ที่ไม่มีความร้ายแรงเท่ากรณีดังกล่าวข้างต้น แต่ทำให้การดำเนินงานทางการเมืองในรัฐสภาของพรรคขาดประสิทธิภาพย่อมไม่อาจนำมาเป็นเหตุในการขับส.ส. คนดังกล่าวออกจากพรรคได้ ซึ่งแม้จะพิจารณาว่า การกำหนดหลักเกณฑ์จำกัดสิทธิในการขับส.ส. ออกจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองจะเป็นการกำหนดหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้ส.ส. แต่อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อความเป็นเอกภาพในการดำเนินการกิจในสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมือง ซึ่งแทนที่จะเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญมุ่งหมาย กลับทำให้พรรคการเมืองขาดความเป็นเอกภาพ

จากการศึกษาริวิจัย ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะในทางกฎหมายดังต่อไปนี้

1. ในกรณีที่ประเทศไทยจะมีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองหรือมีการตรากฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองขึ้นใช้บังคับฉบับใหม่ในโอกาสต่อไปนั้น สมควรที่จะดำเนินการให้กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองมีลักษณะเป็นเพียงกฎหมายที่กำหนดเฉพาะหลักเกณฑ์ในลักษณะกว้างๆ ที่จำเป็นต่อการกำกับดูแลให้การจัดโครงสร้างองค์การและการดำเนินงานของพรรคการเมืองสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยเท่านั้น โดยไม่ต้องมีหลักเกณฑ์ในรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างและการดำเนินงานของพรรคการเมืองแต่อย่างใด เพื่อให้พรรคการเมืองมีเสรีภาพที่จะจัดโครงสร้างองค์การภายในให้สอดคล้องกับเป้าหมายในการดำเนินงานทางการเมืองของพรรค

2. ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การบังคับให้ผู้สมัครส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง เป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพในการลงสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลที่ไม่ประสงค์จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใดเลย รวมทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การพ้นจากสมาชิกภาพของความเป็นสมาชิกพรรคการเมือง เป็นเหตุให้ส.ส. ต้องพ้นจากการเป็นส.ส. ด้วยนั้น เป็นบทบัญญัติที่กระทบสิทธิของพรรคการเมืองในการให้บุคคลพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรค ระบบกฎหมายจึงควรเปิดโอกาสให้บุคคลที่ต้องการลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่ประสงค์จะเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใดเลยมีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งได้ และแก้ไขกฎเกณฑ์ให้การถูกขับออกจากพรรคการเมืองที่สังกัดไม่มีผลทำให้สูญเสียสมาชิกภาพความเป็นส.ส. โดยกำหนดให้ส.ส. ที่ถูกขับออกจากการเป็นสมาชิกพรรคสามารถเป็นส.ส. อิสระหรือสามารถเข้าสังกัดพรรคการเมืองอื่นได้ทันที โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาลรัฐธรรมนูญซึ่งยุ่งยากและซับซ้อนดังที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

3. ในกรณีที่มีการยกเลิกมาตรการบังคับสังกัดพรรคแล้ว ระบบกฎหมายยังคงสามารถที่จะกำหนดมาตรการในการส่งเสริมสนับสนุนพรรคการเมืองซึ่งเป็นองค์การที่ทำหน้าที่สนับสนุนผลักดันให้เกิดการก่อตั้งเจตจำนงทางการเมืองของประชาชนในประเทศให้มีความเข้มแข็งได้ด้วยมาตรการทางกฎหมายอื่นๆ เช่น จัดให้มีกฎหมายว่าด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Abgeordnetengesetz) ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติ สิทธิ และหน้าที่ของส.ส. รวมถึงกระบวนการดำเนินงาน

ภายในรัฐสภาด้วย โดยในส่วนของบทบัญญัติว่าด้วยการดำเนินงานภายในรัฐสภานั้น สามารถที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้ส่งเสริมกิจการของพรรคการเมือง และโน้มน้าวให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการทำงานเป็นหมู่คณะในระบบพรรคการเมืองซึ่งเป็นการกลไกที่จะทำให้เจตจำนงทางการเมืองของประชาชนในรัฐหลอมรวมเป็นหนึ่งเดียวกับเจตจำนงของรัฐโดยการนำนโยบายของพรรคมาปฏิบัติในฐานะนโยบายของรัฐบาลได้ ด้วยการให้สิทธิในทางกฎหมายแก่พรรคการเมืองในการมีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานของรัฐสภาดีกว่าส.ส. อิสระ เช่น กำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเวลาในการอภิปรายในโอกาสในรัฐสภาในโอกาสต่างๆ ให้กับพรรคการเมืองในสัดส่วนที่มากกว่าส.ส. อิสระ หรือกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรจำนวนกระทู้ถามที่ส.ส. สามารถตั้งได้ในแต่ละสัปดาห์ให้แก่พรรคการเมืองมากกว่าส.ส. อิสระ เป็นต้น ซึ่งการมีกฎหมายว่าด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ให้สิทธิแก่พรรคการเมืองในการมีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานของรัฐสภามากกว่าส.ส. อิสระนั้น ไม่อาจถือได้ว่าเป็นกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ เนื่องจากโดยปกติแล้ว ความคิดเห็นหรือการแสดงออกในทางรัฐสภาใดๆ ของส.ส. อิสระ ย่อมมีศักยภาพที่จะทำให้เกิดผลใดๆ ต่อกระบวนการในทางนิติบัญญัติหรือการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลน้อยกว่าพรรคการเมืองซึ่งมีรูปแบบการทำงานที่เป็นหมู่คณะและมีเจตจำนงทางการเมืองที่ชัดเจน

กฎหมายว่าด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ควรมีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการได้มาและการเสียไปซึ่งสมาชิกภาพของส.ส. การคุ้มครองการปฏิบัติงานโดยไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดๆ ของส.ส. การกำหนดสถานะตลอดจนนิติสัมพันธ์ระหว่างส.ส. กับรัฐ การกำหนดเงินค่าตอบแทนและผลประโยชน์ตอบแทนต่างๆ เป็นต้น นอกจากนี้ ที่สำคัญควรจะมีการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการรวมตัวกันของส.ส. เป็นกลุ่มการเมืองในสภา (Fraktion) หรือพรรคการเมืองในสภา (parliamentary party) ในลักษณะที่แยกออกจากพรรคการเมือง (party) ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจของสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้เกิดความชัดเจนในทางกฎหมายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างส.ส. กับกลุ่มการเมืองในสภาหรือพรรคการเมืองในสภา และความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกพรรคการเมืองกับพรรคการเมือง

4. การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดกระบวนการในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส. ไว้ในลักษณะ

ที่เปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคการเมืองได้มีส่วนร่วมในกระบวนการคัดเลือก แต่กำหนดให้การได้มาซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองที่ฝ่าฝืนกระบวนการตามที่กฎหมายกำหนดไม่มีผลทำให้การสมัครรับเลือกตั้งและการได้รับเลือกตั้งเป็นส.ส. ของบุคคลที่ได้รับคัดเลือกมาโดยฝ่าฝืนต่อกระบวนการดังกล่าวต้องเสียไปหรือมีเหตุบกพร่องอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้น และไม่มียกเว้นข้อบัญญัติที่กำหนดผลร้ายใดๆ ให้เกิดขึ้นกับบุคคลที่มีส่วนร่วมกระทำการให้เกิดการสมัครรับเลือกตั้งที่ฝ่าฝืนต่อกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้เลยนั้น ย่อมทำให้กระบวนการที่คัดเลือกผู้สมัครส.ส. ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายไร้ซึ่งสภาพบังคับโดยสิ้นเชิงหากการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนกระบวนการดังกล่าวได้ดำเนินมาจนกระทั่งการสมัครรับเลือกตั้งเสร็จสิ้น ดังนั้น เพื่อให้ป้องกันไม่ให้การกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายเกิดขึ้น จึงสมควรที่จะได้มีการกำหนดบทบัญญัติที่กำหนดผลร้ายอย่างใดอย่างหนึ่งให้เกิดขึ้นกับบุคคลที่ร่วมกระทำการฝ่าฝืนกระบวนการดังกล่าว หรือกำหนดผลทางกฎหมายให้กระบวนการสมัครรับเลือกตั้งที่ฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวมีความบกพร่องอย่างใดอย่างหนึ่งเอาไว้ด้วย

สารบาญ

	หน้า
คำนำ	(3)
คำนำผู้วิจัย	(5)
บทคัดย่อ	(7)
Abstract	(11)
บทสรุปย่อสำหรับนักบริหาร	(15)
สารบาญ	(45)
บทที่	
1. พรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย	1
1. กำเนิด ความหมายและความสำคัญของพรรคการเมือง ในระบอบประชาธิปไตย	1
1.1 ความหมายของพรรคการเมือง	1
1.2 การเกิดขึ้นของพรรคการเมือง	5
1.3 ภารกิจของพรรคการเมือง	7
2. สถานะในทางรัฐธรรมนูญของพรรคการเมือง	8
3. สิทธิและหน้าที่ของพรรคการเมือง	9
3.1 สิทธิของพรรคการเมือง	10
3.1.1 สิทธิขั้นพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญของพรรคการเมือง	10
3.1.2 สิทธิในความเสมอภาค	10

3.1.3 สิทธิที่จะได้รับเงินอุดหนุน	11
3.2 หน้าที่ของพรรคการเมือง	12
3.2.1 หน้าที่ในการจัดระเบียบภายในพรรคการเมืองให้เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย	12
3.2.2 หน้าที่เปิดเผยแหล่งที่มาของรายได้ของพรรคการเมือง	13
4. ข้อบังคับและระเบียบภายในพรรคการเมือง	13
 2. ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	 15
1. ข้อพิจารณาทั่วไป	15
2. ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบกฎหมายเยอรมัน	15
2.1 ลักษณะของนิติสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคการเมือง	15
2.2 การได้มาและการสิ้นสุดความเป็นสมาชิกพรรคการเมือง	17
2.3 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับการสังกัดพรรคการเมือง	20
2.4 ผลในทางกฎหมายของข้อบังคับหรือมติของพรรคการเมืองที่ขัดกับหลักประชาธิปไตย	22
3. ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบกฎหมายอังกฤษ	23
3.1 ลักษณะของนิติสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคการเมือง	26
3.2 การได้มาและการสิ้นสุดความเป็นสมาชิกพรรคการเมือง	30
3.3 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับการสังกัดพรรคการเมือง	35
3.4 ผลในทางกฎหมายของข้อบังคับหรือมติของพรรคการเมืองที่ขัดกับหลักประชาธิปไตย	38

4. ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบกฎหมายไทย	44
4.1 ลักษณะของนิติสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคการเมือง	44
4.2 การได้มาและการสิ้นสุดความเป็นสมาชิกพรรคการเมือง	54
4.3 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับการสังกัดพรรคการเมือง	58
4.4 ผลในทางกฎหมายของข้อบังคับหรือมติพรรคการเมืองที่ขัดกับหลักประชาธิปไตย	72
3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภากับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน	77
1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชนในระบบกฎหมายเยอรมัน	77
1.1 หลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และการรักษาวินัยพรรคการเมือง	77
1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับพรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองในสภา	79
1.2.1 ความหมายของกลุ่มการเมืองในสภา (Fraktion)	79
1.2.2 เงื่อนไขการจัดตั้งกลุ่มการเมืองในสภา	80
1.2.3 การรักษาวินัยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	82
1.3 สิทธิและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	87
1.3.1 หน้าที่และหลักการห้ามขัดกันแห่งหน้าที่	87
1.3.2 สิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	89
2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภากับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชนในระบบกฎหมายอังกฤษ	92
2.1 สถานะทางกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	92

2.2 หลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และ	
การรักษาวิญญูธรรมการเมือง	98
2.2.1 องค์การในรัฐสภาของพรรคการเมือง	
(parliamentary party)	99
2.2.2 หลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่	
ในระบบกฎหมายอังกฤษ	101
2.2.3 การรักษาวิญญูธรรมการเมืองในระบบกฎหมายอังกฤษ	104
2.3 สิทธิและหน้าที่ของสมาชิกสภาสามัญ	120
2.3.1 หน้าที่ของสมาชิกสภาสามัญ	120
2.3.2 สิทธิของสมาชิกสภาสามัญ	124
2.4 การบังคับสังกัดพรรคกับคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้ง	129
3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภากับการปฏิบัติหน้าที่	
ในฐานะผู้แทนปวงชนในระบบกฎหมายไทย	131
3.1 สถานะทางกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	
และสมาชิกวุฒิสภา	131
3.1.1 แนวคิดว่าด้วยความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย:	
พิจารณาในฐานะหลักการพื้นฐานของทฤษฎีสถานะ	
ทางกฎหมายของสมาชิกรัฐสภา	132
3.1.1.1 คำอธิบายตามแนวคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตย	
ของรูสโซ (Jean Jacques ROUSSEAU)	132
3.1.1.2 คำอธิบายตามแนวคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตย	
ของซีแยร์ส (Emmanuel-Joseph SIEYÉS)	135
3.1.2 คำอธิบายสถานะทางกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาที่	
ปรากฏในระบบกฎหมายไทย	137
3.1.2.1 ทฤษฎีที่ถือว่าสมาชิกรัฐสภาเป็นตัวแทนของ	
ประชาชนตามกฎหมายลักษณะตัวแทนในกฎหมาย	
เอกชน (Théorie du mandat impératif)	138

3.1.2.2 ทฤษฎีที่ถือว่าสมาชิกรัฐสภาไม่มีความสัมพันธ์ใดๆ ในทางกฎหมายกับประชาชน	140
3.1.2.3 ทฤษฎีที่ถือว่าสมาชิกรัฐสภาเป็นตัวแทนของชาติ (la nation toute entière)	142
3.1.3 สถานะทางกฎหมายของสมาชิกรัฐสภา ในระบบกฎหมายไทย	144
3.2 สิทธิและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา	148
3.2.1 หน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา	149
3.2.2 สิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา	151
3.3 หลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่กับ การรักษาวิญญูการการเมือง	156
3.4 การสังกัดพรรคการเมืองกับคุณสมบัติในการลงสมัครรับเลือกตั้ง	164
4. อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการคุ้มครองความเป็นประชาธิปไตยใน พรรคการเมืองและความเป็นอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา	173
1. เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและ “ข้อพิพาทในศาลรัฐธรรมนูญ” ที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง	173
1.1 ข้อพิจารณาทั่วไปว่าด้วยเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ	173
1.1.1 คดีเกี่ยวกับการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญ	173
1.1.2 คดีเกี่ยวกับความขัดแย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ	177
1.1.3 คดีเกี่ยวกับพรรคการเมือง	177
1.1.4 คดีเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรง ตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ	178
1.1.5 คดีเกี่ยวกับการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ	178
1.1.6 คดีอื่นๆ	178

1.2 ข้อพิพาทในศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง	178
1.2.1 กรณีศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี โดยอาศัยอำนาจจากรัฐธรรมนูญ	179
ก) คดีเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของมติพรรคการเมือง	179
ข) คำสั่งเกี่ยวกับการสั่งให้พรรคการเมืองเลิกกระทำการและ การยุบพรรคการเมืองกรณีพรรคการเมือง กระทำการขัดต่อรัฐธรรมนูญ	180
1.2.2 กรณีศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี โดยอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ	181
ก) คดีเกี่ยวกับการไม่รับจดทะเบียนพรรคการเมือง	181
ข) คดีเกี่ยวกับการสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง	182
ค) คดีเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง	183
2. คดีรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของมติหรือ ข้อบังคับของพรรคการเมือง	186
2.1 ลักษณะของข้อพิพาท	186
2.2 เจื่อนไขในการยื่นคำร้อง	186
2.3 การดำเนินกระบวนการพิจารณาและทำคำวินิจฉัย	188
2.4 ผลของคำวินิจฉัย	191
3. ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถูกขับออกจากพรรคการเมือง	192
3.1 ลักษณะของข้อพิพาท	192
3.2 เจื่อนไขในการยื่นคำร้อง	193
3.3 การดำเนินกระบวนการพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย	193
3.4 ผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ	194
4. คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไทยเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของมติและข้อบังคับของพรรคการเมืองและการขับสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรออกจากพรรคการเมือง	197

4.1 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 1/2542 (คดีทุ่งเห่า)	197
4.1.1 ข้อเท็จจริงของคดีและการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ	197
4.1.2 บทวิเคราะห์	203
4.2 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 57/2553 (คดีขับนายเนวิน พ้นจากพรรคเอกภาพ)	207
4.2.1 ข้อเท็จจริงของคดีและการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ	207
4.2.2 บทวิเคราะห์	210
5. ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญซึ่งเกี่ยวเนื่องกับพรรคการเมืองและ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในต่างประเทศ: พิจารณาในแง่ กฎหมายเปรียบเทียบ	210
5. ปัญหาและอุปสรรคของความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง และแนวทางแก้ไข	219
1. ข้อพิจารณาเบื้องต้น	219
2. ปัญหาว่าด้วยเสรีภาพในการออกแบบโครงสร้างองค์การและ ระบบการบริหารงานภายในของพรรคการเมือง	220
2.1 พรรคการเมืองไม่สามารถออกแบบโครงสร้างองค์การของพรรค และระบบการบริหารงานภายในพรรคได้โดยเสรี	220
3. ปัญหาสิทธิในการมีส่วนร่วมกับการภายในพรรคการเมือง ของสมาชิกพรรคการเมือง	222
3.1 ลักษณะของมติพรรคการเมืองที่ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญและขัดต่อหลักการ ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่ข้ายเป็นวัตถุแห่งคดีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 65 วรรคสาม	222

3.2 ผลในทางกฎหมายของการได้มาซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยฝ่าฝืนกระบวนการตามที่พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 กำหนดไว้	224
4. ปัญหาการบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง	226
4.1 ผลกระทบต่อสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของมาตรการ บังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง	226
4.2 ผลในทางกฎหมายของมติขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจาก การเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่มีลักษณะขัดต่อสถานะและ การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและหลักการ ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข	227
4.3 ผลกระทบของการบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัด พรรคการเมืองที่มีต่อสิทธิของพรรคการเมืองในการขับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากการเป็นสมาชิกพรรค	229
5. ข้อเสนอแนะในทางกฎหมาย	231
5.1 การปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองที่ใช้บังคับอยู่ใน ปัจจุบันให้มีสาระสำคัญในการมุ่งส่งเสริมสนับสนุนกิจการ ของพรรคการเมืองมากกว่าการควบคุมพรรคการเมือง	231
5.2 การยกเลิกการบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องสังกัดพรรคการเมือง	233
5.3 จัดให้มีกฎหมายว่าด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Abgeordnetengesetz) ที่กำหนดกฎเกณฑ์ในลักษณะส่งเสริม การมีส่วนร่วมในกระบวนการทางรัฐสภาของพรรคการเมือง	234
5.4 กำหนดผลร้ายอย่างใดอย่างหนึ่งให้เกิดขึ้นกับกระบวนการได้มาซึ่ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยกระบวนการที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ของพรรคการเมือง	235

บรรณานุกรม 237

รายงานสรุปการรับฟังความคิดเห็นจากการนำเสนองานวิจัย 245

ภาคผนวก

ก. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 1/2542 (คดีงูเห่า)

ข. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 57/2543 (คดีขับนายเนวินพินิจจากพรรคเอกภาพ)

บทที่ 1

พรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตย

1. กำเนิด ความหมายและความสำคัญของพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตย

1.1 ความหมายของพรรคการเมือง

ถึงแม้ว่านับตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา พรรคการเมืองจะมีบทบาทสำคัญอย่างมากในระบบการเมืองการปกครองของหลายประเทศ แต่จนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ เรายังไม่สามารถให้คำนิยามความหมายของพรรคการเมืองที่ยอมรับกันเป็นยุติได้ อย่างไรก็ตามเราอาจพรรณาลักษณะทั่วไปของพรรคการเมืองได้ว่า “พรรคการเมือง” คือองค์การที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นจากการรวมตัวกันของพลเมืองภายในชุมชนทางการเมืองแห่งใดแห่งหนึ่งที่มีการจัดโครงสร้างอำนาจอย่างเป็นระบบ (เช่น รัฐ) โดยองค์การดังกล่าวมุ่งประสงค์ในการที่จะได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองโดยผ่านกลไกและกระบวนการของการเลือกตั้งและใช้อำนาจนั้นในการปกครองตามอุดมการณ์ทางการเมืองของตน

การกำหนดความหมายของพรรคการเมืองว่าพรรคการเมืองต้องมีองค์ประกอบอะไรบ้างนั้น มีความสำคัญในทางนิติศาสตร์อย่างน้อยสองประการ ประการแรก พรรคการเมืองมีภารกิจในทางรัฐธรรมนูญในอันที่จะสนับสนุนผลักดันให้เกิดการก่อตั้งเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน ประการที่สอง พรรคการเมืองที่กระทำการอันเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตยอาจถูกยุบได้โดยกระบวนการในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาแยกแยะองค์ประกอบแล้ว เราอาจกล่าวได้ว่า พรรคการเมือง คือกลุ่มของประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ในการแสดงออกซึ่งเป้าหมายและอุดมการณ์ทางการเมืองผ่านกลไกทางรัฐสภาและเข้าร่วมในการเลือกตั้งเพื่อให้มีผู้แทนไปแสดงออกซึ่งเป้าหมายและอุดมการณ์ดังกล่าว โดยกลุ่มบุคคลที่มารวมกันนั้นมีการรวมตัวที่ชัดเจนและมีการจัดองค์การอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ โดยการรวมตัวกันดังกล่าว

ไม่ใช่การรวมตัวกันชั่วคราว แต่เป็นการรวมตัวที่มีความมุ่งหมายให้มีระยะเวลายาวนาน อย่างน้อยที่สุด ก็เพื่อที่จะมีผู้แทนในสภาผู้แทนราษฎร

กล่าวโดยสรุป พรรคการเมืองจะต้องมีลักษณะสำคัญดังนี้ คือ

(1) เป็นสหภาพหรือการรวมตัวกันของบุคคลที่มีการจัดโครงสร้างองค์การที่ชัดเจน และเป็นระบบ

(2) เข้าร่วมในการเลือกตั้งเพื่อให้มีผู้แทนในสภาผู้แทนราษฎร

(3) มีความมุ่งหมายที่จะดำรงอยู่เป็นระยะเวลานาน ไม่ใช่องค์การที่จัดตั้งขึ้นเฉพาะกิจ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าพรรคการเมืองไม่จำเป็นจะต้องเข้าร่วมในการเลือกตั้งทุกครั้งที่เราจัดขึ้น เนื่องจากหากพรรคการเมืองประสบความล้มเหลวในการเลือกตั้งครั้งใดครั้งหนึ่ง พรรคการเมืองนั้นอาจหยุดพักเพื่อทบทวนนโยบายหรือปรับเปลี่ยนโครงสร้างตลอดจนระบบบริหารของพรรคการเมืองได้ อย่างไรก็ตามระบบกฎหมายอาจจะกำหนดได้เช่นกันว่า หากพรรคการเมืองไม่เข้าร่วมในการเลือกตั้งในระดับใดเลยในระยะเวลาหนึ่ง (เช่น ไม่ส่งบุคคลส่งสมัครลงรับเลือกตั้งติดต่อกันเป็นระยะเวลาหกปี) พรรคการเมืองนั้นอาจสูญเสียสถานะการเป็นพรรคการเมืองได้¹ ในกรณีที่พรรคการเมืองนั้นสูญเสียสถานะการเป็นพรรคการเมืองแล้ว ระบบกฎหมายบางระบบอาจปฏิบัติต่อกลุ่มบุคคลที่รวมกันเป็น (อดีต) พรรคการเมืองดังกล่าวในฐานะเป็นสหภาพตามสิทธิขั้นพื้นฐานทั่วไปได้

ปัญหาหนึ่งที่มีการถกเถียงกันก็คือ ปัญหาที่ว่า หากสหภาพหรือกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันนั้นไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่มีความพร้อมหรือไม่มีความต้องการที่จะรับผิดชอบภารกิจบนพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จะถือว่าสหภาพหรือกลุ่มบุคคลนั้นมีสถานะเป็นพรรคการเมืองหรือไม่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ในการกำหนดว่าสหภาพหรือกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันมีสถานะเป็นพรรคการเมืองหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาองค์ประกอบในทางเนื้อหาด้วยหรือไม่ สำหรับประเด็นนี้หากพิจารณาจากระบบกฎหมายหลายๆ ประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบกฎหมายไทยที่กำหนดกระบวนการในการยุบพรรคการเมืองแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า

¹ดู กฎหมายพรรคการเมืองของประเทศเยอรมนี ใน PartG § 2 Abs. 2.

²ความเห็นในลักษณะทำนองเดียวกันนี้ ดู Maurer, Die Rechtsstellung der politische Parteien, (JuS 1991), S. 884.

หากสหภาพหรือกลุ่มบุคคลที่รวมตัวเป็นองค์การที่มีการจัดโครงสร้างอย่างเป็นระบบ และมุ่งหมายที่จะดำรงอยู่อย่างถาวรตามสมควรนั้นประสงค์ที่จะมีผู้แทนในสภาผู้แทนราษฎรเพื่อที่จะแสดงออกซึ่งเป้าหมายหรืออุดมการณ์ทางการเมืองของตน สหภาพหรือกลุ่มบุคคลนั้นก็จะเป็นพรรคการเมืองได้ ส่วนที่ว่าเมื่อเป็นพรรคการเมืองแล้วจะเป็นพรรคการเมืองที่ดำเนินงานทางการเมืองสอดคล้องกับกฎหมายหรือไม่ หรือจะถูกยุบพรรคการเมืองได้หรือไม่เป็นอีกประเด็นหนึ่ง กล่าวอีกนัยหนึ่ง ผู้เขียนเห็นว่า การพิจารณาว่า สหภาพหรือกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันกลุ่มใดเป็นพรรคการเมืองหรือไม่ พึงพิจารณาที่รูปแบบ เพราะประเด็นในทางเนื้อหานี้เป็นประเด็นเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง ซึ่งหมายความว่า สหภาพหรือกลุ่มบุคคลที่รวมกันนั้นต้องเป็นพรรคการเมืองแล้ว และกระทำการต้องด้วยองค์ประกอบที่กฎหมายกำหนดไว้จึงถูกยุบได้² ดังนั้น พรรคการเมืองที่มีเป้าหมายไม่สอดคล้องกับอุดมการณ์พื้นฐานของรัฐที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ เช่น พรรคการเมืองที่มีนโยบายเหยียดผิว หรือพรรคการเมืองที่มีนโยบายสร้างความเป็นใหญ่ให้กับชาติโดยการทำสงครามรุกรานประเทศเพื่อนบ้าน ในทางหลักวิชาแล้ว ย่อมต้องถือว่าเป็นพรรคการเมืองและสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้จนกว่าจะมีคำพิพากษาให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

มีข้อสังเกตว่า การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของกลุ่มการเมืองต่างๆ ที่จะเข้าลักษณะเป็นพรรคการเมืองได้นั้นจะต้องเป็นการดำเนินกิจกรรมเพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งผู้แทนราษฎรในระดับประเทศ กลุ่มการเมืองที่ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเพียงเพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งผู้แทนในระดับท้องถิ่นหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการจัดการปกครองในระดับท้องถิ่นหรือในเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ไม่ได้ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในการก่อตั้งเจตจำนงทางการเมืองในระดับรัฐ ย่อมไม่ถือว่าเป็นพรรคการเมือง³

หากพิจารณาการให้ความหมายของพรรคการเมืองในทางกฎหมายแล้ว จะเห็นว่าระบบกฎหมายเยอรมันได้มีการบัญญัติถึงมโนทัศน์ (Begriff; concept) ของพรรคการเมืองไว้ว่า พรรคการเมือง คือ การรวมกลุ่มกันของพลเมืองโดยมีเป้าหมายให้มีผลในการก่อตั้งเจตจำนงทางการเมืองไม่ว่าจะในระดับสหพันธ์หรือระดับมลรัฐ โดยที่การรวมกลุ่มนั้นจะต้องมีลักษณะถาวรหรือมีระยะเวลายาวนานและการรวมกลุ่มดังกล่าวเป็นไปเพื่อการมีส่วนร่วมในการเป็นผู้แทนปวงชนในสภาผู้แทนราษฎรแห่ง

สหพันธ์หรือสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐ โดยเมื่อพิจารณาจากภาพรวมในความสัมพันธ์ทางความเป็นจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาจากขอบเขตและความมั่นคงแน่นอนของการจัดโครงสร้างองค์การ จำนวนของสมาชิก และการปรากฏตัวต่อสาธารณะแล้ว เป็นที่ประจักษ์ว่าการรวมกลุ่มดังกล่าวนั้นผู้ที่มารวมกลุ่มมีความตั้งใจจริงในอันที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ ทั้งนี้ ผู้ที่จะเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองได้ จะต้องเป็นบุคคลธรรมดาเท่านั้น⁴

อย่างไรก็ตาม ดูเหมือนความหมายของพรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทยจะแตกต่างออกไป เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 4 ได้ให้ความหมายของพรรคการเมืองไว้ว่า “พรรคการเมือง” หมายความว่า คณะบุคคลที่รวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง โดยได้รับการจัดแจ้งการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชน ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมุ่งที่จะส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหมายความว่า การจะเป็นพรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทยได้นั้นจะต้องมีการจัดแจ้งการจัดตั้ง ทั้งนี้ ในกรณีที่นายทะเบียนพรรคการเมืองตรวจสอบแล้วเห็นว่าการยื่นจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองถูกต้องและครบถ้วน ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งรับจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง และแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ยื่นขอจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ โดยหากนายทะเบียนเห็นว่าการยื่นขอจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองไม่เป็นไปตามกฎหมาย ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งไม่รับจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง และแจ้งคำสั่งดังกล่าวเป็นหนังสือพร้อมทั้งเหตุผลให้ผู้ยื่นจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ ซึ่งผู้ยื่นขอจัดแจ้งจัดตั้งพรรคการเมืองที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง อาจยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญได้⁵ พิจารณาเห็นแย้งนี้ย่อมหมายความว่า พรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทย

³BverfGE 2, 1 (76).

⁴§ 2 (1) ParteiG.

จะต้องได้รับอนุญาตให้จัดตั้งขึ้นจากรัฐ กรณีจึงแตกต่างจากระบบกฎหมายเยอรมันที่การเป็นพรรคการเมืองนั้น เมื่อมีลักษณะครบถ้วนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยพรรคการเมืองแล้ว ก็เป็นพรรคการเมืองและทรงสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองได้

1.2 การเกิดขึ้นของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองของแต่ละประเทศมีลักษณะแห่งการเกิดขึ้นที่ต่างกันออกไปตามสภาพทางการเมืองของประเทศนั้น พรรคการเมืองในความหมายที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันนี้เกิดขึ้นครั้งแรกในอังกฤษ หากย้อนกลับไปดูการเกิดขึ้นของพรรคการเมืองแล้วจะพบว่าในช่วงครึ่งหลังของศตวรรษที่ 17 เริ่มปรากฏร่องรอยของความพยายามรวมตัวกันเป็นกลุ่มการเมืองของบรรดาผู้แทนราษฎรในรัฐสภาอังกฤษ ในช่วงแรกๆนั้น การรวมตัวยังคงเป็นไปอย่างหลวมๆ และยังไม่อาจเรียกการรวมตัวดังกล่าวว่าเป็นการรวมตัวเป็นพรรคการเมืองได้ จวบจนกระทั่งเกิดการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ (Glorious Revolution) ในช่วง ค.ศ. 1688 - 1689 ขึ้น การรวมตัวดังกล่าวก็เป็นไปอย่างเข้มข้นมากขึ้น จนกระทั่งเราสามารถแยกกลุ่มการเมืองของอังกฤษได้เป็นสองกลุ่มใหญ่ อย่างชัดเจน คือ พวก Whigs ซึ่งเป็นกลุ่มการเมืองที่สนับสนุนอำนาจรัฐสภา ต่อต้านอำนาจกษัตริย์ และพวก Tories ซึ่งเป็นกลุ่มการเมืองฝ่ายสนับสนุนกษัตริย์ ต่อมาทั้งสองกลุ่มได้พัฒนาไปเป็นพรรคการเมือง พวก Tories ได้พัฒนาไปเป็นพรรคการเมืองอนุรักษนิยม (Conservative) ในขณะที่กลุ่ม Whigs ซึ่งเป็นฝ่ายเสรีนิยมหัวก้าวหน้านั้น หมดบทบาทลงในเวลาต่อมา และถูกแทนที่ด้วยพรรคแรงงาน (Labour) ในปัจจุบันนี้แม้อังกฤษจะมีพรรคการเมืองหลายพรรค แต่โดยหลักแล้วการต่อสู้ในทางการเมืองจะเป็นการต่อสู้กันระหว่างพรรคอนุรักษนิยมและพรรคแรงงาน อย่างไรก็ตาม ในบางช่วงเวลาพรรคการเมืองอื่นก็อาจจะมียุทธศาสตร์สำคัญได้เช่นกัน⁶ เช่น ในช่วงทศวรรษที่ ค.ศ. 1960 ที่พรรคชาตินิยมสกอต (Schottische nationalistische Partei) และพรรคการเมือง Plaid Cymru

⁵พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 13.

⁶Rodorf Hrbek/Wilfried Keutsch, *Gesellschaft und Staat in Grossbritannien*, (Tuebingen: Max Niemeyer, 1971), 54.

แห่งแคว้นเวลส์ได้คะแนนเสียงเป็นจำนวนมากจนถึงขั้นมีอำนาจต่อรองเกี่ยวกับการจัดระบบการปกครองตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างแคว้นสก๊อตแลนด์ (Schottland) และแคว้นเวลส์ (Wales) กับอังกฤษ (England) ทำให้ในเวลานั้นมีการอภิปรายถึงการปรับเปลี่ยนรูปแบบของรัฐของสหราชอาณาจักร (Das Vereinigtes Königreich) ไปเป็นระบบสหพันธ์ อย่างไรก็ตาม ในการเลือกตั้งครั้งต่อมา พรรคการเมืองทั้งสองพรรคไม่ได้รับคะแนนเสียงมากเท่าเดิม ประเด็นต่างๆ ที่ทั้งสองพรรคเคยเรียกร้องจึงไม่มีพลังอีกต่อไป

ในทางทฤษฎี นักรัฐศาสตร์พยายามศึกษาค้นคว้าสาเหตุแห่งการก่อตัวขึ้นของพรรคการเมือง ปัจจุบันนี้มีทฤษฎีที่สำคัญว่าด้วยการกำเนิดขึ้นของพรรคการเมืองสามทฤษฎี⁷ คือ ทฤษฎีสถาบัน ทฤษฎีสถานการณ์วิกฤติ และทฤษฎีความเป็นสมัยใหม่

ทฤษฎีสถาบัน (*institutionelle Theorien*) เห็นว่า พรรคการเมืองเกิดขึ้นจากพัฒนาการของการปกครองในระบบรัฐสภาประกอบกับระบบเลือกตั้ง สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ทฤษฎีนี้ใช้เป็นต้นแบบในการอธิบายการเกิดขึ้นของพรรคการเมือง เพราะเป็นประเทศที่รัฐสภาพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง ในอังกฤษนั้นนับตั้งแต่ ค.ศ. 1835 เป็นต้นมา ปรากฏชัดเจนว่า คณะรัฐมนตรีย่อมบริหารราชการแผ่นดินโดยขึ้นอยู่กับความไว้วางใจของรัฐสภา ทั้งรัฐสภาและการเลือกตั้งต่างเป็นปัจจัยสำคัญในการก่อตัวของพรรคการเมือง โดยเฉพาะการที่คณะรัฐมนตรีต้องบริหารราชการแผ่นดินโดยความไว้วางใจของรัฐสภานั้น ทำให้เกิดระบบการแยกกลุ่มการเมืองในรัฐสภาออกเป็นฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล

ทฤษฎีสถานการณ์วิกฤติ (*Krisensituationstheorien*) เห็นว่า พรรคการเมืองเกิดขึ้นจากการล่มสลายลงของระบอบการปกครองเดิมและเกิดรัฐใหม่หรือระบอบการปกครองใหม่ขึ้น หรือเกิดปัญหาความขัดแย้งตลอดจนความชอบธรรมในการปกครองตลอดจนความขัดแย้งในทางอุดมการณ์ ทำให้เกิดการแบ่งแยกชั่วคราวการเมือง ทฤษฎีนี้ใช้ปรากฏการณ์ทางการเมืองของหลายประเทศในภาคพื้นยุโรปสนับสนุนคำอธิบาย เช่น ปรากฏการณ์ในออสเตรีย (Österreich) หลังจากสิ้นสงครามโลกครั้งที่หนึ่งที่ออสเตรียถูกขัดขวางจากฝ่ายสัมพันธมิตรไม่ใหรรวมดินแดนเข้ากับเยอรมนี ก็เกิดกลุ่มการเมือง

⁷Klaus von Beyme, *Parteien in westlichen Demokratien*, (München und Zürich: Piper, 1984), 26-40.

ชาตินิยมที่เคลื่อนไหวสนับสนุนแนวความคิดแบบ “เยอรมันใหญ่ (Großdeutsch)” อยู่เป็นระยะเวลานานพอสมควร หรือในอิตาลี (ค.ศ. 1922) เยอรมนี (ค.ศ. 1933) สเปน (ค.ศ. 1936 - 1939) โปรตุเกส (ค.ศ. 1926) เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่เป็นจุดเปลี่ยนทางการเมืองในประเทศเหล่านี้ก็จะมีพรรคการเมืองใหม่เกิดขึ้น หลายครั้งที่พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงวิกฤตินี้เป็นพรรคการเมืองหัวรุนแรง

ทฤษฎีความเป็นสมัยใหม่ (Modernisierungstheorien) ทฤษฎีนี้เสนอว่า พรรคการเมืองเกิดขึ้นจากพื้นฐานในทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ยิ่งกว่าจะเกิดขึ้นจากปัจจัยทางการเมือง ทฤษฎีนี้มักจะใช้ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในหลายประเทศที่กำลังพัฒนาเป็นตัวอย่างสนับสนุน

นอกเหนือจากทฤษฎีแห่งการเกิดขึ้นของพรรคการเมืองที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีผู้เห็นว่าพรรคการเมืองย่อมเกิดขึ้นได้จากสาเหตุสำคัญ 3 ประการ⁸ คือ จากความสัมพันธ์ของหมู่ชนที่มีต่อบุคคลลักษณะของผู้นำ จากความปรารถนาที่จะให้วัตถุประสงค์อันใดอันหนึ่งหรือผลประโยชน์ร่วมกันอันใดอันหนึ่งสำเร็จลงอย่างแน่นอน และจากความผูกพันอยู่กับความคิดเห็นอันใดอันหนึ่ง

1.3 การกิจของพรรคการเมือง

โดยปกติทั่วไปแล้ว พรรคการเมืองแต่ละพรรคที่ตั้งขึ้นนั้น ย่อมมีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการก่อตั้งเจตจำนงทางการเมือง ดังนั้น ภารกิจที่สำคัญที่สุดของพรรคการเมืองก็คือ การเข้าร่วมในการเลือกตั้งหรือการแข่งขันกับพรรคการเมืองอื่นในการเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนราษฎร เพื่อว่าในที่สุดแล้วบรรดาผู้แทนของพรรคการเมืองเหล่านั้นก็จะเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ ของรัฐเพื่อที่จะนำนโยบายต่างๆ ไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมต่อไป นอกเหนือจากภารกิจในอันที่จะต้องเข้าร่วมการเลือกตั้งแล้ว พรรคการเมืองยังจะต้องคิดสรรและเตรียมบุคลากรทางการเมือง เพื่อที่จะมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาดำเนินงานทางการเมืองได้ต่อเนื่องกันไป ในการคิดสรรและเตรียมบุคลากรนั้น พรรคการเมืองจะต้องจัดให้มีการศึกษาอบรมให้บุคลากรในพรรคของตนมีความรู้

⁸ หยุด แสงอุทัย, พรรคการเมือง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2517), น. 89.

ความสามารถในด้านต่างๆ เพราะในที่สุดหากพรรคการเมืองชนะการเลือกตั้ง บุคลากรของพรรคการเมืองเหล่านี้ก็จะต้องไปดำเนินงานของรัฐในทางนิติบัญญัติและทางบริหาร นอกเหนือจากการเข้าร่วมการเลือกตั้งตลอดจนการคัดสรร การจัดเตรียมและการให้ความรู้ ให้การอบรมเพื่อพัฒนาบุคลากรแล้ว พรรคการเมืองยังมีการกิจที่สำคัญที่ไม่อาจขาดได้อีก ก็คือ การกิจในการจัดทำนโยบายของพรรคเพื่อนำเสนอต่อประชาชนให้ประชาชนได้เปรียบเทียบ เพื่อในที่สุดแล้วประชาชนจะได้ตัดสินใจว่าจะออกเสียงลงคะแนนให้เป็นคุณกับพรรคการเมืองใด การกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองนั้น พรรคการเมืองไม่อาจกำหนดนโยบายเพียงครั้งเดียวแล้วใช้ไปตลอดกาลได้ แต่พรรคการเมืองจะต้องติดตามและตรวจสอบปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับประชาชน และนำเสนอวิธีการแก้ปัญหาต่างๆ อย่างเป็นรูปธรรมด้วย

2. สถานะในทางรัฐธรรมนูญของพรรคการเมือง

สถานะของพรรคการเมืองในทางรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศมีลักษณะที่แตกต่างกัน ระบบกฎหมายเยอรมันถือว่าพรรคการเมืองอยู่ในฐานะที่เป็นองค์การที่สำคัญในการก่อตั้งเจตจำนงทางการเมืองของประชาชนและยอมรับให้พรรคการเมืองมีสถานะในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ (verfassungsrechtlicher Status) โดยก่อนหน้านี้ในรัฐธรรมนูญไวมาร์ (Weimarer Verfassung, offiziell; Verfassung des Deutschen Reichs) ซึ่งประกาศใช้เมื่อ ค.ศ. 1919 ไม่ปรากฏว่าระบบกฎหมายเยอรมันรับรองสถานะของพรรคการเมืองเอาไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ในปัจจุบันถือกันว่าพรรคการเมืองเป็นองค์ประกอบสำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตย เนื่องจากอำนาจสูงสุดของราษฎร ตลอดจนการแสดงออกซึ่งอำนาจสูงสุดดังกล่าวอันเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงทางการเมืองในการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามตินั้น จะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อรัฐนั้นมีพรรคการเมืองที่ดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ของประเทศเยอรมนีเคยวินิจฉัยไว้ว่า พรรคการเมืองนั้นเป็น “ปัจจัยแห่งชีวิตในทางรัฐธรรมนูญ” หรือเป็น “ส่วนประกอบที่หลอมรวมเป็นเอกภาพกับโครงสร้างของรัฐธรรมนูญ” และถือว่าพรรคการเมืองมีสถานะเป็นสถาบันในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญด้วย

อย่างไรก็ตาม การที่ระบบกฎหมายบางระบบถือว่าพรรคการเมืองมีสถานะทาง

กฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ได้หมายความว่าพรรคการเมืองมีฐานะเป็นองค์กรของรัฐ แต่ถือว่าพรรคการเมืองนั้นกำเนิดเกิดจากการรวมตัวกันของบุคคลโดยเสรี โดยที่การรวมตัวขึ้นเป็นพรรคการเมืองเป็นการรวมตัวโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเข้าไปมีบทบาทในองค์กรของรัฐ แม้กระนั้นก็ไม่ใช่ว่าพรรคการเมืองทุกพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นจะเข้าไปมีบทบาทในองค์กรของรัฐได้ทุกพรรคการเมือง เฉพาะแต่พรรคการเมืองที่ประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งเท่านั้นที่จะเข้าไปมีบทบาทดังกล่าวได้ ด้วยเหตุนี้ การเป็นพรรคการเมืองจึงยังไม่ได้หมายความว่ามีความชอบธรรมที่จะเข้าไปใช้อำนาจของรัฐได้ ความชอบธรรมดังกล่าวจะมีขึ้นได้ก็แต่โดยที่พรรคการเมืองนั้นผ่านการเลือกตั้งและมีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเท่านั้น

ในกรณีที่สมาชิกที่พรรคการเมืองส่งลงสมัครรับเลือกตั้งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน พรรคการเมืองย่อมมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐโดยการส่งบุคคลของพรรคการเมืองนั้นเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวซึ่งพรรคการเมืองส่งมานั้นจะมีอำนาจหน้าที่เพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับตำแหน่งที่ผู้นั้นได้รับ

3. สิทธิและหน้าที่ของพรรคการเมือง

ในรัฐเสรีประชาธิปไตยการก่อตั้งพรรคการเมืองย่อมเป็นไปโดยเสรี ในบางประเทศรัฐไม่อาจกำหนดเงื่อนไขในทางรูปแบบ เช่น การอนุญาตหรือการจดทะเบียน หรือกำหนดเงื่อนไขทางเนื้อหาในการที่หน่วยใดหน่วยหนึ่งจะเป็นพรรคการเมืองเกินไปกว่าที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้ สำหรับประเทศไทยนั้น การจัดตั้งพรรคการเมืองจะต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนพรรคการเมือง ซึ่งเมื่อพิจารณาจากสิทธิขั้นพื้นฐานของราษฎรในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองแล้ว การที่ระบบกฎหมายไทยบัญญัติหลักเกณฑ์การขออนุญาตจัดตั้งพรรคการเมืองไว้อาจจะมีปัญหากับความสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยได้ โดยเหตุที่การก่อตั้งพรรคการเมืองเป็นเสรีภาพของราษฎร เมื่อมีการตั้งพรรคการเมืองแล้วราษฎรที่มารวมกันเป็นพรรคการเมืองนั้นย่อมมีเสรีภาพในการจัดโครงสร้างองค์การภายในพรรคการเมือง มีเสรีภาพในการกำหนดนโยบายของพรรค

การเมือง มีเสรีภาพในการเข้าร่วมในการเลือกตั้งโดยส่งผู้สมัครของพรรคการเมืองลงแข่งขัน มีเสรีภาพในการจัดการทรัพย์สินของตน ตลอดจนมีเสรีภาพในการพิจารณา รับบุคคลหรือขับบุคคลออกจากพรรคการเมือง โดยราษฎรแต่ละคนย่อมมีสิทธิที่จะสมัคร เข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองหรือลาออกจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองได้⁹

3.1 สิทธิของพรรคการเมือง

3.1.1 สิทธิขั้นพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญของพรรคการเมือง

ถึงแม้ว่าพรรคการเมืองจะได้รับการกล่าวอ้างถึงในรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่พรรคการเมืองก็ไม่ใช่องค์กรของรัฐ ด้วยเหตุนี้ โดยหลักแล้วพรรคการเมืองซึ่งเกิดจากการรวมตัวของกลุ่มบุคคลจึงเป็นผู้ทรงสิทธิในทางรัฐธรรมนูญได้ ระบบกฎหมายไทย บัญญัติให้พรรคการเมืองมีสถานะเป็นนิติบุคคลจึงไม่มีปัญหาในแง่ของการเป็นผู้ทรงสิทธิ และหน้าที่ แต่แม้ในประเทศที่ไม่มีการบัญญัติให้พรรคการเมืองเป็นนิติบุคคลอย่างชัดเจน เช่นในประเทศเยอรมนี ก็มีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองบัญญัติให้พรรคการเมืองสามารถ ฟ้องคดีและถูกฟ้องคดีในนามของตนเองได้¹⁰

โดยปกติทั่วไปแล้ว พรรคการเมืองย่อมเป็นผู้ทรงสิทธิทางรัฐธรรมนูญเหมือนกับ บุคคลอื่นๆ เว้นแต่สิทธิที่โดยสภาพแล้วพรรคการเมืองไม่อาจเป็นผู้ทรงสิทธิได้ สิทธิทางรัฐธรรมนูญที่พรรคการเมือง มีอยู่โดยทั่วไปได้แก่ สิทธิในกระบวนการพิจารณาคดี สิทธิในการติดต่อสื่อสาร กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน สิทธิในเคหสถาน ตลอดจนสิทธิในความ เสมอภาค สิทธิทั้งหลายทั้งปวงเหล่านี้เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญให้ไว้แก่พรรคการเมืองเพื่อ ป้องกันตนเองจากอำนาจของรัฐ

3.1.2 สิทธิในความเสมอภาค

สิทธิในความเสมอภาคของพรรคการเมือง กล่าวคือ สิทธิที่เรียกร้องต่อรัฐให้ ปฏิบัติต่อพรรคการเมืองทุกพรรคการเมืองอย่างเท่าเทียมกันถือว่าเป็นสิทธิที่มีความสำคัญ อย่างมากในการปกครองในระบบประชาธิปไตย รัฐไม่อาจที่จะกระทำการอันเป็น การขัดขวางการแข่งขันกันทางการเมืองของพรรคการเมืองต่างๆ ได้โดยการที่เลือกปฏิบัติ ต่อพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งดีกว่าพรรคการเมืองอื่น การกระทำที่มีลักษณะ

⁹C. Gröpl, *Staatsrecht I*, (München: Beck, 2008), S. 91.

¹⁰§ 3 ParteiG.

เป็นการเลือกปฏิบัติต่อพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งอาจเกิดขึ้นได้ในลักษณะที่พรรคการเมืองที่สามารถก่อตั้งกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นฝ่ายข้างมากได้ จะพยายามออกกฎหมายในทางที่เป็นคุณกับพรรคการเมืองของตน ซึ่งหากเกิดสภาพการณ์ดังกล่าวขึ้น ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีหน้าที่ต้องปกป้องคุณค่าพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญในเรื่องของ สิทธิในความเสมอภาคไว้

สิทธิในความเสมอภาคในบริบทของพรรคการเมืองนั้นโดยสารัตถะแล้วจะมุ่งไปที่สิทธิในโอกาสที่เท่าเทียมกัน หรือความเสมอภาคในโอกาส (Recht auf Chancengleichheit) หมายความว่า การปฏิบัติต่อพรรคการเมืองให้แตกต่างกันโดยหลักแล้ว ย่อมไม่อาจกระทำได้ เว้นแต่จะมีเหตุอันสำคัญยิ่งที่สร้างความชอบธรรมให้กับรัฐในการปฏิบัติต่อพรรคการเมืองหนึ่งให้แตกต่างไปจากพรรคการเมืองอื่น สิทธิในโอกาสที่เท่าเทียมกันนี้ มีความสำคัญอย่างยิ่งในกฎหมายเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม สิทธิในโอกาสที่เท่าเทียมกันก็ไม่ได้จำกัดตนอยู่ที่กฎหมายเลือกตั้งเท่านั้น แต่ยังใช้บังคับในทุกกรณีที่เกิดความสัมพันธ์ขึ้นระหว่างพรรคการเมืองต่างๆ¹¹

อย่างไรก็ตาม การบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิในโอกาสที่เท่าเทียมกันไม่ได้หมายความว่าไปถึงขนาดว่ารัฐจะต้องแบ่งปันประโยชน์ให้กับพรรคการเมืองทุกพรรคการเมืองเท่ากัน เพราะพรรคการเมืองแต่ละพรรคมีขนาดไม่เท่ากัน นอกจากนี้สถานะในทางการเมืองของพรรคการเมืองแต่ละพรรคการเมืองอาจแตกต่างกันได้ เช่น พรรคการเมืองที่มีผู้แทนในสภาผู้แทนราษฎรและเป็นพรรคการเมืองใหญ่ หรือเป็นพรรคการเมืองที่มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาล กับพรรคการเมืองที่เป็นพรรคการเมืองเล็กๆ ไม่มีผู้แทนในสภาผู้แทนราษฎรเลยแม้แต่คนเดียว ในกรณีเช่นนี้การแบ่งปันประโยชน์ให้แก่พรรคการเมืองตามสิทธิในโอกาสที่เท่าเทียมกัน เช่น สิทธิในโอกาสที่จะได้รับเวลาในการโฆษณาหาเสียงทางโทรทัศน์ จึงต้องเป็นไปตามสัดส่วนที่ถูกต้องเป็นธรรม สิทธิในโอกาสที่เท่าเทียมกันจึงหมายถึง การได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันตามสัดส่วนที่สมควร

3.1.3 สิทธิที่จะได้รับเงินอุดหนุน

โดยเหตุที่พรรคการเมืองมีรายจ่ายในการดำเนินงาน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่พรรค

¹¹Maurer, *Staatsrecht*, (München: Beck, 2007), S. 342.

การเมืองจะต้องมีเงินอุดหนุน หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการคำนวณการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองโดยทั่วไป มักจะเชื่อมโยงกับการสนับสนุนพรรคการเมืองนั้นๆ โดยประชาชน โดยจะคำนวณจากคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองนั้นได้รับจากการเลือกตั้ง นอกจากนี้ รัฐอาจจ่ายเงินสมทบการอุดหนุนพรรคการเมืองโดยคำนวณจากเงินบริจาคที่พรรคการเมืองได้รับด้วยก็ได้

3.2 หน้าทีของพรรคการเมือง

3.2.1 หน้าทีในการจัดระเบียบภายในพรรคการเมืองให้เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย

พรรคการเมืองมีหน้าที่จะต้องจัดระเบียบภายในพรรคการเมืองให้เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย คือ ต้องให้ความสำคัญกับสมาชิกพรรคการเมือง โดยพรรคการเมืองจะต้องวางระเบียบภายในให้สมาชิกพรรคการเมืองมีความเสมอภาคกันในการออกเสียงลงคะแนนเพื่อตัดสินใจในเรื่องที่กำหนดให้อำนาจการตัดสินใจเป็นของสมาชิกพรรคการเมือง จะต้องมีการจัดแบ่งสาขาของพรรคโดยไม่รวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจทุกเรื่องเอาไว้ที่ส่วนกลาง หมายความว่า ในการดำเนินงานของสาขาของพรรคการเมือง สาขาของพรรคการเมืองอาจวางระเบียบของสาขาพรรคได้ เพื่อให้ดำเนินงานได้อย่างคล่องตัวและเป็นอิสระ นอกจากนี้ พรรคการเมืองจะต้องกำหนดระเบียบให้ผู้เข้าดำรงตำแหน่งต่างๆ ในพรรคการเมืองจะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมตัวแทนสมาชิกพรรคการเมือง ทั้งนี้ โดยมติหรือการตัดสินใจที่สำคัญนั้น จะต้องกำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับว่าจะต้องเป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่สมาชิกพรรคการเมืองด้วย เป็นต้น ในระบบกฎหมายเยอรมัน หากปรากฏว่าระเบียบข้อบังคับของพรรคการเมืองไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ระเบียบข้อบังคับนั้นย่อมตกเป็นโมฆะและส่งผลให้การดำเนินการตามระเบียบข้อบังคับตลอดจนการมีมติตามระเบียบข้อบังคับนั้นตกเป็นโมฆะตามไปด้วย

3.2.2 หน้าที่เปิดเผยแหล่งที่มาของรายได้ของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองในระบอบเสรีประชาธิปไตย มีหน้าที่เปิดเผยต่อสาธารณชนว่าตนมีรายได้จากแหล่งใด ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้ทราบว่าพรรคการเมืองพรรคนั้นได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดในสังคมบ้าง

4. ข้อบังคับและระเบียบภายในพรรคการเมือง

ข้อบังคับและระเบียบภายในพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยนั้น หมายความว่าเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองอาจถูกจำกัดลงได้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว การกำหนดให้ข้อบังคับและระเบียบภายในพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยมาจากเหตุผลที่ว่า พรรคการเมืองย่อมมีภารกิจในทางรัฐธรรมนูญและอาจจะเข้ามามีส่วนในการใช้อำนาจอธิปไตย ดังนั้น จำเป็นที่จะต้องทำให้พรรคการเมืองมีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยเพื่อสร้างฐานความชอบธรรมให้กับอำนาจอธิปไตย การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองจึงต้องเป็นไปตามหลักเสียงข้างมากตลอดจนต้องเป็นไปตามหลักการสำคัญๆ ที่ใช้สำหรับการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง ซึ่งหมายความว่า ในการกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองจะต้องอาศัยเสียงข้างมากของสมาชิกของพรรคการเมือง ในการเลือกตั้งผู้บริหารพรรคการเมืองจะต้องคำนึงถึงหลักการออกเสียงที่เป็นไปตามหลักการสำคัญของการเลือกตั้ง เช่น หลักการเลือกตั้งโดยลับ หลักการเลือกตั้งโดยเสรี หลักการเลือกตั้งโดยตรง หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาค เป็นต้น

บทที่ 2

ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

1. ข้อพิจารณาทั่วไป

โดยเหตุที่พรรคการเมืองประกอบไปด้วยบรรดาสมาชิกของพรรคการเมือง ระบบกฎหมายจึงต้องกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกของพรรคการเมืองไว้ เช่น การรับบุคคลเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง หรือ การขับบุคคลออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง และจะต้องกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคการเมืองด้วย นอกจากนี้ โดยเหตุที่พรรคการเมืองซึ่งส่งบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกพรรคการเมืองของตนอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น จึงเป็นประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณา ในที่นี้จะได้พิจารณาตัวอย่างจากระบบกฎหมายต่างประเทศสองระบบกฎหมาย คือ ระบบกฎหมายเยอรมันและระบบกฎหมายอังกฤษ หลังจากนั้นจะได้วิเคราะห์ความสัมพันธ์ดังกล่าวในระบบกฎหมายไทย

2. ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบกฎหมายเยอรมัน

2.1 ลักษณะของนิติสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคการเมือง

ในระบบกฎหมายเยอรมัน นิติสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคการเมืองได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยพรรคการเมือง (Gesetz über die politische

Parteien) โดยรัฐบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้รับการประกาศใช้เมื่อวันที่ 31 มกราคม ค.ศ. 1994 ในมาตรา 6 ของรัฐบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้พรรคการเมืองแต่ละพรรคการเมืองจะต้องจัดทำข้อบังคับของพรรคการเมืองและนโยบายของพรรคการเมืองเป็นลายลักษณ์อักษร

ข้อบังคับของพรรคการเมืองอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับชื่อและชื่อย่อของพรรคการเมือง การเข้าเป็นสมาชิกและการพ้นจากสมาชิกพรรคการเมือง สิทธิและหน้าที่ของสมาชิกพรรคการเมือง มาตรการในการรักษาระเบียบสมาชิกพรรคการเมือง โครงสร้างทั่วไปของพรรคการเมือง องค์ประกอบและอำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองตลอดจนองค์กรอื่นๆ ของพรรคการเมือง ความสามารถในการลงมติของสมาชิกและที่ประชุมพรรคการเมือง การจัดทำมติสาขาของพรรคการเมือง รูปแบบและเนื้อหาของการจัดการการเงินของพรรคการเมือง เป็นต้น

การที่พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งจะรับบุคคลใดเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น ย่อมเป็นไปตามความประสงค์ของพรรคการเมืองนั่นเอง โดยทั่วไปแล้วสิทธิและหน้าที่ของสมาชิกพรรคการเมืองย่อมเป็นไปตามรัฐบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง บทบัญญัติว่าด้วยสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่ง ตลอดจนข้อบังคับของพรรคการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกพรรคการเมืองและพรรคการเมืองถือเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายแพ่ง ถึงแม้ว่าพรรคการเมืองนั้นจะเป็นองค์กรที่ได้รับการกล่าวอ้างไว้ในรัฐธรรมนูญก็ตาม ดังนั้น หากมีข้อพิพาทระหว่างพรรคการเมืองและสมาชิกของพรรคการเมืองเกิดขึ้น ข้อพิพาทดังกล่าวย่อมถือเป็นข้อพิพาทตามกฎหมายเอกชนซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม

ถึงแม้ว่ารัฐบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมืองของเยอรมันจะไม่ได้กำหนดบังคับให้สมาชิกพรรคการเมืองต้องมีสัญชาติเยอรมันก็ตาม แต่พรรคการเมืองอาจกำหนดไว้ในข้อบังคับให้สมาชิกของพรรคการเมืองต้องมีสัญชาติเยอรมันได้ โดยที่ไม่ถือว่าเป็นข้อกำหนดดังกล่าวขัดต่อข้อห้ามตามกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนแต่อย่างใด เนื่องจากพรรคการเมืองจะต้องเข้าร่วมในการเลือกตั้งและการมีสัญชาติเยอรมันถือเป็นคุณสมบัติสำคัญสำหรับการมีสิทธิเลือกตั้ง

สมาชิกของพรรคการเมืองแต่ละคนย่อมมีสิทธิที่จะเข้าร่วมการประชุมสมาชิกพรรคการเมือง ตลอดจนมีสิทธิเข้าร่วมประชุมในการประชุมต่างๆ ขององค์กรภายใน

พรรคการเมือง ทั้งนี้ สมาชิกพรรคการเมืองแต่ละคนย่อมมีคะแนนเสียงเท่ากัน ในการออกเสียงลงคะแนน อย่างไรก็ตาม พรรคการเมืองอาจกำหนดให้สิทธิในการออกเสียงลงคะแนนขึ้นอยู่กับหน้าที่ในการชำระค่าสมาชิกพรรคการเมืองได้ ซึ่งหมายความว่า ผู้ที่ไม่ได้ชำระค่าสมาชิกพรรคการเมืองอาจไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

2.2 การได้มาและการสิ้นสุดความเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

ตามรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยพรรคการเมือง มาตรา 10 วรรคหนึ่ง ประโยคที่หนึ่ง พรรคการเมืองสามารถตัดสินใจในการรับบุคคลเข้าเป็นสมาชิกพรรคได้โดยเสรี ในการปฏิเสธไม่รับบุคคลใดเข้าเป็นสมาชิกนั้น พรรคการเมืองไม่จำเป็นต้องให้เหตุผล กระบวนการในการรับบุคคลเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองต้องบัญญัติไว้ในข้อบังคับของพรรคการเมือง โดยข้อบังคับดังกล่าวจะต้องกำหนดด้วยว่าองค์กรใดหรือตำแหน่งใดในพรรคการเมืองเป็นองค์กรหรือตำแหน่งที่รับผิดชอบในการรับบุคคลเข้าเป็นสมาชิกของพรรค การตัดสินใจรับบุคคลเข้าเป็นสมาชิกพรรคถือว่าเป็นนิติกรรมทางแพ่ง ซึ่งจะต้องนำเอาบทบัญญัติว่าด้วยการแสดงเจตนาตามประมวลกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ การรับบุคคลเข้าเป็นสมาชิกย่อมเกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์เมื่อมีการแสดงเจตนาที่ถูกต้องตรงกันระหว่างผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองกับพรรคการเมือง เจื่อนไขเบื้องต้นในการสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง คือ ผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคจะต้องมีความสามารถในการใช้สิทธิหรือมิฉะนั้นจะต้องได้รับความยินยอมโดยผู้แทนโดยชอบธรรม นอกจากนี้ พรรคการเมืองอาจกำหนดอายุของผู้ที่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้

สมาชิกพรรคการเมืองทรงไว้ซึ่งสิทธิในการลาออกจากพรรคการเมืองได้ตลอดเวลา โดยเหตุที่ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกพรรคการเมืองกับพรรคการเมืองเป็นความสัมพันธ์ทางแพ่ง สมาชิกพรรคการเมืองที่ประสงค์จะลาออกจากพรรคการเมืองอาจกำหนดเงื่อนไขเวลาในการลาออกของตนเองได้ การลาออกจากสมาชิกพรรคการเมืองย่อมส่งผลให้สิทธิและหน้าที่ในฐานะสมาชิกพรรคการเมืองยุติลง อย่างไรก็ตาม หลังการลาออกอดีตสมาชิกพรรคการเมืองผู้นั้นอาจมีหน้าที่บางประการที่ต้องปฏิบัติต่อไป เช่น การส่งเอกสารคืนพรรคการเมือง หรือการแจ้งข้อมูลบางประการให้พรรคการเมืองทราบ เป็นต้น

พรรคการเมืองย่อมมีอำนาจกำหนดมาตรการว่าด้วยการรักษาวินัยของพรรคการเมืองได้ ในกรณีที่สมาชิกพรรคการเมืองกระทำการฝ่าฝืนข้อบังคับพรรคการเมือง พรรคการเมืองอาจกำหนดโทษแก่สมาชิกผู้นั้นได้ โทษที่กำหนดอาจเป็นการเตือน การดำหนิ การกำหนดโทษปรับเป็นเงิน การให้พ้นจากตำแหน่งในพรรคการเมือง การกำหนดห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง การตัดสิทธิบางประการ ในฐานะสมาชิกพรรคการเมือง ตลอดจนมาตรการที่รุนแรงที่สุด คือ การขับออกจากพรรคการเมือง โทษต่างๆ ที่กล่าวมานี้จะต้องมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในข้อบังคับของพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม พรรคการเมืองไม่สามารถกำหนดให้สมาชิกของพรรคการเมืองพ้นจากตำแหน่งของรัฐได้ เช่น ให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือตำแหน่งรัฐมนตรี อย่างมากที่สุดพรรคได้แต่ร้องขอให้สมาชิกของพรรคการเมืองที่ดำรงตำแหน่งของรัฐลาออกจากตำแหน่งดังกล่าว การร้องขอของพรรคดังกล่าวนี้ไม่มีผลในทางกฎหมาย คงถือเป็นการแสดงเจตนาในทางการเมืองเท่านั้น และโดยเหตุที่การร้องขอดังกล่าวไม่มีผลในทางกฎหมายนี้เอง กรณีจึงถือไม่ได้ว่าการกระทำของพรรคการเมืองในลักษณะดังกล่าวนี้ ขัดต่อหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (freies Mandat; freedom of mandate)

ในการดำเนินการเพื่อลงโทษทางวินัยแก่สมาชิกพรรคการเมืองนั้น พรรคการเมืองจะต้องกำหนดเหตุแห่งการกระทำผิดวินัยพรรคการเมืองไว้ในข้อบังคับของพรรคการเมืองด้วย ในกรณีที่ลงโทษสมาชิกพรรคการเมืองโดยให้พ้นจากตำแหน่งในพรรคการเมือง หรือห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง พรรคการเมืองจะต้องให้เหตุผลในการลงโทษเป็นลายลักษณ์อักษรด้วย สำหรับการลงโทษทางวินัยแก่สมาชิกพรรคการเมืองอันเป็นโทษที่เบากว่าโทษที่ได้กล่าวมาข้างต้น พรรคการเมืองไม่ต้องให้เหตุผลในการลงโทษเป็นลายลักษณ์อักษร

ในกรณีที่พรรคการเมืองจะลงโทษสมาชิกพรรคการเมืองของตนโดยการขับออกจากพรรค จะต้องปรากฏว่าสมาชิกของพรรคการเมืองได้กระทำการฝ่าฝืนข้อบังคับของพรรคการเมืองโดยเจตนาหรือกระทำการขัดต่อหลักการพื้นฐานหรือระเบียบของพรรคการเมืองอย่างรุนแรงและก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมากแก่พรรคการเมือง การที่สมาชิกของพรรคการเมืองประพฤติดนในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่พรรคการเมืองแต่ความเสียหายนั้นไม่รุนแรง ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้พรรค

การเมืองขับไล่สมาชิกผู้นั้นออกจากพรรคการเมืองได้ สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่พรรคการเมืองในลักษณะที่เป็นความเสียหายทางวัตถุ โดยทั่วไปแล้ว ไม่ถือว่าเป็นความเสียหายอันจะเป็นเหตุให้ขับสมาชิกออกจากพรรค ความเสียหายที่เป็นเหตุให้ขับสมาชิกออกจากพรรคนั้น จะต้องเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นกับความน่าเชื่อถือหรือภาพลักษณ์ของพรรคการเมืองในสายตาของประชาชน ทั้งนี้ เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นสถาบันที่จะประสบความสำเร็จได้ก็แต่โดยการเข้าร่วมในการเลือกตั้งและจำเป็นที่จะต้องได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินของพรรคการเมืองก็อาจเป็นความเสียหายอันเป็นเหตุให้พรรคการเมืองมีสิทธิขับสมาชิกออกจากพรรคได้

การที่สมาชิกของพรรคการเมืองที่พรรคส่งลงสมัครรับเลือกตั้งได้พยายามกระทำการอันขัดต่อข้อตกลงภายในพรรคเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้ง โดยหาเสียงเลือกตั้งในลักษณะที่ทำให้ตนเองได้ประโยชน์แต่ส่งผลร้ายต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งคนอื่นของพรรคการเมืองเดียวกัน ย่อมถือได้ว่า สมาชิกพรรคการเมืองคนดังกล่าวกระทำการขัดต่อวินัยพรรคการเมืองอย่างรุนแรงแล้ว¹ นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้ซึ่งพรรคการเมืองส่งลงสมัครรับเลือกตั้งดำเนินการหาเสียงเลือกตั้งโดยกล่าวร้ายสมาชิกพรรคการเมืองผู้อื่นของพรรคการเมืองเดียวกัน ก็ถือว่าสมาชิกพรรคการเมืองผู้ซึ่งพรรคการเมืองส่งลงสมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นกระทำการฝ่าฝืนวินัยพรรคการเมืองเช่นกัน โดยหากการกระทำเช่นนั้นส่งผลเสียหายอย่างรุนแรงต่อภาพลักษณ์ของพรรคการเมืองแล้ว พรรคการเมืองย่อมขับสมาชิกผู้นั้นออกจากพรรคการเมืองได้เช่นกัน²

กรณีที่จะเป็นปัญหาที่สุดในการขับสมาชิกออกจากพรรคการเมืองก็คือ กรณีที่สมาชิกพรรคการเมืองกระทำการขัดต่อ “หลักการพื้นฐาน” ของพรรคการเมือง โดยทั่วไปแล้วหลักการพื้นฐานของพรรคการเมือง หมายถึง จุดยืนในทางนโยบายขั้นพื้นฐานของพรรค การที่สมาชิกของพรรคการเมืองไม่เห็นด้วยกับนโยบายขั้นพื้นฐานหรือปฏิธานนโยบายขั้นพื้นฐานของพรรค ย่อมถือได้ว่าสมาชิกผู้นั้นกระทำการฝ่าฝืนวินัยของพรรคการเมืองแล้ว อย่างไรก็ตาม การที่สมาชิกของพรรคการเมืองมีความเห็นที่แตกต่างกัน

¹BHG, NJW 1994, S. 2610.

²H.P. Bull, ZRP 1971, S.196.

ในรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายของพรรคยังถือไม่ได้ว่าสมาชิกผู้นั้นฝ่าฝืนวินัยของพรรคการเมือง

การขับสมาชิกออกจากพรรคการเมืองต้องกระทำโดยอนุญาโตตุลาการ ตามรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ ทั้งนี้จะต้องกำหนดให้ผู้ที่ถูกขับออกจากพรรคการเมืองมีสิทธิอุทธรณ์ต่ออนุญาโตตุลาการพรรคการเมืองในระดับชั้นที่สูงกว่าได้ คำวินิจฉัยของอนุญาโตตุลาการพรรคการเมืองจะต้องมีการให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษร ในกรณีฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วนคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือคณะกรรมการบริหารสาขาพรรคการเมืองอาจมีคำสั่งให้สมาชิกพรรคการเมืองหยุดการใช้สิทธิในฐานะที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของอนุญาโตตุลาการ ในกรณีที่อนุญาโตตุลาการวินิจฉัยให้ขับสมาชิกพรรคการเมืองออกจากพรรค สมาชิกคนดังกล่าวอาจฟ้องร้องคดีต่อศาลยุติธรรมได้ อย่างไรก็ตาม ศาลยุติธรรมอาจตรวจสอบคำวินิจฉัยของอนุญาโตตุลาการได้อย่างจำกัด กล่าวคือ ตรวจสอบได้เฉพาะในประเด็นที่ว่าข้อเท็จจริงที่พรรคการเมืองกล่าวอ้างนั้นมีอยู่จริงหรือไม่ ส่วนปัญหาที่ว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวจะปรับเข้ากับข้อบังคับของพรรคการเมืองตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างไรนั้น โดยหลักแล้วเป็นอำนาจของอนุญาโตตุลาการ ในกรณีหลังนี้ ศาลยุติธรรมจะตรวจสอบแต่เพียงว่าการใช้ดุลพินิจของอนุญาโตตุลาการนั้นเป็นไปโดยอำเภอใจหรือผิดพลาดอย่างชัดแจ้งหรือไม่เท่านั้น

2.3 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับการสังกัดพรรคการเมือง

ในระบบกฎหมายเยอรมัน ผู้ที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีลักษณะครบถ้วนตามเงื่อนไขทางปฏิฐานในการทรงสิทธิที่จะได้รับเลือกตั้ง (positive Wahlbarkeitsvoraussetzungen) และมีคุณสมบัติครบถ้วนตามเงื่อนไขทางปฏิเสธในการทรงสิทธิที่จะได้รับเลือกตั้ง (negative Wahlbarkeitsvoraussetzungen) ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง (Wahlgesetz) มาตรา 15 ประกอบกับมาตรา 13 และบุคคลใดก็ตามที่ลงสมัครรับเลือกตั้งทั้งๆ ที่ขาดคุณสมบัติบุคคลดังกล่าวย่อมได้รับโทษอาญาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 107 อักษร b วรรคหนึ่ง ข้อ 4 ประมวลกฎหมายอาญา ทั้งนี้ โดยทั่วไปแล้วบุคคลดังกล่าวจะถูกปฏิเสธไม่ให้

ลงสมัครรับเลือกตั้งตั้งแต่ขั้นของการรับสมัครเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่บุคคลที่ขาดคุณสมบัติในอันที่จะได้รับเลือกตั้งผ่านการรับสมัครเลือกตั้งและได้รับเลือกตั้ง การเลือกตั้งดังกล่าวย่อมเป็นโมฆะตามมาตรา 46 วรรคหนึ่ง ประโยคที่หนึ่ง ข้อ 1 และ มาตรา 47 วรรคหนึ่ง ข้อ 1 แห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง

ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง รัฐบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้ง บุคคลย่อมมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หากว่าบุคคลนั้นมีอายุครบสิบแปดปีบริบูรณ์ ในวันเลือกตั้งและมีฐานะเป็นชาวเยอรมันตามความหมายของมาตรา 116 วรรคหนึ่ง แห่งกฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz) อย่างน้อยเป็นระยะเวลาหนึ่งปีนับจนถึงวันเลือกตั้ง

ตามมาตรา 15 วรรคสอง รัฐบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้ง บุคคลที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ ย่อมไม่อาจสมัครรับเลือกตั้งได้

(1) บุคคลที่ถูกกระจับ (เพิกถอน) สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 13 แห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งของสหพันธ์ การกระจับสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวจะต้องกระทำโดยคำพิพากษาของศาล เหตุที่ศาลอาจจะจับสิทธิเลือกตั้งของบุคคลได้มีหลายกรณี เช่น บุคคลนั้น ถูกลงโทษตามคำพิพากษาของศาลว่ากระทำความผิดฐานเป็นกบฏทรยศต่อสหพันธ์ หรือกระทำการอันเป็นอันตรายต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ถูกลงโทษตามคำพิพากษาของศาลว่ากระทำการโดยเจตนาทรยศต่อมลรัฐ หรือกระทำการอันเป็นอันตรายต่อความมั่นคงปลอดภัยแห่งดินแดน ถูกลงโทษตามคำพิพากษาของศาลว่ากระทำความผิดฐานทำร้ายประมุขของรัฐต่างประเทศ สมาชิกในคณะรัฐมนตรีของรัฐต่างประเทศ หรือผู้แทนของรัฐต่างประเทศ ถูกลงโทษตามคำพิพากษาของศาลเพราะกระทำความผิดฐานขัดขวางการเลือกตั้ง โงกการเลือกตั้ง ข่มขู่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือติดสินบนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ถูกลงโทษตามคำพิพากษาของศาลเนื่องจากกระทำความผิดฐานให้สินบนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถูกลงโทษตามคำพิพากษาของศาลว่ากระทำความผิดฐานจารกรรม ข้อมูลที่เป็นอันตรายต่อความมั่นคงหรือทำให้อาวุธสงคราม วัตถุหรือสิ่งอื่นใดที่ใช้สำหรับการป้องกันตนในยามสงครามใช้ประโยชน์ไม่ได้ หรือทำลาย หรือทำให้สิ่งต่างๆ ที่กล่าวมานั้นเสียหาย

ในกรณีที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมด ศาลย่อมมีดุลพินิจว่า นอกจากโทษในทางอาญาแล้ว จะระงับสิทธิเลือกตั้งไปพร้อมกันด้วยหรือไม่ การถูกระงับสิทธิเลือกตั้งย่อมมีผลต่อเมื่อ คำพิพากษาของศาลถึงที่สุด

นอกจากนี้ผู้ที่ไม้อาจใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ก็คือ บุคคลที่บรรลุนิติภาวะแต่มีอาการป่วยทางจิตหรือคนที่ศาลสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถและตกอยู่ภายใต้การดูแลของผู้อุปการคานอกจากนี้ ผู้ที่ศาลสั่งให้เข้ารับการบำบัดในสถานบำบัดผู้ป่วยทางจิตก็ไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้เช่นกัน

(2) บุคคลที่ถูกระงับสิทธิในการเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐ

สำหรับปัญหาที่ว่าผู้ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องสังกัดพรรคการเมืองหรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับว่า การสมัครรับเลือกตั้งเป็นการสมัครรับเลือกตั้งในลักษณะใด ในกรณีที่บุคคลต้องการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของเขตเลือกตั้ง บุคคลนั้นอาจจะสังกัดพรรคการเมืองหรือไม่ก็ได้ ส่วนในกรณีที่บุคคลนั้นจะสมัครรับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อ บุคคลนั้นจะต้องสังกัดพรรคการเมือง เพราะโดยเหตุผลของเรื่อง มีแต่พรรคการเมืองเท่านั้นที่จะส่งบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อได้ เราอาจกล่าวได้ว่า โดยภาพรวมระบบกฎหมายเยอรมันไม่ได้บังคับให้บุคคลต้องสังกัดพรรคการเมือง กล่าวอีกนัยหนึ่ง การสังกัดพรรคการเมืองไม่ใช่คุณสมบัติของการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

2.4 ผลในทางกฎหมายของข้อบังคับหรือมติของพรรคการเมืองที่ขัดกับหลักประชาธิปไตย

ระบบกฎหมายเยอรมันไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า หากข้อบังคับหรือมติของพรรคการเมืองไม่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย ผลในทางกฎหมายของข้อบังคับหรือมติของพรรคการเมืองดังกล่าวนั้นจะเป็นอย่างไร อย่างไรก็ตาม โดยที่ระบบกฎหมายเยอรมันถือว่าพรรคการเมืองมีฐานะเป็นสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่ง ดังนั้น หากปรากฏว่าข้อบังคับของพรรคการเมืองไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยย่อมถือว่าข้อบังคับของพรรคการเมืองนั้นขัดต่อกฎหมาย และด้วยเหตุดังกล่าวจึงตกเป็นโมฆะ บรรดามติที่ออกมาตามข้อบังคับดังกล่าวจึงตกเป็นโมฆะเช่นกัน

3. ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบกฎหมายอังกฤษ

“พรรคการเมือง (political parties)” ในระบบกฎหมายอังกฤษเป็นสถาบันหลักในการขับเคลื่อนกลไกการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา (parliamentary system) โดยทำหน้าที่ในการสนับสนุนผลักดันให้เกิดการก่อตั้งเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน และคัดเลือกตัวบุคคลที่เหมาะสมมาทำงานการเมืองในตำแหน่งต่างๆ ทั้งในส่วนของฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลเช่นเดียวกับพรรคการเมืองในระบบกฎหมายอื่นๆ นอกจากนี้ การที่ระบบกฎหมายอังกฤษมีธรรมเนียมปฏิบัติในทางรัฐธรรมนูญ (constitutional convention) ซึ่งกำหนดให้ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปนั้น กษัตริย์อังกฤษจะทรงหาบทามให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่มีสมาชิกพรรคได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาสามัญ (member of parliament; MP) มากที่สุดทำการรวบรวมเสียงสนับสนุนในสภาสามัญ (House of Commons)³ เพื่อจัดตั้งรัฐบาล และในกรณีที่หัวหน้าพรรคการเมืองนั้นสามารถรวบรวมเสียงสนับสนุนได้สำเร็จ กษัตริย์อังกฤษจะต้องแต่งตั้งให้หัวหน้าพรรคการเมืองนั้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (Prime Minister)⁴ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากธรรมเนียมปฏิบัติในทางรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว ย่อมอนุมานได้ว่า รัฐธรรมนูญของอังกฤษได้ยอมรับการดำรงอยู่ (existence) ของพรรคการเมืองในระบบกฎหมาย แม้ว่าอังกฤษจะเป็นประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนูญในรูปแบบที่ถูกประมวลขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรในเอกสารทางกฎหมายเดียวที่มีวิธีการจัดทำเป็นพิเศษต่างจากกฎหมายธรรมดา (codified Constitution)⁶ ก็ตาม และในการเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญซึ่งเทียบได้กับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบกฎหมายอื่นๆ พรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “องค์การของพรรคการเมืองต่างๆ ในเขตเลือกตั้งแต่ละเขต (constituency parties)” ซึ่งมีสถานะใกล้เคียงกับสาขาของพรรคการเมืองในระบบกฎหมายอื่นๆ จะมีบทบาทสำคัญในการคัดเลือกตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรค (party candidate) ของ

³ สภาสามัญ (The House of Commons) มีสถานะเป็นสภาล่าง (lower House) ของรัฐสภา (The House of Parliament) อังกฤษ ซึ่งมีสถานะเทียบได้กับสภาผู้แทนราษฎร (The House of Representatives) ในระบบกฎหมายไทย โดยสมาชิกสภาสามัญ (Commons หรือ MPs) ซึ่งเป็นองค์ประกอบของสภานั้น มีสถานะเทียบได้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบกฎหมายไทยด้วย.

แต่ละเขตเลือกตั้ง⁷ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วประชาชนชาวอังกฤษจะนิยมเลือกผู้สมัครที่สังกัดพรรคการเมืองมากกว่าผู้สมัครอิสระและในการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละครั้งโอกาสที่ผู้สมัครอิสระจะได้รับการเลือกตั้งนั้นมีน้อยมาก⁸

สำหรับคำนิยามของพรรคการเมืองที่ได้รับการยอมรับมากที่สุดในระบบกฎหมายอังกฤษนั้นมาจากคำอธิบายของ “เอ็ดมันด์ เบิร์ก (Edmund Burke: A. D. 1729-1797)”⁹ ซึ่งเป็นทั้งนักปรัชญาและนักการเมือง คนสำคัญของอังกฤษในศตวรรษที่ 18 โดยเบิร์กได้อธิบายว่า “พรรคการเมือง หมายถึง องค์การที่เกิดจากการรวมตัวกันของบุคคลโดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการใดๆ เพื่อผลประโยชน์ของชาติ (national interest) ในเรื่องต่างๆ (particular principles) ที่พวกเขาเห็นพ้องต้องกัน”¹⁰

โดยทั่วไปแล้ว โครงสร้างองค์การของพรรคการเมืองในระบบกฎหมายอังกฤษสามารถแบ่งออกได้เป็นสามส่วน คือ องค์การของพรรคในเขตเลือกตั้ง (constituency parties) ซึ่งมีสถานที่ตั้งกระจายอยู่ตามเขตเลือกตั้งต่างๆ ส่วนต่อมาคือ องค์การของพรรคในระดับประเทศ ซึ่งประกอบไปด้วยหัวหน้าพรรคและคณะกรรมการบริหารพรรค โดยมีสำนักงานกลางของพรรค (central office) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการ และ

⁴The British Monarchy, “Queen and Prime Minister,” <<http://www.royal.gov.uk/MonarchUK/QueenandGovernment/QueenandPrimeMinister.aspx>>, 27/02/2011.

⁵R. Blackburn, *The Electoral System in Britain*, (London: Macmillan Press LTD, 1995), p. 4.

นอกจากนี้ Lord Hailsham ได้เคยกล่าวไว้ว่า “แม้พรรคการเมืองจะมีได้เป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ แต่ไม่มีองค์ประกอบใดของรัฐธรรมนูญที่สามารถละเลยที่จะรับรู้ถึงการดำรงอยู่ของพรรคการเมืองได้ (Political Parties are no part of our constitution, but no part of our constitution can ignore their existence.) The Dilemma of Democracy (1978), p. 37 อ้างใน *Ibid*.

⁶A. L. Sœur, “Fundamental Principles,” In *English Public Law*, 2nd Edition, D. Feldman, eds (New York: Oxford University Press Inc., 2009), p. 3.

⁷R. Blackburn, *supra* note 5, p. 4.

⁸A. W. Bradley and K. D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 14th Edition (Malaysia: Pearson Education Limited, 2007), pp. 161-162.

⁹เอ็ดมันด์ เบิร์ก เป็นทั้งนักปรัชญาคนสำคัญของอังกฤษ และเป็นอดีตสมาชิกรัฐสภาสมัยหลายสมัยในสังกัดกลุ่มการเมืองฝ่ายวิคส์ (Whigs) ทั้งนี้ เบิร์กเป็นนักการเมืองอังกฤษฝ่ายที่มีความคิดเห็นต่อต้านการปฏิวัติในฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 รายละเอียดโปรดดู “Edmund Burke,” <http://en.wikipedia.org/wiki/Edmund_Burke>, 27/01/2011.

¹⁰K. R. Mackenzie, *The English Parliament*, 4th Edition (Middlesex: Penguin Books Ltd, 1962), pp. 110-111.

ในส่วนสุดท้าย ได้แก่ องค์การในรัฐสภาของพรรค (parliamentary parties) ซึ่งโดยทั่วไปจะมีสมาชิกที่ประกอบไปด้วยสมาชิกสภาสามัญในสังกัดของพรรคการเมืองนั้นๆ¹¹ ตามเงื่อนไขที่ข้อบังคับพรรคได้กำหนดไว้

ระบบพรรคการเมืองอังกฤษในปัจจุบันเป็นระบบสองพรรค (two-party system) ซึ่งหมายถึง ระบบพรรคการเมืองที่โดยปกติแล้วจะมีพรรคการเมืองสำคัญเพียงสองพรรคเท่านั้นที่มีศักยภาพเพียงพอในการแข่งขันกันเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลโดยอาศัยกระบวนการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย¹² แต่เดิมนั้นพรรคการเมืองสำคัญที่มีบทบาทคือ พรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) และพรรคเสรีนิยมประชาธิปไตย (Liberal Democrat Party) พรรคการเมืองทั้งสองพรรคมีบทบาทจนกระทั่งสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง¹³ แต่หลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่หนึ่งแล้ว พรรคการเมืองที่มีบทบาทคือ “พรรคแรงงาน (Labour Party)” ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่ยึดถืออุดมการณ์สังคมนิยม (socialism) และ “พรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party)” ซึ่งเป็นพรรคการเมืองเก่าแก่ที่ประกาศตนเป็นตัวแทนของกลุ่มคนที่มีอุดมการณ์ในแนวทางอนุรักษนิยมซึ่งมีบทบาทมาแต่เดิมนั้นเอง สำหรับพรรคเสรีนิยมประชาธิปไตยซึ่งถือกำเนิดขึ้นในช่วงเวลาใกล้เคียงกับพรรคอนุรักษนิยมนั้น ในปัจจุบันได้กลายสภาพเป็นพรรคการเมืองขนาดเล็กที่สองพรรคการเมืองแรกได้เชิญให้เข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลในลักษณะของรัฐบาลผสม (mixed government) เป็นบางครั้งบางคราวเท่านั้น

¹¹R. Blackburn and A. Kennon with M. Wheeler-Booth, Sir, Griffith & Ryle on Parliament Functions, Practice and Procedures, 2nd Edition (London: Sweet & Maxwell, 2003), p. 155.

¹²หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511, (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด โอเดียนสโตร์, 2512), น. 52-53.

¹³J. Hartmann, Westliche Regierungssystem, (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft, 2005), p. 84.

¹⁴A. W. Bradley and K. D. Ewing, *supra* note 8, p. 162.

3.1 ลักษณะของนิติสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคการเมืองในระบบกฎหมายอังกฤษ

ระบบกฎหมายอังกฤษไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับนิติสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม การที่พรรคการเมืองในระบบกฎหมายอังกฤษมีสถานะเป็นเพียง “สมาคม (voluntary associations)” ตามกฎหมายเอกชน (private law)¹⁴ ส่งผลให้การกระทำใดๆ ของพรรคการเมืองที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงกับนิติฐานะหรือสิทธิหน้าที่ทางกฎหมายของพรรค ซึ่งรวมถึงการกระทำที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงกับนิติสัมพันธ์ที่พรรคและสมาชิกมีต่อกันด้วยนั้น ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชนด้วย มีข้อสังเกตว่าเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนของสมาชิกพรรคการเมืองในเยอรมันแล้ว จำนวนสมาชิกของพรรคการเมืองในอังกฤษมีน้อยกว่ามาก¹⁵

ในระบบกฎหมายอังกฤษ พรรคการเมืองกับสมาชิกจะมีนิติสัมพันธ์ต่อกันในรูปแบบของ “สัญญา (contract)” ตามกฎหมายเอกชน และในกรณีที่เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ทางกฎหมายระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคขึ้น คู่กรณีฝ่ายที่เห็นว่าสิทธิของตนได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งสามารถดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามสิทธิของตนได้โดยนำข้อพิพาทมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจในลักษณะของการฟ้องบังคับตามสัญญา ซึ่งในทางปฏิบัติ คดีที่มีการฟ้องร้องกันระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคนั้น มักเป็นคดีว่าด้วยความชอบด้วยข้อบังคับพรรคการเมืองของกระบวนการในการขับบุคคลพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรค และคดีฟ้องร้องเกี่ยวกับกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค¹⁶

¹⁵Roland Sturm, in: Wolfgang Ismayr, *Die politische System Westeuropas*, (Opladen: Leske Budrich), 1999, p. 238.

¹⁶A.W. Bradley and K.D. Ewing, *supra* note 8, p. 162.

¹⁷สำหรับรายละเอียดในเรื่อง กฎหมายเฉพาะหรือบรรทัดฐานทางกฎหมายเฉพาะ (*ius speciale*) โปรดดู วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “ระบบแห่งบรรทัดฐานทางกฎหมาย,” ใน *รพี’ 42*, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2542), น. 40-41.

¹⁸A.W. Bradley and K.D. Ewing, *supra* note 8, p. 162.

แม้ว่าระบบกฎหมายอังกฤษจะไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรซึ่งมีลักษณะเป็นทั่วไป หรือที่เรียกว่า “กฎหมายทั่วไป (*ius generale*)” ที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับนิติสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิก แต่อย่างไรก็ตาม รัฐสภาอังกฤษได้มีการตรากฎหมายลักษณะอักษรที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับนิติสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคในเรื่องใดเรื่องหนึ่งซึ่งมีลักษณะเป็น “กฎหมายเฉพาะ (*ius speciale*)”¹⁷ ขึ้นบังคับใช้ ซึ่งส่งผลให้ลักษณะเนื้อหาของนิติสัมพันธ์ระหว่างพรรคกับสมาชิกในเรื่องดังกล่าวต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ด้วย ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติการกีดกันทางเพศ (กรณีผู้สมัครรับเลือกตั้ง) ค.ศ. 2002 (*The Sex Discrimination (Election Candidates) Act 2002*) ได้วางหลักเกณฑ์ให้พรรคการเมืองที่ได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง การเลือกตั้ง และการออกเสียงประชามติ ค.ศ. 2000 (*The Political Parties, Elections and Referendum Act 2000*) ต้องคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งระดับต่างๆ โดยคำนึงถึงความเสมอภาคทางเพศระหว่างชายกับหญิง เพื่อที่จะส่งเสริมให้ผู้หญิงได้เข้ามามีบทบาทในการเป็นผู้แทนของประชาชนมากยิ่งขึ้น ดังนั้น พรรคการเมืองที่ได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดไว้ด้วย และหากสมาชิกของพรรคการเมืองที่ได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฯ ค.ศ. 2000 คนใดเห็นว่า ตนเองได้รับความเสียหายจากการที่พรรคไม่ดำเนินการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งให้สอดคล้องกับเงื่อนไขที่พระราชบัญญัติการกีดกันทางเพศฯ กำหนด สมาชิกผู้นั้นย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้เป็นไปตามสิทธิของตนได้

การที่ระบบกฎหมายอังกฤษไม่มีกฎหมายทั่วไปที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับนิติสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิก ทำให้แต่ละพรรคการเมืองมีเสรีภาพอย่างกว้างขวางในการกำหนดเนื้อหาของนิติสัมพันธ์ดังกล่าวขึ้นใช้บังคับระหว่างพรรคกับสมาชิกพรรค ราวเท่าที่เนื้อหาของนิติสัมพันธ์ที่พรรคการเมืองกำหนดนั้นไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะบางฉบับซึ่งมีบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพของพรรคการเมืองในการกำหนดเนื้อหาของนิติสัมพันธ์ระหว่างพรรคกับสมาชิก ดังเช่นในกรณีของพระราชบัญญัติการกีดกันทางเพศ (กรณีผู้สมัครรับเลือกตั้ง) ค.ศ. 2002 ที่ได้กล่าวมาแล้ว รวมถึงกฎเกณฑ์ในทางกฎหมายอื่นๆ ที่มีผลใช้บังคับในสหราชอาณาจักร (*The UK*) ด้วย

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับนิติสัมพันธ์หรือสิทธิและหน้าที่ที่พรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคการเมืองมีต่อกันนั้นจะถูกกำหนดไว้ใน “ข้อบังคับพรรคการเมือง (party rules)” ซึ่งโดยปกติ ข้อบังคับของพรรคการเมืองแต่ละพรรคจะมีเนื้อหาที่ประกอบด้วยบทบัญญัติส่วนที่เป็นสารบัญญัติ (substantive rules) และวิธีสบัญญัติ (procedural rules) สำหรับบทบัญญัติส่วนที่เป็นสารบัญญัติซึ่งกำหนดหลักการและองค์ประกอบที่สำคัญต่อการดำรงอยู่ของพรรคการเมือง คือ “ธรรมนูญพรรค (constitutional rules)” ข้อบังคับส่วนที่เป็นธรรมนูญพรรคจะบัญญัติเกี่ยวกับชื่อ เป้าหมายหรืออุดมการณ์¹⁹ และโครงสร้างการบริหารงานของพรรค²⁰ สำหรับหลักเกณฑ์เรื่องความเป็นสมาชิกพรรคจะปรากฏอยู่ในส่วนของ “ข้อบังคับว่าด้วยความเป็นสมาชิกพรรค (membership rules)” ซึ่งเป็นส่วนที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับนิติสัมพันธ์ที่พรรคและสมาชิกพรรคมีต่อกัน เช่น วิธีการได้มาซึ่งความเป็นสมาชิกพรรค (membership) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของความเป็นสมาชิก หน้าที่และสิทธิต่างๆ ของสมาชิก รวมทั้งเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพ เป็นต้น นอกจากนี้ บทบัญญัติในส่วนที่เป็นสารบัญญัตียังรวมถึงข้อบังคับว่าด้วยการเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง ข้อบังคับการประชุมในระดับต่างๆ ของพรรค รวมทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ภายในพรรคด้วย สำหรับข้อบังคับพรรคการเมืองส่วนที่เป็นวิธีสบัญญัติจะเป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยเรื่องกระบวนการในการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของสมาชิกพรรค การพิจารณาโทษทางวินัยของสมาชิก การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายในพรรคและการกำหนดอำนาจให้กับองค์กรภายในของพรรคในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทและการพิจารณาอุทธรณ์สำหรับกรณีที่มีผู้ไม่พอใจผลการพิจารณาวินิจฉัยของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในชั้นต้นด้วย²¹

โครงสร้างของระบบพรรคการเมืองอังกฤษนอกจากจะประกอบไปด้วยสมาชิกพรรคที่เป็นบุคคลธรรมดา (individual members) เช่นเดียวกับพรรคการเมืองในระบบกฎหมายอื่นๆ แล้ว องค์กรต่างๆ (organizations) ไม่ว่าจะเป็นสมาคม (associations)

¹⁹J. D. Lees and R. Kimber, *Political Parties in modern Britain*, (London: Routledge and Kegan Paul Ltd, 1972), pp. 13-14.

²⁰ดู Labour Party, *Labour Party Rule Book 2008*, Chapter 1 Constitutional Rules.

สหภาพแรงงาน (trade unions) หรือสโมสร (clubs) ที่การดำเนินงานทางการเมือง ถูกกำหนดให้เป็นวัตถุประสงค์ประการหนึ่งขององค์การ สามารถเข้าเป็นสมาชิก พรรคการเมืองได้ในรูปแบบขององค์การในเครือข่าย (affiliated organization) อย่างไรก็ตาม การเข้าร่วมกับพรรคการเมืองขององค์การในเครือข่ายย่อมก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ ระหว่างองค์การในเครือข่ายกับพรรคการเมืองที่มีเนื้อหาบางประการแตกต่างไปจาก นิติสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา ซึ่งโดยปกติแล้ว หลักเกณฑ์ในเรื่องสิทธิและหน้าที่อันเกิดจากนิติสัมพันธ์ระหว่างพรรคกับองค์การใน เครือข่ายจะถูกกำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคการเมืองเช่นเดียวกับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิ และหน้าที่ที่พรรคกับสมาชิกที่เป็นบุคคลธรรมดามีต่อกัน²²

โดยทั่วไปแล้วองค์การในเครือข่ายจะมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของพรรคการเมือง ด้วยการส่งตัวแทนเข้าร่วมประชุมพรรคเพื่อตัดสินใจในประเด็นสำคัญๆ²³ และมีอำนาจ ในการเสนอชื่อบุคคลเป็นกรรมการคณะต่างๆ (committees) ของพรรคได้ ตามวิธีการ ที่ข้อบังคับพรรคกำหนดไว้²⁴ อย่างไรก็ตาม การเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งในโครงสร้างพรรค ขององค์การในเครือข่ายจะไม่มีผลทำให้สมาชิกทุกคนขององค์การในเครือข่ายต้องมี สถานะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่องค์การนั้นเข้าร่วมโดยอัตโนมัติ แต่พรรคการเมือง อาจกำหนดให้สมาชิกองค์การในเครือข่ายของพรรคที่จ่ายเงินสมทบกองทุนสนับสนุน การเมืองหรือถูกหักเงินค่าสมาชิกส่วนหนึ่งเข้ากองทุนดังกล่าว มีสิทธิสมัครเข้าเป็น สมาชิกพรรคด้วยเงื่อนไขที่พิเศษกว่าบุคคลธรรมดาคนอื่นๆ ทั่วไป เช่น อาจได้รับการ ลดหย่อนค่าธรรมเนียมสมาชิก หรืออาจมีสิทธิเข้าร่วมเป็นสมาชิกพรรคด้วยวิธีการที่ ยุ่งยากซับซ้อนน้อยกว่าการสมัครสมาชิกในกรณีปกติทั่วไป²⁵

²¹ดู Labour Party, *supra* note 20, Chapter 6 Disciplinary Rules.

²²ดู Labour Party, *supra* note 20, Chapter 1 Constitutional rules, Clause II. Party structure and affiliated organisations. และดู Chapter 2 Membership rules.

²³ดู Labour Party, *supra* note 20, Chapter 3 Party Conference, A. Delegations, Section 1. A.

²⁴ดู Labour Party, *supra* note 20, Chapter 4 Elections of national officers of the party and national committees, B. Procedural rules for elections for national officers of the party, Section 2. B. iii.

²⁵ดู Labour Party, *supra* note 20, Chapter 2 Membership rules, A. Condition of Membership, Section 6. B. และดู Chapter 2 Membership rules, C. Membership subscriptions.

สำหรับกรณีของบุคคลธรรมดา นั้น เจื่อนไขในการเข้าเป็นสมาชิกพรรคย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่แต่ละพรรคกำหนดได้กำหนดไว้ในข้อบังคับ โดยทั่วไปแล้ว สมาชิกพรรคการเมืองจะมีสิทธิเข้าร่วมการประชุมสาขาพรรคซึ่งจัดขึ้นตามระยะเวลาที่ข้อบังคับหรือกฎระเบียบอื่นๆ ของพรรคกำหนด และมีสิทธิเสนอตัวเข้ารับการคัดเลือกเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งระดับต่างๆ ที่พรรคจะส่งสมาชิกลงสมัคร สำหรับการประชุมใหญ่สามัญประจำปีของพรรคการเมือง (party conference) นั้น สมาชิกพรรคการเมืองมีสิทธิได้รับคัดเลือกเป็นตัวแทนองค์การในเขตเลือกตั้ง (constituency parties) หรือองค์การในเครือข่ายของพรรค (affiliated organization) เพื่อเป็นตัวแทนเข้าร่วมประชุมใหญ่สามัญประจำปีของพรรคได้ตามวิธีการที่ข้อบังคับพรรคกำหนดไว้²⁶ นอกจากนี้ พรรคการเมืองสำคัญสองพรรคในระบบกฎหมายอังกฤษ ได้แก่ พรรคแรงงานและพรรคอนุรักษนิยมได้ให้สิทธิกับสมาชิกพรรคทุกคนในการออกเสียงเลือกตั้งหัวหน้าพรรค (Leadership) ด้วย²⁷ ซึ่งการที่ระบบพรรคการเมืองของอังกฤษเป็นระบบสองพรรค ได้ส่งผลให้บุคคลที่เป็นหัวหน้าพรรคทั้งสองพรรคนั้น ต่างก็มีสถานะเป็นคู่แข่งของกันและกันในการชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอังกฤษไปโดยปริยาย

3.2 การได้มาและการสิ้นสุดความเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

หลักเกณฑ์ทั่วไปในทางกฎหมายว่าด้วยเรื่องการได้มาและการสิ้นสุดความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งเป็นประเด็นว่าด้วยการได้เกิดขึ้นและการสิ้นสุดลงของนิติสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกรวมกัน เป็นสิ่งที่ไม่มีปรากฏในระบบกฎหมายอังกฤษเช่นเดียวกับหลักเกณฑ์ทั่วไปในทางกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับนิติสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกซึ่งได้กล่าวไว้ในหัวข้อ 3.1 ส่งผลให้พรรคการเมืองแต่ละพรรค มีสิทธิในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการได้มาและการสิ้นสุดความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้อย่างอิสระเช่นเดียวกับการกำหนดเนื้อหาของนิติสัมพันธ์ที่พรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคมีต่อกันด้วยและโดยทั่วไปแล้วบ่อเกิด (source) ของหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ

²⁶J. D. Lees and R. Kimber, *supra* note 19, pp. 211-212, 220-221.

²⁷R. Blackburn & others, *supra* note 11, p. 155, 157.

การได้มาและการสิ้นสุดความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองในระบบกฎหมายอังกฤษ ก็คือ ข้อบังคับของพรรคการเมือง

ข้อบังคับพรรคการเมืองในระบบกฎหมายอังกฤษมักจะกำหนดให้บุคคลธรรมดาสามารถที่จะได้มาซึ่งความเป็นสมาชิกพรรคการเมือง (membership) ด้วยการแสดงเจตนายอมรับในอุดมการณ์ (aims) ของพรรคตามแบบพิธีที่พรรคกำหนด ซึ่งโดยปกติแล้วแบบพิธีในการรับบุคคลเข้าเป็นสมาชิกจะกระทำโดยการให้ผู้ที่ประสงค์จะเข้าเป็นสมาชิกพรรคกรอกเอกสารที่มีข้อความว่าบุคคลดังกล่าวได้ยอมรับในอุดมการณ์แนวทางในการทำงาน (direction) ของพรรค ตลอดจนเงื่อนไขอื่นๆที่พรรคกำหนดขึ้นด้วยความสมัครใจ นอกจากนี้ พรรคการเมืองส่วนใหญ่ในระบบกฎหมายอังกฤษได้กำหนดให้การจ่ายค่าธรรมเนียสมาชิก (subscription) เป็นเงื่อนไขอีกประการหนึ่งของการได้มาซึ่งความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองด้วย²⁸ และนอกจากบุคคลธรรมดาแล้ว องค์กรเอกชนใดๆ ที่ได้ถือเอาการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเป็นวัตถุประสงค์ข้อหนึ่งขององค์กรก็สามารถสมัครเข้าเป็นองค์กรในเครือข่ายของพรรคการเมืองได้ โดยพรรคการเมืองที่องค์กรในเครือข่ายมีบทบาทสูงในการเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง คือ พรรคแรงงาน ซึ่งมีข้อบังคับพรรคที่กำหนดให้สหภาพแรงงาน สหกรณ์ องค์กรที่ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองบนพื้นฐานของอุดมการณ์สังคมนิยม รวมไปถึง องค์กรวิชาชีพต่างๆ สามารถสมัครเข้าเป็นองค์กรในเครือข่ายของพรรคได้²⁹

บุคคลธรรมดาที่ประสงค์จะสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งนั้น จะต้องมียุทธวิธีตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคการเมือง ซึ่งพรรคการเมืองสามารถรับบุคคลที่อายุต่ำกว่าเกณฑ์ที่จะมีสิทธิเลือกตั้ง คือ ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่จะมีการเลือกตั้ง (polling day)³⁰ เข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ เพียงแต่บุคคลกลุ่มนี้จะยังไม่ได้รับสิทธิบางประการที่ข้อบังคับพรรคการเมืองกำหนดให้

²⁸J. D. Lees and R. Kimber, *supra* note 19, pp. 16-17.

²⁹J. D. Lees and R. Kimber, *supra* note 19, p. 18.

³⁰O. Hood Philips & Jackson, *Constitutional and Administrative Law*, 8th Edition (London: Sweet & Maxwell, 2001), p. 214.

³¹Labour Party, *supra* note 20, Chapter 2 Membership rules, A. Condition of membership, Section 3. A.

³²Labour Party, *supra* note 20, Chapter 2 Membership rules, A. Conditions of membership, Section 3.

มีหรือใช้ได้แต่เฉพาะบุคคลที่มีสิทธิเลือกตั้งหรือมีอายุครบเกณฑ์ที่สามารถจะลงสมัครรับเลือกตั้งได้แล้วเท่านั้น ในกรณีของพรรคแรงงานนั้น ได้กำหนดอายุของบุคคลที่ประสงค์จะเข้าเป็นสมาชิกพรรคไว้ที่อายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์³¹ ในส่วนของคุณสมบัติเรื่องสัญชาตินั้น ระบบกฎหมายอังกฤษไม่มีกฎเกณฑ์ในทางกฎหมายใดที่สงวนสิทธิในการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองไว้ให้แก่เฉพาะพลเมืองของสหราชอาณาจักรแห่งบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ (The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) พรรคการเมืองจึงสามารถรับบุคคลสัญชาติอื่นเข้าเป็นสมาชิกได้ ดังเช่นในกรณีของพรรคแรงงานที่กำหนดให้พลเมืองของสาธารณรัฐไอร์แลนด์ (Republic of Ireland) สามารถสมัครเป็นสมาชิกพรรคแรงงานได้ นอกจากนี้ บุคคลที่ไม่มีสัญชาติสหราชอาณาจักรแต่ได้อาศัยอยู่ในสหราชอาณาจักรมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี ย่อมมีสิทธิสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคแรงงานได้เช่นเดียวกัน³² และในทางกลับกันนั้น พรรคการเมืองในระบบกฎหมายอังกฤษก็อาจนำเงื่อนไขในเรื่องภูมิลำเนามาใช้จำกัดสิทธิการเข้าเป็นสมาชิกพรรคของบุคคลสัญชาติสหราชอาณาจักรได้ ดังเช่นในกรณีของพรรคแรงงานที่เคยกำหนดเงื่อนไขไว้ในข้อบังคับของพรรคว่า มิให้รับบุคคลที่มีภูมิลำเนาอยู่ในแคว้นไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland) เข้าเป็นสมาชิก เนื่องจากพรรคแรงงานได้ให้การสนับสนุน “พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยและแรงงาน” (Social Democratic and Labour Party: SDLP) ให้ดำเนินงานทางการเมืองในแคว้นดังกล่าวในฐานะพรรคพันธมิตร³³ ซึ่งต่อมาข้อบังคับพรรคในเรื่องนี้ได้ถูกยกเลิกไปเมื่อ ค.ศ. 2003³⁴

นอกเหนือจากคุณสมบัติเบื้องต้นแล้ว ลักษณะต้องห้ามในการเป็นสมาชิกพรรคก็มักจะถูกกำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคเช่นเดียวกัน โดยทั่วไปแล้ว บุคคลที่ยังมีสถานะ

³¹Labour Party (UK), “Party Constitution and Structure,” <[http://en.wikipedia.org/wiki/Labour_Party_\(UK\)#cite_note-10](http://en.wikipedia.org/wiki/Labour_Party_(UK)#cite_note-10)>, 14/02/2011.

³²BBC News, UK, Northern Ireland, “Labour NI banned overturned,” <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/northern_ireland/3154222.stm>, 14/02/2011.

³³Labour Party, *supra* note 20, Chapter 2 Membership rules, A. Condition of membership, Section 3., C.

³⁶J. D. Lees and R. Kimber, *supra* note 19, p. 219.

³⁷J. D. Lees and R. Kimber, *supra* note 19, p. 17.

³⁸Labour Party, *supra* note 20, Chapter 2 Membership rules, C. Membership subscription, Section 1.

³⁹Labour Party, *supra* note 20, Chapter 2 Membership rules, C. Membership subscription, Section 5.

เป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่น³⁵ หรือเป็นสมาชิกขององค์กรใดๆ (organizations) ซึ่งที่ประชุมใหญ่ของพรรค (party conference) หรือคณะกรรมการบริหารพรรค มีความเห็นว่าองค์กรเหล่านั้นเป็นองค์กรที่ช่วยเหลือหรือสนับสนุนพรรคการเมืองอื่น³⁶ ย่อมถือว่าบุคคลนั้นมีลักษณะต้องห้ามในการเข้าเป็นสมาชิกพรรค

ในส่วนของค่าธรรมเนียมสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งเป็นเงื่อนไขประการหนึ่งของการได้มาซึ่งความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้น³⁷ โดยปกติแล้ว ข้อบังคับของพรรคจะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมสมาชิกสำหรับบุคคลทั่วไปเอาไว้ในรูปแบบของอัตราขั้นต่ำ และแต่ละพรรคการเมืองอาจให้สิทธิพิเศษแก่บุคคลบางประเภทหรือบางจำพวกด้วยการกำหนดอัตราขั้นต่ำของค่าธรรมเนียมสมาชิกให้ต่ำกว่ากรณีบุคคลทั่วไปก็ได้ เช่น บุคคลที่ว่างงาน (unemployed) คนเกษียณอายุ (pensioner) หรือนักเรียนนักศึกษา ประเภทที่ต้องเรียนเต็มเวลา (full-time student) เป็นต้น³⁸ นอกจากนี้ การไม่มีหนี้ ค่าธรรมเนียมสมาชิกค้างชำระยังถือเป็นเงื่อนไขบังคับก่อนประการหนึ่งในการมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ภายในพรรค ในการเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในระดับต่างๆ ของเขตเลือกตั้ง (constituency) ที่สมาชิกผู้นั้นมีภูมิลำเนาอยู่หรือได้ลงทะเบียนเป็นผู้เลือกตั้ง (electorate) ในเขตนั้น และในการร่วมลงมติที่สำคัญต่อกิจการของพรรคในกรณีอื่นๆ ด้วย โดยสมาชิกจะใช้สิทธิเหล่านี้ก็ต่อเมื่อได้ชำระค่าธรรมเนียมสมาชิกครบถ้วนภายในเวลาใดๆ ที่องค์กรซึ่งมีอำนาจตามข้อบังคับพรรคได้กำหนดขึ้น ก่อนวันที่จะมีการออกเสียงลงคะแนนดังกล่าว³⁹ สำหรับค่าธรรมเนียมสมาชิกในกรณีขององค์กรในเครือข่านั้น พรรคการเมืองอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมสมาชิกในอัตราที่แตกต่างไปจากกรณีของบุคคลธรรมดาได้⁴⁰

สำหรับเงื่อนไขในการที่จะได้มาซึ่งความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองประการอื่นๆ นั้น ได้แก่ การยอมรับหรือศรัทธาในอุดมการณ์ของพรรค การยอมรับและปฏิบัติตาม ธรรมนูญและข้อบังคับพรรค⁴¹ รวมถึงการให้สัญญาว่า จะยอมรับในนโยบายที่พรรค จะได้กำหนดขึ้นภายในแต่ละช่วงเวลาโดยพิจารณาจากสถานการณ์ทางการเมืองของประเทศด้วย สำหรับเงื่อนไขเรื่องการศรัทธาต่ออุดมการณ์ของพรรคนั้น แม้จะเป็นเงื่อนไขที่มีลักษณะเป็นนามธรรม เนื่องจากความศรัทธาเป็นสิ่งที่เกิดจากความรู้สึกนึกคิดของแต่ละบุคคล และเป็นเรื่องยากที่จะตัดสินว่า ณ เวลาหนึ่งเวลาใด สมาชิกคนหนึ่ง

คนใดจะยังคงมีศรัทธาต่ออุดมการณ์ของพรรคอยู่หรือไม่ ยิ่งไปกว่านั้นในกรณีที่บุคคลซึ่งมาสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเคยเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นที่มีอุดมการณ์ซึ่งขัดแย้งอย่างรุนแรงกับอุดมการณ์ของพรรคที่บุคคลนั้นต้องการเข้าเป็นสมาชิกด้วยแล้ว การบ่งชี้ว่าขณะที่มาสมัครเป็นสมาชิกนั้นบุคคลดังกล่าวศรัทธาต่ออุดมการณ์ของพรรคจริงหรือไม่และมากนักน้อยเพียงใดย่อมเป็นเรื่องยาก ซึ่งในกรณีนี้ พรรคการเมืองในระบบกฎหมายอังกฤษส่วนใหญ่จะเรียกร้องเพียงแคให้บุคคลที่ต้องการเข้าเป็นสมาชิกแสดงออกอย่างชัดแจ้งถึงการยอมรับในอุดมการณ์ของพรรคด้วยการกรอกและลงลายมือชื่อในเอกสารเท่านั้น⁴² และหากบุคคลดังกล่าวมีคุณสมบัติในการเข้าเป็นสมาชิกพรรคในประการอื่นๆ ครบถ้วน พรรคก็อาจรับบุคคลดังกล่าวเป็นสมาชิกได้ ทั้งนี้ หากปรากฏในภายหลังว่าสมาชิกผู้นั้นมีพฤติกรรมที่แสดงให้เห็นว่ามีทัศนคติขัดแย้งกับอุดมการณ์ของพรรคอย่างชัดแจ้ง เช่น เข้าร่วมกิจกรรมขององค์กรที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมืององค์กรอื่นนอกเหนือจากองค์กรในเครือข่ายของพรรคที่ตนเป็นสมาชิก หรือการประกาศตัวอย่างชัดเจนว่าจะไม่ให้การสนับสนุนบุคคลที่พรรคส่งลงสมัครรับเลือกตั้ง (party candidate)⁴³ เป็นต้น พรรคก็ย่อมมีสิทธิขับบุคคลดังกล่าวพ้นจากการเป็นสมาชิกได้

ในส่วนของเหตุแห่งการสิ้นสุดความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้น โดยทั่วไปแล้ว สมาชิกพรรคการเมืองมีสิทธิที่จะลาออกจากการเป็นสมาชิกในเวลาใดก็ได้ นอกจากนั้นแล้ว พฤติกรรมของสมาชิกที่เห็นได้ชัดเจนว่าก่อให้เกิดความเสียหายแก่การดำเนินการทางการเมืองของพรรคก็ถือเป็นเหตุแห่งการสิ้นสุดความเป็นสมาชิกพรรคได้ เช่นเดียวกัน ตัวอย่างเช่น การลงสมัครรับเลือกตั้งแข่งขันกับบุคคลที่พรรคส่งลงสมัครรับเลือกตั้ง หรือทำหน้าที่เป็นหัวคะแนน (candidate agent) ให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ลงสมัครแข่งขันกับบุคคลที่พรรคส่งลงสมัคร รวมถึงการประกาศจุดยืนที่จะไม่ให้การสนับสนุน

⁴⁰Labour Party, *supra* note 20, Chapter 1 Constitutional rules, Clause II Party structure and affiliated organisations, Section 6 Affiliation Fees.

⁴¹J. D. Lees and R. Kimber, *supra* note 19, pp. 16-17.

⁴²J. D. Lees and R. Kimber, *supra* note 19, pp. 16-17.

⁴³Labour Party, *supra* note 20, Chapter 2 Membership rules, A. Condition of membership, Section 4. Exclusions B.

หรือชักชวนมิให้บุคคลอื่นให้การสนับสนุนบุคคลที่พรรคส่งลงสมัครรับเลือกตั้งอย่างชัดแจ้ง ย่อมถือเป็นเหตุที่ทำให้พรรคสามารถขับบุคคลที่มีพฤติกรรมเช่นนี้ออกจากการเป็นสมาชิกพรรคได้⁴⁴

ในกรณีที่สมาชิกพรรคคนใดต้องคำพิพากษาของศาลว่าได้กระทำความผิดอาญาที่มีโทษร้ายแรง (serious criminal offence) และถูกตัดสินให้รับโทษจำคุกอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดดังกล่าว อาจเป็นเหตุให้องค์การของพรรคที่มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับการสิ้นสุดความเป็นสมาชิกพรรคออกคำสั่งระงับสมาชิกภาพของบุคคลผู้นั้นไว้จนกว่าจะพ้นโทษที่ได้รับหรือสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคไปเลยก็ได้ และในกรณีที่สมาชิกคนใดถูกระงับสมาชิกภาพแม้จะเป็นการชั่วคราว⁴⁵ ก็มีผลทำให้สมาชิกผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งต่างๆ ภายในพรรคที่ตนเองมีอยู่ไปด้วย⁴⁶

โดยทั่วไปแล้ว สมาชิกที่ถูกขับออกจากพรรคเพราะมีพฤติกรรมอันถือเป็นลักษณะต้องห้ามในการเป็นสมาชิกนั้น ย่อมไม่อาจกลับเข้ามาเป็นสมาชิกพรรคได้ตลอดไปหรือภายในเวลาใดเวลาหนึ่งตามที่ข้อบังคับของแต่ละพรรคการเมืองกำหนดเอาไว้⁴⁷

3.3 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับการสังกัดพรรคการเมือง

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของบุคคลที่มีสิทธิสมัครเป็นสมาชิกสภาสามัญปรากฏอยู่ในกฎหมายลายลักษณ์อักษรต่างๆ มากมายหลายฉบับ ในเบื้องต้นนั้น บุคคลที่มีสถานะเป็นพลเมืองของสหราชอาณาจักรแห่งบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ

⁴⁴Labour Party, *supra* note 20, Chapter 2 Membership rules, A. Condition of membership, Section 4. Exclusions A., B.

⁴⁵Labour Party, *supra* note 20, Chapter 2 Membership rules, A. Condition of membership, Section 4. Exclusions, D.

⁴⁶Labour Party, *supra* note 20, Chapter 6 Disciplinary rules, A. National action by the party, Section 3.

⁴⁷Labour Party, *supra* note 20, Chapter 6 Disciplinary rules, A. National action by the party, 2.

⁴⁸ตัวอย่างของกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในระบบกฎหมายอังกฤษ ได้แก่ พระราชบัญญัติการเป็นผู้แทนปวงชน ค.ศ. 1983 (The Representation of the People Act 1983) พระราชบัญญัติการขาดคุณสมบัติในกรณีสภาสามัญ ค.ศ. 1957 (The House of Commons Disqualification Act 1957) เป็นต้น รายละเอียดโปรดดู A. W. Bradley and K. D. Ewing, *supra* note 8, pp. 176-180.

⁴⁹The British Nationality Act 1981, Sch 7, first item.

สาธารณรัฐไอร์แลนด์ หรือมีสัญชาติของประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ ย่อมถือว่า มีคุณสมบัติเรื่องสัญชาติครบตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ ในส่วนของหลักเกณฑ์อื่นๆ นั้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องมีอายุครบ 21 ปีบริบูรณ์⁵⁰ ไม่มีอาการป่วยทางจิต (mental illness)⁵¹ ไม่เป็นสมาชิกสภาขุนนาง (peers หรือ peeresses)⁵² ไม่เป็น บุคคลล้มละลาย (bankrupt)⁵³ ไม่เป็นผู้ที่ถูกศาลพิพากษาว่าได้กระทำความผิดและอยู่ระหว่าง ต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามพระราชบัญญัติการเป็นผู้แทนปวงชน ค.ศ. 1983 (The Representation of the People Act 1983) นอกจากนี้ บุคคลที่ถูกศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดฐานก่อการกบฏ (treason) ย่อมถูกตัดสิทธิเลือกตั้ง และสิทธิในการดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งจะส่งผลให้ไม่มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้ง สมาชิกสภาสามัญเช่นเดียวกัน นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วนั้น การถูกศาลอังกฤษ หรือศาลต่างประเทศพิพากษาว่าได้กระทำความผิดอาญาและถูกตัดสินลงโทษจำคุก เป็นเวลากว่า 1 ปีนั้น ก็ถือเป็นเหตุขาดคุณสมบัติในการลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิก สภาสามัญด้วย⁵⁴

ระบบกฎหมายอังกฤษไม่มีบทบัญญัติในทางกฎหมายใดๆ ที่กำหนดเงื่อนไขบังคับ ก่อนให้บุคคลที่ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาสามัญต้องสังกัด พรรคการเมือง โดยระบบกฎหมายอังกฤษเปิดโอกาสให้บุคคลธรรมดาทุกคนที่ต้องการ จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาสามัญสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้ แม้จะไม่ได้

⁵⁰A. W. Bradley and K. D. Ewing, *supra* note 8, p. 176.

⁵¹A. W. Bradley and K. D. Ewing, *supra* note 8, p. 176.

⁵²สำหรับการเป็นขุนนางสืบตระกูล (hereditary peers) นั้น ไม่ถือเป็นคุณสมบัติต้องห้ามในการลงสมัครรับเลือกตั้ง สมาชิกสภาสามัญ เนื่องจากในปัจจุบันสิทธิในการเข้าร่วมประชุมสภาสามัญของขุนนางสืบตระกูลได้ถูกระงับไปแล้ว โดยผลของพระราชบัญญัติสภาขุนนาง ค.ศ. 1999 (The House of Lords Act 1999) เว้นแต่เฉพาะขุนนางสืบตระกูล จำนวน 92 คน ที่ตำแหน่งสมาชิกสภาขุนนางมิได้ถูกยกเลิกไปโดยผลของกฎหมายฉบับนี้เท่านั้นที่กฎหมายยังคงไม่อนุญาต ให้ลงสมัครสมาชิกสภาสามัญเนื่องจากยังคงมีสิทธิเข้าร่วมประชุมสภาขุนนางอยู่ A.W. Bradley and K.D. Ewing, *supra* note 8, p. 176.

⁵³สำหรับในกรณีที่สมาชิกสภาสามัญถูกศาลพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย สมาชิกสภาสามัญจะพ้นจากตำแหน่ง ต่อเมื่อระยะเวลาได้ผ่านพ้นไปเป็นเวลาหกเดือนนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา โดยไม่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งใดมาลบล้าง คำพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลายดังกล่าว A.W. Bradley and K.D. Ewing, *supra* note 8, p. 176.

⁵⁴A. W. Bradley and K. D. Ewing, *supra* note 8, p. 177.

⁵⁵A. W. Bradley and K. D. Ewing, *supra* note 8, pp. 161-162

⁵⁶O. Hood Philips & Jackson, *supra* note 30, pp. 228-229.

ลงสมัครในฐานะตัวแทนของพรรคการเมืองก็ตาม⁵⁵ หรืออาจกล่าวได้ว่า ระบบกฎหมายอังกฤษเปิดโอกาสให้บุคคลสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งในฐานะ “ผู้สมัครอิสระ (independent candidate)” ได้

นอกจากระบบกฎหมายอังกฤษจะไม่มีกฎหมายที่บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญต้องสังกัดพรรคแล้ว การที่ประเทศอังกฤษใช้ระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญแบบแบ่งเขตโดยแต่ละเขตมีสมาชิกสภาสามัญได้เขตละหนึ่งคน (First Past the Post: FPTP) เพียงระบบเดียว⁵⁶ โดยไม่มีสมาชิกสภาสามัญในระบบสัดส่วนเลยนั้น ก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ระบบกฎหมายอังกฤษสามารถเปิดเสรีในการลงสมัครรับเลือกตั้งได้อย่างเต็มที่โดยไม่มีการบังคับสังกัดพรรค ซึ่งต่างจากประเทศที่ใช้ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วน (proportional system) ผสมกับแบบแบ่งเขตดังที่ได้กล่าวมาแล้วในกรณีของประเทศเยอรมนีซึ่งกำหนดให้ประชาชนต้องเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนหนึ่งจากบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองเสนอ ทำให้มีความจำเป็นโดยสภาพที่จะต้องบังคับบุคคลที่ประสงค์จะลงสมัครรับเลือกตั้งในแบบสัดส่วนให้สังกัดพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง

นอกจากนี้ การมีผลใช้บังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง การเลือกตั้ง และการลงประชามติ ค.ศ. 2000 (The Political Parties, Election and Referendum Act 2000) ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมให้พรรคการเมืองที่มีอยู่ในระบบกฎหมายอังกฤษในเวลานั้นรวมทั้งพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ในอนาคตมาทำการจดทะเบียนเพื่อให้ได้รับการจัดสรรสิทธิต่างๆ จากรัฐ ได้สร้างเงื่อนไขเกี่ยวกับการสังกัดพรรคการเมืองประการหนึ่งให้กับผู้ที่ประสงค์จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาสามัญ กล่าวคือ บุคคลที่ลงสมัครรับเลือกตั้งจะมีสถานะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งที่สังกัดพรรคการเมืองใดก็ได้ก็ต่อเมื่อพรรคที่ตนสังกัดได้ทำการจดทะเบียน

⁵⁵A. W. Bradley and K. D. Ewing, *supra* note 8, p. 162.

⁵⁶A. W. Bradley and K. D. Ewing, *supra* note 8, pp. 161-162.

ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุด เมื่อปี ค.ศ. 2010 มีผู้สมัครอิสระที่ได้รับเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาสามัญเพียง 1 คน โปรดดู MPs, Current state of the parties, “Seat won at the general election 2010,” <<http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/mps/state-of-the-parties/>>, 15/02/2011.

⁵⁹R. Blackburn, *supra* note 5, pp. 4-5.

⁶⁰A. W. Bradley and K. D. Ewing, *supra* note 8, pp. 161-162.

พรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้วเท่านั้น ในกรณีที่ผู้สมัครคนใดประกาศตัวว่าตนลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งที่ได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ผู้สมัครรายนั้นจะมีสถานะในทางกฎหมายเป็นเพียงผู้สมัครอิสระ⁵⁷

โดยปกติแล้ว โอกาสที่ผู้สมัครอิสระจะชนะการเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ไม่มากนัก⁵⁸ เนื่องจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่มักจะตัดสินใจเลือกผู้สมัครโดยอาศัยความนิยมชมชอบในพรรคการเมืองหรือนโยบายของพรรคการเมืองที่ผู้สมัครสังกัดรวมถึงคุณสมบัติส่วนตัวของบุคคลที่เป็นหัวหน้าพรรคมากกว่าที่จะเลือกผู้สมัครคนใดคนหนึ่งโดยพิจารณาเพียงแค่คุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัครแต่ละคน⁵⁹

ในขั้นนี้ สามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า ระบบกฎหมายอังกฤษไม่บังคับให้บุคคลที่ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาสามัญต้องสังกัดพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญแต่ละครั้งปรากฏว่าจำนวนผู้สมัครอิสระที่ได้รับเลือกตั้งนั้นมีน้อยมาก⁶⁰ ประกอบกับการที่ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญของอังกฤษใช้ระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขต โดยแต่ละเขตมีสมาชิกสภาสามัญได้หนึ่งคน โดยไม่มีการนำระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนมาใช้เลยนั้น⁶¹ ทำให้ระบบการเลือกตั้งของอังกฤษเป็นระบบที่ไม่มีการกำหนดบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองโดยสิ้นเชิง

3.4 ผลในทางกฎหมายของข้อบังคับหรือมติพรรคการเมืองที่ขัดกับหลักประชาธิปไตย

แนวคิดเรื่องหลักประชาธิปไตย (das demokratische Prinzip) อันเป็นหลักการก่อตั้งเจตจำนงทางการเมือง (Political Will) ของประชาชนที่ประกอบไปด้วยหลักประชาชนเป็นผู้ถืออำนาจสูงสุด หลักการปกครองโดยฝ่ายข้างมาก หลักการปกครองในระบบผู้แทน และหลักการมีพรรคการเมืองหลายพรรค⁶² ซึ่งเป็นแนวคิดที่ก่อกำเนิด

⁵⁷O. Hood Philips & Jackson, *supra* note 30, pp. 228-229.

⁵⁸สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), น. 144.

⁵⁹A. W. Bradley and K. D. Ewing, *supra* note 8, p. 162.

และแพร่หลายในประเทศภาคพื้นยุโรปโดยเฉพาะเยอรมนีนั้น เป็นแนวคิดที่ไม่ได้รับการยอมรับนับถือในระบบกฎหมายอังกฤษซึ่งมีพัฒนาการในทางประวัติศาสตร์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่แตกต่างจากประเทศอื่นๆ ในภาคพื้นทวีปยุโรปและยึดถือหลักอำนาจสูงสุดเป็นของรัฐบาล (Supremacy of Parliament) เป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อหลักประชาธิปไตยไม่ได้รับการยอมรับนับถือแล้ว ระบบกฎหมายอังกฤษจึงไม่มีกลไกในทางกฎหมายที่จะบังคับให้พรรคการเมืองต้องวางระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ภายในพรรคให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยแต่อย่างใด ทั้งนี้ เมื่อกฎเกณฑ์ต่างๆ ภายในพรรคการเมืองไม่ถูกบังคับให้มีเนื้อหาที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยแล้ว กระบวนการตัดสินใจทางการเมืองภายในพรรคซึ่งเป็นสิ่งที่โดยสภาพแล้วจะต้องเกิดขึ้นและดำรงอยู่ภายใต้บังคับของกฎเกณฑ์ภายในของพรรค ก็ไม่ถูกบังคับให้ต้องเกิดขึ้นโดยกระบวนการที่สอดคล้องหรือชอบธรรมตามหลักประชาธิปไตยด้วยเช่นเดียวกัน

ยิ่งไปกว่านั้น การที่ระบบกฎหมายอังกฤษไม่มีกฎหมายทั่วไปที่กำหนดเงื่อนไขในการตราระเบียบกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับภายในพรรคการเมือง หรือที่เรียกว่า “ข้อบังคับพรรคการเมือง” ทำให้องค์กรที่มีอำนาจของแต่ละพรรคการเมืองมีอิสระอย่างกว้างขวางในการกำหนดเนื้อหาของข้อบังคับพรรคการเมืองที่จะตราขึ้นใช้บังคับ โดยข้อจำกัดของเสรีภาพดังกล่าวมีอยู่เพียงแค่บรรดากฎเกณฑ์ทางกฎหมาย (Positive Laws) ที่ใช้บังคับอยู่ในสังคมอังกฤษ รวมทั้งกฎหมายเฉพาะที่รัฐสภาตราขึ้นซึ่งมีเนื้อหาที่จำกัดเสรีภาพบางประการในการกำหนดเนื้อหาของข้อบังคับพรรคการเมืองเท่านั้น ดังเช่นในกรณีของพระราชบัญญัติการกีดกันทางเพศ (กรณีผู้สมัครรับเลือกตั้ง) ค.ศ. 2002 (The Sex Discrimination (Election Candidates) Act 2002) ซึ่งได้กล่าวมาแล้ว⁶³ และจากการศึกษาค้นคว้าในเวลานี้ ยังไม่พบว่ามีความหมายเฉพาะที่บังคับให้พรรคการเมืองต้องกำหนดข้อบังคับพรรคให้สอดคล้องกับหลักการหรือแนวปฏิบัติที่มีเนื้อหาสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยตามแนวคิดของประเทศภาคพื้นยุโรปแต่อย่างใด

โดยสภาพในทางข้อเท็จจริงนั้น พรรคการเมืองในระบบกฎหมายอังกฤษเป็นองค์การที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันขององค์กรในเขตเลือกตั้งของพรรค (constituency party) ในแต่ละเขตทั่วประเทศกับองค์กรต่างๆ ที่เข้ามารวมกันเป็นองค์การในเครือข่ายของพรรค

(affiliated organisations) ทั้งนี้ องค์การในเขตเลือกตั้งของพรรคแต่ละเขตนั้น จะมีลักษณะเป็นองค์การที่เป็นเอกเทศ แยกจากองค์การของพรรคในเขตเลือกตั้งอื่นๆ และมีความเป็นเอกเทศจากองค์การกลางของพรรคด้วย⁶⁴ โดยองค์การของพรรคในเขตเลือกตั้งแต่ละเขตมีความสัมพันธ์กับองค์การที่เป็นหน่วยงานกลางของพรรคในรูปแบบของการเป็นสมาชิก ซึ่งองค์การในเขตเลือกตั้งจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมสมาชิกให้กับองค์การที่เป็นหน่วยงานกลางในอัตราที่หน่วยงานกลางได้กำหนดไว้⁶⁵ คล้ายกับกรณีของสมาชิกประเภทบุคคลธรรมดาที่ต้องชำระค่าธรรมเนียมสมาชิกให้กับองค์การในเขตเลือกตั้งของพรรคที่ตนเป็นสมาชิก และองค์การในเขตเลือกตั้งของพรรคมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายหรือคำแนะนำในการดำเนินกิจการขององค์การจากองค์การที่เป็นหน่วยงานกลางของพรรคด้วย⁶⁶ ทั้งนี้ องค์การในเขตเลือกตั้งแต่ละแห่งซึ่งเกิดจากการรวมตัวกันของสมาชิกพรรคที่อาศัยหรือได้จดทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ในเขตเลือกตั้งแต่ละเขตจะมีคณะกรรมการบริหารซึ่งได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกพรรคในเขตเลือกตั้งตามวิธีการที่ข้อบังคับพรรคการเมืองกำหนดไว้เป็นผู้ควบคุมการดำเนินกิจการภายในขององค์การ⁶⁷ และมีการประชุมสมาชิกพรรคในเขตเลือกตั้งเพื่อให้สมาชิกพรรคได้มาร่วมกันตัดสินใจในนโยบายการดำเนินงานขององค์การของพรรคในเขตเลือกตั้ง ซึ่งการประชุมสมาชิกพรรคในเขตเลือกตั้งจะจัดขึ้นตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรค⁶⁸ นอกจากนี้ พรรคการเมืองส่วนใหญ่จะมอบอำนาจให้องค์การในเขตเลือกตั้งได้ร่วมตัดสินใจในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคในระดับต่างๆ ทั้งการเลือกตั้งท้องถิ่น และการเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญซึ่งเป็นการเลือกตั้งในระดับประเทศ สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญนั้น องค์การในเขตเลือกตั้งกับคณะกรรมการบริหารพรรคในระดับ

⁶⁴ตัวอย่างในกรณีของพรรคอนุรักษนิยม ดู R. Blackburn, *supra* note 5, p. 7.

⁶⁵กรณีของพรรคแรงงาน ดู S. D. Bailey, *British Parliamentary Democracy*, 2nd Edition (Boston: Houghton Mifflin Company, 1964), p. 147 กรณีของพรรคอนุรักษนิยม ดู J. D. Lees and R. Kimbers, *supra* note 19, pp. 197-198.

⁶⁶โปรดดู ตัวอย่างลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างองค์การในเขตเลือกตั้ง (Constituency Associations) กับสำนักงานกลางของพรรค (Conservative Central Office) ในกรณีของพรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) ใน R. Blackburn, *supra* note 5, p. 7.

⁶⁷ตัวอย่างในกรณีของพรรคแรงงาน ดู S. D. Bailey, *supra* note 65, p. 145.

⁶⁸ในกรณีของพรรคแรงงาน การประชุมองค์การในเขตเลือกตั้งของพรรค (Constituency Labour Party) จะจัดขึ้นเป็นประจำทุกเดือน ดู S. D. Bailey, *supra* note 65, p. 145.

ประเทศจะมีบทบาทในกระบวนการคัดเลือกผู้สมัคร โดยการให้สมาชิกพรรคในเขตเลือกตั้งนั้นได้ออกเสียงลงคะแนนเลือกบุคคลที่จะได้ลงสมัครในนามพรรคในเขตเลือกตั้งนั้นในขั้นแรก ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว องค์การในเขตเลือกตั้ง(โดยการออกเสียงของสมาชิกพรรคในเขตเลือกตั้งดังกล่าว) จะเลือกบุคคลที่เหมาะสมตามจำนวนที่ข้อบังคับพรรคกำหนดเพื่อส่งรายชื่อดังกล่าวให้คณะกรรมการบริหารพรรคในระดับประเทศได้รับรอง (endorse) หรือคัดเลือก (select) อีกชั้นหนึ่ง⁶⁹ นอกจากการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งแล้ว ในการประชุมใหญ่สามัญประจำปีของพรรค ซึ่งจัดขึ้นเพื่อให้ตัวแทนสมาชิกได้ร่วมตัดสินใจในนโยบายหรือกิจการที่สำคัญของพรรครวมทั้งคัดเลือกกรรมการบริหารพรรคด้วยนั้น โดยทั่วไปแล้วข้อบังคับพรรคการเมืองมักจะกำหนดให้องค์การในเขตเลือกตั้งของพรรคเลือกตั้งตัวแทนสมาชิกพรรคเพื่อมาเข้าร่วมการประชุมใหญ่⁷⁰ โดยข้อบังคับพรรคอาจกำหนดให้องค์การในเขตเลือกตั้งของพรรคแต่ละเขตมีตัวแทนสมาชิกได้ตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกพรรคที่มีอยู่ในเขตเลือกตั้งนั้น เช่น กำหนดสัดส่วนให้สมาชิกพรรค 5,000 คน มีตัวแทนไปเข้าร่วมประชุมใหญ่ได้ 1 คน เป็นต้น⁷¹ ในขณะที่บางพรรคการเมืองอาจกำหนดจำนวนตัวแทนสมาชิกที่องค์การในเขตเลือกตั้งของพรรคแต่ละเขตจะพึงมีได้ไว้ในจำนวนที่ตายตัว เช่น 1 คน หรือ 2 คน ก็ได้⁷² นอกจากการประชุมใหญ่แล้ว ในการเลือกหัวหน้าพรรคนั้น พรรคการเมืองในระบบกฎหมายอังกฤษมักกำหนดให้องค์การในรัฐสภาของพรรคมีส่วนร่วมในการเสนอชื่อบุคคลที่เหมาะสม เพื่อให้สมาชิกพรรคทั้งหมดที่มีอยู่ทั้งในสหราชอาณาจักรรวมทั้งที่อาศัยอยู่ในประเทศอื่นๆ ด้วยได้ตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกเป็นกระบวนการสุดท้าย และสำหรับพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มีสมาชิกเป็นจำนวนมาก การลงคะแนนอาจกระทำโดย

⁶⁹ตัวอย่างกรณีของพรรคแรงงาน ดู S. D. Bailey, *supra* note 65, p. 145.

⁷⁰S. D. Bailey, *supra* note 65, p. 146.

⁷¹ตัวอย่างกรณีของพรรคแรงงาน ดู J. D. Lees and R. Kimber, *supra* note 19, p. 220. ตัวอย่างกรณีของพรรคเสรีนิยมประชาธิปไตย ดู J. D. Lees and R. Kimber, *supra* note 19, p. 242.

⁷²ตัวอย่างกรณีของพรรคอนุรักษนิยม ดู J. D. Lees and R. Kimber, *supra* note 19, p. 211-213.

⁷³ตัวอย่างกรณีของพรรคอนุรักษนิยมและพรรคแรงงาน ดู R. Blackburn & others, *supra* note 11, p. 155-160.

⁷⁴ดูตัวอย่างกรณีข้อบังคับของพรรคแรงงาน ใน Labour Party, *supra* note 20, Chapter 1 Constitutional rules, Clause II Party structure and affiliated organisations, Section 6.

การออกเสียงเลือกตั้งทางไปรษณีย์ก็ได้ ทั้งนี้ย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ข้อบังคับของแต่ละพรรคได้กำหนดไว้⁷³

สำหรับองค์การในเครือข่ายของพรรคการเมืองนั้น โดยทั่วไปแล้วข้อบังคับพรรคการเมืองต่างๆ จะกำหนดให้องค์การในเครือข่ายต้องชำระค่าธรรมเนียมสมาชิกให้กับพรรค⁷⁴ เช่นเดียวกับในกรณีขององค์การในเขตเลือกตั้ง และองค์การในเครือข่ายก็มีสิทธิส่งตัวแทนเข้าร่วมการประชุมใหญ่สามัญประจำปีของพรรคการเมืองเพื่อร่วมตัดสินใจในประเด็นที่สำคัญต่อการดำเนินกิจการของพรรคได้⁷⁵ นอกจากนี้ บางพรรคการเมืองยังได้ให้สิทธิแก่องค์การในเครือข่ายในการส่งตัวแทนเข้าเป็นกรรมการ (committee) คณะใดคณะหนึ่งที่พรรคได้จัดตั้งขึ้นด้วย เช่น คณะกรรมการจัดการประชุมใหญ่สามัญประจำปี (Conference Arrangements Committee)⁷⁶ เป็นต้น

นอกจากนี้ ในการทำหน้าที่ในทางรัฐสภา (parliamentary duties) ของสมาชิกสภาสามัญนั้น พรรคการเมืองแต่ละพรรคในระบบกฎหมายอังกฤษจะมีวิป (Whip) ซึ่งเป็นคณะบุคคลที่คอยทำหน้าที่ควบคุมให้สมาชิกสภาสามัญลงมติในที่ประชุมสภาสามัญให้เป็นไปตามการตัดสินใจของพรรคการเมือง (party decision)⁷⁷ ในการทำหน้าที่ดังกล่าว วิปจะส่งเอกสารแจ้งข่าวให้สมาชิกทราบว่าการประชุมสภาสามัญที่จะมีขึ้นนั้น เรื่องใดมีความสำคัญมากน้อยเพียงใด และในเวลาที่เหมาะสมสภาสามัญ (The Speaker of the House of Commons) ประกาศให้มีการลงมติ วิปจะคอยบอกหรือชี้แนะให้สมาชิกสภาสามัญลงมติในแต่ละเรื่องตามที่พรรคได้ตัดสินใจ โดยในกรณีที่สมาชิกสภาสามัญไม่เห็นด้วยกับการตัดสินใจของพรรคในเรื่องใดเรื่องหนึ่งซึ่งเป็นเรื่องที่วิประบุในเอกสารแจ้งข่าวการประชุมว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง สมาชิกสภาสามัญอาจตกลงกับพรรคเพื่อขอไม่เข้าร่วมลงมติหรือลงมติสวนทางกับมติพรรคในเรื่องนั้นได้เป็นกรณีๆ ไป แต่หากสมาชิกสภาสามัญไม่มาลงมติหรือลงมติไปในทางตรงข้ามกับการตัดสินใจของ

⁷³กรณีของพรรคอนุรักษนิยม ดู J. D. Lees and R. Kimber, *supra* note 19, pp. 211-212. กรณีของพรรคแรงงาน ดู J. D. Lees and R. Kimber, *supra* note 19, pp. 220-221.

⁷⁴กรณีของพรรคแรงงาน ดู Labour Party, *supra* note 20, Chapter 4 Elections of national officers of the party and national committees, C. Procedural rules for elections for national committees, Section B.

⁷⁵R. Blackburn & others, *supra* note 11, p. 169.

⁷⁶R. Blackburn & others, *supra* note 11, pp. 167-169.

⁷⁷P. G. Richards, *The Backbenchers*, (London: Faber and Faber, 1972), p. 67.

พรรคในเรื่องที่เอกสารแจ้งข่าวการประชุมระบุว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งโดยไม่หาหรือเป็นการล่วงหน้ากับวิป องค์การในรัฐสภาของพรรคย่อมอาศัยเหตุดังกล่าวขับสมาชิกสภาสามัญที่กระทำการเช่นนั้นพ้นจากการเป็นสมาชิกขององค์การได้⁷⁸ อย่างไรก็ตาม การถูกขับพ้นจากองค์การในรัฐสภาของพรรคไม่มีผลทำให้สมาชิกสภาสามัญต้องสูญเสียสถานภาพของความเป็นสมาชิกสภาสามัญไปด้วย และหากในภายหลังองค์การในรัฐสภาของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาสามัญที่ถูกขับออกจากพรรคเห็นชอบร่วมกันในการที่สมาชิกสภาสามัญคนดังกล่าวจะกลับเข้าเป็นสมาชิกองค์การในรัฐสภาของพรรคเช่นเดิม สมาชิกสภาสามัญผู้นั้นก็สามารถกลับเข้าเป็นสมาชิกสภาสามัญในสังกัดของพรรคการเมืองเดิมได้⁷⁹

แม้แนวคิดเรื่องหลักประชาธิปไตยซึ่งเป็นแนวคิดที่แพร่หลายในประเทศภาคพื้นทวีปยุโรปจะไม่ได้รับการยอมรับในระบบกฎหมายอังกฤษ และแม้ระบบกฎหมายอังกฤษจะยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดเงื่อนไขให้พรรคการเมืองต้องตราข้อบังคับให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยรวมทั้งกำหนดให้การกระทำต่างๆ ของพรรคการเมืองต้องตั้งอยู่บนฐานของความชอบธรรมตามหลักประชาธิปไตย และไม่มีกฎหมายในทางกฎหมายที่กำหนดให้ที่มาแห่งอำนาจตัดสินใจภายในพรรคจะต้องมีที่มาที่สามารถยึดโยงสืบสาวมาถึงความยินยอมของสมาชิกพรรคได้อย่างไม่ขาดช่วง แต่จากข้อเท็จจริงที่ได้อธิบายข้างต้นนั้น แสดงให้เห็นว่า หลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญของพรรค การเลือกตั้งตัวบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้นำพรรคและการคัดเลือกตัวบุคคลที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคของพรรคการเมืองส่วนใหญ่ในระบบกฎหมายอังกฤษได้รับการกำหนดขึ้นอย่างสอดคล้องกับหลักการเรื่องอำนาจสูงสุดเป็นของสมาชิกพรรคการเมืองตามหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง ซึ่งเป็นหลักการที่เกิดจากการนำหลักประชาธิปไตยตามแนวคิดของระบบกฎหมายในประเทศภาคพื้นทวีปยุโรปที่โดยปกติจะปรับใช้กับรัฐ (state) มาปรับใช้กับพรรคการเมืองซึ่งเป็นหน่วยทางการเมืองที่มีขนาดเล็กกว่า และมีผลทำให้การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญภายในพรรครวมทั้งการใช้อำนาจตัดสินใจเรื่องต่างๆ ขององค์กรผู้ใช้อำนาจเหล่านี้มีความชอบธรรมตามหลักประชาธิปไตย นอกจากนั้น การที่ในบางครั้งสมาชิกสภาสามัญสามารถแสดงออกซึ่งความไม่เห็นด้วยกับการตัดสินใจของพรรคด้วยการไม่เข้าร่วมลงมติหรือลงมติสวนทางกับการตัดสินใจของพรรคได้ ย่อมแสดงให้เห็นว่า

พรรคการเมืองในระบบกฎหมายอังกฤษได้ให้เสรีภาพสมาชิกสภาสามัญในการแสดงออกซึ่งความเห็นทางการเมืองที่แตกต่างไปจากการตัดสินใจของพรรคได้ถ้าหากว่าสมาชิกผู้นั้นมีเหตุผลความจำเป็นเพียงพอที่จะอธิบายหรือโน้มน้าวเจรจาให้พรรคสามารถยอมรับการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นที่แตกต่างของตน และในมุมมองของพรรคการเมืองนั้น หากการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นที่แตกต่างดังกล่าวไม่ถึงขนาดที่จะเป็นผลเสียอย่างร้ายแรงต่อการดำเนินการทางการเมืองของพรรคหรืออาจส่งผลดีในแง่ที่จะทำให้สมาชิกสภาสามัญคนดังกล่าวสามารถที่จะรักษาคะแนนความนิยมในเขตเลือกตั้งไว้ได้แล้ว พรรคย่อมอนุญาตให้สมาชิกสามารถแสดงออกซึ่งความคิดเห็นที่แตกต่างได้

4. ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบกฎหมายไทย

4.1 ลักษณะของนิติสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคการเมือง

ในระบบกฎหมายไทยนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองขึ้นใช้บังคับ⁸⁰ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเช่นนี้ได้ส่งผลให้รัฐจำเป็นต้องดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยนำเอากฎเกณฑ์ในทางกฎหมายที่ใช้บังคับกับเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กับพรรคการเมืองมาบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรูปแบบของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Law) ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ถูกร่างขึ้นเพื่ออนุวัติการ (implementation) ให้เป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าว คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550⁸¹

การที่จะอธิบายถึงลักษณะของนิติสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคการเมืองในระบบกฎหมายใดได้อย่างถูกต้องและชัดเจนนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาเสียก่อนว่าการก่อกำเนิดของพรรคการเมืองในระบบกฎหมายนั้น อยู่ในแดนหรือปริณทล (sphere) ของกฎหมายใด ระหว่างกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน เนื่องจากการหยั่งทราบถึงแดนแห่งกฎหมายที่พรรคการเมืองปรากฏตัวขึ้นจะทำให้

⁸⁰รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 138 (3).

สามารถวินิจฉัยเกี่ยวกับนิติสัมพันธ์ที่ทั้งสองฝ่ายมีต่อกันและกันได้ว่าเป็นนิติสัมพันธ์ในทางกฎหมายเอกชนหรือนิติสัมพันธ์ในทางกฎหมายมหาชน และจะทำให้ทราบด้วยว่าหากมีประเด็นปัญหาในทางกฎหมายซึ่งมีมูลเหตุมาจากนิติสัมพันธ์ดังกล่าวเกิดขึ้นจะต้องใช้วิธีวิธีในระบบกฎหมายใดในการพิจารณาวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดสถานะความเป็นนิติบุคคลให้กับพรรคการเมืองทุกพรรคที่ได้จัดตั้งขึ้นอย่างถูกต้องตามกระบวนการและเงื่อนไขที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดขึ้น⁸² นอกจากนี้ยังได้วางหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายที่รัฐจำเป็นต้องใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับนิติสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคการเมืองเอาไว้ด้วย อย่างไรก็ตาม ประเด็นปัญหาที่ว่าพรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทยเป็นองค์กรที่ได้รับการก่อตั้งขึ้นในแดนของกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายเอกชนนั้นกลับไม่ได้ถูกกล่าวถึงในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้แต่อย่างใด

ในระบบกฎหมายไทยนั้น การจัดตั้งพรรคการเมืองสามารถทำได้ด้วยการแสดงเจตนาที่ชอบด้วยกฎหมายและด้วยความสมัครใจของคณะบุคคลที่มารวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมกันสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีกษัตริย์เป็นประมุขของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญ มีความมุ่งหมายที่จะส่งบุคคลในคณะของตนลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) และมุ่งหมายที่จะดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองอย่างต่อเนื่องยาวนาน⁸³ ซึ่งการเกิดขึ้นขององค์กรที่มีรากฐานมาจากการแสดงเจตนาที่ต้องตรงกันด้วยความความสมัครใจของบุคคลแต่ละคนที่มาาร่วมจัดตั้ง และมีการปฏิบัติตามเงื่อนไขต่างๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการจัดตั้งองค์กรเช่นนี้ เป็นการเกิดขึ้นในลักษณะเดียวกับการเกิดขึ้น

⁸¹เมื่อพิจารณาจากกระบวนการและเงื่อนไขในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (ฉบับปัจจุบัน) แล้ว สามารถที่จะวิเคราะห์ได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอยู่ในลำดับชั้นที่สูงกว่าพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเทียบเท่าพระราชบัญญัติแต่อยู่ในลำดับชั้นที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะไม่ได้ระบุถึงลำดับชั้นในทางกฎหมาย (Hierarchy of Laws) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจนก็ตาม.

⁸²พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 16 วรรค 2.

⁸³ดู พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 4.

ของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทตามสัญญาจัดตั้งห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในระบบกฎหมายเอกชน ดังนั้น พรรคการเมืองจึงเป็นองค์การที่มีได้จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ไม่มีกฎหมายใดๆ ในประเทศไทยกำหนดให้มีการก่อตั้งพรรคการเมือง พรรคใดพรรคหนึ่งขึ้น พรรคการเมืองเกิดจากการแสดงเจตนาร่วมกันโดยสมัครใจของบุคคล ซึ่งกฎหมายนั้นมีหน้าที่เพียงแต่รับรองการเกิดขึ้นและการมีอยู่ (existence) ของพรรคการเมือง รวมทั้งกำหนดเงื่อนไขในการก่อตั้งและการดำเนินงานต่างๆ ของพรรคการเมืองดังที่ได้กล่าวมาแล้วเท่านั้น นอกจากนี้ พรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทยยังมีใช้องค์การที่ได้รับมอบอำนาจมหาชน (public authorities) ไปจากรัฐเพื่อปฏิบัติภารกิจในทางมหาชน (public functions) ให้ประสบความสำเร็จเหมือนกรณีขององค์การมหาชนหรือองค์การวิชาชีพที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อใช้อำนาจมหาชน เช่น มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ สภากาชาดไทย หรือแพทยสภา เป็นต้น จากเหตุผลที่ได้กล่าวมาทั้งหมดสามารถสรุปได้ว่า พรรคการเมืองเป็นองค์การที่ก่อตั้งขึ้นโดยนิติกรรมในรูปของสัญญาที่มีแบบในระบบกฎหมายเอกชน โดยแบบของสัญญาก่อตั้งพรรคการเมืองคือ กระบวนการขั้นตอนในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 นั่นเอง⁸⁴

การที่พรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทยเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยสัญญาบนพื้นฐานของกฎหมายเอกชนนั้น ส่งผลให้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับนิติสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคในเรื่องที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายลักษณะสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 หลักทั่วไป และบรรพ 2 นี้ และในกรณีที่มีข้อพิพาทระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคซึ่งมิได้เป็นข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดขึ้นโดยฝ่ายผู้ถูกโต้แย้งสิทธิต้องการที่จะนำข้อพิพาทไปฟ้องเป็นคดีเพื่อให้ศาลได้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว ผู้ถูกโต้แย้งสิทธิจะต้องนำข้อพิพาทดังกล่าวไปฟ้องเป็นคดีแพ่งต่อศาลที่มีเขตอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง⁸⁵ นอกจากนี้ การใช้การตีความกฎหมายเพื่อวินิจฉัยผลแห่งคดี

⁸⁴รายละเอียดในเรื่องแบบของสัญญา ดู ศนันท์กรณ โสทธิพันธุ์, คำอธิบายนิติกรรม-สัญญา, พิมพ์ครั้งที่ 15 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2553), น 83-100.

⁸⁵ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55.

จำพวกนี้นั้นย่อมต้องอาศัยนิติวิธีในทางกฎหมายเอกชน

ในการก่อตั้งพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 กำหนดให้ผู้เริ่มก่อตั้งพรรคการเมืองจะต้องมีจำนวนตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป โดยผู้เริ่มก่อตั้งทุกคนจะต้องมาประชุมเพื่อร่วมกันกำหนดข้อบังคับพรรคการเมือง⁸⁶ ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับนิติสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคส่วนหนึ่งนั้น จะถูกกำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคการเมืองนั่นเอง

เมื่อพิจารณาตามหลักเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of Contract) อันเป็นหลักการพื้นฐานในทางกฎหมายเอกชนที่ใช้บังคับกับนิติสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคการเมืองแล้ว ผู้เริ่มก่อตั้งพรรคการเมืองย่อมมีเสรีภาพในการกำหนดเนื้อหาของข้อบังคับพรรคการเมืองอย่างไรก็ได้ อีกทั้งยังสามารถกำหนดข้อบังคับพรรคการเมืองให้แตกต่างจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้ หากกฎหมายนั้นมีใช้กฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี⁸⁷

สำหรับเงื่อนไขในทางเนื้อหาของข้อบังคับพรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทยนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้บังคับไว้ว่า เนื้อหาของข้อบังคับพรรคการเมืองทุกพรรคจะต้องมีลักษณะสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข⁸⁸ ซึ่งในเบื้องต้น เมื่อพิจารณาจากหลักการพื้นฐานในทางรัฐธรรมนูญ (constitutional principles) ของรัฐต่างๆ ที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยโดยไม่จำกัดว่าตำแหน่งประมุขของรัฐ (Head of State) จะได้มาด้วยวิธีการใดแล้ว พบว่า “หลักประชาธิปไตย (Demokratieprinzip),”⁸⁹ และ “หลักนิติรัฐ (Rechtsstaatsprinzip)”⁹⁰ ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการพื้นฐานในทางรัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นประชาธิปไตย ดังนั้น จึงต้องถือว่าหลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐเป็นหลักการที่อยู่ในความหมายของ “หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดไว้ นอกจากนี้ การที่รัฐธรรมนูญไทยกำหนดให้ประมุขของรัฐเป็นพระมหากษัตริย์ ย่อมส่งผลให้หลักการที่เกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ⁹¹ อยู่ในความหมายของหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยเช่นเดียวกัน

ดังนั้นเนื้อหาของข้อบังคับพรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทยจึงต้องสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย หลักนิติรัฐ และหลักว่าด้วยพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญด้วย

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ยังกำหนดให้ข้อบังคับของพรรคการเมืองทุกพรรคในระบบกฎหมายไทยต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับการรับบุคคลเข้าเป็นสมาชิกและการให้ออกจากการเป็นสมาชิก⁹² สิทธิและหน้าที่ของสมาชิก⁹³ ความรับผิดชอบหรือหน้าที่ของพรรคการเมืองที่มีต่อสมาชิก⁹⁴ วินัยและจรรยาบรรณของทั้งสมาชิกพรรค กรรมการบริหารพรรคและกรรมการสาขาพรรค⁹⁵ โดยในส่วนของข้อบังคับพรรคที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยสมาชิกพรรค กรรมการบริหารพรรคและกรรมการสาขาพรรคนั้น จะต้องมีลักษณะที่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกดำเนินการทางวินัยได้ทราบข้อกล่าวหาและให้สามารถแก้ข้อกล่าวหาได้ตามสมควรด้วย⁹⁶ สำหรับเรื่องของอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมือง ซึ่งหมายความว่ารวมถึงอัตราค่าธรรมเนียมสมาชิกพรรคด้วยนั้น กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้ระบุไว้ในข้อบังคับพรรคการเมืองด้วยเช่นเดียวกัน⁹⁷ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้บังคับเพียงแต่ให้พรรคการเมืองต้องกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องเหล่านี้เอาไว้ในข้อบังคับพรรคเท่านั้น สำหรับรายละเอียดในส่วนของ

⁹²พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 8 วรรคสอง.

⁹³โปรดดู ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 151.

⁹⁴พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 10.

⁹⁵หลักประชาธิปไตย (demokratieprinzip) หมายถึง หลักการก่อตั้งเจตจำนงทางการเมือง (Political Will) ของประชาชนหรือกระบวนการทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย ซึ่งประกอบด้วยหลักประชาชนเป็นผู้ถืออำนาจสูงสุด หลักการปกครองโดยฝ่ายข้างมาก หลักการปกครองในระบบผู้แทนและหลักการมีพรรคการเมืองหลายพรรค ดู สมยศ เชื้อไทย, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 62, น. 144-161.

⁹⁶หลักนิติรัฐ (Rechtsstaat) เป็นหลักการที่มุ่งหมายให้รัฐ (state) ต้องเป็นรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย และกฎหมายที่เป็นกติกาในการปกครองนั้น จะต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ ทั้งนี้ ภายใต้กฎหมายดังกล่าว บุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกัน โดยจะต้องสามารถทราบล่วงหน้าได้ว่ากฎหมายมุ่งประสงค์จะบังคับให้ตนทำอะไรหรือไม่ทำอะไร และผลร้ายที่จะเกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนกฎหมายนั้นคืออะไร เพื่อที่จะให้บุคคลได้ปฏิบัติตนให้ถูกต้องสอดคล้องกับกฎหมาย ดู วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม,” ใน รัฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 60 ปี/รัฐศาสตร์สาร 30 ปี (เล่ม 1), จัดพิมพ์โดย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), น. 182-212. และดู วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “นิติรัฐกับความยุติธรรมทางสังคม,” ฉบับที่ 4 ปีที่ 7 ฟ้าเดียวกัน น. 66-87 (ตุลาคม-ธันวาคม 2552).

เนื้อหาของกฎเกณฑ์ในเรื่องเหล่านี้ พระรการเมืองสามารถที่จะกำหนดได้เองโดยอิสระ ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง (Positive Laws) ที่มีลักษณะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีตามหลักเสรีภาพในการทำสัญญา

แม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 จะกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่มีสิทธิสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองไว้ที่อายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์⁹⁸ แต่สมาชิกที่จะมีสิทธิดำรงตำแหน่งต่างๆ ในทางบริหารของพรรคการเมืองตามที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้ เช่น ตำแหน่งหัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค เลขาธิการพรรค รองเลขาธิการพรรค ไปจนถึงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคอื่นๆ ได้นั้น จะต้องมียุขไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์⁹⁹ หรืออาจกล่าวได้ว่า ระบบกฎหมายไทยกำหนดให้บุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคการเมืองจะต้องบรรลุนิติภาวะแล้วเท่านั้น นอกจากนี้ สมาชิกพรรคที่แม้อายุจะครบยี่สิบปีบริบูรณ์แล้ว แต่มีลักษณะบางประการที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดว่าเป็นลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เช่น ติดยาเสพติดให้โทษ เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต เคยต้องคำพิพากษาของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปรกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรืออยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลาห้าปีตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ก็ถือเป็นบุคคลที่ไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งต่างๆ ในทางบริหารของพรรคการเมืองตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้เช่นเดียวกัน¹⁰⁰

⁹¹ ญุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ว่าด้วยพระมหากษัตริย์, วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ บรรณาธิการ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2551).

⁹² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 10 (7).

⁹³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 10 (7).

⁹⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 10 (8).

⁹⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 10 (10).

⁹⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 10 วรรคสอง (3).

⁹⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 (13).

⁹⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง.

ในระบบกฎหมายไทย คณะกรรมการบริหารพรรคเป็นองค์กรที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 กำหนดให้มีอำนาจทั่วไปในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองซึ่งรวมถึงการดำเนินการให้เป็นไปตามสิทธิและหน้าที่ที่เกิดจากนิติสัมพันธ์ระหว่างพรรคกับสมาชิกด้วย¹⁰¹ นอกจากนี้โดยทั่วไปแล้วคณะกรรมการบริหารพรรคมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินกิจการของพรรคให้เป็นไปตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคการเมือง ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานที่จะใช้บังคับกับนิติสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกที่พรรคการเมืองเป็นผู้กำหนดเนื้อหาและสมาชิกได้สมัครใจที่จะเข้าผูกพันตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวตามหลักเสรีภาพในการทำสัญญา และดำเนินกิจการของพรรคให้เป็นไปตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองต้องปฏิบัติด้วย

สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 นั้นได้กำหนดหน้าที่ให้คณะกรรมการบริหารพรรคต้องควบคุมไม่ให้สมาชิกพรรคกระทำการใดๆ ที่มีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติแห่งกฎหมายต่างๆ รวมถึงประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายด้วย นอกจากนั้น ในเวลาที่ได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้กำหนดหน้าที่ให้กับคณะกรรมการบริหารพรรคในการควบคุมไม่ให้สมาชิกซึ่งพรรคจะส่งลงสมัครรับเลือกตั้งกระทำการใดๆ อันเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา รวมถึงระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งมีลักษณะที่อาจทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมด้วย¹⁰² อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้กลับมิได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเงื่อนไขหรือวิธีการที่คณะกรรมการบริหารพรรคสามารถใช้เพื่อควบคุมมิให้สมาชิกกระทำการดังกล่าว รวมทั้งมิได้มอบอำนาจในทางมหาชนใดๆ ให้กับพรรคการเมืองเพื่อใช้ควบคุมสมาชิกมิให้กระทำการเช่นนั้นด้วยแต่อย่างใด ดังนั้นพรรคการเมืองจึงมีหน้าที่ที่จะต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์หรือวิธีการ

⁹⁹พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 11.

¹⁰⁰เพ็ญอ้าง.

¹⁰¹พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 17.

ที่คณะกรรมการบริหารพรรคสามารถใช้เพื่อควบคุมมิให้สมาชิกพรรคกระทำการในลักษณะที่กล่าวมาไว้ในข้อบังคับพรรคการเมืองด้วย เพื่อให้สิ่งที่กฎหมายกำหนดไว้มีผลใช้บังคับได้จริงในทางปฏิบัติ และในกรณีที่คณะกรรมการบริหารพรรคไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าว กฎหมายได้บัญญัติให้คณะกรรมการบริหารพรรคต้องรับผิดชอบในทางอาญาด้วย อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการบริหารพรรคจะมีหน้าที่ดังกล่าวเฉพาะในระหว่างเวลาที่มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น¹⁰³

สำหรับสิทธิโดยทั่วไปของสมาชิกที่มีต่อพรรคการเมืองซึ่งตนเป็นสมาชิกอยู่นั้น ในเบื้องต้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้สมาชิกพรรคมีสิทธิครอบงำการดำเนินกิจการและร่วมตัดสินใจในกิจการสำคัญของพรรคการเมืองผ่านที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองซึ่งกฎหมายกำหนดให้ต้องจัดขึ้นอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง โดยกำหนดให้ตัวแทนของสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งได้มาโดยหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคการเมืองมีสิทธิเข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคการเมืองซึ่งเป็นการประชุมที่จะมีการพิจารณาตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญต่อการดำเนินงานของพรรค อาทิ การเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือข้อบังคับพรรค การเลือกตั้งหัวหน้าและคณะกรรมการบริหารพรรค รวมทั้งแผนงานที่สำคัญอื่นๆ ของพรรคการเมืองซึ่งกำหนดไว้ทั้งในกฎหมาย ข้อบังคับพรรคการเมืองและประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย¹⁰⁴ สำหรับที่มาของตัวแทนสมาชิกพรรคที่มีสิทธิเข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคการเมืองนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ว่า พรรคจะต้องกำหนดวิธีการได้มาซึ่งตัวแทนสมาชิกไว้ในข้อบังคับพรรค โดยคำนึงถึงสัดส่วนของจำนวนสมาชิกที่มีตามสาขาพรรคในแต่ละภาค และตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกหญิงและชายด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ตัวแทนสมาชิกที่ได้รับเลือกสามารถทำหน้าที่สะท้อนความคิดเห็นที่หลากหลายของสมาชิกทุกกลุ่มในพรรคได้¹⁰⁵ นอกจากนี้ ในกรณีที่สมาชิกพรรคเห็นว่ามีความสำคัญเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่สมควรจัดให้มีการประชุมพรรคเพื่อหารือหรือพิจารณาวินิจฉัยโดยมีอาจารย์จนถึง

¹⁰² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 18.

¹⁰³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 105.

¹⁰⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 28.

¹⁰⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 29 .

การประชุมใหญ่สามัญประจำปีของพรรคในครั้งถัดไปได้ สมาชิกพรรคจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกพรรคทั้งหมดที่มีอยู่หรือจำนวนไม่น้อยกว่าสองพันคนแล้วแต่ว่าจำนวนใดจะน้อยกว่ากัน ย่อมมีสิทธิที่จะเข้าชื่อกันจัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคการเมืองได้ และในกรณีที่สมาชิกซึ่งเห็นว่าพรรคสมควรจัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญทั้งหมดมีตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการบริหารพรรคด้วยแล้ว กฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับจำนวนของสมาชิกที่มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดประชุมในแต่ละประเภทไว้ในลักษณะที่เคร่งครัดน้อยกว่ากรณีของสมาชิกทั่วไปที่ไม่มีตำแหน่งเช่นนั้น กล่าวคือ ในกรณีที่ผู้เข้าชื่อขอเปิดประชุมเป็นสมาชิกพรรคซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กฎหมายกำหนดจำนวนไว้ในอัตราส่วนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และในกรณีที่ผู้เข้าชื่อเป็นสมาชิกที่มีตำแหน่งเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง กฎหมายกำหนดจำนวนไว้ในอัตราส่วนที่ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการบริหารพรรคการเมือง¹⁰⁶

ในกรณีที่สมาชิกเห็นว่ามีความเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้นซึ่งทำให้บุคคลที่เป็นหัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคคนหนึ่งคนใดไม่สมควรที่จะดำรงตำแหน่งดังกล่าวอีกต่อไป สมาชิกพรรคมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งภายในพรรคที่บุคคลนั้นๆ ดำรงอยู่ได้ โดยกระบวนการถอดถอนกรรมการบริหารพรรคการเมืองออกจากตำแหน่งนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 กำหนดให้ดำเนินการในรูปแบบของการประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคการเมือง และพรรคมีหน้าที่ต้องจัดการประชุมดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คำร้องขอให้ถอดถอนกรรมการบริหารพรรคได้ถูกส่งมาถึงพรรคการเมือง โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดอัตราส่วนขั้นต่ำของจำนวนสมาชิกที่จะเข้าชื่อร้องขอให้มีการถอดถอนกรรมการบริหารพรรคไว้ที่ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่พรรคการเมืองมีอยู่ หรือจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน แล้วแต่ว่าจำนวนใดจะมากกว่ากัน และกำหนดคะแนนเสียงที่จะมีผลเป็นการถอดถอนบุคคลเหล่านั้นออกจากตำแหน่งไว้ว่า ต้องไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนผู้ที่เข้าประชุมใหญ่วิสามัญ โดยวิธีการ

¹⁰⁶พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 30.

¹⁰⁷พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 32.

ลงคะแนนถอดถอนบุคคลจะต้องเป็นไปโดยลับ สำหรับการใช้สิทธิถอดถอนในกรณีนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดว่าในวาระการดำรงตำแหน่งของ คณะกรรมการบริหารพรรคแต่ละชุดสามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้เพียงครั้งเดียวเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่หัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคคนหนึ่งคนใดมีตำแหน่ง เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยแล้ว การถอดถอนตาม วิธีการที่กล่าวมานั้น ย่อมไม่สามารถนำมาใช้บังคับกับบุคคลที่มีตำแหน่งเหล่านี้ได้¹⁰⁷

ในระบบกฎหมายไทยนั้น นอกจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. 2550 จะให้สิทธิแก่สมาชิกในการถอดถอนกรรมการบริหาร พรรคแล้ว กฎหมายฉบับนี้ยังให้สิทธิแก่สมาชิกในการยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยว่า ข้อบังคับหรือมติในเรื่องใดของพรรคการเมืองมีลักษณะขัดต่อสถานะ และการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญหรือขัดแย้งกับหลักการ พื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้ด้วย โดยกฎหมายกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับจำนวนสมาชิกที่มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยเรื่องดังกล่าวไว้ว่า จะต้องมีความไม่ต่ำกว่าหนึ่งร้อยคนสำหรับกรณีของสมาชิกที่ ไม่มีตำแหน่งใดๆ ภายในพรรคการเมือง สำหรับกรณีที่สมาชิกซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรต้องการจะใช้สิทธิดังกล่าว กฎหมายกำหนดอัตราส่วนไว้ว่าจะต้องมีจำนวน ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และในกรณีที่ สมาชิกซึ่งต้องการใช้สิทธิดังกล่าวมีตำแหน่งเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง กฎหมาย กำหนดว่าจะต้องมีจำนวนไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ พรรคมีอยู่ ทั้งนี้ ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับพรรคการเมือง ดังกล่าวมีลักษณะตามที่สมาชิกพรรคกล่าวอ้างนั้น จะมีผลทำให้มติหรือข้อบังคับดังกล่าว ต้องเป็นอันยกเลิกไป¹⁰⁸

¹⁰⁸พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 33.

4.2 การได้มาและการสิ้นสุดความเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

หลักเกณฑ์และวิธีการในเรื่องการได้มาและการสิ้นสุดสมาชิกภาพของแต่ละพรรคการเมือง กำหนดขึ้นทั้งที่ปรากฏอยู่ในข้อบังคับของพรรคการเมืองและในแนวทางปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจรับบุคคลเข้าเป็นสมาชิกหรือให้ออกจากการเป็นสมาชิกตามเงื่อนไขที่กฎหมายหรือข้อบังคับพรรคให้อำนาจไว้ นั้น ย่อมส่งผลโดยตรงต่อความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิก ความเข้มแข็งและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของบรรดาสมาชิกพรรคการเมือง รวมทั้งความสำเร็จในการดำเนินงานของพรรคการเมืองด้วย โดยพรรคการเมืองที่มีได้กำหนดเงื่อนไขในการเข้าเป็นสมาชิกพรรคไว้อย่างเคร่งครัดมากนัก เช่น เปิดโอกาสให้บุคคลทุกคนที่มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามที่กฎหมายกำหนดมีสิทธิสมัครเป็นสมาชิกพรรคได้ หรือกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่พรรคจะรับเข้าเป็นสมาชิกไว้ในลักษณะกว้างๆ เช่นว่า จะต้องทราบอุดมการณ์ของพรรคและเสียค่าธรรมเนียมสมาชิกพรรคโดยถูกต้องนั้น พรรคการเมืองประเภทนี้ สมาชิกพรรคจะมีความสัมพันธ์ทั้งกับบรรดาสมาชิกด้วยกันเองและกับบุคคลสำคัญหรือแกนนำของพรรคในลักษณะที่ไม่แน่นแฟ้น แกนนำพรรคมักจะมิพบทบทสูงในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญๆ รวมทั้งในการดำเนินกิจการต่างๆ ของพรรค โดยสมาชิกพรรคจะมีส่วนร่วมในเรื่องเหล่านั้นน้อย และสมาชิกพรรคโดยส่วนใหญ่ก็มักจะไม่มีความกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องเหล่านั้นเท่าใดนัก ในขณะที่พรรคซึ่งกำหนดเงื่อนไขในการรับบุคคลเข้าเป็นสมาชิกพรรคไว้อย่างเคร่งครัดในลักษณะที่เปิดโอกาสให้แต่เฉพาะบุคคลที่สามารถไว้วางใจได้ในระดับหนึ่งว่ามีความเข้าใจในอุดมการณ์และนโยบายของพรรคเป็นอย่างดี รวมทั้งกระตือรือร้นที่จะเข้ามาช่วยเหลือและสนับสนุนงานต่างๆ ของพรรคเข้ามาเป็นสมาชิกพรรคนั้น ย่อมส่งผลให้สมาชิกของพรรคการเมืองประเภทหลังมีแนวโน้มที่จะมีวินัยและกระตือรือร้นที่จะมีส่วนร่วมในกิจการต่างๆ รวมทั้งช่วยเหลือสนับสนุนการทำงานของพรรคอย่างแข็งขันกว่าพรรคการเมืองประเภทแรก อย่างไรก็ตาม การกำหนดเงื่อนไขในการรับบุคคลเข้าเป็นสมาชิกพรรคไว้ในลักษณะที่เคร่งครัดจนเกินไป ก็อาจส่งผลให้พรรคการเมืองมีจำนวนสมากน้อย ขาดความเข้มแข็ง และอาจทำให้พรรคดังกล่าวมีสถานะเป็นเพียงพรรคการเมืองขนาดเล็กที่ไม่มีพลังต่อรองในทางการเมืองเท่าที่ควร แม้สมาชิกทุกคนของพรรคจะได้ชื่อว่าเป็นสมาชิกที่พร้อมจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมทาง

การเมืองของพรรคสูงก็ตาม สำหรับเงื่อนไขการสิ้นสุดความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นก็มิผลต่อความเข้มแข็งและประสิทธิภาพในการดำเนินงานของพรรคการเมืองเช่นเดียวกัน โดยพรรคการเมืองที่เปิดโอกาสให้สมาชิกมีอิสระในการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างไปจากอุดมการณ์หรือนโยบายพรรคได้อย่างกว้างขวาง สามารถดำเนินกิจกรรมนโยบายหรือการดำเนินงานต่างๆ ของคณะกรรมการบริหารพรรคต่อสาธารณชนได้ และจะถูกขับออกจากพรรคก็ต่อเมื่อไม่เห็นด้วยกับอุดมการณ์หรือนโยบายของพรรคในส่วนที่เป็นสาระสำคัญอย่างแท้จริงเท่านั้น ย่อมทำให้พรรคไม่มีความเข้มแข็ง ความแตกแยกภายในพรรคเกิดขึ้นได้ง่าย การดำเนินการทางการเมืองเป็นไปอย่างล่าช้าและขาดประสิทธิภาพ ในขณะที่พรรคการเมืองซึ่งกำหนดเงื่อนไขในการบังคับโทษทางวินัยของสมาชิกโดยการขับออกจากพรรคไว้อย่างกว้างขวางครอบคลุมกรณีต่างๆ ที่มีลักษณะเป็นการไม่เคารพศรัทธาในอุดมการณ์หรือนโยบายของพรรค การสร้างความแตกแยกภายในพรรค หรือทำให้พรรคเสียชื่อเสียง ย่อมทำให้สมาชิกพรรคมีความระมัดระวังในการรักษาวินัยของพรรคอย่างเคร่งครัด โอกาสที่จะเกิดความแตกแยกที่รุนแรงขึ้นภายในพรรคมีน้อย และการดำเนินงานของพรรคมีแนวโน้มที่จะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ¹⁰⁹ อย่างไรก็ตาม การกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการได้มาและการสิ้นสุดความเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทยนั้น จะต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขต่างๆ เกี่ยวกับการได้มาและการสิ้นสุดความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 และกฎหมายอื่นๆ กำหนดไว้ด้วย ตามหลักอิสระในทางแพ่ง พรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทยย่อมมีอิสระในการพิจารณารับหรือไม่รับบุคคลใดเป็นสมาชิกพรรคได้ตราบเท่าที่การใช้ดุลพินิจเช่นนั้นไม่ขัดต่อเงื่อนไขของกฎหมายและข้อบังคับของพรรคการเมือง สำหรับในกรณีเงื่อนไขของกฎหมายนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้ห้ามไม่ให้พรรคการเมืองเสนอเงื่อนไขใดๆ เพื่อจูงใจให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคด้วยการให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด อันอาจคำนวณเป็นเงินได้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม¹¹⁰ ซึ่งข้อห้ามดังกล่าว

¹⁰⁹สายหยุด แสงอุทัย, วิชาการเมือง เล่ม 2, (ม.ป.ท., 2482), น. 291-292.

¹¹⁰พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 22.

ถูกกำหนดขึ้นเนื่องจากกฎหมายมีความมุ่งหมายที่จะให้การตัดสินใจเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งต้องเกิดจากการใช้ดุลพินิจโดยอิสระของแต่ละบุคคลอย่างแท้จริงในลักษณะเดียวกับการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งนั่นเอง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป (*ius generale*) ที่วางหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในทางกฎหมายให้พรรคการเมืองถือปฏิบัติ ได้วางเงื่อนไขเกี่ยวกับการรับบุคคลเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองไว้ว่า บุคคลที่จะมีสิทธิสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งได้นั้น จะต้องเป็นบุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทย ในกรณีของผู้ที่ได้สัญชาติไทยมาโดยการแปลงสัญชาติ จะต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปีบริบูรณ์ ในส่วนของคุณสมบัติเรื่องอายุนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้จำกัดอายุของบุคคลที่จะมีสิทธิเป็นสมาชิกพรรคการเมืองไว้ โดยกำหนดให้ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ และจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ¹¹¹ กล่าวคือ จะต้องไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวช¹¹² ต้องไม่อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง¹¹³ ต้องไม่ถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือคำสั่งที่ขัดด้วยกฎหมาย¹¹⁴ และต้องไม่เป็นบุคคลลึกลับจริตหรือสติพ้นเพื่อนไม่สมประกอบ¹¹⁵ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังกำหนดให้บุคคลที่ประสงค์จะสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองต้องให้คำรับรองกับพรรคที่จะสมัครเป็นสมาชิกว่า ตนเองมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นในเวลาเดียวกันด้วย¹¹⁶ ทั้งนี้ ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะที่เป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองตามกฎหมาย¹¹⁷ มีสิทธิที่จะออกกระเปียบหรือกฎเกณฑ์ได้อันมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ซึ่งกำหนดให้ผู้ที่จะสมัครเป็นสมาชิก

¹¹¹พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 19.

¹¹²รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 100 (1).

¹¹³รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 100 (2).

¹¹⁴รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 100 (3).

¹¹⁵รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 100 (4).

¹¹⁶พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 19 และดู มาตรา 24.

¹¹⁷พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 6.

¹¹⁸พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 19.

¹¹⁹พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 20 (2).

พรรคการเมืองต้องยื่นเอกสารอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อประกอบการสมัครเป็นสมาชิกต่อพรรคการเมืองที่ตนประสงค์จะเป็นสมาชิกนอกเหนือจากเอกสารที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ได้¹¹⁸

สำหรับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้สมาชิกมีสิทธิลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคได้¹¹⁹ โดยกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการพ้นสมาชิกภาพโดยการลาออกไว้ด้วยว่าจะมีผลสมบูรณ์ต่อเมื่อได้ยื่นใบลาออกต่อนายทะเบียนสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก¹²⁰ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้กำหนดเหตุอื่นๆ ซึ่งมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกพรรคสิ้นสุดลงด้วยอันได้แก่ การตาย¹²¹ การเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นด้วยในเวลาเดียวกัน¹²² รวมถึงการขาดคุณสมบัติเบื้องต้นในการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดไว้ เช่น การสูญเสียสัญชาติไทย การถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง การอุปสมบทเป็นพระภิกษุ เป็นต้น¹²³ นอกจากนี้ พรรคการเมืองอาจมีมติให้สมาชิกคนใดคนหนึ่งพ้นสมาชิกภาพเนื่องจากกระทำความผิดวินัยหรือจรรยาบรรณอย่างร้ายแรงหรือมีเหตุร้ายแรงอื่นๆ ที่พรรคเห็นสมควรให้บุคคลดังกล่าวพ้นสมาชิกภาพอย่างไรก็ตาม การมีมติให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดออกจากการเป็นสมาชิกในกรณีนี้ จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคได้กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรค¹²⁴ ซึ่งนอกเหนือจากเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะแล้ว พรรคการเมืองย่อมมีอิสระในการที่จะกำหนดเหตุสิ้นสุดสมาชิกภาพในกรณีอื่นๆ ไว้ในข้อบังคับพรรคการเมืองได้ด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงเงื่อนไขที่ระบบกฎหมายไทยมีการบังคับให้บุคคลที่จะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง และกำหนดให้การสูญเสียความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นเหตุสิ้นสุดสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยแล้ว มีข้อสังเกตว่าระบบกฎหมายสมควรที่จะต้องจำกัดเสรีภาพของพรรคการเมืองในการกำหนดเหตุสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคที่มีตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้แตกต่างกันไปจากกรณีของสมาชิกพรรคทั่วไปด้วย โดยกำหนดให้สมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะพ้นสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองได้เฉพาะในกรณีที่มีเหตุตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในกฎหมายเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันให้สมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎรมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่อยู่ภายใต้อาณัติของพรรคการเมือง¹²⁵ อย่างไรก็ตาม ปัญหาว่าด้วยการที่ระบบกฎหมายไทยมีการบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองนั้น เป็นประเด็นที่จะได้พิจารณาโดยละเอียดต่อไป

4.3 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับการสังกัดพรรคการเมือง

ปัจจุบันระบบกฎหมายไทยบังคับให้บุคคลที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง โดยรัฐธรรมนูญได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า ผู้ที่จะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งเพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง (มิใช่วันสมัครรับเลือกตั้ง) ในกรณีที่มีการเลือกตั้งซึ่งบุคคลดังกล่าวประสงค์จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นการเลือกตั้งทั่วไปตามวาระของคณะรัฐมนตรี หรือต้องสังกัดพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งเพียงพรรคเดียวไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง ในกรณีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นเพราะเหตุที่มีการยุบสภา¹²⁶ ซึ่งหมายความว่า ในปัจจุบันย่อมไม่อาจมี “ผู้สมัครอิสระ (independent candidate)” ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้

ระบบกฎหมายไทยเริ่มมีการบังคับให้บุคคลที่ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองเป็นครั้งแรกในสมัยที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 สำหรับเหตุผลของการบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดพรรคการเมืองนั้น มีที่มาจากกรเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2512 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ที่ไม่มีการบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง ส่งผลให้

¹²⁰พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 20 วรรคสอง.

¹²¹พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 20 (1).

¹²²พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 20 (6).

¹²³พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 20 (3).

¹²⁴พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 20 (4).

¹²⁵หยุด แสงอุทัย, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 12, น. 94-95.

มีผู้สมัครอิสระในการเลือกตั้งครั้งนั้นเป็นจำนวนมาก และผลการเลือกตั้งก็ปรากฏว่า ผู้สมัครอิสระจำนวนไม่น้อยได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และต่อมา เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหล่านี้ได้เข้าไปทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎรก็ได้รวมตัวกัน จัดตั้งเป็นพรรคการเมืองขึ้น ซึ่งการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เหล่านี้ นั่น คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2517 มองว่า เป็นการรวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต่อรองผลประโยชน์ทางการเมือง และเป็นเหตุ ที่ทำให้จอมพลถนอม กิตติขจร นำสถานการณ์ดังกล่าวมาอ้างเป็นเหตุผลในการกระทำ รัฐประหารตนเอง เมื่อปี พ.ศ. 2514¹²⁷ คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 จึงต้องการป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นอีกครั้งด้วยการกำหนดเงื่อนไขที่ บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองไว้ ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งในเวลานั้น แนวคิดดังกล่าวถูกคัดค้านจากศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ที่เห็นว่า ไม่ควรบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง แต่ควร ปล่อยให้ประชาชนได้เรียนรู้ความสำคัญของระบบพรรคการเมืองด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม แนวคิดของศาสตราจารย์ ดร.ป๋วยฯ กลับไม่ได้รับการยอมรับในเวลานั้น เนื่องจากคณะผู้ร่าง รัฐธรรมนูญเสียงส่วนใหญ่มีความเห็นโน้มเอียงไปในทางที่ต้องการให้สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การควบคุมของพรรคการเมือง และหลังจากรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 สิ้นผลใช้บังคับ รัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่ประกาศ ใช้ในภายหลัง (ยกเว้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ซึ่งเป็น รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ โดยไม่ให้มี การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและไม่ให้มีพรรคการเมือง) ก็ได้บัญญัติกฎเกณฑ์ที่ บังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ซึ่งรวมถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันด้วย¹²⁸

¹²⁶รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 101 (3).

¹²⁷บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและ เอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), น. 347.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้วางหลักเกณฑ์ที่บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 117 (3) ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง...(3) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเพียงพรรคเดียว” ซึ่งมีผลทำให้บุคคลที่ไม่มีพรรคการเมืองสังกัดไม่สามารถที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งได้ นอกจากนี้ หลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดไว้ในมาตรา 124 (7) และ (8) ซึ่งบัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อ...(7) ลาออกจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองหรือพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิกยุบเลิก...(8) ขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในกรณีที่ศาลมีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกและไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นได้ภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งหรือพรรคการเมืองมีมติแล้วแต่กรณี ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าขาดจากสมาชิกภาพนับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนดหกสิบวันนั้น” ได้มีผลทำให้บุคคลที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้แสดงเจตนาลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่นั้นต้องพ้นสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปด้วยในทันทีที่การลาออกมีผลสมบูรณ์ นอกจากนี้ การที่พรรคการเมืองซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดอยู่มีอันต้องยุบเลิกไปด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งนอกเหนือจากการที่ศาลสั่งให้ยุบเลิกจะมีผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคนั้นต้องพ้นจากสมาชิกภาพไปโดยทันทีที่พรรคยุบเลิก และในกรณีที่พรรคถูกยุบเลิกโดยคำสั่งศาล หรือพรรคมีมติขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากการเป็นสมาชิกนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีเวลาเพียงหกสิบวันในการหาพรรคการเมืองพรรคใหม่เข้าเป็นสมาชิก มิฉะนั้นแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ไม่มีพรรคสังกัดเช่นกัน ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ตามที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนั้น ได้บัญญัติขึ้นบนพื้นฐานของสมมติฐานของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ว่า การมีพรรคการเมืองน้อยพรรคและวินัยของพรรคการเมืองมีความเข้มแข็งจะทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ¹²⁹ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแนวคิดพื้นฐานในเรื่องพรรคการเมืองของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ

¹²⁸เพ็ญอ้าง, น. 347-348.

ฉบับนี้มีสาระสำคัญอยู่ที่การส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีบทบาทในทางการเมือง¹³⁰ และการใช้กลไกทางกฎหมายมาทำให้พรรคการเมืองมีอำนาจเหนือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้น เพื่อให้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ¹³¹ อย่างไรก็ตาม มาตรการบังคับสังกัดพรรคซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดขึ้นเป็นครั้งแรกก็มีผลเป็นการตัดโอกาสบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือไม่อาจหาพรรคการเมืองที่ตนเองจะเข้าไปสังกัด ให้ไม่สามารถใช้เสรีภาพทางการเมืองในการมีส่วนร่วมเป็นผู้แทนปวงชนด้วยการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเป็นตัวแทนปวงชนชาวไทยในการเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยในทางนิติบัญญัติได้¹³²

ต่อมาในปี พ.ศ. 2519 หลังจากเหตุการณ์สังหารหมู่นักศึกษาและประชาชนที่ชุมนุมประท้วงการเดินทางกลับเข้าประเทศไทยของจอมพลถนอม กิตติขจร อดีตนายกรัฐมนตรី เมื่อวันที่ 6 ตุลาคมและหลังเหตุการณ์การรัฐประหาร (coup d' état) ที่เกิดขึ้นในวันเดียวกันนั้น คณะรัฐประหารที่เรียกตัวเองว่า “คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน” นำโดย พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ ได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และยกเลิกพรรคการเมือง โดยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ซึ่งกำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติแทนสภาผู้แทนราษฎร ขึ้นใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517¹³³

หลังจากนั้น ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 แทนฉบับ พุทธศักราช 2519 ซึ่งโดยบริบททางการเมืองในเวลานั้น การสู้รบกันด้วยกำลังอาวุธระหว่างรัฐบาลและ พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยได้เกิดขึ้นทั่วประเทศ ทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ซึ่งมีบทบัญญัติที่ยอมรับให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองได้นั้น ถูกกำหนดให้มีมาตรการทางกฎหมายใหม่ๆ ขึ้นเพื่อที่จะช่วยพัฒนาให้ระบอบประชาธิปไตยมีความเข้มแข็งและเร่งให้พรรคการเมืองต้องปรับปรุงการให้มีศักยภาพพอที่จะสามารถเป็นกำลังให้กับรัฐในการต่อสู้กับภัยคุกคามของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยได้¹³⁴ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ได้รับรองเสรีภาพของบุคคลในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 45 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นพรรคการเมืองเพื่อดำเนินการ

ในทางการเมืองตามวิถีทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้” ในขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ก็ได้วางเงื่อนไขในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองให้ซับซ้อนมากขึ้น โดยเงื่อนไขดังกล่าวกำหนดไว้ในมาตรา 95 ซึ่งบัญญัติว่า “ในการเลือกตั้งทั่วไป พรรคการเมืองที่สมาชิกจะเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 94 (3) ได้ ต้องเป็นพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีการเลือกตั้งครั้งนั้นและในแต่ละเขตเลือกตั้งที่พรรคการเมืองดังกล่าวส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นคณะให้ครบจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในเขตเลือกตั้งและจะส่งได้คณะเดียวในเขตเลือกตั้งหนึ่งเขต” นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง โดยการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้ในมาตรา 94 (3) ว่า “บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง...(3) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 95 หรือพรรคการเมืองตามมาตรา 104 พรรคสอง พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่พรรคเดียว...” นอกเหนือจากนั้น รัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันยังได้บัญญัติถึงเหตุของการสิ้นสุดความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสังกัดพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 103 (7) และ (9) ว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อ...(7) ลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกหรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้นให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าขาดจากสมาชิกภาพ

¹²⁹จุฬิศกร อินทวงศ์, “กฎหมายพรรคการเมืองในประเทศไทย ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ และเชิงวิเคราะห์แนวความคิด,” วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535, น. 180.

¹³⁰เพ็งอ้าง, น. 181.

¹³¹เพ็งอ้าง, น. 180.

¹³²เพ็งอ้าง, น. 181.

¹³³เพ็งอ้าง, น. 136.

¹³⁴เพ็งอ้าง, น. 182.

นับแต่วันที่ลาออกหรือพรรคการเมืองมีมติ...(9) ขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิก และไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองอื่น ซึ่งมีสมาชิกของพรรคการเมืองนั้นเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าขาดจากสมาชิกภาพนับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนดหกสิบวันนั้น” ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติที่กล่าวมา พบว่า นอกจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะรับแนวคิดที่ต้องการทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพโดยเพิ่มอำนาจควบคุมเหนือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้กับพรรคการเมืองมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ซึ่งปรากฏผ่านการบังคับให้ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองตามมาตรา 94 และการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ย้ายพรรคหรือพรรคมีมติให้ออกจากการเป็นสมาชิกต้องพ้นสภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 103 (7) ยังมีแนวคิดใหม่ปรากฏผ่านบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วย กล่าวคือ แนวคิดที่ต้องการกีดกันไม่ให้พรรคการเมืองขนาดเล็กได้เข้าไปมีบทบาททางการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร และสงวนบทบาทดังกล่าวไว้ให้กับพรรคการเมืองขนาดใหญ่เพียงไม่กี่พรรคที่มีศักยภาพทางการเงินและบุคลากรเพียงพอที่จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีได้ในการเลือกตั้งครั้งนั้น ซึ่งเป็นแนวคิดที่ปรากฏผ่านบทบัญญัติมาตรา 95 นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการเลือกตั้งเพราะตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงด้วยเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งนอกจากถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎรหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่า “การเลือกตั้งซ่อม” นั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดเงื่อนไขในการสังกัดพรรคของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในกรณีนี้ไว้ในมาตรา 115 วรรคสองว่า “...ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่มีสมาชิกในสังกัดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่แล้วจากการเลือกตั้งทั่วไป และให้นำบทบัญญัติมาตรา 95 มาใช้บังคับโดยอนุโลม” ซึ่งหมายความว่าพรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกพรรคได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่แล้ว ย่อมถูกตัดโอกาสให้ไม่สามารถส่งสมาชิกพรรคลงสมัครรับเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้

ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มีผลใช้บังคับนั้น ปรากฏว่าการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้พรรคการเมืองที่จะส่งสมาชิกพรรคลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งในจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีได้ในสภาผู้แทนราษฎรนั้น ได้ทำให้พรรคการเมืองซึ่งไม่มีศักยภาพทางการเงินเพียงพอที่จะใช้จ่ายในการส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งให้ได้ครบตามจำนวนขั้นต่ำที่รัฐธรรมนูญกำหนดต้องหมดโอกาสในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร และบางพรรคการเมืองที่แม้จะมีศักยภาพเพียงพอในการส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งจนครบตามจำนวนดังกล่าว ก็ถึงกับต้องประสบปัญหาทางการเงินอย่างรุนแรง ในขณะที่บางพรรคการเมืองต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มทุนที่ต้องการเข้ามามีอำนาจทางการเมืองโดยแลกเปลี่ยนกับการสนับสนุนทางการเงินเพื่อให้พรรคสามารถส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งได้¹³⁶

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ได้มีผลใช้บังคับมาจนกระทั่งถึงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 คณะรัฐประหารที่เรียกตัวเองว่า “คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.)” นำโดย พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ได้ทำการยึดอำนาจรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น และได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวโดยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แทน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้รับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และ พุทธศักราช 2521 และสำหรับบทบัญญัติที่ว่าด้วยการบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา 105 (3) ว่า “บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง...(3) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 106 หรือพรรคการเมืองตามมาตรา 115 พรรคสอง พรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียว...” โดยในมาตรา 106 นั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดจำนวนผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองต้องส่งลงสมัครรับเลือกตั้ง

¹³⁵เพ็ญอ้าง, น. 194.

¹³⁶เพ็ญอ้าง, น. 196.

ในกรณีที่ประสงค์จะส่งสมาชิกพรรคลงสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปคราวใดคราวหนึ่งโดยบัญญัติว่า “ในการเลือกตั้งทั่วไป พรรคการเมืองที่จะส่งสมาชิกเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 105 (3) ได้ ต้องเป็นพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบคน...” ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นการลดเงื่อนไขขั้นต่ำของจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองต้องส่งลงสมัครในกรณีที่ต้องการจะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปลงมาจากเดิมที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 บัญญัติให้พรรคที่ประสงค์จะส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งในจำนวนขั้นต่ำไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในเวลานั้น นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการเลือกตั้งเพราะตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงด้วยเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งนอกจากถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎรหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขในการสังกัดพรรคของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในกรณีนี้ไว้ในมาตรา 115 วรรคสองว่า “...ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่มีสมาชิกในสังกัดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่แล้วจากการเลือกตั้งทั่วไป และให้นำบทบัญญัติมาตรา 106 มาใช้บังคับโดยอนุโลม” ซึ่งหมายความว่าพรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกพรรคได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้งทั่วไป ครั้งก่อนหน้าย่อมไม่สามารถส่งสมาชิกพรรคลงสมัครรับเลือกตั้งซ่อมได้ ซึ่งเป็นการบัญญัติในลักษณะเดียวกันกับมาตรา 104 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

ในเวลาต่อมา ประเทศไทยได้มีการปฏิรูปการเมืองและมีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งในท้ายที่สุดก็ได้นำมาสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้นำระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อมาใช้ และมีการปรับเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตจากระบบเดิมซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในแต่ละเขตอาจมีได้หลายคนตามสัดส่วนจำนวนประชากรมาเป็นระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตที่แต่ละเขตมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เพียงคนเดียว¹³⁷ ซึ่งการนำระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อมาใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น จำเป็นต้องมีการบังคับให้บุคคลที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งในระบบนี้สังกัดพรรคการเมือง เนื่องจากโดยสภาพของการเลือกตั้งในระบบนี้ พรรคการเมืองจะเป็นองค์การที่ผูกขาดการส่งบุคคล

ลงสมัครรับเลือกตั้งดังที่ได้กล่าวมาแล้วในกรณีของระบบกฎหมายเยอรมัน โดยแต่ละพรรคการเมืองจะเป็นผู้เสนอบัญชีรายชื่อผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคให้ประชาชนเลือก อย่างไรก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นำระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อมาใช้ควบคู่กับระบบแบ่งเขตนั้น เจื่อนไขในการบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่กรณีของผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อแต่อย่างใด ผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบแบ่งเขตซึ่งโดยสภาพแล้วไม่จำเป็นต้องถูกบังคับให้สังกัดพรรคก็ถูกบังคับโดยรัฐธรรมนูญให้ต้องลงสมัครรับเลือกตั้งโดยสังกัดพรรคเช่นเดียวกับการบังคับสังกัดพรรคที่เคยเกิดขึ้นในสมัยที่รัฐธรรมนูญฉบับที่กล่าวมาก่อนหน้านี้นั้นทั้งหมดมีผลใช้บังคับ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ในการบังคับสังกัดพรรคที่ใช้กับผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อและระบบแบ่งเขตนั้นไม่มีความแตกต่างกันแต่ประการใด ยิ่งไปกว่านั้น การบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังได้เพิ่มหลักเกณฑ์การสังกัดพรรคของผู้ที่จะสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ต้องสังกัดพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งทั้งหลักเกณฑ์เรื่องการบังคับสังกัดพรรคและเงื่อนไขเรื่องระยะเวลาในการสังกัดพรรคของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติมาตราเดียวกัน คือ มาตรา 107 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร...(4) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน...” ซึ่งการเพิ่มเงื่อนไขเรื่องระยะเวลาในการสังกัดพรรคการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นนี้นั้น เมื่อนำมาพิจารณาร่วมกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกรณีที่ครบอายุของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 115 ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่ออายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง

¹³⁷ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 98.

และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร” ประกอบกับ หลักเกณฑ์การกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกรณีที่มีการยุบสภา ตามมาตรา 116 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน ซึ่งบัญญัติว่า “...การยุบสภา ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในหกสิบวัน และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกัน ทั่วราชอาณาจักร...” อาจสามารถอนุมานแนวคิดในการกำหนดเงื่อนไขเรื่องระยะเวลา การสังกัดพรรคการเมืองของผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ว่า รัฐธรรมนูญต้องการวางกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเพื่อป้องกันการย้ายพรรคของสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรและต้องการเสริมอำนาจควบคุมเหนือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของ พรรคการเมืองให้เข้มแข็งมากยิ่งขึ้นกว่าในสมัยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และฉบับอื่นที่ได้กล่าวมาก่อนหน้ามีผลใช้บังคับ ซึ่งตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะทำให้ในกรณีที่อายุของ สภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เพิ่งพ้นจากตำแหน่งย่อม ไม่มีโอกาสย้ายไปลงสมัครรับเลือกตั้งในสังกัดพรรคการเมืองพรรคใหม่ในการเลือกตั้ง ครั้งหน้าได้ เนื่องจากมาตรา 107 (4) ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บังคับไว้ว่า สมาชิก สภาผู้แทนราษฎรที่จะย้ายมาลงสมัครรับเลือกตั้งในสังกัดพรรคการเมืองพรรคใหม่นั้น จะมีสิทธิสมัครก็ต่อเมื่อได้สังกัดพรรคการเมืองพรรคใหม่มาแล้วเป็นระยะเวลาติดต่อกัน ไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง ในขณะที่มาตรา 115 ของรัฐธรรมนูญฉบับ เดียวกันได้กำหนดให้ต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายในสี่สิบห้าวัน นับแต่วันที่สภาผู้แทนราษฎรชุดเดิมสิ้นสุดลง ซึ่งหมายความว่า การเข้าสังกัดพรรคใหม่ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ครบระยะเวลาเก้าสิบวันตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ย่อมไม่สามารถทำได้อย่างแน่นอน สำหรับในกรณีของการยุบสภานั้น การที่รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้ต้องจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรขึ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มีการยุบสภา ทำให้อดีตสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรที่เพิ่งพ้นจากตำแหน่งไม่สามารถอาศัยช่วงเวลาภายหลังการยุบสภาไปจนถึง วันเลือกตั้งครั้งหน้าในการลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคเดิม แล้วมา สมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใหม่ให้ครบระยะเวลาเก้าสิบวันติดต่อกัน เพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งครั้งหน้าได้ทัน ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเช่นเดียวกัน

แต่อย่างไรก็ตาม ในท้ายที่สุด เจื่อนไขเรื่องระยะเวลาสังกัดพรรคเก่าสืบวันตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 107 (4) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กลับไม่อาจป้องกันการย้ายพรรคของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกรณีการครบอายุของสภาผู้แทนราษฎรได้ เนื่องจากในช่วงระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันก่อนที่รัฐบาลที่มีพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีสมัยแรกซึ่งเข้ารับตำแหน่งเมื่อปี พ.ศ. 2544 จะหมดวาระนั้น¹³⁸ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งซึ่งส่วนใหญ่ได้รับเลือกตั้งมาจากระบบแบ่งเขตได้ลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดิมมาเข้าสังกัดพรรคการเมืองพรรคใหม่เป็นการล่วงหน้าเพื่อที่จะได้มีระยะเวลาที่มากเข้าสังกัดอยู่กับพรรคการเมืองพรรคใหม่ครบเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้งตามเจื่อนไขที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญในการป้องกันไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย้ายพรรคก็มีผลเพียงแค่ว่าเป็นการเพิ่มอุปสรรคในการย้ายพรรคให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยสร้างเงื่อนไขให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องยอมลาออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อไปสังกัดพรรคการเมืองพรรคใหม่ให้ครบระยะเวลาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดก่อนที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งในคราวถัดไปเท่านั้น

¹³⁸ เหตุผลประการหนึ่งที่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มากจากการเลือกตั้งระบบแบ่งเขตซึ่งประสงค์จะย้ายพรรคอาศัยช่วงเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันก่อนครบอายุของสภาผู้แทนราษฎรในการลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ตนสังกัดในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดเพื่อเข้าสังกัดพรรคการเมืองพรรคใหม่นั้น เป็นเพราะการลาออกในช่วงเวลาดังกล่าวจะมีผลทำให้ไม่ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 119 (2) และเป็นการหลีกเลี่ยงข้อครหาที่ว่า เป็นผู้ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินในการจัดการเลือกตั้งซ่อม ซึ่งอาจเป็นเหตุให้ไม่ได้รับเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งหน้าได้

สำหรับการพิจารณาออกจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งมาโดยระบบบัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น ไม่เป็นเหตุให้ต้องสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินในการจัดการเลือกตั้งซ่อมแต่อย่างใด เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรประกาศในราชกิจจานุเบกษาภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ตั้งตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลง ให้ผู้มีชื่ออยู่ในลำดับถัดไปในบัญชีรายชื่อของพรรคที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ลาออกจากตำแหน่งสังกัดเลื่อนขึ้นมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทน ตามมาตรา 119 (1) ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งมาโดยระบบบัญชีรายชื่อสามารถลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อมาสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใหม่ก่อนที่จะถึงระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันก่อนครบอายุของสภาผู้แทนราษฎรได้ โดยไม่ต้องกังวลต่อข้อครหาเรื่องการทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินในการจัดการเลือกตั้งซ่อมเหมือนเช่นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มากจากการเลือกตั้งระบบแบ่งเขตแต่อย่างใด.

อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากพรรคการเมืองแล้ว ผู้ที่จะได้รับประโยชน์มากขึ้นเป็นพิเศษจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 1540 กำหนดเงื่อนไขเรื่องระยะเวลาในการสังกัดพรรคของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจยุบสภา กล่าวคือ หากปรากฏพฤติการณ์ที่อาจสันนิษฐานได้ว่า มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคที่นายกรัฐมนตรีสังกัดหรือพรรคร่วมรัฐบาล จะย้ายไปสังกัดพรรคการเมืองพรรคอื่นในการเลือกตั้งครั้งหน้า และนายกรัฐมนตรีไม่ปรารถนาที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ประสงค์จะย้ายพรรคสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งครั้งถัดไปในสังกัดพรรคการเมืองพรรคใหม่ได้สำเร็จ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลที่ว่า การย้ายพรรคของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจทำให้โอกาสในการกลับเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีของตนต้องลดน้อยลงหรือด้วยเหตุผลอื่นๆ ก็ตาม นายกรัฐมนตรีอาจตัดสินใจใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่ประกาศให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องการจะย้ายพรรคได้ทราบล่วงหน้ารวมทั้งกำหนดในพระราชกฤษฎีกาให้มีการจัดการเลือกตั้งโดยเร็วเพื่อไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องการย้ายพรรคสามารถเข้าสังกัดพรรคการเมืองพรรคใหม่ได้ครบถ้วนนับถึงวันเลือกตั้งตามที่มาตรา 107 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดไว้

สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่ประกาศใช้ถัดจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น ได้เปลี่ยนระบบการเลือกตั้งจากระบบบัญชีรายชื่อบัญชีเดียวทั่วประเทศผสมกับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเขตละหนึ่งคนมาเป็นระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่มีหลายบัญชีแยกตามกลุ่มจังหวัดผสมกับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเขตละหลายคน ซึ่งหลักเกณฑ์ในการบังคับสังกัดพรรคที่ใช้กับผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองระบบตามที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดไว้นั้น ไม่มีความแตกต่างกันแต่อย่างใด อนึ่งในขณะนี้ก็ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเปลี่ยนระบบเลือกตั้งกลับไปใช้ระบบเลือกตั้งตามที่เคยเข้ามาแล้วในรัฐธรรมนูญ 2540 เพียงแต่เปลี่ยนแปลงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบเขตเลือกตั้งและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเท่านั้น คือ มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละหนึ่งคน จำนวนสามร้อยเจ็ดสิบห้าคน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อหนึ่งร้อยยี่สิบห้าคน โดยใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 101 (3) ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร...(3) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง แต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในกรณีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุยุบสภา ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง แต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง” ในขณะที่เดียวกัน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวันเลือกตั้งในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเอาไว้ในมาตรา 107 ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่ออายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งภายในสี่สิบห้าวัน นับแต่วันที่ยุบสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร” สำหรับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวันเลือกตั้งในกรณีที่มีการยุบสภานั้น มาตรา 108 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติไว้ว่า “...การยุบสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าวันแต่ไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร...” ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงเงื่อนไขเรื่องระยะเวลาในการสังกัดพรรคการเมืองของผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดวันเลือกตั้งตามบทบัญญัติที่ได้กล่าวมาทั้งหมดพบว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้หันมาเปิดช่องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถย้ายพรรคในกรณีที่มีการยุบสภาได้ ซึ่งเป็นการคลายความเคร่งครัดของแนวคิดที่ต้องการป้องกันไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย้ายพรรคภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้หมดวาระไม่ว่าจะด้วยเหตุของการครบอายุของสภาผู้แทนราษฎรหรือการยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นแนวคิดที่ปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า ในกรณีการยุบสภานั้น ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองเป็นระยะเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามสิบวันติดต่อกัน ซึ่งน้อยกว่าหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้กำหนดไว้เก้าสิบวันติดต่อกันทั้งในกรณีการยุบสภาและการครบอายุของสภาผู้แทนราษฎร

ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ของการกำหนดวันเลือกตั้งในการยุบสภาไว้ว่า จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าวัน แต่ไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสภาผู้แทนราษฎรชุดเดิมสามารถย้ายไปเข้าสังกัดพรรคใหม่ให้ครบระยะเวลาสามสิบวันต่อเนื่องกันนับถึงวันเลือกตั้งทั่วไปได้ทันที เนื่องจากรัฐธรรมนูญบังคับให้ต้องกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปห่างจากวันที่ประกาศพระราชพระราชกฤษฎีกายุบสภาเป็นเวลาสี่สิบห้าวันเป็นอย่างน้อย อย่างไรก็ตาม สำหรับกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหมดวาระเนื่องจากครบอายุของสภาผู้แทนราษฎรนั้น กฎเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญปัจจุบันกำหนดขึ้นยังคงเป็นกฎเกณฑ์เดียวกับที่ใช้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กล่าวคือ ผู้มีสิทธิสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันต่อเนื่องกันนับถึงวันเลือกตั้ง ในขณะที่การเลือกตั้งจะต้องจัดขึ้นภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ย้ายของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง ซึ่งส่งผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องการย้ายพรรคในกรณีต้องใช้วิธีการลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อไปสังกัดพรรคการเมืองพรรคใหม่ก่อนเวลาที่ย้ายของสภาผู้แทนราษฎรจะสิ้นสุดลงเพื่อให้มีระยะเวลาการสังกัดพรรคใหม่ครบเก้าสิบวันต่อเนื่องกันนับถึงวันเลือกตั้ง

อนึ่ง ภายหลังจากที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น ในกรณีที่อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสภาผู้แทนราษฎรชุดที่แล้วคนใดยังย้ายเข้าไปสังกัดพรรคการเมืองใหม่ได้ไม่ครบระยะเวลาสามสิบวันติดต่อกันในช่วงของวันที่มีการรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตและแบบสัดส่วน แต่ระยะเวลาดังกล่าวยังอยู่ในวิสัยที่จะครบกำหนดได้ภายในวันที่มีการเลือกตั้ง การที่ยังสังกัดพรรคใหม่ไม่ครบระยะเวลาดังกล่าวในวันรับสมัครเลือกตั้งย่อมไม่ส่งผลให้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการลงสมัครรับเลือกตั้งแต่อย่างใด เนื่องจากระยะเวลาในการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดไว้นั้นจะนับถึงวันเลือกตั้ง ดังนั้นผู้มีหน้าที่รับสมัครเลือกตั้งจึงไม่อาจอาศัยเหตุผลที่บุคคลใดยังเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองไม่ครบระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดในวันที่ย้ายของบุคคลดังกล่าวมาสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นเหตุปฏิเสธที่จะไม่รับสมัครบุคคลดังกล่าวได้

4.4 ผลในทางกฎหมายของข้อบังคับหรือมติพรรคการเมืองที่ขัดกับหลักประชาธิปไตย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่า ข้อบังคับของพรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทยต้องมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งหลักการที่กล่าวมานั้นย่อมจะต้องหมายถึง หลักนิติรัฐ หลักประชาธิปไตย และหลักพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ ดังเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้กำหนดให้แต่ละพรรคต้องกำหนดรายละเอียดของกระบวนการหรือกลไกต่างๆ ที่มีความสำคัญในการทำให้การดำเนินการของพรรคการเมืองสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยไว้ในข้อบังคับของพรรคการเมืองด้วย เช่น การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของหัวหน้าพรรคและคณะกรรมการบริหารพรรค¹³⁹ ซึ่งจะมีผลทำให้การเข้าสู่ตำแหน่งขององค์กรต่างๆ ภายในพรรคเป็นไปโดยชอบธรรมตามหลักประชาธิปไตยด้วยการได้รับความยินยอมจากสมาชิกพรรคส่วนใหญ่หรือทำให้สมาชิกพรรคผู้ที่ได้รับเลือกมีสถานะเป็นตัวแทนสมาชิกพรรคส่วนใหญ่ และยังช่วยป้องกันไม่ให้เกิดสภาพเผด็จการภายในพรรคการเมืองอันเนื่องมาจากการที่หัวหน้าพรรคหรือนักบุคคลที่ดำรงตำแหน่งสำคัญใดๆ ของพรรคมีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวหรือกลุ่มเดียวในการกำหนดตัวบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งต่างๆ ในคณะกรรมการบริหารพรรคด้วย นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับนี้ยังได้กำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองเอาไว้ในข้อบังคับพรรคซึ่งจะต้องไม่เกินคราวละสี่ปี โดยภายหลังจากหมดวาระแล้ว กรรมการบริหารพรรคอาจได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งอีกได้¹⁴⁰ การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการบริหารพรรคไว้ไม่ให้ยาวนานจนเกินไปเช่นนี้ย่อมสอดคล้องกับหลักการเลือกตั้งตามระยะเวลาซึ่งเป็นหลักการย่อยของหลักประชาธิปไตยที่เรียกร้องให้ตำแหน่งต่างๆ ที่ตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งมาจากการเลือกตั้งจะต้องมีวาระการดำรงตำแหน่ง เพื่อคืนอำนาจให้ผู้เลือกตั้งได้ตัดสินใจว่าบุคคลดังกล่าวยังสมควรที่จะดำรงตำแหน่งต่อไปหรือไม่ และ

¹³⁹พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 10 (4).

เป็นการป้องกันมิให้บุคคลคนหนึ่งคนใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดสามารถผูกขาดอำนาจการบริหารและการตัดสินใจต่างๆ ภายในพรรคการเมืองไว้กับตนเองหรือกลุ่มของตนเอง ซึ่งในที่สุดอาจนำไปสู่สภาพความเป็นเผด็จการภายในพรรคการเมืองได้¹⁴¹ เช่นเดียวกับการที่การเข้าสู่ตำแหน่งของหัวหน้าหรือคณะกรรมการบริหารพรรคไม่ได้เป็นไปโดยการเลือกตั้งนั่นเอง นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ยังกำหนดให้การตัดสินใจในกิจการต่างๆ ของพรรคที่มีความสำคัญ เช่น การเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือข้อบังคับพรรค การเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรคและกิจการสำคัญอื่นๆ จะต้องเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย โดยกำหนดให้องค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจ คือ ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง ซึ่งมีองค์ประชุมที่ประกอบไปด้วยกรรมการบริหารพรรคการเมืองไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมด ผู้แทนสาขาพรรคการเมืองไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสาขาพรรค และตัวแทนสมาชิกซึ่งได้มาโดยวิธีการที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยโดยคำนึงถึงสัดส่วนของจำนวนสมาชิกที่มีตามสาขาในแต่ละภาครวมทั้งสัดส่วนของจำนวนสมาชิกหญิงและชาย¹⁴² ซึ่งจะทำให้ที่ประชุมใหญ่สามารถเป็นเวทีสะท้อนความคิดเห็นของสมาชิกพรรคทั่วประเทศได้¹⁴³ นอกจากนั้นแล้ว กฎหมายได้กำหนดไว้ด้วยว่าจำนวนองค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่จะต้องมีไม่น้อยกว่าสองร้อยคน¹⁴⁴

สำหรับภารกิจที่นับว่าเป็นภารกิจที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งของพรรคการเมือง คือ การคัดเลือกตัวบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งรัฐธรรมนูญของไทยได้กำหนดให้พรรคการเมืองเป็นองค์กรเดียวที่ผูกขาดอำนาจดังกล่าว¹⁴⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเป็นองค์กรสุดท้ายที่มีอำนาจตัดสินใจคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกเขตเลือกตั้งและทุกบัญชีรายชื่อที่พรรคส่งสมาชิกลงสมัคร¹⁴⁶ โดยพิจารณารายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมซึ่งเสนอ

¹⁴⁰พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 11.

¹⁴¹หยุด แสงอุทัย, อ่างแล้ว เชิงอรุณที่ 12, น. 173.

¹⁴²พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 29.

¹⁴³หยุด แสงอุทัย, อ่างแล้ว เชิงอรุณที่ 12, น. 180.

¹⁴⁴พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 29.

โดยคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค ซึ่งรายชื่อดังกล่าวนั้นคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคได้มาโดยสองวิธีการ ได้แก่ รายชื่อบุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ของสาขาพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้งให้ความเห็นชอบ และรายชื่อบุคคลอื่นๆ ที่คณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคเห็นสมควรเสนอเพิ่มเติม¹⁴⁷

นอกจากวิธีการดังกล่าวแล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ยังได้เสนอทางเลือกให้พรรคการเมืองสามารถคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตและแบบสัดส่วนโดยวิธีการเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองได้ด้วย ซึ่งผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคการเมืองทุกคนจะเป็นผู้ลงมติเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตและแบบสัดส่วนในทุกเขตและทุกกลุ่มจังหวัด ซึ่งในกรณีนี้ ผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่แต่ละคนจะมีคะแนนเสียงหนึ่งเสียงเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะมิสถานะเป็นเพียงตัวแทนสมาชิกพรรคหรือมีตำแหน่งเป็นถึงหัวหน้าพรรคก็ตาม ทั้งนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดไว้ด้วยว่า ให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลำดับลงไปตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เขตเลือกตั้งหรือกลุ่มจังหวัดนั้นๆ จะพึงมีเป็นผู้ได้รับเลือกให้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งหรือในกลุ่มจังหวัดดังกล่าวสำหรับการเสนอชื่อบุคคลเพื่อให้ที่ประชุมใหญ่ของพรรคมีมติเลือกนั้น กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการสอบถามความเห็นของคณะกรรมการสาขาพรรคการเมืองในแต่ละภาคก่อน และการลงมติของที่ประชุมใหญ่อาจจะทำได้โดยการลงคะแนนทางไปรษณีย์ได้ ซึ่งการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยวิธีนี้นั้น กฎหมายกำหนดว่าจะใช้ได้ก็ต่อเมื่อที่ประชุมใหญ่ของพรรคมีมติเห็นชอบให้ใช้เท่านั้น ซึ่งเมื่อที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองเห็นชอบแล้ว พรรคย่อมไม่สามารถคัดเลือกผู้สมัครโดยวิธีปกติ กล่าวคือ การคัดเลือกโดยมติคณะกรรมการบริหารพรรคได้อีกในการเลือกตั้งครั้งเดียวกัน¹⁴⁸

แม้จะดูเหมือนว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดวิธีการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้พรรคการเมืองทุกพรรคจะต้องถือปฏิบัติไว้อย่างชัดเจนแล้วก็ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

¹⁴⁵รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 101 (3) ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 38.

¹⁴⁶พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 38 วรรคท้าย.

¹⁴⁷พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 38 วรรคสอง.

¹⁴⁸พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 39.

ฉบับนี้กลับกำหนดให้การไม่ปฏิบัติตามกระบวนการขั้นตอนการคัดเลือกผู้สมัครตามที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่มีผลกระทบต่อการสมัครรับเลือกตั้งและการได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสมาชิกคนที่พรรคส่งลงสมัครรับเลือกตั้งโดยฝ่าฝืนกระบวนการขั้นตอนดังกล่าว¹⁴⁹ ซึ่งเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลคนหนึ่งคนใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดสามารถเข้ามามีอำนาจในการกำหนดตัวผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคโดยใช้กระบวนการที่ไม่ได้อยู่บนพื้นฐานความเห็นชอบหรือความยินยอมของสมาชิกพรรคหรือตัวแทนสมาชิกพรรคการเมืองได้ และในกรณีที่บุคคลซึ่งไม่ได้รับคัดเลือกให้ลงสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองนั้นสำเร็จ กระบวนการคัดเลือกผู้สมัครที่ดำเนินมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นก็ไม่ได้ทำให้การสมัครรับเลือกตั้งมีความบกพร่องไปด้วยแต่อย่างใด ส่งผลให้กระบวนการขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ต้องสิ้นสภาพบังคับไปโดยปริยาย

สำหรับผลโดยทั่วไปของมติหรือข้อบังคับพรรคการเมืองที่ขัดต่อหลักประชาธิปไตยนั้น แม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 จะกำหนดให้มติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งหมายความว่ารวมถึงหลักประชาธิปไตยด้วยก็ตาม แต่กฎหมายฉบับนี้ก็มิได้กำหนดให้ข้อบังคับของพรรคการเมืองหรือมติพรรคที่มีเนื้อหาขัดแย้งกับหลักประชาธิปไตยเป็นข้อบังคับหรือมติที่ไม่มีผลบังคับไปโดยอัตโนมัติแต่อย่างใด กฎหมายฉบับนี้เพียงแต่ให้สิทธิสมาชิกพรรคจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน หรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการบริหารพรรคทั้งหมดที่มีอยู่ในเวลานั้น หรือสมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ที่มีความเห็นวามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดเรื่องหนึ่งของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นมีลักษณะที่ขัดต่อหลักประชาธิปไตยสามารถร่วมกันใช้สิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวได้ และในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยวามติหรือข้อบังคับดังกล่าวมีลักษณะที่ขัดต่อหลักประชาธิปไตย กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มติหรือข้อบังคับดังกล่าวเป็นอันยกเลิกไปตั้งแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย¹⁵⁰

¹⁴⁹พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 40.

¹⁵⁰พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 33.

บทที่ 3

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภากับ การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน

1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน ในระบบกฎหมายเยอรมัน

1.1 หลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และการรักษาวินัยพรรคการเมือง

ในระบบกฎหมายเยอรมัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถือว่าเป็นสมาชิก ไม่ใช่องค์กรของสภาผู้แทนราษฎร ตามกฎเกณฑ์ในทางกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน (กฎหมายพื้นฐานมาตรา 38 วรรค 1 ประโยคที่ 2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนของปวงชน ไม่ผูกพันกับการมอบหมายหรือการสั่งการใดๆ และจำยอมเพียงแต่มนตรธรรมสำนึกของตนเท่านั้น บทบัญญัติดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิดว่าด้วย “หลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติผูกพันใดๆ (das freie Mandat; freedom of mandate)”

ตามบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่ากฎหมายพื้นฐานกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งหมด ไม่ใช่เป็นผู้แทนเฉพาะในเขตเลือกตั้งที่ตนได้รับเลือกมา หรือเป็นผู้แทนของผู้ที่เลือกตนเท่านั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้เป็นผู้แทนเฉพาะของพรรคการเมือง ของกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มผลประโยชน์ใด หรือไม่ได้เป็นผู้แทนของคนสายเลือดใดหรือเพศใดเท่านั้น ระบบกฎหมายเยอรมันถือว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งปวงของสหพันธ์

เสรีภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในอันที่จะไม่ผูกพันกับการสั่งการหรือการมอบหมายใดๆ นี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้ได้ทั้งกับประชาชนผู้ทรงสิทธิเลือกตั้งราษฎรในเขตเลือกตั้งที่เลือกตนเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมืองที่ตนสังกัด กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคมรวมถึงรัฐด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมผูกพันเฉพาะแต่กับรัฐธรรมนูญเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีเสรีภาพในลักษณะดังกล่าวนี้ ไม่ได้หมายความว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถกระทำการใดๆ

ได้ตามอำเภอใจ แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงทั้งหลายทั้งปวงและซึ่งนำหลักประโยชน์ต่างๆ ให้รอบด้านก่อนที่จะตัดสินใจ

การที่กฎหมายพื้นฐานกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ผูกพันกับการมอบหมายหรือการสั่งการใดๆ ไม่ได้จำกัดเฉพาะในขอบเขตของกฎหมายมหาชนเท่านั้น แต่รวมไปถึงกฎหมายเอกชนด้วย ดังนั้น นิติกรรมใดๆ ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้กระทำไปและมีผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นต้องผูกพัน และถือได้ว่ากระทบกับความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ นิติกรรมเหล่านั้นย่อมเป็นโมฆะ¹ การกำหนดบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องผูกพันกับมติของกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร (Fraktion) ที่สมาชิกผู้นั้นสังกัด (เทียบเคียงกับกฎหมายไทย ก็คือ มติของพรรคการเมือง) ที่เรียกกันว่า Fraktionszwang ก็ทำไม่ได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม ความเห็นส่วนใหญ่เห็นว่า กลุ่มการเมืองในสภาสามารถกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ให้สมาชิกของกลุ่มการเมืองในสภาปฏิบัติ เพื่อความเป็นเอกภาพในการทำงานของกลุ่มการเมืองได้ การกำหนดกฎเกณฑ์ในลักษณะที่เป็นวินัยการมาประชุมสภาผู้แทนราษฎรเหล่านี้ ไม่ถือว่ากระทบกับหลักความเป็นอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด

ในทางทฤษฎีหลักการที่อยู่ตรงกันข้ามกับหลัก “การไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติผูกพันใดๆ” คือ หลัก “อาณัติบังคับผูกพัน” (das imperative Mandat) ตามหลักดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องปฏิบัติตามการสั่งการของประชาชนผู้ทรงสิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจถูกเพิกถอน “อาณัติ” ได้ หากปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นไม่ปฏิบัติตามความต้องการของประชาชนผู้ทรงสิทธิเลือกตั้ง รัฐคอมมิวนิสต์จำนวนไม่น้อยใช้หลักการดังกล่าวนี้ในการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติตามความต้องการของตนโดยการลงประชามติให้เชื่อตามที่ตนต้องการ และใช้ความเชื่อของประชาชนนั้นบังคับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกชั้นหนึ่ง

¹N. Achterberg, Parlamentrecht, Tübingen: Mohr Siebeck, 1984, S. 218.

1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับพรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองในสภา

ในระบบกฎหมายเยอรมัน ได้กล่าวมาแล้วว่า ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกพรรคการเมืองกับพรรคการเมืองนั้นเป็นความสัมพันธ์ในทางกฎหมายเอกชน การรักษาวินัยพรรคการเมืองจึงเป็นเรื่องของสมาชิกพรรคการเมือง ไม่เกี่ยวข้องกับแต่ประการใดกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถึงแม้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอยู่ด้วยก็ตาม ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองฝ่าฝืนวินัยของพรรคการเมือง พรรคการเมืองอาจขับบุคคลนั้นออกจากพรรคได้ แต่การขับบุคคลที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองออกจากพรรคมียกเว้นไม่มีผลใดๆ ต่อตำแหน่งในองค์กรของรัฐที่บุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคซึ่งถูกขับออกจากพรรคดำรงตำแหน่งอยู่ ในระบบกฎหมายเยอรมัน การควบคุมวินัยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นเป็นเรื่องของกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร

โดยที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนได้รับการประกันความเป็นอิสระตามหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติผูกพันใดๆ ดังนั้น เมื่อได้รับเลือกให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนจะทรงไว้ซึ่งสิทธิในการรวมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้อื่นเป็นกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร² (Fraktion) หรือหากไม่สามารถรวมกันได้ตามจำนวนที่กำหนดไว้ในกฎหมายก็สามารถรวมกันตั้ง “กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” (Gruppe) ได้ อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขที่สำคัญในการรวมกันก่อตั้งกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ก็คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหล่านั้นต้องสังกัดพรรคการเมืองเดียวกัน หรือพรรคการเมืองที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองอย่างเดียวกัน และไม่ได้แข่งขันกันในระดับมลรัฐ

1.2.1 ความหมายของกลุ่มการเมืองในสภา (Fraktion)

เมื่อมีการประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว พรรคการเมืองแต่ละพรรคที่มีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรย่อมจะต้องจัดตั้งกลุ่มการเมืองในสภาขึ้น การตั้งกลุ่มการเมืองดังกล่าวอาจเป็นกรณีที่พรรคการเมืองพรรคหนึ่งตั้งเป็นกลุ่มการเมืองในสภาโดยตนเองหรืออาจจะรวมพรรคการเมืองตั้งแต่สองพรรคขึ้นไปเป็นกลุ่มการเมืองในสภากลุ่มเดียวกันก็ได้

การจัดตั้งกลุ่มการเมืองในสภาย่อมเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด เมื่อมีการตั้งกลุ่มการเมืองในสภาขึ้นแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดกลุ่มการเมืองในสภากลุ่มใด ย่อมมีหน้าที่รักษาวินัยของกลุ่มการเมืองในสภากลุ่มนั้น

โดยปกติ หลังการเลือกตั้ง มักจะเป็นที่ทราบโดยทั่วกันว่ากลุ่มการเมืองในสภาแต่ละกลุ่มมีจำนวนที่นั่งเท่าใดและกลุ่มการเมืองใดที่จะมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาล การเลือกตั้งครั้งแรกในประเทศเยอรมัน (ตะวันตก) หลังจากที่ยุทธศาสตร์โลกครั้งที่สองยุติ ปรากฏว่ามีกลุ่มการเมืองในสภาทั้งสิ้น 8 กลุ่มการเมือง ในช่วงสมัยสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์สมัยที่ 4 - 9 มีกลุ่มการเมืองในสภาเพียง 3 กลุ่มการเมือง (กลุ่มการเมือง CDU/CSU, SPD และ FDP) สมัยที่ 10 - 11 มี 4 กลุ่มการเมือง กลุ่มการเมืองในสภาที่เพิ่มขึ้นมา คือ กลุ่ม Die Grünen (พรรคสีเขียว) สำหรับสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์สมัยที่ 13 ประกอบด้วย กลุ่มการเมืองในสภา 4 กลุ่มการเมือง คือ CDU/CSU, SPD, FDP, Bündnis 90/Die Grünen ส่วนกลุ่ม PDS ไม่มีสถานะเป็นกลุ่มการเมืองในสภา (Fraktion) เพราะมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ครบตามจำนวนที่ข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ระบุ แต่เป็นกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ (Gruppe) ที่มีสิทธิบางประการน้อยกว่ากลุ่มการเมืองในสภา

1.2.2 เงื่อนไขการจัดตั้งกลุ่มการเมืองในสภา³

(1) กลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด เหตุที่มีการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขั้นต่ำที่จะรวมตัวเป็นกลุ่มการเมืองในสภาไว้ก็เนื่องจากกฎหมายไม่ต้องการให้มีกลุ่มการเมืองในสภามากเกินไปอันจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำงานของสภาได้

(2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะสังกัดกลุ่มการเมืองใด จะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองเดียวกัน หรือสังกัดพรรคการเมืองที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองอย่างเดียวกัน และไม่แข่งขันกันเองในมลรัฐใดมลรัฐหนึ่งหรือหลายมลรัฐด้วยเหตุดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ของพรรคการเมือง SPD

²§ 45 ff. AbgG.

³ข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ (Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages) ข้อ 10.

(Sozialdemokratische Partei Deutschlands – พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยเยอรมนี) จึงสังกัดกลุ่มการเมืองในสภา SPD สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ของพรรคการเมือง FDP (Freie Demokratische Partei – พรรคเสรีประชาธิปไตย) จึงสังกัดกลุ่มการเมืองในสภา FDP อย่างไรก็ตาม มีพรรคการเมือง 2 พรรคการเมือง คือ CDU (Christlich Demokratische Union Deutschlands – พรรคสหภาพประชาธิปไตยคริสเตียนเยอรมนี) กับ CSU (Christlich-Soziale Union in Bayern e.V. – พรรคสหภาพสังคมคริสเตียนบาวาเรีย) ที่มีข้อตกลงในการสร้างกลุ่มการเมืองในสภา CDU/CSU และมีกรตกลงกันว่า พรรคการเมือง CDU จะไม่ส่งผู้สมัครของพรรคตนลงแข่งขันในมลรัฐบาวาเรีย ทั้งนี้ โดยปล่อยให้พรรค CSU ส่งผู้สมัครของตนลงแข่งขัน ส่วนพรรค CSU ก็จะไม่ส่งผู้สมัครของตนแข่งขันในมลรัฐอื่นที่ไม่ใช่มลรัฐบาวาเรีย ด้วยเหตุนี้หลังจากประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ของพรรคการเมือง CDU และพรรคการเมือง CSU จึงสังกัดกลุ่มการเมืองในสภากลุ่มเดียวกัน คือ กลุ่มการเมือง CDU/CSU กลุ่มการเมืองในสภามีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานทางการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ กำหนดเจตจำนงทางการเมือง นโยบายต่างๆ รวมตลอดทั้งการตัดสินใจจะเกิดขึ้นในกลุ่มการเมืองในสภา ประชาชนเองก็จะฟังความคิดเห็นของกลุ่มการเมืองในสภา และคาดหวังว่าความเห็นของกลุ่มการเมืองในสภาที่มีต่อปัญหาใดปัญหาหนึ่งจะเป็นเอกภาพ

ข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ได้กำหนดการมีส่วนร่วมในกระบวนการตรากฎหมายรวมตลอดถึงสิทธิต่างๆ ให้แก่กลุ่มการเมืองในสภาเป็นจำนวนไม่น้อย เช่น การเสนอร่างกฎหมายจะกระทำได้อีกแต่โดยกลุ่มการเมืองในสภา หรือการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเรื่องใดเรื่องหนึ่งย่อมเป็นสิทธิของกลุ่มการเมืองในสภาเท่านั้น เป็นต้น

พรรคการเมืองใดที่ได้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ไม่ถึงจำนวนที่ข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ระบุไว้ (ไม่ถึงร้อยละห้า) ย่อมไม่มีสถานะเป็นกลุ่มการเมืองในสภา แต่มีสถานะเป็นเพียงกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ (Gruppe) ที่มีสิทธิน้อยกว่ากลุ่มการเมืองในสภา เช่น ไม่มีสิทธิร้องขอให้ลงคะแนนตัดสินใจเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นรายบุคคล ระยะเวลาในการอภิปรายซักฟอกรัฐบาลถึงปัญหาปัจจุบันเร่งด่วน (Aktuelle Stunde) ของกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ย่อมถูกจำกัดให้มี

น้อยกว่าของกลุ่มการเมืองในสภา เป็นต้น กลุ่มการเมืองในสภาแต่ละกลุ่มการเมืองจะเลือก คณะผู้อำนวยการหรือผู้บริหารกลุ่มการเมืองในสภา (Vorstand) ซึ่งประกอบด้วย หัวหน้ากลุ่มการเมืองในสภา รองหัวหน้ากลุ่มการเมืองในสภา เลขานุการกลุ่มการเมืองในสภา ตลอดจนสมาชิกของคณะผู้อำนวยการหรือผู้บริหารกลุ่มการเมืองในสภา อีกจำนวนหนึ่ง มีธรรมเนียมปฏิบัติสำหรับกลุ่มการเมืองในสภา CDU/CSU ประการหนึ่ง กล่าวคือ หัวหน้ากลุ่ม CSU จะดำรงตำแหน่งรองหัวหน้ากลุ่มการเมืองในสภา CDU/CSU คนที่หนึ่ง สำหรับระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มการเมืองในสภาของแต่ละกลุ่มการเมืองอาจแตกต่างกันออกไปได้ อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า หัวหน้ากลุ่มการเมืองในสภาอาจเป็นคนละคนกับหัวหน้าพรรคการเมืองก็ได้

1.2.3 การรักษาวินัยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การที่ระบบกฎหมายเยอรมันถือหลักการที่ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติผูกพันใดๆ ย่อมส่งผลในทางกฎหมายว่า กลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัด (รวมถึงพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัด) ย่อมไม่อาจมีมติใดๆ โดยอาศัยเสียงข้างมากภายในกลุ่มการเมืองนั้น บังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดของตนออกเสียงลงคะแนนในสภาผู้แทนราษฎรตามมติของกลุ่มการเมืองได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ระบบกฎหมายเยอรมันไม่ยอมรับระบบการบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องออกเสียงลงคะแนนตามมติของกลุ่มการเมืองในสภา (Kein Fraktionszwang)

อย่างไรก็ตาม หลักการที่ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติผูกพันใดๆ ไม่ได้หมายความว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีหน้าที่ที่จะต้องรักษาวินัยของกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่ตนสังกัด กลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีความคาดหวังในอันที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดปฏิบัติหน้าที่ไปตามแนวทางของกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้อัตนุประสงค์ทางการเมืองที่ตั้งไว้บรรลุผลได้ ซึ่งหมายความว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีหน้าที่ในการรักษาไว้ซึ่งวินัยของกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร เพราะหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่รักษาไว้ซึ่งวินัยของกลุ่มการเมืองในสภาแล้ว การดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการมีกลุ่มการเมืองในสภาก็ย่อมเป็นไปไม่ได้ ส่งผลให้กลุ่มการเมืองในสภาขาดความเป็นเอกภาพในการดำเนินงาน และส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงานของสภาผู้แทนราษฎรในที่สุดด้วย

โดยที่กลุ่มการเมืองในสภามีภารกิจในอันที่จะทำให้การดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ กลุ่มการเมืองในสภาจึงทรงไว้ซึ่งสิทธิในการกำหนดมาตรการในการดำเนินการกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะละเมิดวินัยของกลุ่มการเมืองในสภา มาตรการที่กำหนดขึ้นมีตั้งแต่มาตรการที่เบาที่สุดเพื่อรักษาไว้ซึ่งวินัยของกลุ่มการเมืองในสภาไปจนกระทั่งถึงมาตรการที่รุนแรงที่สุด คือ การขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากกลุ่มการเมืองในสภาในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นละเมิดวินัยอย่างรุนแรง มาตรการโดยทั่วไปที่กลุ่มการเมืองในสภาสามารถกำหนดขึ้นได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เช่น การวิจารณ์ การมีมติโดยเสียงข้างมากของกลุ่มการเมืองในสภา ดำเนินการกระทำ การปลดออกจากตำแหน่งในกลุ่มการเมืองในสภา ตลอดจนการถอนคืนตำแหน่งกรรมการในโควตาของกลุ่มการเมืองในสภา⁴ อนึ่ง การที่กลุ่มการเมืองในสภาว่าจะไม่เสนอส่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นลงสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ยังถือว่า การกำหนดมาตรการดังกล่าวอยู่ในกรอบของกฎหมาย เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีสิทธิเรียกร้องให้กลุ่มการเมืองในสภาต้องส่งตนลงสมัครรับเลือกตั้ง นอกจากนี้ ภารกิจในการกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ใช่ภารกิจของกลุ่มการเมืองในสภาแต่เป็นภารกิจของพรรคการเมือง

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกกำหนดมาตรการทางวินัยจากกลุ่มการเมืองในสภาที่ตนสังกัด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นย่อมมีสิทธิที่จะปกป้องสิทธิของตนได้ ถึงแม้ว่ามาตรการที่กำหนดขึ้นจะถือว่าเป็นเรื่องภายในของกลุ่มการเมืองในสภาซึ่งทรงไว้ซึ่งสิทธิในการกำหนดข้อบังคับของกลุ่มการเมืองในสภาเพื่อใช้บังคับกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดของตนก็ตาม โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกกำหนดมาตรการทางวินัยสามารถยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการบริหารกลุ่มการเมืองในสภาที่ตนสังกัดให้พิจารณาได้ ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารกลุ่มการเมืองปฏิเสธคำร้อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นย่อมสามารถเสนอให้ที่ประชุมใหญ่ของกลุ่มการเมืองในสภาที่ตนสังกัดมีมติในเรื่องดังกล่าวได้

มีปัญหว่าการกระทำในลักษณะใดที่จะเป็นเหตุให้กลุ่มการเมืองในสภาสามารถที่จะขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากกลุ่มการเมืองในสภาได้ เมื่อเปรียบเทียบกับ

⁴Braun/Jantsch/Klante, *Abgeordnetengesetz Kommentar*, Berlin-NewYork: De Gruyter, 2002, S. 496.

กรณีที่พรรคการเมืองขับสมาชิกพรรคการเมืองออกจากพรรคการเมืองแล้วจะเห็นว่า กรณีการขับออกจากพรรคการเมืองนั้น รัฐบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมืองได้บัญญัติกรณี ดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 10 พรรคสีและพรรคห้า กล่าวคือ มาตรา 10 พรรคสี บัญญัติว่า “สมาชิกของพรรคการเมืองอาจถูกขับออกจากพรรคการเมืองได้ หากกระทำการ ฝ่าฝืนข้อบังคับของพรรคการเมืองโดยเจตนาหรือกระทำการฝ่าฝืนหลักการ พื้นฐานหรือระเบียบวินัยของพรรคการเมืองอย่างรุนแรงและทำให้พรรคการเมืองได้รับความเสียหายอย่างมากจากการกระทำนั้น” และมาตรา 10 พรรคห้า บัญญัติว่า “ให้อนุญาตตุลาการที่ทรงอำนาจตามรัฐบัญญัติว่าด้วยอนุญาตตุลาการวินิจฉัยชี้ขาด การขับสมาชิกออกจากพรรคการเมือง ทั้งนี้ โดยจะต้องประกันสิทธิในการอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของอนุญาตตุลาการในเรื่องดังกล่าวต่ออนุญาตตุลาการในระดับที่สูงขึ้น คำวินิจฉัยให้ทำเป็นลายลักษณ์อักษรพร้อมทั้งเหตุผล ในกรณีฉุกเฉินเร่งด่วนอันมีอาจ หลีกเสี่ยงได้ที่จะต้องให้การขับออกจากพรรคการเมืองมีผลบังคับทันที ให้คณะกรรมการ บริหารพรรคการเมืองหรือคณะกรรมการบริหารสาขาพรรคการเมืองสั่งให้สมาชิกของ พรรคการเมืองผู้นั้นระงับการแสดงออกซึ่งสิทธิในฐานะเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง ได้จนกว่าอนุญาตตุลาการจะมีคำวินิจฉัย” ในขณะที่การขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ออกจากกลุ่มการเมืองในสภา(Fraktionsausschluss) นั้น รัฐบัญญัติว่าด้วยสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรซึ่งกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตลอดจนกฎเกณฑ์ เกี่ยวกับกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ การขับสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรออกจากกลุ่มการเมืองในสภาจึงเป็นเรื่องที่กลุ่มการเมืองในสภา แต่ละกลุ่มการเมือง จะกำหนดกฎเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในข้อบังคับของกลุ่มการเมืองในสภา ซึ่งกลุ่มการเมืองในสภาสามารถกระทำได้นี้เนื่องจากรัฐบัญญัติว่าด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาตรา 48 พรรคสอง บัญญัติให้กลุ่มการเมืองในสภามีหน้าที่กำหนดข้อบังคับของกลุ่ม การเมืองในสภาขึ้นใช้บังคับกับสมาชิกของตน ในทางวิชาการมีความเห็นว่า หลักเกณฑ์ เกี่ยวกับการขับสมาชิกออกจากพรรคการเมืองไม่สามารถนำมาเป็นเกณฑ์ในการขับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากกลุ่มการเมืองในสภาได้ และจะอนุโลมนำมาเทียบเคียง ใช้ก็ไม่ได้ด้วย⁵ ทั้งนี้ เนื่องจากกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่ง ของสภาผู้แทนราษฎรนั้นต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของสภาผู้แทนราษฎร โดยตรง และจำเป็นต้องมีความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติภารกิจสูงกว่าพรรคการเมือง

ด้วยเหตุนี้ มาตราฐานในการขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากกลุ่มการเมืองในสภา จึงไม่ต้องสูงเท่าการขับสมาชิกของพรรคการเมืองออกจากพรรคการเมือง⁶ แต่ไม่ว่าอย่างไรก็ตาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะถูกขับออกจากกลุ่มการเมืองในสภาที่ตนสังกัดย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการรับฟังก่อนที่กลุ่มการเมืองในสภาจะได้มีมติตัดสินใจเช่นนั้น สิทธิดังกล่าวถือว่าเป็นสิทธิทางรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁷

การกำหนดมาตรการทางวินัยที่รุนแรงน้อยกว่าการขับออกจากกลุ่มการเมืองในสภาที่สำคัญประการหนึ่ง ก็คือ การถอนคืนตำแหน่งกรรมการในโควตาของกลุ่มการเมืองในสภาที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดอยู่ (Ausschlußrückruf) ข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎรบัญญัติให้กลุ่มการเมืองในสภาเป็นผู้กำหนดตัวบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการคณะต่างๆ⁸ ในทางปฏิบัติ กลุ่มการเมืองในสภาสามารถที่จะถอนคืนตำแหน่งกรรมการได้ตลอดเวลา และในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นกรรมการในโควตาของกลุ่มการเมืองในสภาถูกขับออกจากกลุ่มการเมืองในสภา ย่อมเป็นธรรมดาอยู่เองที่กลุ่มการเมืองในสภาจะถอนคืนตำแหน่งกรรมการในโควตาของตน เพราะเป็นไปไม่ได้ที่ระบบกฎหมายจะเรียกร้องให้กลุ่มการเมืองในสภาต้องยินยอมให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งพ้นจากสังกัดของตนแล้วเป็นผู้แทนของตนต่อไปในคณะกรรมการคณะนั้น

โดยเหตุที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนถือว่าเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรในระดับสูงสุดตามรัฐธรรมนูญและได้รับการคุ้มครองสิทธิอีกทั้งมีสถานะในทางรัฐธรรมนูญอีกด้วยการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกกำหนดมาตรการทางวินัยจากกลุ่มการเมืองในสภาที่ตนสังกัด หรือในกรณีที่กลุ่มการเมืองในสภาที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดกระทำการหรือดเว้นกระทำการใดในลักษณะที่กระทบกับสิทธิหรือเป็นอันตรายต่อสถานะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกขับออกจากกลุ่มการเมืองในสภา เนื่องจากการถูกขับออกจากกลุ่มการเมืองในสภาจะส่งผลกระทบ

⁶Thorsten I. Schmidt, *Der Fraktionsausschluß als Eingriff in das freie Mandat des Abgeordneten*, in: DOV 2003, S. 846 ff. (847).

⁶Vgl. Hans Hugo Klein, Status des Abgeordneten, in: Handbuch des Staatsrechts, S. 751.

⁷Hans Hugo Klein, S. 751.

⁸§ 57 Abs.2 GOBT.

ต่อความสามารถในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของสภาผู้แทนราษฎร (เช่น ไม่อาจเป็นกรณีการซึ่งมีสิทธิออกเสียงได้ หากไม่สังกัดกลุ่มการเมืองในสภา) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอาศัยช่องทางของความขัดแย้งระหว่างองค์กร (ระหว่างตนซึ่งได้รับการประกันสิทธิและสถานะในทางรัฐธรรมนูญกับกลุ่มการเมืองในสภาที่ตนสังกัดซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับการก่อตั้งและทรงสิทธิในทางรัฐธรรมนูญ) เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดได้⁹

มีข้อสังเกตว่าในระบบกฎหมายเยอรมัน การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกขับออกจากกลุ่มการเมืองในสภาที่ตนสังกัด หรือลาออกจากกลุ่มการเมืองในสภาที่ตนสังกัด ไม่ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสิ้นไปแต่อย่างใด ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบแบ่งเขตเลือกตั้งหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อก็ตาม ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดๆ ที่ได้กล่าวมาตอนต้น การตกลงไถ่ลวงหน้าให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสละสมาชิกภาพ หรือการทำสัญญาให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสละสมาชิกภาพเมื่อเกิดเหตุการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น เช่น กรณีถูกขับออกจากกลุ่มการเมืองในสภา ย่อมเป็นความตกลงที่ไม่สามารถบังคับกันทางกฎหมายได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง บรรดาข้อตกลงหรือสัญญาเช่นนั้นย่อมตกเป็นโมฆะ หลักการดังกล่าวนี้ย่อมใช้กับกรณีที่มีการตกลงไถ่ลวงหน้าว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อสัญญาว่าเมื่อครบกำหนดระยะเวลาหนึ่ง เช่น สองปี หลังจากการเลือกตั้ง ตนจะสละสมาชิกภาพหรือจะลาออกเพื่อเปิดทางให้ผู้ที่มีรายชื่อในบัญชีรายชื่อลำดับถัดไปเลื่อนขึ้นมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตนด้วย

นอกจากการถูกขับออกจากกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรจะไม่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นต้องเสียสมาชิกภาพแล้ว การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นพ้นจากความเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองหรือถูกพรรคการเมืองขับออกจากความเป็นสมาชิกก็ไม่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นต้องสูญเสียสมาชิกภาพในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเช่นกัน นอกจากนี้พรรคการเมืองก็ไม่มีอำนาจในการถอนคืนสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (recall) ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองตนด้วย มีข้อสังเกตว่า การสูญเสียสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทน

⁹Braun/Jantsch/Klante, S. 496.

ราษฎรในส่วนที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองในระบบกฎหมายเยอรมัน ย่อมเกิดได้เฉพาะในกรณีที่พรรคการเมืองนั้นถูกศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ยุบพรรค ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการเลือกตั้ง มาตรา 46 วรรคหนึ่ง ข้อ 5

1.3 สิทธิและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

1.3.1 หน้าที่และหลักการห้ามขัดกันแห่งหน้าที่

ถึงแม้ว่าในทางกฎหมายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีภาระในการปฏิบัติหน้าที่ราชการเหมือนกับข้าราชการ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปราศจากซึ่งหน้าที่ที่มีต่อรัฐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีหน้าที่ต่อรัฐ เพียงแต่หากมีการฝ่าฝืนหน้าที่ที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปแล้วสภาพบังคับที่จะเกิดตามมาย่อมไม่ใช่สภาพบังคับทางกฎหมาย รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมต้องผูกพันกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายและจะต้องมีส่วนร่วมในงานของสภาผู้แทนราษฎร¹⁰ ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าว เช่น ไม่เข้าประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่ได้รับอนุญาตให้ลาประชุม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นอาจถูกตัดเงินตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ (Kostenpauschale) ได้¹¹ นอกจากนี้ มาตรา 44 อักษร a แห่งรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยังเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกข้อบังคับเกี่ยวกับการประพฤติตนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ซึ่งตามข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์นั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับอาชีพหรือการทำงานในฐานะกรรมการหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดให้แก่บริษัทห้างร้าน เอกชน สหภาพ ตลอดจนหน่วยงานสาธารณะให้สภาผู้แทนราษฎรทราบ รวมทั้งจะต้องแจ้งรายได้ที่ได้รับจากการทำงานดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรทราบด้วย โดยสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวให้ประชาชนได้รับทราบ นอกจากนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องรายงานการรับบริจาคเงินหรือสิ่งอื่นใด เพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตลอดจนการรับเงินบริจาคตั้งแต่ 5000 ยูโรต่อปีให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบ นอกจากนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเข้าทำสัญญา

¹⁰§13 Abs.1 GOBT.

¹¹§14 AbgG.

รับปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทนผลประโยชน์แก่บุคคลหรือองค์กรใดในสภาผู้แทนราษฎรโดยได้รับเงินตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวไม่ได้ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนข้อห้ามที่กำหนดไว้นี้ ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจสอบสวนว่ามีการกระทำความผิดดังกล่าวจริงหรือไม่ โดยต้องรับฟังผู้ที่เกี่ยวข้อง หากพบว่ามีการกระทำเช่นนั้นจริง ประธานสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีอำนาจวินิจฉัยยืนยันการละเมิดหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้น และแจ้งให้คณะผู้บริหารสภาผู้แทนราษฎร (das Präsidium) และหัวหน้าหรือประธานกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร (Fraktionsvorsitzende) ทราบ ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นยังไม่เลิกกระทำความผิดดังกล่าว ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะประกาศการกระทำที่มีลักษณะต้องห้ามเช่นนั้นให้สาธารณชนรับทราบใน “หนังสือประกาศของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์” (Bundestagsdrucksache)

นอกเหนือจากหน้าที่ที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของสภาผู้แทนราษฎร การฝ่าฝืนระเบียบดังกล่าวอาจจะนำมาซึ่งโทษทางอาญาได้¹²

ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิบัติตามข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎร จะต้องรักษาเวลาในการอภิปราย จะอภิปรายได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาต และต้องปฏิบัติตามคำสั่งของประธานในที่ประชุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการถอนคำพูด การฝ่าฝืนข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎรอาจส่งผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นไม่สามารถเข้าประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือเข้าประชุมคณะกรรมการได้ เป็นระยะเวลาอย่างน้อยสามสิบวัน¹³

อำนาจในการกำหนดระเบียบวินัยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นอำนาจโดยแท้ของสภาผู้แทนราษฎรในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ทั้งนี้โดยผู้ที่มีอำนาจในการดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎรก็คือ ประธานสภาผู้แทนราษฎร และตราบเท่าที่ข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎรยังอยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามข้อบังคับนั้น

หลักการห้ามขัดกันแห่งหน้าที่ (Inkompatibilität) มีขึ้นเพื่อป้องกันมิให้ระบบการแบ่งแยกอำนาจในรัฐมีปัญหา ด้วยเหตุนี้ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่อาจดำรงตำแหน่งอื่นที่จะกล่าวต่อไปได้ในเวลาเดียวกัน คือ

(1) ประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์

- (2) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
- (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสหพันธ์ (อาจเทียบได้กับสมาชิกวุฒิสภาในระบบกฎหมายไทย)
- (4) ผู้ตรวจการทหารของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์
- (5) ข้าราชการ ทหาร พนักงานของรัฐ
- (6) เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานพิเศษบางหน่วยงาน เช่น หน่วยงานคุ้มครองข้อมูล สถาบันการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญและให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

1.3.2 สิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิในการเข้าประชุมและตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับภารกิจของสภาผู้แทนราษฎร¹⁴ ทั้งนี้ โดยการอภิปรายในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและในที่ประชุมคณะกรรมการและการออกเสียงลงมติในเรื่องที่เป็นประเด็นที่หารือกันนั้น การอภิปรายเป็นสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถจะอภิปรายอย่างไรและยาวนานขนาดไหนก็ได้ แต่จะต้องปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับระยะเวลาในการอภิปรายเพื่อให้กระบวนการทำงานในสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปได้อย่างราบรื่น ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่สังกัดกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร (ein fraktionloser Abgeordneter) ต้องการที่จะอภิปราย ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องจัดสรรเวลาให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวได้มีโอกาสอภิปรายด้วย ทั้งนี้เพราะการอภิปรายตลอดจนการออกเสียงลงคะแนนถือว่าเป็นเครื่องมือหรือกลไกที่สำคัญในการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้แสดงทัศนะตลอดจนความประสงค์ของตนในกระบวนการสร้างเจตจำนงของสภาผู้แทนราษฎร¹⁵ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ ความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่สังกัดกลุ่มการเมืองในสภาจะมีอิทธิพลต่อการสร้างเจตจำนงของสภาผู้แทนราษฎรน้อยมาก

¹²§17 GOBT i.V.m. Anlage 3; § 353 b StGB.

¹³§§27, 35-37 GOBT; § 38 GOBT.

¹⁴Art. 42 Abs. 1 S. 1, Abs. 2, 77 Abs. 1 S. 1 GG.

เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถอภิปรายแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจออกเสียงลงคะแนนได้อย่างมีเหตุผล จำเป็นที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีข้อมูลข่าวสารที่รอบด้านประกอบการตัดสินใจ ถึงแม้ว่ากฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz) จะไม่ได้กล่าวถึงสิทธิในการได้รับข้อมูลข่าวสารของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนไว้ แต่ก็ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากในอันที่จะเรียกร้องให้สมาชิกของคณะรัฐมนตรีต้องปรากฏตัวในสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตาม เป็นที่ถกเถียงกันอยู่ว่าสมาชิกของคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่มากหรือน้อยเพียงใดในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่สภาผู้แทนราษฎร เพราะถึงแม้ข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎรจะให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการตั้งกระทู้ถามในลักษณะต่างๆ กัน¹⁶ แต่กฎเกณฑ์ที่ปรากฏในข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎรก็เป็นเพียงกฎหมายภายในองค์กรซึ่งไม่สามารถก่อตั้งหน้าที่ให้แกสมาชิกของคณะรัฐมนตรีได้ แม้กระนั้นก็เห็นกันว่า โดยที่สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่ควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีย่อมมีหน้าที่ให้ข้อมูลที่จำเป็นแก่การตรวจสอบแก่สภาผู้แทนราษฎร¹⁷ เว้นแต่เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีความชอบธรรมในการรักษาเรื่องนั้นไว้ซึ่งความลับ

นอกจากสิทธิในการตั้งกระทู้ถามแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังมีสิทธิในการยื่นญัตติหรือคำร้องต่างๆ ด้วย ในบางกรณีสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิที่สมาชิกแต่ละคนอาจใช้ได้โดยลำพัง เช่น สิทธิในการยื่นญัตติแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายในวาระที่สอง¹⁸ ในบางกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องใช้สิทธิดังกล่าวร่วมกับสมาชิกผู้อื่นตาม

¹⁶BverfGE 80, 188 (228 f.).

¹⁶การตั้งกระทู้ถาม (die grosse Anfrage) เป็นสิทธิของกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร (Fraktion) หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดโดยยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องแจ้งเรื่องดังกล่าวให้แก่รัฐบาลแห่งสหพันธ์ทราบ เมื่อรัฐบาลแห่งสหพันธ์ได้ตอบเรื่องดังกล่าวกลับมา ให้บรรจุเรื่องดังกล่าวไว้ในวาระการประชุมและจัดให้มีการอภิปรายเรื่องดังกล่าว นอกเหนือจากการซักถามซึ่งมุ่งหมายเพื่อเป็นการอภิปรายที่เปิดเผยมติสาธารณะแล้ว ยังมีการซักถามย่อย (die kleine Anfrage) ซึ่งการจะให้มีการซักถามย่อยดังกล่าวอาจกระทำได้โดยการร้องขอของกลุ่มการเมืองในสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด กรณีนี้ให้ประธานสภาส่งเรื่องดังกล่าวไปให้รัฐบาลแห่งสหพันธ์พร้อมกับขอให้ตอบปัญหาดังกล่าวเป็นลายลักษณ์อักษรภายในสิบสัปดาห์ การตอบเป็นลายลักษณ์อักษรของรัฐบาลแห่งสหพันธ์ทำให้เป็นการสิ้นสุดการซักถามย่อยในเรื่องนั้น คำถามและคำตอบจะมีการเปิดเผยไว้ในสิ่งพิมพ์ของสภาผู้แทนราษฎร กรณีนี้จะไม่มีการอภิปรายกันในสภาผู้แทนราษฎร การถามย่อยเป็นวิธีการที่เหมาะสมที่จะทำให้รัฐบาลแห่งสหพันธ์ได้รับข้อมูลที่เป็นรายละเอียดในปัญหาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

นอกจากนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังมีสิทธิที่จะถามปัญหาต่อรัฐบาลแห่งสหพันธ์ เพื่อให้ตอบคำถามโดยทางวาจาหรือตอบเป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ ปัญหาดังกล่าวอาจกำหนดให้ตอบโดยทางวาจาในชั่วโมงที่มีการซักถาม (Fragen-

จำนวนที่กฎหมายกำหนด เช่น การเสนอร่างกฎหมาย¹⁹ เป็นต้น

นอกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีสิทธิได้รับเงินค่าตอบแทนต่างๆ แล้วระบบกฎหมายเยอรมันยังให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะสามารถกลับไปดำรงตำแหน่งในหน่วยงานของรัฐที่ตนเคยปฏิบัติหน้าที่ได้เมื่อสมาชิกภาพสิ้นสุดลง ในขณะที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวย่อมมีเอกสิทธิ์ (privileges) และความคุ้มกัน (immunities) ตามกฎหมาย

การล่วงละเมิดสิทธิที่กฎหมายให้ไว้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นยื่นคำฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ในรูปของกระบวนการพิจารณาว่าด้วยความขัดแย้งระหว่างองค์กร (Organstreit) ทั้งนี้เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนไม่อาจยื่นคำฟ้องว่าเกิดความขัดแย้งระหว่างองค์กรในนามของกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรได้ กรณีดังกล่าวเป็นเรื่อง

หรืออาจขอให้ตอบเป็นลายลักษณ์อักษรภายในระยะเวลาหนึ่งสัปดาห์ สำหรับชั่วโมงคำถาม (die Fragestunden) ประจำสัปดาห์ สมาชิกสภาฯ แต่ละคน สามารถที่จะถามรัฐบาลได้สองคำถาม นอกจากนี้ สำหรับทุก ๆ เดือน อาจถามได้สี่คำถามที่จะให้ตอบเป็นลายลักษณ์อักษร

ในชั่วโมงคำถามประจำสัปดาห์ มีระยะเวลาโดยรวมทั้งสิ้นหนึ่งร้อยแปดสิบนาที โดยทั่วไปแล้ว จะมีชั่วโมงคำถามในวันพุธ ตั้งแต่เวลา 13.30 น. – 14.30 น. และในวันพฤหัสบดี ตั้งแต่เวลา 14.00 น. – 15.30 น. ปัญหาที่จะชักถามจะต้องเกี่ยวกับความรับผิดชอบในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งของรัฐบาล คำถามที่ถามจะต้องเป็นคำถามสั้นๆ และหากเป็นไปได้ให้ตอบคำถามอย่างสั้น ๆ เช่นกัน คำถามดังกล่าวจะต้องยื่นให้แก่ประธานสภาฯ อย่างช้าที่สุดจนถึงวันศุกร์ เวลา 10.00 น. เพื่อให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบในการตอบคำถามดังกล่าวมีเวลาประมาณสามวัน ในการที่จะศึกษาเรื่องต่าง ๆ ที่จำเป็นที่จะต้องตอบคำถามนั้น ๆ การศึกษาเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าว บ่อยครั้งที่มีได้จำกัดขอบเขตเฉพาะกระทรวงที่รัฐมนตรีนั้นรับผิดชอบเท่านั้น หากยังรวมไปถึงกระทรวงอื่น ๆ ด้วย รวมทั้งจะต้องสอบถามไปยังเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ อีกด้วย

ในชั่วโมงคำถาม ให้ประธานสภาฯ อ่านคำถามและเรียกผู้ตั้งคำถามดังกล่าว ถ้าบุคคลนั้นไม่อยู่ในที่ประชุม ให้ตอบคำถามดังกล่าวเป็นลายลักษณ์อักษรเท่าที่สมาชิกสภาฯ ผู้นั้นได้ร้องขอต่อประธานสภาฯ ในขณะที่เริ่มต้นชั่วโมงคำถามมิเช่นนั้นแล้วรัฐบาลแห่งสหพันธ์ก็ไม่ต้องตอบคำถามดังกล่าว ซึ่งบุคคลนั้นควรจะถอนคำถามของตนแล้วยื่นใหม่สำหรับชั่วโมงคำถามในสัปดาห์ต่อไป สำหรับคำถามซึ่งในระหว่างชั่วโมงคำถามมิได้มีการอ่านคำถามดังกล่าว เนื่องจากเวลาไม่เพียงพอ ให้รัฐบาลตอบคำถามเป็นลายลักษณ์อักษร

ในชั่วโมงคำถาม ผู้ตั้งคำถามมีสิทธิที่จะตั้งคำถามเพิ่มเติมได้ภายหลังจากการตอบคำถามของคนครั้งแรกแล้ว ส่วนสมาชิกสภาฯ คนอื่นๆ สามารถตั้งคำถามเพิ่มเติมได้เช่นกัน ประธานสภาฯ ควรจะอนุญาตในเรื่องดังกล่าว เท่าที่การถามดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการทำให้เสร็จสิ้นไปของชั่วโมงคำถาม.

¹⁷BverfGE 57,1 (5) ; BVerfGE 67, 100 (129).

¹⁸§ 82 Abs. 1 GOBT.

¹⁹§ 76 Abs. 1 GG.

ที่กลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรจะต้องดำเนินการเอง สำหรับการยื่นคำร้องผ่านช่องทาง การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้อีกเฉพาะกรณีที่มีการใช้อำนาจมหาชนกระทบกับสิทธิของตนเท่านั้น

2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภากับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ ผู้แทนปวงชนในระบบกฎหมายอังกฤษ

2.1 สถานะทางกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในระยะเริ่มแรกที่สภาสามัญ (The House of Commons) ได้ปรากฏขึ้นใน อาณาจักรอังกฤษ (English Realm) นั้น สามัญชนที่มีสิทธิเข้าร่วมประชุมสภาแห่งนี้ จะมีสถานะเป็นตัวแทนของสามัญชนคนอื่นๆ ในพื้นที่หรือในหน่วยการปกครอง เช่น เคาน์ตี้ (county) หรือ ทาวน์ (town) ที่ได้เลือกตนให้ไปเข้าร่วมการประชุมสภา²⁰ เพื่อให้ความยินยอมแก่กษัตริย์ในการจัดเก็บภาษี²¹ ซึ่งข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ที่แสดงให้เห็นถึงสถานะการเป็นตัวแทนสามัญชนในพื้นที่หรือหน่วยการปกครองที่เลือกให้ตน เป็นตัวแทนของสมาชิกสภาสามัญในยุคแรก คือ เหตุการณ์ในปี ค.ศ. 1339 ที่สมาชิก สภาสามัญได้ประกาศว่า พวกตนไม่สามารถที่จะลงมติเรื่องใดๆ ในที่ประชุมสภาได้ เว้นแต่จะได้อสอบถามความคิดเห็นในเรื่องนั้นๆ จากบรรดาสามัญชนในเขตพื้นที่ที่ตน เป็นตัวแทน (constituents) เสียก่อน นอกจากนี้ การมาปฏิบัติหน้าที่ในสภาสามัญ ของสมาชิกสภาสามัญในยุคแรกๆ นั้น สามัญชนในพื้นที่ที่จะเป็นผู้จ่ายค่าตอบแทน การทำหน้าที่ดังกล่าวให้แก่สมาชิกสภาสามัญ ในขณะที่เดียวกันสมาชิกสภาสามัญก็มี ข้อผูกพันที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของสามัญชนในพื้นที่ และ สามัญชนในพื้นที่ในฐานะผู้จ่ายค่าตอบแทนย่อมมีสิทธิในการติดตามตรวจสอบการทำ หน้าที่ของตัวแทนของตน โดยในกรณีที่ว่าสมาชิกสภาสามัญปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง เช่น ขาดประชุมสภาบ่อยครั้ง หรือไม่ทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของพวกตน สามัญชน

²⁰K. R. Mackenzie, *The English Parliament*, 4th edn. (Middlesex: Penguin Books Ltd, 1962), p. 92.

²¹"House of Commons of England," <http://en.wikipedia.org/wiki/House_of_Commons_of_England>,

ในพื้นที่ย่อมสามารถใช้วิธีการกระจายค่าตอบแทนเป็นมาตรการในการลงโทษต่อสมาชิกสภาสามัญได้ นอกจากนี้ สมาชิกสภาสามัญยังมีหน้าที่ที่จะต้องเขียนรายงานกิจการที่ได้ดำเนินการในสภาสามัญในระหว่างสมัยประชุมให้ประชาชนที่ตนเป็นตัวแทนได้รับทราบด้วย²²

ในปี ค.ศ. 1572 สภาสามัญได้กำหนดให้มีการประชุมสภาเพิ่มเติมจากเวลาปกติ โดยเริ่มตั้งแต่ 15.00 น. ถึง 18.00 น. เพื่อพิจารณาร่างกฎหมายประเภทที่เรียกว่า “Private Bill”²³ เท่านั้น และสภาสามัญยังได้กำหนดแนวปฏิบัติไว้ด้วยว่า หาก Private Bill ฉบับใดมีเนื้อหาที่กระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นพิเศษ ห้ามมิให้สภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นจนกว่าจะมีสมาชิกสภาสามัญจากพื้นที่ดังกล่าวเข้าร่วมประชุมด้วย²⁴ ซึ่งแนวปฏิบัติในลักษณะเช่นนี้เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่า สถานะความเป็นตัวแทนประชาชนในเขตเลือกตั้งของสมาชิกสภาสามัญได้รับการยอมรับชัดเจนจากสภาสามัญซึ่งเป็นสถาบันการเมืองที่สำคัญของระบบกฎหมายอังกฤษ ซึ่งย่อมหมายความว่า ระบบกฎหมายอังกฤษได้ให้การยอมรับต่อสถานะดังกล่าวด้วย

ต่อมา ในยุคหลังการฟื้นฟูระบอบกษัตริย์ (Restoration) ซึ่งเริ่มต้นขึ้นในปี ค.ศ. 1660 ความต้องการและผลประโยชน์ของประชาชนในเขตเลือกตั้งคงมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาสามัญ ซึ่งสมาชิกสภาสามัญในเวลานั้นยังคงปฏิบัติหน้าที่

²²K. R. Mackenzie, *supra* note 20, pp. 92-93.

²³Private Bill คือ ร่างพระราชบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์การ (organizations) ต่างๆ ซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลในระบบกฎหมายอังกฤษ เช่น องค์การปกครองท้องถิ่น (local authorities) บริษัทเอกชน (private companies) หรือแม้กระทั่งบุคคลธรรมดา (individual) คนหนึ่งคนใด มีอำนาจทางกฎหมายในการกระทำต่างๆ ที่ต้องห้ามหรือเกินขอบเขตที่กฎหมายตามปกติซึ่งบังคับใช้อยู่ภายในรัฐจะอนุญาตให้กระทำได้ โดย Private Bill จะมีเนื้อหาที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ตามปกติเพื่อยกเว้นให้องค์การหรือบุคคลเหล่านี้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างตามที่กำหนดไว้ใน Private Bill ได้ ปัจจุบัน Private Bill มักถูกนำมาใช้เพื่อให้อำนาจในการก่อสร้าง (construction) โครงสร้างพื้นฐาน (infra-structure) ต่างๆ เช่น การสร้างท่าเรือ (harbour) ทางรถไฟ (railway) ทางรถราง (tramway) ถนน รวมไปถึงการขุดคลอง (canal) ซึ่งประชาชนหรือองค์การใดๆ ที่อาจได้รับผลกระทบหาก Private Bill มีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติ (Act) สามารถที่จะยื่นคำร้องต่อรัฐสภาหรือต่อคณะกรรมการการของสภาขุนนางหรือสภาสามัญเพื่อคัดค้าน Private Bill ได้ ดู “Private Bills,” <<http://www.parliament.uk/about/how/laws/bills/private/>>, 17/12/2010 และดู House of Commons Information Office, *Private Bills (Fact Sheet L4 Legislation Series)*, (London: House of Commons, 2010), pp.1-2.

โดยให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อความคิดเห็นหรือความรู้สึกของประชาชนในเขตเลือกตั้งที่มีต่อเรื่องต่างๆ ที่อยู่ในการพิจารณาของสภาสามัญเป็นอย่างมาก ตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงการที่สมาชิกสภาสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่โดยให้ความสำคัญต่อความคิดเห็นของประชาชนในเขตเลือกตั้งเป็นพิเศษ คือ จดหมายที่ แอนดรูว์ มาร์เวลล์ (Andrew Marvell)²⁵ สมาชิกสภาสามัญในเวลานั้นได้มีไปถึงนายกเทศมนตรี (mayor) ของเมืองฮัลล์ (Hull) ซึ่งตั้งอยู่ในเขตเลือกตั้งที่มาร์เวลล์เป็นผู้แทน ในช่วงเริ่มต้นสมัยประชุมรัฐสภาในปี ค.ศ. 1669 ความตอนหนึ่งของจดหมายดังกล่าวระบุว่า²⁶

ในกรณีนี้ [รัฐสภา] มี [การพิจารณาใน] ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกิจ [ของท่าน] หรืออยู่ในความสนใจของท่าน [นายกเทศมนตรี] ข้าพเจ้ายินดีที่จะแจ้งข่าวความคืบหน้าในเรื่องดังกล่าวให้ท่านได้ทราบ ตราบเท่าที่ความสามารถของข้าพเจ้าจะพึงกระทำได้ และเท่าที่ความผูกพันโดยภาระหน้าที่เรียกร้องให้ข้าพเจ้าต้องปฏิบัติ

ข้อความข้างต้นเป็นตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงสถานะความเป็นตัวแทนของประชาชนในเขตเลือกตั้งของสมาชิกสภาสามัญในยุคเดียวกับมาร์เวลล์ซึ่งจะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยเอาใจใส่เป็นพิเศษต่อเรื่องราวหรือประเด็นซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับประโยชน์ได้เสียของประชาชนในเขตเลือกตั้ง โดยจะต้องคอยทำหน้าที่รายงานข่าวคราวเกี่ยวกับเรื่องราวดังกล่าวให้ประชาชนหรือผู้นำชุมชนในพื้นที่ ซึ่งตามตัวอย่างได้แก่ นายกเทศมนตรี ได้รับทราบ เพื่อให้ตัวของสมาชิกสภาสามัญเองนั้นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนผู้ที่ตนทำหน้าที่เป็นตัวแทน

อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมา เมื่อประเพณีการจ่ายค่าตอบแทนให้กับสมาชิกสภาสามัญโดยประชาชนในพื้นที่ได้ยกเลิกไป ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับสมาชิกสภาสามัญในลักษณะดังกล่าวก็ได้ลดระดับลงไปด้วย²⁷ แต่แม้กระนั้นก็ตาม สมาชิกสภาสามัญยังคง

²⁵แอนดรูว์ มาร์เวลล์ (Andrew Marvell; 31 March 1621- 16 August 1678) เป็นกวีแนวอภิปรัชญา (metaphysical poet) ที่มีชื่อเสียงและอดีตสมาชิกสภาสามัญของอังกฤษ ดู “Andrew Marvell,” <http://en.wikipedia.org/wiki/Andrew_Marvell>, 12/03/2011.

²⁶ค. R. Mackenzie, *supra* note 20, pp. 93-94.

²⁷ค. R. Mackenzie, *supra* note 20, pp. 92-93.

²⁸ค. R. Mackenzie, *supra* note 20, p. 96.

มีสถานะเป็นตัวแทนของประชาชนในเขตพื้นที่ที่ตนได้รับเลือกตั้งและยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่ในรัฐสภาโดยให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อผลประโยชน์ของประชาชนกลุ่มดังกล่าว อยู่เช่นเดิม

ในราวปลายศตวรรษที่ 18 ได้เริ่มปรากฏแนวคิดที่ทำลายต่อความเหมาะสมของสถานะความเป็นตัวแทนประชาชนในเขตเลือกตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การชี้แนะ (instruction) จากประชาชนของสมาชิกสภาสามัญ ซึ่งเห็นได้จากความตอนหนึ่งของคำอภิปรายในรัฐสภาของ Sir William Yonge เมื่อปี ค.ศ. 1745 ที่ว่า²⁸

เมื่อบุคคลใดก็ตามได้รับเลือกตั้ง บุคคลนั้นจะมีสถานะเป็นผู้แทน [ของประชาชน] หรือผู้รับมอบอำนาจ (attorney) มาจากประชาชน และด้วยสถานะเช่นนี้ บุคคลดังกล่าวย่อมมีเสรีภาพอย่างเต็มที่ที่จะกระทำการใดก็ตาม [ในอำนาจหน้าที่] ที่เขาเห็นว่า เป็นสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับประชาชนชาวอังกฤษโดยส่วนรวม โดยเขาสามารถที่จะรับฟัง สอบถามหรือแม้กระทั่งปฏิบัติตามคำแนะนำของประชาชนในเขตเลือกตั้งได้โดยไม่มี ภาระผูกพันใดๆ และไม่ถือว่าเป็นสิ่งสมควรในการที่จะต้องปฏิบัติตามคำแนะนำของบุคคล เหล่านั้น ถ้าหากเขาเห็นว่า [ข้อแนะนำดังกล่าว] เป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ ของประเทศโดยส่วนรวม

ซึ่งจากคำกล่าวนี้ได้แสดงให้เห็นถึงแนวคิดของ Yonge ที่ว่า ผลประโยชน์ของประชาชน ทั้งประเทศโดยส่วนรวมมีความสำคัญยิ่งกว่าผลประโยชน์ของประชาชนในเขตเลือกตั้ง และการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาสามัญนั้น ควรให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของ ประชาชนทั้งประเทศโดยส่วนรวมเป็นหลัก

ในอีกสามสิบปีต่อมา เอ็ดมันด์ เบิร์ก (Edmund Burke) ได้นำเสนอหลักการ อีกหลักการหนึ่งซึ่งคัดค้านสถานะความเป็นตัวแทนประชาชนในเขตเลือกตั้งของสมาชิก สภาสามัญ ซึ่งหลักการนี้เรียกว่า “หลักการปราศจากความรับผิดชอบ (Doctrine of Free Responsibility)” ไว้ในตอนหนึ่งของคำปราศรัยที่กล่าวต่อประชาชน (freemen) ชาวเมืองบริสตอล (Bristol) ความว่า²⁹

คำแนะนำที่ดูน่าเชื่อถือหรือคำสั่งใดๆ ที่มีผลผูกพันสมาชิกสภาสามัญให้ต้องเคารพ เชื้อพึง ลงมติหรือสนับสนุนต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง แม้ว่าสิ่งๆ นั้นจะขัดแย้งต่อความเชื่อและ มโนธรรมสำนึกของตัวสมาชิกเองก็ตามนั้น ย่อมเป็นที่แจ้งชัดว่ากฎหมายบ้านเมือง มิได้ให้การยอมรับ และเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากความผิดพลาดในเชิงหลักการของระเบียบ กฎเกณฑ์โดยรวมของสังคมรวมถึงรัฐธรรมนูญของพวกเราด้วย

แนวคิดดังกล่าวของเบิร์กได้รับการยอมรับเป็นอย่างมากในสมาชิกสภาสามัญกลุ่มที่ เรียกว่า “วิก” (Whig) ซึ่งมีแนวคิดโน้มเอียงไปในทางเสรีนิยม (liberalism) และการรวมตัวของสมาชิกวุฒิสภากลุ่มนี้ได้พัฒนามาเป็นพรรคการเมืองที่มีชื่อว่า “พรรค เสรีนิยมประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party)” ในเวลาต่อมา³⁰

คำอธิบายในทางวิชาการกฎหมายมหาชนอังกฤษได้กล่าวถึงสถานะทางกฎหมาย ของสมาชิกสภาสามัญไว้ว่า สมาชิกสภาสามัญมีสถานะเป็นผู้แทนของประชาชนในเขต เลือกตั้ง และในกรณีของสมาชิกสภาสามัญที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น การสังกัดพรรค การเมืองไม่มีผลทำให้สมาชิกสภาสามัญมีสถานะเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองด้วย แต่อย่างใด³¹ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาตามหลักการที่ว่าสถานะทางกฎหมายย่อมก่อให้เกิดหน้าที่ และความรับผิดชอบแก่บุคคลแล้ว สถานะตัวแทนของประชาชนในเขตเลือกตั้งย่อมก่อให้เกิดหน้าที่กับสมาชิกสภาสามัญด้วย กล่าวคือ สมาชิกสภาสามัญจะต้องปฏิบัติหน้าที่ ในสภาสามัญเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนทุกๆ คนในเขตเลือกตั้ง แม้ว่าประชาชน บางส่วนในเขตเลือกตั้งอาจไม่ได้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้กับสมาชิกสภาสามัญผู้นั้น ก็ตาม และโดยสถานะดังกล่าวสมาชิกสภาสามัญต้องทำหน้าที่เป็นปากเป็นเสียงในสภา สามัญให้กับประชาชนในเขตเลือกตั้ง โดยนำปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนใน เขตเลือกตั้งมานำเสนอให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบได้รับทราบเพื่อหาแนวทางในการแก้ไข ปัญหา รวมถึงเสนอแนะนโยบายที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในเขตเลือกตั้ง ให้กับคณะรัฐมนตรี เป็นต้น ทั้งนี้ โดยอาศัยกลไกต่างๆ ในทางรัฐสภา เช่น การตั้ง กระทู้ถาม (questions) การเสนอญัตติ (motions) เป็นช่องทางในการทำหน้าที่ดังกล่าว และ

²⁹K. R. Mackenzie, *supra* note 20, p. 96.

³⁰K. R. Mackenzie, *supra* note 20, p. 96.

ในการปฏิบัติหน้าที่เช่นว่านี้นั้น สมาชิกสภาสามัญจะต้องตัดสินใจดำเนินการใดๆ ด้วยดุลพินิจของตนเองอย่างอิสระ โดยไม่มีหน้าที่ที่จะต้องคำนึงถึงแรงกดดันหรืออาณัติผูกพันใดๆ ทั้งสิ้น³²

ในปี ค.ศ. 1947 สภาสามัญได้มีมติว่า สมาชิกสภาสามัญมีพันธกิจในการที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งประเทศโดยส่วนรวมด้วย นอกเหนือจากการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนในเขตเลือกตั้งซึ่งเป็นพันธกิจที่มีมาแต่เดิม อย่างไรก็ตาม สำหรับรายละเอียดที่ว่าหน้าที่ที่สมาชิกสภาสามัญมีต่อประชาชนทั้งประเทศ โดยส่วนรวมมีอยู่อย่างไรบ้าง และแตกต่างจากหน้าที่ที่มีต่อประชาชนในเขตเลือกตั้ง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วอย่างไร รวมถึงในกรณีที่เกิดการขัดกันระหว่างประโยชน์ของประชาชนในเขตเลือกตั้งกับประโยชน์ของประชาชนทั้งประเทศโดยส่วนรวม สมาชิกสภาสามัญจะมีหลักในการเลือกปฏิบัติหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของคนกลุ่มใดเป็นหลัก และเพราะเหตุใดนั้น จากการศึกษาค้นคว้ายังไม่พบว่า มีเอกสารในทางวิชาการที่ได้อธิบายเกี่ยวกับประเด็นปัญหาดังกล่าวเอาไว้ แต่แม้กระนั้นก็ตาม ในกรณีที่เกิดการขัดกันระหว่างประโยชน์ของประชาชนทั้งประเทศกับประโยชน์ของประชาชนในเขตเลือกตั้งนั้น ในทางปฏิบัติ สมาชิกสภาสามัญมักเลือกที่จะปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนในเขตเลือกตั้ง เป็นสำคัญเนื่องจากความพึงพอใจของประชาชนในเขตเลือกตั้งมีผลโดยตรงต่อชัยชนะที่สมาชิกสภาสามัญจะได้รับในการเลือกตั้งครั้งถัดไปมากกว่าความพึงพอใจของประชาชนทั้งประเทศซึ่งไม่มีผลโดยตรงต่อการขึ้นาคอนาคดทางการเมืองของสมาชิกสภาสามัญ

นอกจากนี้ จากการศึกษาค้นคว้ายังพบว่า มติของสภาสามัญในปี ค.ศ. 1947 ที่กำหนดให้สมาชิกสภาสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งประเทศ โดยส่วนรวมและเพื่อประโยชน์ของประชาชนในเขตเลือกตั้งนั้น ไม่มีผลทำให้คำอธิบายในทางคำร่าเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของสมาชิกสภาสามัญเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด เอกสารทางวิชาการกฎหมายมหาชนของอังกฤษยังคงอธิบายว่า สมาชิกสภาสามัญ

³¹D. Oliver, "The Constitution of Parliament and its Role in Government Formation," In *English Public Law*, 2nd Edition, David Feldman, eds (New York: Oxford University Press Inc., 2009), p. 91.

³²*Ibid.*

³³ดู *Ibid.*

มีสถานะทางกฎหมายเป็นผู้แทนของประชาชนในเขตเลือกตั้งอยู่เช่นเดิม³⁴ อย่างไรก็ตามก็ดีในการอธิบายเกี่ยวกับหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาสามัญซึ่งเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องหรือเป็นผลมาจากสถานะทางกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาสามัญนั้น เอกสารทางวิชาการกฎหมายมหาชนของอังกฤษได้ใช้วิธีการอธิบายว่าสมาชิกรัฐสภาสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนในเขตเลือกตั้งและประโยชน์ของประชาชนทั้งประเทศโดยส่วนรวม³⁵ ซึ่งคำอธิบายในส่วนของหน้าที่นั้น แม้จะสอดคล้องกับมติที่ออกมาในปี ค.ศ. 1947 ของสภาสามัญแต่เมื่อพิจารณาประกอบกับคำอธิบายในส่วนของสถานะทางกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาสามัญที่ยังคงถูกอธิบายให้มีสถานะเป็นเพียงผู้แทนของประชาชนในเขตเลือกตั้งอยู่เช่นเดิมแล้ว ก็อาจลงความเห็นว่าคำอธิบายเกี่ยวกับหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาสามัญดังกล่าวเป็นคำอธิบายที่เกินขอบเขตหรือไม่สอดคล้องกับการอธิบายสถานะทางกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาสามัญที่วงวิชาการกฎหมายมหาชนของอังกฤษอธิบายว่ามีสถานะเป็นผู้แทนของประชาชนในเขตเลือกตั้งเพียงสถานะเดียวเท่านั้น

จากรายละเอียดที่กล่าวมาทั้งหมด สามารถสรุปผลการศึกษาค้นคว้าในขั้นนี้ได้ว่า ในระบบกฎหมายอังกฤษนั้น สมาชิกรัฐสภาสามัญซึ่งเป็นสมาชิกรัฐสภาประเภทที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมีสถานะในทางกฎหมายเป็นผู้แทนของประชาชนในเขตเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการปฏิบัติหน้าที่นั้น นอกเหนือจากการปฏิบัติหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในเขตเลือกตั้งแล้ว สมาชิกรัฐสภาสามัญยังต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งประเทศโดยส่วนรวมด้วย

2.2 หลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และการรักษาวินัยพรรคการเมือง

ก่อนที่จะได้อธิบายถึงหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และการรักษาวินัยพรรคการเมืองของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายอังกฤษ จำเป็นที่จะต้องอธิบายถึงโครงสร้างของพรรคการเมืองในระบบกฎหมายอังกฤษ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์การในรัฐสภาของพรรคการเมือง (parliamentary party) ซึ่งเป็นประเด็นที่มีความแตกต่าง

³⁴ คุ Ibid.

³⁵ Ibid.

จากระบบกฎหมายไทยเป็นอย่างมากเสียก่อน ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถทำความเข้าใจหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาสามัญ และกลไกการควบคุมวินัยพรรคการเมืองในระบบกฎหมายอังกฤษได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

2.2.1 องค์การในรัฐสภาของพรรคการเมือง (parliamentary party)

พรรคการเมืองในระบบกฎหมายอังกฤษแต่ละพรรคจะแบ่งโครงสร้างองค์การ (organization) ของพรรคออกเป็นสามระดับ ซึ่งองค์การระดับแรก ได้แก่ องค์การกลางของพรรคในระดับประเทศหรือระดับภูมิภาคแล้วแต่กรณี³⁶ ซึ่งทำหน้าที่บริหารกิจการของพรรคในระดับมหภาค (macro-level) โดยพรรคการเมืองที่มีจะส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาสามัญในทุกเขตเลือกตั้งทั่วประเทศ เช่น พรรคแรงงาน (Labour Party) พรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) และพรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democrat Party) นั้น องค์การกลางของพรรคจะมีลักษณะเป็นองค์การในระดับประเทศ ส่วนพรรคการเมืองที่โดยส่วนใหญ่แล้วจะส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งในภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่ง เช่น พรรคชาตินิยมสกอต (Scottish National Party) พรรคไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland Party) หรือพรรคชาตินิยมเวลส์ (Plaid Cymru) นั้น องค์การกลางของพรรคจะมีสถานะเป็นเพียงองค์การในระดับภูมิภาค องค์การของพรรคในระดับต่อมา คือ องค์การของพรรคในเขตเลือกตั้ง (constituency parties) ซึ่งจัดตั้งและดำเนินภารกิจของพรรคเพียงแค່ภายในเขตเลือกตั้งแต่ละเขตเท่านั้น สำหรับองค์การของพรรคในระดับที่สาม ได้แก่ องค์การในรัฐสภาของพรรคการเมือง (parliamentary parties)³⁷ หรือที่เอกสารวิชาการกฎหมายมหาชนของไทยบางฉบับเรียกว่า “พรรคการเมืองในรัฐสภา”³⁸ ซึ่งเป็นประเด็นที่จะได้พิจารณาในหัวข้อนี้

การที่สภาสามัญของอังกฤษมิได้ให้การรับรองสถานะของพรรคการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ทางรัฐสภา (parliamentary duties) ไว้อย่างเป็นทางการ ส่งผลให้สมาชิก

³⁶R. Blackburn and A. Kennon with M. Wheeler-Booth, Sir, *Griffith & Ryle on Parliament Functions, Practice and Procedures*, 2nd Edition (London: Sweet & Maxwell, 2003), p. 155.

³⁷*Ibid.*

³⁸ดู หยุต แสงอุทัย, คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511, (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด โอเดียนสโตร์, 2512), น. 77.

สมาชิกสภาของแต่ละพรรคการเมืองต้องจัดตั้งองค์การในรัฐสภาของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดในคราวลงสมัครรับเลือกตั้งขึ้น เพื่อให้เป็นองค์การที่ทำหน้าที่ควบคุมและกำหนดทิศทางการทำงานในรัฐสภาของสมาชิกสภาสามัญในสังกัดของแต่ละพรรคการเมืองให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ในกรณีทั่วไป องค์การในรัฐสภาของแต่ละพรรคการเมืองจะมีสมาชิกสภาสามัญในสังกัดของพรรคการเมืองนั้นๆ ทุกคนเป็นองค์ประกอบ (composition) อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่พรรคการเมืองได้เป็นแกนนำจัดตั้งหรือเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลนั้น บางพรรคการเมืองอาจกำหนดเงื่อนไขในข้อบังคับพรรคมิให้สมาชิกสภาสามัญที่มีตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีมีสถานะเป็นสมาชิกองค์การในรัฐสภาของพรรคด้วยก็ได้ ทั้งนี้ บุคลากรหรือองค์การภายนอกรัฐสภาตลอดจนหน่วยงานกลางของพรรคการเมืองแต่ละพรรคอาจเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมหรือกำหนดทิศทางการทำงานขององค์การในรัฐสภาได้ภายใต้เงื่อนไขที่ข้อบังคับของพรรคการเมืองแต่ละพรรคได้กำหนดไว้ นอกจากนี้ ในกรณีของพรรคการเมืองสำคัญสองพรรค ได้แก่ พรรคแรงงานและพรรคอนุรักษนิยม ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหรือประธานขององค์การในรัฐสภาของพรรคการเมืองจะเป็นคนละบุคคลกับหัวหน้าพรรคการเมือง (Leadership)³⁹

พรรคอนุรักษนิยมจัดตั้งองค์การในรัฐสภาในรูปแบบของคณะกรรมการที่มีชื่อว่า “คณะกรรมการ 1922 (1922 Committee)” ซึ่งมีสมาชิกที่ประกอบไปด้วยสมาชิกสภาสามัญของพรรคอนุรักษนิยมที่ประชุมในแถวหลังหรือที่เรียกว่า Backbenchers กล่าวคือ สมาชิกสภาสามัญที่ไม่มีตำแหน่งใดๆ ในคณะรัฐมนตรีทุกคน โดยหัวหน้าพรรคและสมาชิกสภาสามัญที่ประชุมแถวหน้า ซึ่งหมายถึง สมาชิกสภาสามัญที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งเรียกว่า Frontbenchers ไม่มีสิทธิเข้าเป็นสมาชิกของคณะกรรมการชุดนี้ในเวลาที่พรรคอนุรักษนิยมเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ในเวลาที่พรรคอนุรักษนิยมทำหน้าที่ฝ่ายค้านซึ่งสมาชิกสภาสามัญที่ประชุมแถวหน้าจะมีสถานะเป็นเพียงรัฐมนตรีเงา (Shadow Ministers) ที่พรรคจัดตั้งขึ้นนั้นย่อมมีสิทธิเข้าร่วมประชุมในคณะกรรมการ 1922 ด้วย⁴⁰ โดยคณะกรรมการ 1922 จะมีการประชุมสัปดาห์ละครั้งเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับภารกิจในทางรัฐสภาที่สมาชิกของคณะกรรมการจะต้องดำเนินการในสัปดาห์ถัดไป ประเด็นพิจารณาเกี่ยวกับวินัยพรรคการเมืองของสมาชิกสภาสามัญที่เสนอโดยวิป (Whip) รวมทั้งกิจการอื่นๆ ของคณะกรรมการด้วย ในส่วนของพรรคแรงงานนั้น องค์การในรัฐสภาของพรรคแรงงาน

คือ “พรรคแรงงานในรัฐสภา (Parliamentary Labour Party: PLP)” ซึ่งมีสมาชิกที่ประกอบไปด้วยสมาชิกสภาสามัญของพรรคแรงงานทุกคน และมีการประชุมกันทุกวันพุธ เวลา 11.30-13.00 น. เพื่อพิจารณาภารกิจในทางรัฐสภาที่จะมีขึ้นในสัปดาห์ถัดไป ภารกิจของวิป รวมทั้งกิจการทางรัฐสภาอื่นๆ ของพรรค เช่นเดียวกันกับกรณีของ คณะกรรมาธิการ 1922⁴¹

2.2.2 หลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ในระบบกฎหมายอังกฤษ

เนื่องจากอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญในรูปแบบเอกสารทางการที่ถูกจัดทำขึ้นตามแบบพิธีที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากกฎหมายธรรมดาและมีลักษณะแก้ไขยาก (codified Constitution)⁴² ดังนั้น ระบบกฎหมายอังกฤษจึงมิได้มีการรับรองหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา อันได้แก่ สมาชิกสภาสามัญและสมาชิกสภาขุนนางไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญเหมือนรัฐธรรมนูญของประเทศอื่นๆ รวมทั้งประเทศไทย อย่างไรก็ตาม กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาอังกฤษมีลักษณะเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ (convention) ที่เกิดขึ้นจากวิวัฒนาการความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกรัฐสภากับพรรคการเมืองที่ตนสังกัด และความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกรัฐสภากับบุคคลหรือองค์กรภายนอกรัฐสภาตลอดจน คำอธิบายในทางวิชาการเป็นสำคัญ

“เอ็ดมันด์ เบิร์ก (Edmund Burke)” อดีตสมาชิกสภาสามัญจากเมืองบริสตอล (Bristol) ในช่วงศตวรรษที่ 18 ถือเป็นบุคคลสำคัญในระบบกฎหมายอังกฤษที่ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา โดยเบิร์กได้กล่าวถึงความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาไว้ในสุนทรพจน์ที่ได้แสดงต่อประชาชนในเขตเลือกตั้ง ซึ่งมีคำถ้อยคำที่แสดงถึงหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาปรากฏดังนี้⁴³

³⁹“Parliamentary Labour Party,” <http://en.wikipedia.org/wiki/Parliamentary_Labour_Party>, 13/02/2011 และ “1922 Committee,” <http://en.wikipedia.org/wiki/1922_Committee>, 13/02/2011.

⁴⁰Ibid.

⁴¹Robert Blackburn & others, *supra* note 36, pp. 160-161.

⁴²สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), น. 57.

สมาชิกรัฐสภาสามัญมีความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนในเขตเลือกตั้ง มากกว่าประโยชน์ของตนเอง แต่ในขณะเดียวกัน ความคิดเห็นที่ตรงไปตรงมา (unbiased opinion) การตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ด้วยวุฒิภาวะของตน (mature judgment) และโนสำนึกที่ถูกต้อง (enlightened conscience) ของพวกเขา นั้น เป็นสิ่งที่พวกเขาไม่ควรสละ (sacrifice) ให้แก่บุคคลใดทั้งสิ้น

แม้ผู้แทนของพวกเขาจะต้องรับผิดชอบต่อพวกเขา ในสิ่งต่างๆ ที่พวกเขาได้ตัดสินใจก็ตาม แต่หากเขา เหล่านั้นได้พยายามปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามความต้องการหรือความปรารถนาของพวกเขาเท่านั้นแล้ว ย่อมถือว่าผู้แทนของพวกเขาได้ทรยศ (betrays) ต่อพวกเขา

รัฐสภามีเซที่ประชุม (congress) ของผู้แทน (ambassadors) ของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ แต่เป็นที่ประชุม (assembly) ที่พิจารณาในเรื่องที่ว่าด้วยผลประโยชน์ (interests) ของประชาชนทั้งประเทศ โดยส่วนรวมหรือชาติ (nation) เท่านั้น

ตามแนวคิดของเบิร์ก สมาชิกรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งในระบบกฎหมายอังกฤษ ย่อมหมายถึงเฉพาะสมาชิกรัฐสภาสามัญ (the Commons or MPs) จะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยไม่อยู่ภายใต้เอาณัติผูกพันใดๆ ทั้งสิ้น และสามารถอภิปรายแสดงความคิดเห็นตลอดจนลงมติใดๆ ในสภาสามัญได้โดยอิสระ รวมทั้งยังมีอิสระในการย้ายพรรคการเมืองที่สังกัดหรือเลือกที่จะไม่สังกัดพรรคการเมืองใดๆ ได้ตามความต้องการของตน⁴⁴ ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาของเบิร์กเป็นแนวคิดที่เรียกกันในระบบกฎหมายอังกฤษว่า “เบอร์คีน (Burkean)”⁴⁵ นอกเหนือจากเบอร์คีนแล้ว หลักการปราศจากความรับผิดชอบ (Doctrine of Free Responsibility) ซึ่งเบิร์กได้เสนอไว้ดังที่ได้กล่าวถึงในหัวข้อ 2.1 ก็นับเป็นหลักการสำคัญอีกประการที่แสดงให้เห็นถึงแนวคิดของเบิร์กในเรื่องความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาสามัญเช่นเดียวกัน

⁴⁴C. Pilkington, *Representative Democracy in Britain Today*, (New York: Manchester University Press, 1997), pp. 107-108.

อย่างไรก็ตาม แนวคิดของเบิร์กในส่วนที่อธิบายว่า สมาชิกสภาสามัญมีอิสระที่จะย้ายพรรคการเมืองที่สังกัดหรือเลือกที่จะไม่สังกัดพรรคการเมืองใดๆ ภายหลังจากที่ได้รับเลือกตั้งแล้วได้อย่างอิสระตามความต้องการของตนนั้น ถูกโต้แย้งว่าเป็นแนวคิดที่ละเมิดต่อเจตจำนงของประชาชนผู้เลือกตั้ง (electorate) เนื่องจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญ ประชาชนส่วนใหญ่ของอังกฤษมักจะตัดสินใจเลือกผู้สมัครด้วยเหตุผลเหตุจูงใจที่มาจากความชื่นชอบหรือความนิยมในพรรคการเมืองที่ผู้สมัครสังกัดมากกว่าความนิยมในคุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัครแต่ละคน หรืออาจกล่าวได้ว่า “ประชาชนชาวอังกฤษเลือกพรรคมากกว่าเลือกผู้สมัคร” ดังนั้น การเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่สังกัดในคราวลงสมัครรับเลือกตั้งของสมาชิกสภาสามัญจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้สมาชิกสภาสามัญผู้นั้นมีความชอบธรรมในการทำหน้าที่ผู้แทนของประชาชนในเขตเลือกตั้งที่ตนได้รับเลือกตั้งมา และเมื่อใดก็ตามที่สมาชิกสภาสามัญย้ายพรรคหรือมิได้สังกัดพรรคเดิมที่สังกัดในคราวลงสมัครรับเลือกตั้งแล้ว ย่อมทำให้บุคคลนั้นไม่มีความชอบธรรมที่จะเป็นผู้แทนของประชาชนในเขตเลือกตั้งอีกต่อไป เนื่องจากได้กระทำการฝ่าฝืนเจตจำนงของประชาชนผู้เลือกตั้งซึ่งต้องการให้ผู้แทนจากพรรคการเมืองที่ตนได้เลือกไปในคราวที่มีการเลือกตั้งเป็นผู้แทนของตนมากกว่าผู้แทนจากพรรคการเมืองอื่นหรือผู้สมัครที่ไม่สังกัดพรรคการเมือง⁴⁶

ในระบอบกฎหมายอังกฤษนั้น สมาชิกสภาสามัญมีสถานะทางกฎหมายเป็นผู้แทนของประชาชนในเขตเลือกตั้งและต้องปฏิบัติหน้าที่ทั้งเพื่อประโยชน์ของประชาชนในเขตเลือกตั้งและเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งประเทศโดยส่วนรวม ดังที่ได้อธิบายได้ในหัวข้อ 2.1 แต่อย่างไรก็ตาม ในขณะเดียวกันระบอบกฎหมายอังกฤษก็กำหนดให้สมาชิกสภาสามัญตัดสินใจกระทำการใดๆ ตามหน้าที่ดังกล่าวด้วยดุลพินิจของตนโดยอิสระและไม่จำเป็นต้อง

⁴⁴*Ibid.*, p. 108.

⁴⁵*Ibid.*, p. 107.

⁴⁶ในเดือนตุลาคม ปี ค.ศ. 1995 อลัน ฮอวาร์ธ (Alan Howarth) สมาชิกสภาสามัญจากเขตเลือกตั้ง Stratford-on-Avon ซึ่งได้รับเลือกตั้งมาหลายสมัยภายใต้สังกัดพรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) ได้ย้ายไปสังกัดพรรคแรงงาน (Labour Party) โดยการย้ายพรรคในครั้งนี้มิได้ทำให้สมาชิกภาพในการเป็นสมาชิกสภาสามัญของอลันต้องสิ้นสุดลง อย่างไรก็ตาม อลันได้รับการประณามจากประชาชนในเขตเลือกตั้งอย่างกว้างขวางว่าเป็น “คนทรยศ (betrayal)” โดยประชาชนส่วนหนึ่งให้เหตุผลว่า ทุกคนในเขตเลือกตั้งต้องการให้ผู้แทนจากพรรคอนุรักษนิยมซึ่งเป็นพรรคที่ประชาชนส่วนใหญ่เลือกเท่านั้นที่จะไปทำหน้าที่แทนตนในรัฐสภา ประชาชนในเขตเลือกตั้งนี้ไม่ได้ต้องการให้ผู้แทนที่มากจากพรรคแรงงานแต่อย่างใด โปรดดู *Ibid.*, p. 108.

ที่จะต้องคำนึงถึงแรงกดดันหรืออาณัติผูกพันใดๆ ทั้งสิ้น และภายใต้หลักการดังกล่าว ระบบกฎหมายอังกฤษถือว่ากรณียินยอมผูกพันภายใต้ข้อตกลง เจื่อนไขหรืออาณัติผูกพัน (mandate) ใดๆ ของสมาชิกสภาสามัญที่มีเนื้อหาเรียกร้องหรือโน้มน้าวให้ตัวสมาชิกสภาสามัญเองต้องปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาสามัญไปในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง เพื่อผลประโยชน์ของบุคคลใดหรือองค์กรใด ถือเป็นพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินมาตรการทางวินัยพรรคการเมืองกับสมาชิกสภาสามัญรวมถึงระบบวิป (the whip system) ที่ชี้้นำให้สมาชิกสภาสามัญในสังกัดขององค์การในรัฐสภาของพรรคการเมืองแต่ละพรรคลงมติไปในแนวทางใดแนวทางหนึ่งนั้น ไม่ถือว่าเป็นขัดต่อแนวคิดเรื่องความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาสามัญในระบบกฎหมายอังกฤษแต่อย่างใด⁴⁷ สำหรับประเด็นที่เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของวิปในการรักษาวินัยพรรคการเมืองนั้น จะได้พิจารณาโดยละเอียดในหัวข้อต่อไป

ในท้ายที่สุด อาจสรุปได้ว่า หลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาสามัญเป็นหลักการที่ดำรงอยู่ควบคู่ไปกับหลักความเป็นผู้แทน (Representation) ที่กำหนดให้สมาชิกสภาสามัญมีสถานะเป็นผู้แทนของประชาชนในเขตเลือกตั้ง โดยเนื้อหาของหลักการดังกล่าวนั้นเรียกร้องให้สมาชิกสภาสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ทั้งเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งประเทศและของประชาชนในเขตเลือกตั้งโดยอิสระและไม่ต้องถูกผูกพันด้วยแรงกดดันหรืออาณัติมอบหมายใดๆ ทั้งสิ้น

2.2.3 การรักษาวินัยพรรคการเมืองในระบบกฎหมายอังกฤษ

การที่ระบบพรรคการเมืองอังกฤษเป็นระบบสองพรรค (dual-party system) และแต่ละพรรคก็มีลักษณะเป็นพรรคขนาดใหญ่ที่มีสมาชิกสภาสามัญในสังกัดเป็นจำนวนมาก ประกอบกับการที่ระบบเลือกตั้งของประเทศอังกฤษเป็นระบบแบ่งเขตเขตละหนึ่งคน (First Past the Post: FPTP) ทำให้สมาชิกสภาสามัญแต่ละคนของแต่ละพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคแรงงานและพรรคอนุรักษนิยม ซึ่งมักจะมีจำนวนที่มากกว่าของพรรคการเมืองอื่นๆ มีความแตกต่างหลากหลายในทางความคิด ภูมิหลังและผลประโยชน์อยู่มาก เนื่องจากแต่ละคนล้วนได้รับเลือกตั้งมาจากกลุ่มประชาชนที่มีลักษณะในทางสังคมวิทยาและมานุษยวิทยาที่แตกต่างกัน ส่งผลให้ความขัดแย้ง

⁴⁷D. Oliver, *supra* note 31, pp. 91-92.

ภายในพรรคการเมืองของอังกฤษมีโอกาสดำเนินการสูงขึ้นสูงกว่าพรรคการเมืองในประเทศประชาธิปไตยอื่นๆ ที่มีระบบพรรคการเมืองและระบบการเลือกตั้งที่แตกต่างออกไป ในขณะที่ความสามัคคีและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสมาชิกรัฐสภาเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของพรรคการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ทางการเมืองทั้งในฐานะฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล ทำให้องค์การในรัฐสภาของพรรคการเมืองในระบบกฎหมายอังกฤษจำเป็นต้องใช้ “วินัยพรรคการเมือง (party discipline)” เป็นกลไกในการควบคุมให้สมาชิกสภาสามัญของพรรคซึ่งอาจมีความคิดเห็นต่อประเด็นทางการเมืองในบางเรื่องที่ไม่ตรงกันสามารถลงมติหรือดำเนินการในเรื่องดังกล่าวในแนวทางที่พรรคการเมืองต้องการได้อย่างราบรื่น⁴⁸ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า พรรคการเมืองอังกฤษได้ใช้ “วิป” (Whip) เป็นกลไกสำคัญในการควบคุมดูแลให้สมาชิกสภาสามัญของพรรคปฏิบัติตามวินัยของพรรคการเมือง⁴⁹ ดังนั้น รายละเอียดของการศึกษาในหัวข้อนี้จึงมุ่งพิจารณาถึงบทบาทหน้าที่ของวิปในการรักษาวินัยพรรคการเมืองรวมทั้งผลร้ายที่จะเกิดขึ้นกับสมาชิกสภาสามัญในกรณีที่มีการฝ่าฝืนวินัยของพรรคการเมืองเป็นสำคัญ

แนวคิดเรื่องวินัยพรรคการเมืองในระบบกฎหมายอังกฤษนั้น มีจุดมุ่งหมายหลักในการควบคุมให้สมาชิกสภาสามัญในสังกัดองค์การในรัฐสภาของพรรคการเมืองต่างๆ มาประชุมสภาและเข้าร่วมลงมติในสภาสามัญไปในแนวทางที่องค์การในรัฐสภาของแต่ละพรรคการเมืองกำหนดขึ้นโดยพร้อมเพรียงกัน หรืออาจกล่าวได้ว่าวินัยพรรคการเมืองในระบบกฎหมายอังกฤษเป็นข้อความคิด (concept) ที่มีความมุ่งหมายโดยตรงในการควบคุมกระบวนการตัดสินใจออกเสียงลงมติในสภาของสมาชิกสภาสามัญ เพื่อให้เป้าหมายในการดำเนินการกิจทางรัฐสภาของพรรคการเมืองประสบความสำเร็จ ดังนั้น แม้ระบบกฎหมายอังกฤษจะถือว่าสมาชิกสภาสามัญมิได้เป็นผู้แทนของพรรคการเมือง และหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาสามัญในระบบกฎหมายอังกฤษก็เรียกร้องให้สมาชิกสภาสามัญต้องตัดสินใจกระทำกรใด ๆ ในหน้าที่โดยอิสระ และไม่ต้องคำนึงถึงอาณัติผูกพันใดๆ ทั้งสิ้นก็ตาม แต่ตราบไคที่สมาชิกสภาสามัญยังคง

⁴⁸P. G. Richards, *The Backbenchers*, (London: Faber and Faber, 1972), pp. 54-55.

⁴⁹ดู “Whips,” <<http://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/principal/whips/>>, 06/02/2011.

มีความต้องการที่จะอยู่ในสังกัดองค์การในรัฐสภาของพรรคการเมืองที่ตนลงสมัครรับเลือกตั้งแล้ว สมาชิกสภาสามัญย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องลงมติหรือปฏิบัติหน้าที่ใดๆ ในสภาสามัญไปในแนวทางที่องค์การในรัฐสภาของพรรคกำหนดขึ้น แม้ในเรื่องใดที่สมาชิกสภาสามัญไม่เห็นด้วยกับแนวทางที่องค์การในรัฐสภาของพรรคกำหนด สมาชิกสภาสามัญก็จำเป็นต้องยอมละเว้นที่จะปฏิบัติตามความคิดเห็นของตนและหันมายุติถือนแนวทางของพรรคในการทำหน้าที่ เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจในทางรัฐสภาของพรรคการเมืองตามแนวนโยบายที่ได้ประกาศต่อประชาชนสามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่นและปราศจากอุปสรรคอันมีที่มาจากการปฏิบัติหน้าที่โดยฝ่าฝืนแนวทางที่พรรคกำหนดของสมาชิกสภาสามัญ และในกรณีที่สมาชิกสภาสามัญปฏิบัติหน้าที่ไปในทางที่ขัดแย้งต่อแนวทางที่พรรคมุ่งหมาย การกระทำดังกล่าวก็อาจเป็นเหตุให้สมาชิกสภาสามัญผู้นั้นถูกขับออกจากองค์การในรัฐสภาของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ซึ่งในระบบกฎหมายอังกฤษเรียกว่า “การถูกเพิกถอนวิป” (withdrawal of the whip) หรืออาจถูกบังคับมาตรการทางวินัยในลักษณะอื่นๆ ที่เบากว่าได้ ซึ่งจากที่กล่าวมาทั้งหมดทำให้เห็นได้ว่า การปฏิบัติหน้าที่หรือลงมติไปในทางตรงข้ามกับที่พรรคการเมืองกำหนดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาล่วงนั้น แม้ว่าจะเป็นพฤติกรรมที่ได้รับการคุ้มครองในระบบกฎหมายอื่นตามหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ในระบบกฎหมายอังกฤษนั้น ค่าบังคับของหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้ครอบคลุมถึงเรื่องดังกล่าว โดยตราบไต่ที่สมาชิกสภาสามัญยังสมัครใจที่จะสังกัดอยู่กับองค์การในรัฐสภาของพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งแล้ว สมาชิกสภาสามัญย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องรักษาวินัยพรรคการเมืองโดยการปฏิบัติหน้าที่ในรัฐสภาตามแนวทางที่พรรคได้กำหนดไว้ด้วยแต่อย่างไรก็ตาม สมาชิกสภาสามัญก็มีอิสระที่จะแสดงเจตนาลาออกจากการเป็นสมาชิกองค์การในรัฐสภาของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดในคราวลงสมัครรับเลือกตั้งได้โดยการลาออกนั้นไม่ทำให้สูญเสียสมาชิกภาพของสมาชิกสภาสามัญไปด้วยแต่อย่างใด และการลาออกจะส่งผลให้สมาชิกสภาสามัญไม่มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามวินัยพรรคการเมืองของพรรคนั้นๆ อีก นอกจากนี้ การถูกขับออกจากองค์การในรัฐสภาของพรรคเนื่องจากปฏิบัติหน้าที่โดยฝ่าฝืนวินัยพรรคการเมืองนั้น ก็ไม่ทำให้สมาชิกสภาสามัญต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาสามัญด้วยเช่นเดียวกัน แต่แม้กระนั้นก็ตามการที่ประชาชนชาวอังกฤษมักจะลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยพิจารณาจากพรรคที่ผู้สมัคร

สังกัดมากกว่าคุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัครและการที่ไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองเดิม อาจส่งผลให้สมาชิกสภาสามัญไม่ได้รับการเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งต่อไปก็เป็น เหตุผลสำคัญที่ทำให้สมาชิกสภาสามัญต้องยินยอมปฏิบัติหน้าที่ตามแนวทางที่พรรคกำหนด แม้ว่าแท้จริงแล้วสมาชิกสภาสามัญมิได้สมัครใจที่จะปฏิบัติเช่นนั้นเลยก็ตาม

บุคคลที่องค์การในรัฐสภาของแต่ละพรรคการเมืองแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการรักษาวินัยพรรคการเมืองของสมาชิกสภาสามัญในสังกัด คือ คณะบุคคลที่เรียกว่า “วิป” (Whip) โดยองค์การในรัฐสภาของพรรคการเมืองแต่ละพรรคจะมีวิธีการได้มา ซึ่งวิปที่แตกต่างกันออกไป ในกรณีองค์การในรัฐสภาของพรรคแรงงาน (Parliamentary Labour Party: PLP) นั้น หัวหน้าวิปจะถูกเลือกโดยการลงคะแนนของสมาชิกสภาสามัญในสังกัดทุกคน และเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วหัวหน้าวิปจะเป็นผู้เลือกบุคคลที่จะมาเป็นผู้ช่วยหัวหน้าวิป (Whip Assistants) ทั้งหมดด้วยตนเอง ส่วนในกรณีของพรรคอนุรักษนิยมนั้น หัวหน้าพรรคอนุรักษนิยมจะเป็นผู้แต่งตั้งหัวหน้าวิปของพรรคด้วยตัวเอง โดยองค์การในรัฐสภาของพรรคหรือที่เรียกว่า คณะกรรมการ 1922 (1922 Committee) จะไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งโดยทั่วไปนั้น ทั้งพรรคอนุรักษนิยมและพรรคแรงงานจะกำหนดจำนวนของวิปจากหลักการที่ว่า วิปหนึ่งคนต่อสมาชิกสภาสามัญสามสิบคน⁵⁰

ในการควบคุมให้สมาชิกสภาสามัญเข้าร่วมประชุมสภาสามัญโดยพร้อมเพรียง และสม่ำเสมอ นั้น วิปของพรรคจะส่งหนังสือเรียกประชุมที่เรียกว่า “documentary whips” ไปยังสมาชิกสภาสามัญของพรรคในทุกวันศุกร์ของแต่ละสัปดาห์ หรือในกรณีจำเป็นเร่งด่วนหนังสือดังกล่าวจัดส่งไปในวันอื่นๆ ก็ได้ เนื้อหาของ documentary whips จะระบุถึงรายละเอียดของเรื่องที่สภาจะพิจารณาในวาระ (agenda) ต่างๆ ของการประชุมสภาสามัญที่กำลังจะมาถึง ในการนี้วิปจะทำสัญลักษณ์เพื่อบ่งชี้ให้สมาชิกสภาสามัญทราบถึงระดับความสำคัญ(importance) ของเรื่องแต่ละเรื่องด้วยการขีดเส้นใต้ (underlining) กำกับไว้ตรงเนื้อความที่ระบุถึงเรื่องต่างๆ ซึ่งระดับความสำคัญของเรื่องพิจารณาจะมีความแตกต่างกันดังต่อไปนี้⁵¹

⁵⁰P. G. Richards, *supra* note 48, p. 55.

1. *เรื่องที่สำคัญน้อย* ซึ่งสมาชิกสภาสามัญมีดุลพินิจที่จะตัดสินใจว่าจะเข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าวหรือไม่ก็ได้ วิปของพรรคจะบ่งชี้ให้สมาชิกสภาสามัญทราบในเอกสารวิปว่าเรื่องใดเป็นเรื่องที่ความสำคัญน้อยด้วยการขีด “เส้นใต้เส้นเดียว (a single underlining)”

2. *เรื่องสำคัญพอสมควร* เรื่องที่มีความสำคัญในระดับเช่นนี้ นับว่าเป็นเรื่องสำคัญและวิปก็ต้องการให้สมาชิกสภาสามัญเข้าประชุมในช่วงที่มีการพิจารณาเรื่องดังกล่าวโดยพร้อมเพรียงกัน วิปจะใช้สัญลักษณ์บ่งชี้ถึงเรื่องประเภทนี้ด้วยการ “ขีดเส้นใต้สองเส้น (double underlining)”

3. *เรื่องสำคัญอย่างยิ่ง* หมายถึง เรื่องที่จะมีการลงมติหลังจากที่การพิจารณาเรื่องดังกล่าวเสร็จสิ้นลง และวิปเห็นว่าการลงมติในเรื่องนี้เป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่ง (a vital vote) สมาชิกสภาสามัญจะต้องเข้าประชุมและลงมติในวาระที่มีการพิจารณาเรื่องเช่นนี้อย่างเคร่งครัด โดยจะขาดประชุมได้เฉพาะแต่ในกรณีที่มีอาการป่วยขั้นรุนแรง (serious illness) ทั้งนี้ วิปจะบ่งชี้ให้สมาชิกทราบว่าเรื่องใดมีความสำคัญในระดับนี้ด้วยการ “ขีดเส้นใต้สามเส้น (three-line whip)”

นอกจากหน้าที่ในการดูแลให้สมาชิกสภาสามัญเข้าประชุมสภาสามัญและแจ้งระดับความสำคัญของเรื่องที่จะพิจารณาในการประชุมแต่ละครั้งให้สมาชิกได้ทราบแล้ว วิปยังต้องคอยทำหน้าที่อธิบายรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องที่จะพิจารณาในการประชุมสภาสามัญในส่วนที่ไม่ได้ระบุไว้ในเนื้อหาของเอกสารให้สมาชิกได้รับทราบ รวมทั้งแจ้งเทคนิควิธีการ (party tactics) หรือกลยุทธ์ (strategies) ที่องค์การในรัฐสภาของพรรคจะใช้ในการประชุมสภาวาระต่างๆ ซึ่งไม่สามารถระบุไว้โดยชัดแจ้งในเนื้อหาของ documentary whips ได้เนื่องจากมีรายละเอียดมากหรือเป็นเรื่องที่ต้องปิดเป็นความลับ (confidential) ให้สมาชิกสภาสามัญในสังกัดได้รับทราบเพื่อให้ปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้อง⁵²

ตามประเพณีปฏิบัติในการประชุมสภาสามัญของอังกฤษนั้น หากสมาชิกสภาสามัญมีความจำเป็นที่ทำให้ไม่สามารถมาลงมติใดๆ ในที่ประชุมได้ สมาชิกสภาสามัญจะแจ้งให้สมาชิกสภาสามัญคนหนึ่งในพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้าม (opposing party) ซึ่งเป็นคนที่ตนได้จับคู่ไว้ล่วงหน้าได้ทราบ และนัดหมายให้สมาชิกสภาสามัญที่เป็นคู่ของตนไม่เข้าร่วมลงมติในการประชุมดังกล่าวเช่นเดียวกัน เหตุผลที่การประชุมสภาสามัญ

⁵¹P. G. Richards, *supra* note 48, p. 56.

⁵²P. G. Richards, *supra* note 48, p. 56.

ของอังกฤษมีประเพณีปฏิบัติเช่นนี้เพื่อให้พรรคการเมืองไม่ต้องเสียเปรียบพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามในแง่ของจำนวนสมาชิกที่มาร่วมลงมติในกรณีที่สมาชิกสภาสามัญของพรรคคนใดคนหนึ่งมีเหตุจำเป็นที่ไม่อาจมาร่วมลงมติได้ และในกรณีที่สมาชิกสภาสามัญจากพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามซึ่งเป็นคู่ของตนมีเหตุจำเป็นที่ไม่อาจเข้าร่วมลงมติใดๆ ได้ สมาชิกสภาสามัญก็มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติในลักษณะต่างตอบแทนด้วยการไม่เข้าร่วมลงมติในครั้งนั้นด้วยเช่นเดียวกัน ซึ่งประเพณีปฏิบัติเช่นนี้ เรียกว่า “ระบบจับคู่ (pairing system)”⁵³ และระบบนี้ก็ถือเป็นมาตรการหนึ่งในการควบคุมวินัยพรรคการเมืองของสมาชิกสภาสามัญด้วย ทั้งนี้ เพื่อรักษาจำนวนสมาชิกสภาสามัญของพรรคที่มาร่วมลงมติใดๆ ในสภาสามัญให้อยู่ในสัดส่วนใกล้เคียงกับสมาชิกสภาสามัญของพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้าม โดยสมาชิกสภาสามัญมีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งให้วิปของพรรคทราบว่าสมาชิกสภาสามัญจากพรรคฝ่ายตรงข้ามคนใดที่เป็นคู่ของตน และเมื่อสมาชิกคนดังกล่าวขาดการประชุมวิปจะคอยตรวจสอบว่าสมาชิกสภาสามัญซึ่งเป็นคู่ของสมาชิกสภาสามัญของพรรคตนนั้นไม่มาร่วมมติเช่นเดียวกันหรือไม่ และหากพบว่าคู่ของสมาชิกสภาสามัญพรรคตนยังคงมาลงมติดังเดิม สมาชิกสภาสามัญผู้ที่ขาดประชุมจะถูกเรียกให้ชี้แจงถึงเหตุผลที่ไม่ดำเนินการให้การจับคู่เป็นไปโดยเรียบร้อย และในกรณีที่คำชี้แจงของสมาชิกสภาสามัญไม่สมเหตุสมผล องค์การในรัฐสภาของพรรคอาจบังคับใช้มาตรการทางวินัยบางอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อลงโทษสมาชิกสภาสามัญคนดังกล่าวได้⁵⁴ อย่างไรก็ตาม ในการประชุมเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่ง (three-line whip) นั้น สมาชิกสภาสามัญไม่อาจใช้วิธีการจับคู่เพื่อขาดประชุมได้⁵⁵ เพราะในการประชุมเรื่องเช่นว่านี้ สมาชิกสภาสามัญจะขาดประชุมได้แต่เฉพาะในกรณีที่มิอาจการเจ็บป่วยขั้นรุนแรงเท่านั้น⁵⁶

⁵³“Pairing,” <<http://www.parliament.uk/site-information/glossary/pairing/>>, 06/02/2011. และดู BBC News, UK, UK Politics, “Pairing,” <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/82599.stm>, 06/02/2011.

⁵⁴P. G. Richards, *supra* note 48, p. 57.

⁵⁵BBC News, UK, UK Politics, “Pairing,” <*supra* note 53>.

⁵⁶P. G. Richards, *supra* note 48, p. 56.

⁵⁷ล็อบบี้ (Lobbies) ในที่นี้ หมายถึง ทางเดินที่สมาชิกสภาสามัญจะเดินผ่านเพื่อยื่นบัตรที่มีชื่อของตนให้กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ (clerks) ของรัฐสภา เพื่อนับจำนวนคะแนนเสียง โดยล็อบบี้ของสภาสามัญนั้นจะแบ่งออกเป็นสองล็อบบี้ ได้แก่ Aye Lobby ซึ่งเป็นทางเดินผ่านเพื่อลงคะแนนสำหรับสมาชิกสภาสามัญฝ่ายที่เห็นด้วย และ No Lobby ซึ่งเป็นช่องทางเดินเพื่อลงคะแนนสำหรับฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย ทั้งนี้ ล็อบบี้ทั้งสองจะเป็นเส้นทางที่อยู่คู่ขนานซึ่งกันและกัน “Divisions,” <<http://www.parliament.uk/site-information/glossary/divisions/>>, 06/02/2011.

เนื่องจากห้องประชุมสภาสามัญของอังกฤษมีพื้นที่น้อยและไม่พอที่จะรองรับให้สมาชิกสภาสามัญทุกคนเข้าห้องประชุมพร้อมกันได้ ในวันที่มีการประชุมสภาสามัญ สมาชิกสภาสามัญจึงไม่จำเป็นต้องเข้าไปนั่งฟังการประชุมภายในห้องประชุม โดยสมาชิกสามารถออกมาปฏิบัติภารกิจอื่นๆ ภายในอาคารรัฐสภา (Houses of Parliament) ได้ และในกรณีที่สภาสามัญจะมีการลงมติในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ประธานสภาสามัญ (The Speaker of the House of Commons) จะประกาศให้มีการลงมติด้วยประโยคที่ว่า “Clear the Lobbies”⁵⁷ และทันทีที่สิ้นประโยคดังกล่าว เจ้าพนักงานตำรวจ (police) ประจำรัฐสภาจะสั่ง (direct) ให้บุคคลทุกคนที่ไม่ใช่สมาชิกสภาสามัญออกไปจากบริเวณพื้นที่ (vicinity) ของล็อบบี้ (Lobbies) และเดินออกไปยังส่วนที่เป็นห้องชุมนุม (Public Rooms) ของอาคารรัฐสภาพร้อมกับตะโกนส่งเสียงว่า Division เพื่อเรียกให้สมาชิกสภาสามัญที่อยู่ในบริเวณดังกล่าวกลับเข้ามายังล็อบบี้เพื่อทำการลงมติ โดยในการเรียกให้สมาชิกกลับเข้าห้องประชุมนั้น จะมีการส่งสัญญาณกริ่งลงคะแนน (Division Bell) ไปทั่วบริเวณอาคารรัฐสภาด้วย ทันทีที่มีการประกาศ “Clear the Lobbies” สมาชิกสภาสามัญจะมีเวลาทั้งหมดแปดนาทีสำหรับการมาที่ล็อบบี้เพื่อลงมติก่อนที่จะปิดการลงคะแนน⁵⁸ ในการนี้วิปจะต้องทำหน้าที่เป็น “teller” ให้กับสมาชิกสภาสามัญในสังกัดของพรรคก่อนที่จะเดินเข้าสู่ล็อบบี้ว่าพรรคต้องการให้สมาชิกเดินเข้าไปลงมติในล็อบบี้ Aye หรือ No เพื่อให้สมาชิกสภาสามัญสามารถลงมติด้อย่างถูกต้องตามแนวทางที่พรรคต้องการ ซึ่งหน้าที่ในการเป็นผู้บอกทางนี้ถือเป็นหน้าที่หลักของวิปในระบบกฎหมายอังกฤษ สำหรับในกรณีที่วิปกำหนดให้การลงมติใดเป็นการลงมติที่ให้สมาชิกสภาสามัญออกเสียงโดยอิสระหรือที่เรียกว่า “ฟรีโหวต” (Free Vote) สมาชิกสภาสามัญคนใดคนหนึ่งที่ไม่ใช่วิปก็อาจจะมาเป็น teller เพื่อชักจูงให้สมาชิกสภาสามัญคนอื่นๆ ออกเสียงไปในทิศทางเดียวกับตนก็ได้ นอกจากนี้ อาจมีกรณีที่น่าประหลาดกว่า ผู้นำของกลุ่มกบฏภายในพรรค (leader of rebel group) ซึ่งไม่เห็นด้วยกับแนวทางการลงมติดตามที่พรรคกำหนดมาทำหน้าที่เป็น teller ให้กับสมาชิกสภาสามัญคนอื่นๆ ของพรรคเพื่อชักจูงให้หันมาร่วมกันคัดค้านต่อท่าทีของพรรคในเรื่องดังกล่าว⁵⁹ ซึ่งการกระทำของผู้นำกลุ่มกบฏภายในพรรครวมถึงสมาชิกสภาสามัญที่ลงมติดำเนินการขึ้นนำของผู้นำกลุ่มกบฏภายในพรรคนั้น โดยหลักการแล้วย่อมถือเป็นการฝ่าฝืนวินัยของพรรคการเมืองอย่างชัดเจน

ในกรณีของวิปสรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลนั้น นอกจากจะต้องทำหน้าที่แจ้งบอกแนวทางการลงมติให้สมาชิกสภาสามัญของพรรคได้ทราบแล้ว ยังต้องคอยดูแลให้กระบวนการพิจารณากฎหมายและญัตติต่างๆ ที่ฝ่ายรัฐบาลเป็นผู้เสนอสามารถผ่านความเห็นชอบจากสภาได้อย่างราบรื่นด้วยการควบคุมองค์ประชุมในแต่ละวาระให้มีสมาชิกสภาสามัญมาประชุมไม่ต่ำกว่า 40 คนในกรณีปกติ และในกรณีที่วิปคาดหมายได้ว่าการลงมติในเรื่องใดที่พรรคฝ่ายค้านมุ่งหมายเป็นพิเศษที่จะชนะฝ่ายรัฐบาล วิปของพรรคฝ่ายรัฐบาลทุกพรรคจะต้องร่วมมือกันในการควบคุมจำนวนสมาชิกสภาสามัญของฝ่ายตนที่มีอยู่ในห้องประชุมให้มากกว่าจำนวนสมาชิกสภาสามัญของฝ่ายค้านเสมอ สำหรับกรณีที่สภาสามัญกำลังอภิปรายในประเด็นที่เกี่ยวกับนโยบายการบริหารประเทศของรัฐบาล วิปของพรรคฝ่ายรัฐบาลจะต้องควบคุมให้มีจำนวนสมาชิกสภาสามัญอยู่ในห้องประชุมไม่น้อยกว่า 120 คน⁶⁰

ในกรณีที่สมาชิกสภาสามัญมีพฤติกรรมฝ่าฝืนวินัยพรรคการเมืองในลักษณะต่างๆ เช่น ไม่มาลงมติโดยไม่แจ้งให้คู่ของตนขาดประชุมพร้อมกันหรือถึงขั้นลงมติสวนทางกับแนวทางที่พรรคกำหนด องค์การในรัฐสภาของพรรคการเมืองอาจนำมาตราการทางวินัยมาบังคับใช้เพื่อลงโทษสมาชิกได้ ซึ่งมาตรการทางวินัยของพรรคการเมืองในระบบกฎหมายอังกฤษมีอยู่หลายลักษณะ อาทิเช่น การระงับสิทธิที่จะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหาร (a Government post) ในเวลาที่พรรคมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลหรือร่วมจัดตั้งรัฐบาลกับพรรคการเมืองอื่น การระงับสิทธิที่จะได้รับคัดเลือกให้ร่วมเดินทางไปเยือนหรือศึกษาดูงานในต่างประเทศ (oversea trips) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มาตรการที่กล่าวมานั้นอาจใช้ไม่ได้ผลกับสมาชิกสภาสามัญบางประเภท เช่น สมาชิกสภาสามัญที่อาวุโสหรือเคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมาแล้วหลายครั้งและไม่มีความต้องการที่จะเป็นอีกครั้งไปถึงสมาชิกสภาสามัญบางคนที่ไม่ปรารถนาตำแหน่งใดๆ ในฝ่ายบริหารหรือไม่ต้องการเดินทางไปเยือนหรือศึกษาดูงานในต่างประเทศ และหากพรรคการเมืองใดมีแนวโน้มที่จะต้องเป็นพรรคฝ่ายค้านต่อไปอีกนาน สมาชิกสภาสามัญของพรรคนั้นอาจไม่มีแรงจูงใจ

⁵⁸Ibid.

⁵⁹P. G. Richards, *supra* note 48, p. 56.

⁶⁰P. G. Richards, *supra* note 48, pp. 56-57.

ที่จะรักษาวินัยพรรคการเมืองอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ประวัติความประพฤติของตนไม่เสื่อมเสีย และทำให้โอกาสที่พรรคจะพิจารณาให้ตนดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารในเวลาที่พรรคได้จัดตั้งรัฐบาลมีมากขึ้น ในกรณีที่การใช้บังคับมาตรการเหล่านี้เพื่อควบคุมให้สมาชิกสภาสามัญเอาใจใส่กับการรักษาวินัยพรรคการเมืองไม่ได้ผล มาตรการอีกชั้นหนึ่งที่พรรคการเมืองในอังกฤษอาจนำมาใช้ คือ การร้องขอให้แกนนำระดับสูง (leading officials) ขององค์การในเขตเลือกตั้งของพรรค (constituency party) ในเขตที่สมาชิกสภาสามัญคนที่ฝ่าฝืนวินัยพรรคได้รับเลือกตั้งทำการคว่ำบาตร (sanction) ด้วยการไม่ติดต่อสมาคมกับสมาชิกสภาสามัญคนดังกล่าว ซึ่งวิธีนี้เป็นวิธีการกดดันโดยอ้อมพลั้จากแกนนำองค์การในเขตเลือกตั้งของพรรค⁶¹ และเมื่อประชาชนในเขตเลือกตั้งได้ทราบถึงเหตุดังกล่าว ชื่อเสียงตลอดจนความนิยมในตัวสมาชิกสภาสามัญนั้นในหมู่ประชาชนที่สนับสนุนพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาสามัญนั้นสังกัดย่อมเสื่อมเสีย และหากสมาชิกสภาสามัญยังไม่ยอมปรับปรุงแก้ไขพฤติกรรม สมาชิกผู้นั้นอาจไม่ได้รับเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งถัดไป หรือแกนนำขององค์การในเขตเลือกตั้งของพรรคอาจไม่เลือกบุคคลนั้นลงสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งถัดไปได้ ซึ่งมาตรการสุดท้ายนี้จะใช้ไม่ได้ผลก็แต่เฉพาะกรณีที่สมาชิกสภาสามัญที่ฝ่าฝืนวินัยพรรคได้ตัดสินใจแล้วว่าตนจะไม่ลงสมัครรับเลือกตั้งโดยสังกัดพรรคเดิมในการเลือกตั้งครั้งหน้า⁶²

นอกจากมาตรการทั่วไปที่พรรคการเมืองอังกฤษนิยมใช้เพื่อควบคุมวินัยพรรคการเมืองดังที่กล่าวมาแล้ว ในกรณีของพรรคอนุรักษนิยมนั้น หากวิปของพรรคเห็นว่าสมาชิกสภาสามัญคนใดหรือกลุ่มใดในพรรคมีความคิดเห็นในประเด็นทางการเมืองเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่แตกต่างไปจากท่าทีทางการเมืองที่พรรคกำหนดขึ้นซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งหรือแตกแยกภายในพรรค วิปอาจหาวิธีป้องกันปัญหาความแตกแยกที่จะเกิดขึ้นกับพรรคด้วยการนัดหมายแกนนำหรือกลุ่มบุคคลในพรรคที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องที่มีสมาชิกสภาสามัญของพรรคบางส่วนไม่พอใจมาพูดคุยทำความเข้าใจแนวทาง

⁶¹ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี ค.ศ. 1970 หัวหน้าวิปของพรรคแรงงาน (the Labour Chief Whip) ได้ยื่นคำขาดต่อสมาชิกสภาสามัญคนหนึ่งของพรรคว่า ให้ปรับปรุงพฤติกรรมในการเข้าประชุมสภาและลงมติเสียใหม่ มิฉะนั้นจะส่งหนังสือแจ้งให้องค์การของพรรคในเขตเลือกตั้งได้ทราบถึงพฤติกรรมการละเมิดวินัยพรรคของสมาชิกคนดังกล่าว ดู P. G. Richards, *supra* note 48, p. 57.

⁶²P. G. Richards, *supra* note 48, p. 57.

ของกันและกันพร้อมทั้งแสวงหาวิธีแก้ปัญหาที่ทำให้ทุกฝ่ายพึงพอใจมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ซึ่งอาจทำให้ความขัดแย้งภายในพรรคลดลง⁶³ ยิ่งไปกว่านั้น บทบาทอันเป็นลักษณะเฉพาะของวิปพรรคอนุรักษนิยมอีกประการหนึ่ง คือ การติดตามสังเกตพฤติกรรมส่วนตัวของสมาชิกสภาสามัญของพรรคอย่างใกล้ชิด โดยข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับพฤติกรรม (private information) ของสมาชิกแต่ละคนจะถูกบันทึกลงในเอกสารที่เรียกว่า “เดิร์ท” (a Dirt)⁶⁴ การที่วิธีปฏิบัติในการรักษาวินัยพรรคการเมืองของพรรคอนุรักษนิยมมุ่งเน้นไปที่การติดตามตรวจสอบพฤติกรรมสมาชิกสภาสามัญของพรรคอย่างใกล้ชิดเช่นนี้ ถือได้ว่าเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับแนวคิดพื้นฐานในเรื่องวินัยพรรคการเมืองของพรรคอนุรักษนิยมที่มองว่าวินัยพรรคการเมืองเป็นประเด็น (matter) ว่าด้วยความจงรักภักดีของสมาชิกสภาสามัญที่มีต่อพรรค มิได้เป็นเพียงประเด็นว่าด้วยเรื่องการเคารพเชื่อฟัง (obedience) ต่อการขึ้นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาสามัญโดยพรรคเท่านั้น⁶⁵

สำหรับแนวคิดพื้นฐานเรื่องวินัยพรรคการเมืองของพรรคแรงงานนั้น พรรคแรงงานมองว่า วินัยพรรคการเมืองเป็นประเด็นว่าด้วยการเคารพเชื่อฟัง (obedience) การตัดสินใจของพรรค (party decisions)⁶⁶ และในกรณีที่สมาชิกสภาสามัญของพรรคแรงงานฝ่าฝืนวินัยพรรคนั้น โทษขั้นรุนแรงที่สุด (extreme measure) ที่พรรคจะนำมาใช้บังคับ คือ “การเพิกถอนวิป (withdrawal of the whip)”⁶⁷ ซึ่งหมายถึง การขับออก (expulsion) จากการเป็นสมาชิกองค์การในรัฐสภาของพรรคแรงงาน (Parliamentary Labour Party: PLP) ซึ่งจะมีผลทำให้สมาชิกสภาสามัญที่ถูกเพิกถอนวิปต้องกลายเป็นสมาชิกสภาสามัญที่ไม่มีพรรคสังกัดหรือสมาชิกสภาสามัญอิสระ (independent MP) โดยมิได้สูญเสียตำแหน่งสมาชิกสภาสามัญไปด้วยแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม วิปของพรรคแรงงานอาจพิจารณาตัดสินสถานะความเป็นสมาชิกองค์การในรัฐสภาของพรรคแรงงานให้กับสมาชิก

⁶³P. G. Richards, *supra* note 48, p. 58.

⁶⁴P. G. Richards, *supra* note 48, p.58 ตัวอย่างเหตุการณ์ที่ได้รับการบันทึกไว้ในเดิร์ท เช่น กรณีที่สมาชิกสภาสามัญของพรรคอนุรักษนิยมคนหนึ่งดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่บาร์ในบริเวณรัฐสภา (members' bar) จนเมา แล้วพูดคำทอนายกรัฐมนตรีจากพรรคอนุรักษนิยมในเวลานั้นซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคของตนว่า “bloody fool” ดู P. G. Richards, *supra* note 48, p. 58.

⁶⁵P. G. Richards, *supra* note 48, p. 59.

⁶⁶P. G. Richards, *supra* note 48, p. 59.

⁶⁷P. G. Richards, *supra* note 48, p. 59.

รัฐสภาที่ถูกเพิกถอนวิปได้⁶⁸ หากปรากฏว่าสมาชิกคนดังกล่าวได้แก้ไขปรับปรุงพฤติกรรมจนเป็นที่น่าพอใจ โดยวิปพรรคแรงงานมักจะนำปัจจัยเรื่องโอกาสที่จะชนะการเลือกตั้งครั้งหน้าของสมาชิกคนดังกล่าวมาพิจารณาประกอบด้วย⁶⁹ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัตินั้น หากมีการฝ่าฝืนวินัยพรรคเกิดขึ้น หัวหน้าวิป (the chief whip) พรรคแรงงานมักจะใช้วิธีการตักเตือนสมาชิกสภาสามัญให้ปรับปรุงพฤติกรรมของตนมากกว่าที่จะนำวิธีการเพิกถอนวิปมาใช้⁷⁰ นอกจากนี้ องค์การในรัฐสภาของพรรคแรงงานยังได้ประมวลกฎเกณฑ์ที่เป็นแนวทางในการปฏิบัติตามการตัดสินใจของพรรค (party decisions) ของสมาชิกสภาสามัญพรรคแรงงานไว้ใน “ข้อบังคับในการปฏิบัติหน้าที่ (Standing Orders) ของสมาชิกสภาสามัญ”⁷¹ ด้วย โดยในอารัมภบทของข้อบังคับดังกล่าวบัญญัติว่า⁷²

1. การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคจะยังให้เกิดผลสำเร็จได้ก็แต่โดยการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพและความร่วมมือซึ่งกันและกันของสมาชิกสภาสามัญ และการยอมรับในการตัดสินใจเช่นนั้นถือเป็นองค์ประกอบประการหนึ่งของการเป็นสมาชิกองค์การในรัฐสภาของพรรคแรงงาน
2. พรรคยอมรับในสิทธิของสมาชิก [สภาสามัญ] ที่จะไม่เข้าร่วมออกเสียงลงมติในสภาสามัญในเรื่องใดๆ ซึ่งสมาชิกเห็นเป็นการสมควร ทั้งนี้ทั้งนั้น การออกเสียงลงมติไปในทางที่ขัดหรือแย้งกับการตัดสินใจของพรรคถือเป็นสิ่งที่พรรคไม่อาจยอมรับได้

ข้อความดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงขอบเขตของสิทธิของสมาชิกสภาสามัญพรรคแรงงานในการที่จะแสดงออกซึ่งความเห็นที่แตกต่างไปจากการตัดสินใจของพรรค (party decisions) โดยพรรคแรงงานยินยอมให้สมาชิกสภาสามัญแสดงออกถึงความไม่เห็นด้วยกับพรรคได้

⁶⁸Whips, “Three-line whips,” < <http://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/principal/whips/>>, 22/11/2010.

⁶⁹P. G. Richards, *supra* note 48, p. 59.

⁷⁰P. G. Richards, *supra* note 48, p. 59.

⁷¹P. G. Richards, *supra* note 48, p. 59.

⁷²P. G. Richards, *supra* note 48, p. 60.

⁷³P. G. Richards, *supra* note 48, p. 66.

⁷⁴P. G. Richards, *supra* note 48, p. 66.

มากที่สุดด้วยการไม่ร่วมลงมติ (vote) ในเรื่องที่ไม่เห็นด้วยเท่านั้น อย่างไรก็ตาม สมาชิกสภาสามัญจะต้องมีเหตุผลอันสมควรที่จะสามารถอธิบายให้วิปของพรรคเข้าใจถึงความจำเป็นที่ทำให้ไม่อาจเข้าร่วมลงมติดัง⁷³ มิฉะนั้นสมาชิกสภาสามัญจะถูกลงโทษทางวินัยด้วยการไม่ได้รับอนุญาตให้ขาดประชุมด้วยวิธีการจับคู่ชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง⁷⁴ โดยทั่วไปแล้วลักษณะของเหตุผลที่วิปพรรคแรงงานมักจะยินยอมให้สมาชิกสภาสามัญขาดประชุมเพื่อแสดงความไม่เห็นด้วยกับการตัดสินใจของพรรคได้มักจะเป็นเหตุผลเกี่ยวกับคะแนนนิยมภายในเขตเลือกตั้ง (constituency) ของสมาชิกสภาสามัญ โดยหากสมาชิกสภาสามัญได้ลงมติไปตามการตัดสินใจของพรรคอาจส่งผลให้คะแนนนิยมของสมาชิกสภาสามัญผู้นั้นในหมู่ประชาชนในเขตเลือกตั้งลดต่ำลงอย่างมาก เนื่องจากการตัดสินใจของพรรคขัดแย้งกับความต้องการของประชาชนในเขตเลือกตั้งอย่างรุนแรง ยกตัวอย่างเช่น หากพรรคแรงงานได้ตัดสินใจให้สมาชิกสภาสามัญของพรรคลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนที่ดินของชุมชนในเขตเลือกตั้งของสมาชิกสภาสามัญคนหนึ่ง คนใดของพรรคเพื่อนำมาสร้างสนามบินแห่งใหม่ หากปรากฏว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ถูกคัดค้านจากคนในชุมชนดังกล่าวหรือประชาชนในเขตเลือกตั้งนั้นอย่างรุนแรง และสมาชิกสภาสามัญของพรรคจากเขตเลือกตั้งนั้นต้องการที่จะไม่ร่วมลงมติในร่างพระราชบัญญัตินี้แล้ว พรรคอาจยินยอมตามความต้องการของสมาชิกสภาสามัญคนดังกล่าวได้ ทั้งนี้เพราะหากพรรคยังคงดันที่จะให้ลงมติดำเนินทางที่พรรคตัดสินใจ อาจส่งผลให้สมาชิกสภาสามัญของพรรคไม่ได้รับเลือกตั้งในครั้งหน้าซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อคะแนนเสียงในสภาสามัญของพรรคได้ในที่สุด⁷⁵ แต่หากสมาชิกแสดงออกถึงการไม่เห็นด้วยกับมติพรรคด้วยการลงมติไปในทางตรงกันข้ามแล้ว การกระทำดังกล่าวถือว่าขัดต่อวินัยพรรคเสมอ อย่างไรก็ตาม แนวทางปฏิบัติของพรรคแรงงานในปัจจุบันนั้น มีการยินยอมให้สมาชิกสภาสามัญที่มีเหตุผลความจำเป็นในการรักษาคะแนนนิยมในเขตเลือกตั้งสามารถออกเสียงลงมติไปในทางที่ตรงข้ามกับแนวทางการตัดสินใจของพรรคได้ด้วย⁷⁶

⁷³คำให้สัมภาษณ์ Dr J.W. F. Allison, Senior Lecturer in Public Law, Faculty of Law, University of Cambridge, สัมภาษณ์โดย ชัช ช่าเพชร ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร, ประเทศไทย 19/10/2553.

⁷⁶เพ็ญอ้าง.

⁷⁷P. G. Richards, *supra* note 48, p. 62.

แม้ว่าการตัดสินใจของพรรค (party decision) จะเป็นบรรทัดฐานชี้วัดการรักษา วินัยพรรคการเมืองในกรณีของพรรคแรงงาน แต่จากข้อเท็จจริงในทางปฏิบัตินั้น การตัดสินใจของพรรคแรงงานโดยทั่วไปกลับมิได้มีกำลังบังคับที่สม่ำเสมอพอที่จะทำให้ สมาชิกสภาสามัญทุกคนเคารพและปฏิบัติตามได้ในทุกกรณี ในกรณีที่สมาชิกสภาสามัญ ที่มีความเห็นต่างไปจากมติพรรคในเรื่องใดเรื่องหนึ่งมีจำนวนมากพอสมควรและสมาชิก ในจำนวนดังกล่าวพร้อมใจกันไปลงมติในทางตรงข้ามกับการตัดสินใจของพรรคแล้ว แม้ว่าการออกเสียงในลักษณะดังกล่าวในบางครั้งอาจส่งผลร้ายถึงขนาดทำให้พรรค แรงงานต้องพ่ายแพ้ในการลงมติ สมาชิกสภาสามัญกลุ่มที่เป็นกบฏภายในพรรคเหล่านี้ ก็มักไม่ถูกลงโทษทางวินัยแต่อย่างใด นอกจากนี้ แม้บางครั้งสมาชิกสภาสามัญกลุ่มเหล่านี้ จะมีจำนวนไม่มากนัก แต่หากสมาชิกสภาสามัญกลุ่มเหล่านี้เป็นผู้ที่มีชื่อเสียงทางการเมือง เป็นที่ประจักษ์หรือเป็นผู้ที่สมาชิกสภาสามัญคนอื่นของพรรคแรงงานให้การยอมรับ อาทิเช่น สมาชิกสภาสามัญที่เป็นแกนนำคนสำคัญของพรรค สมาชิกอาวุโสหรือสมาชิก ที่เป็นอดีตรัฐมนตรี ก็มักจะทำให้พรรคไม่กล้าตัดสินใจบังคับใช้มาตรการทางวินัยกับ สมาชิกกลุ่มนี้เช่นเดียวกัน⁷⁷

ในระยะหลังนับแต่ทศวรรษที่ 1970 เป็นต้นมา วินัยของพรรคแรงงานมีแนวโน้ม ไปในทางเปิดเสรีให้สมาชิกสภาสามัญสามารถแสดงออกซึ่งความคิดเห็นที่แตกต่างไปจาก ความคิดเห็นของสมาชิกสภาสามัญส่วนใหญ่ของพรรคได้มากขึ้น การบังคับใช้มาตรการ ทางวินัยเพื่อลงโทษสมาชิกสภาสามัญที่ไม่ปฏิบัติตามการตัดสินใจของพรรคเกิดขึ้น ไม่มากนัก ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งเป็นเพราะพรรคมีสมาชิกสภาสามัญรุ่นหนุ่มสาวที่มีการศึกษาดี ซึ่งโดยธรรมชาติแล้วมักจะมีความเป็นตัวของตัวเองสูงและชอบแสดงความคิดเห็นโดยอิสระ ดังนั้น เพื่อที่จะจูงใจให้คนเหล่านี้พอใจที่จะยังคงทำงานการเมืองร่วมกับพรรค พรรคจึงจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาสามัญกลุ่มนี้สามารถแสดงออกซึ่งความคิดเห็น ในทางการเมืองอย่างเป็นอิสระได้มากขึ้นด้วย การผ่อนคลายความเคร่งครัดในการบังคับใช้ มาตรการทางวินัยลง⁷⁸

⁷⁸P. G. Richards, *supra* note 48, pp. 62-63.

⁷⁹P. G. Richards, *supra* note 48, p. 62.

⁸⁰P. G. Richards, *supra* note 48, p. 65.

⁸¹ดู P. G. Richards, *supra* note 48, pp. 65-66.

วินัยของพรรคแรงงานนั้น มีลักษณะที่เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาสามัญปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระมากกว่าวินัยของพรรคอนุรักษนิยม อย่างไรก็ตาม การที่พรรคแรงงานมักจะผ่อนผันโดยไม่ยอมบังคับใช้มาตรการทางวินัยกับสมาชิกที่ประพฤติฝ่าฝืนมติพรรคด้วยการลงมติไปในทางตรงข้ามกับการตัดสินใจของพรรคหรือหากบังคับก็อาจมีการอภิโหมให้ภายในระยะเวลาไม่นานนั้น ได้ส่งผลให้รัฐบาลของพรรคแรงงานในหลายยุคหลายสมัยไม่มีเสถียรภาพเท่าที่ควร⁷⁹

สำหรับแนวปฏิบัติในเรื่องการควบคุมวินัยพรรคการเมืองของพรรคอนุรักษนิยมนั้น เนื่องจากผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจในทางการเมืองของพรรคอนุรักษนิยมมีเพียงคนเดียว คือ หัวหน้าพรรค มิใช่ที่ประชุมพรรคเหมือนในกรณีของพรรคแรงงาน⁸⁰ ลักษณะความเป็นทางการ (formality) ของกระบวนการตัดสินใจจึงมีไม่มากนัก โอกาสที่จะเกิดความขัดแย้งกันอย่างรุนแรงจากการพูดคุยในบรรยากาศที่มีลักษณะทางการดังกรณีของการอภิปรายและลงมติในที่ประชุมพรรคซึ่งไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการประนีประนอมทางความคิดจึงมีน้อย แม้ว่าการตัดสินใจทางการเมืองของหัวหน้าพรรคในแต่ละครั้งย่อมจะมีสมาชิกสภาสามัญที่ไม่เห็นด้วยบ้างเป็นธรรมดา แต่สมาชิกสภาสามัญที่ไม่เห็นด้วยก็ไม่มีโอกาสที่จะแสดงท่าทีที่คัดค้านหรือโต้แย้งได้อย่างเปิดเผยในท่ามกลางที่ประชุมพรรคได้ดังเช่นกรณีของพรรคแรงงาน⁸¹ และวิธีดำเนินการเพื่อให้จุดยืนหรือท่าทีทางการเมืองของพรรคมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันนั้น วิปของพรรคอนุรักษนิยมจะใช้วิธีเจรจาเป็นการส่วนตัวกับสมาชิกสภาสามัญกลุ่มที่มีท่าทีคัดค้านต่อนโยบายหรือการตัดสินใจของหัวหน้าพรรคเพื่อชักจูง เกี้ยยกล่อม ประนีประนอมหรืออาจรวมถึงการกดดันให้สมาชิกสภาสามัญกลุ่มดังกล่าวหันมาเห็นด้วยกับความเห็นหรือท่าทีทางการเมืองที่หัวหน้าพรรคได้ตัดสินใจไปแล้วหรือกำลังจะตัดสินใจ ซึ่งมาตรการเหล่านี้จะถูกนำมาใช้ก่อนที่การลงมติในสภาสามัญแต่ละเรื่องจะเกิดขึ้น

⁷⁹P. G. Richards, *supra* note 48, p. 65.

⁸⁰P. G. Richards, *supra* note 48, p. 65.

⁸¹P. G. Richards, *supra* note 48, p. 65.

จากการสัมภาษณ์ Dr J.W.F. Allison ได้อธิบายสภาพทั่วไปในทางสังคมวิทยาและในด้านฐานะทางเศรษฐกิจของสมาชิกสภาสามัญจากพรรคอนุรักษนิยมว่า สมาชิกสภาสามัญของพรรคอนุรักษนิยมโดยส่วนใหญ่แล้วมักจะเป็นบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจอยู่ในเกณฑ์ที่เรียกว่า “มั่งคั่ง” (wealthy) เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของสมาชิกสภาสามัญจากพรรคการเมืองอื่นๆ อ้างแล้ว เชิงอรธรที่ 75.

⁸⁵P. G. Richards, *supra* note 48, p. 66.

การเพิกถอนวิป (withdrawal of the whip) ซึ่งหมายถึง การขับออกจากองค์การในรัฐสภาของพรรคอนุรักษนิยม ซึ่งเรียกว่า คณะกรรมการ 1922 นั้น ถือเป็นโทษขั้นรุนแรงที่สุดที่พรรคจะใช้บังคับกับสมาชิกที่ฝ่าฝืนวินัยพรรค อย่างไรก็ตาม การเพิกถอนวิปในกรณีของพรรคอนุรักษนิยมถือเป็นอำนาจของหัวหน้าพรรคแต่ผู้เดียว⁸² ซึ่งในทางปฏิบัตินั้น สมาชิกสภาสามัญที่ลงมติสวนทางกับการตัดสินใจของหัวหน้าพรรค จะถูกสอบสวนโดยวิป สำหรับการกำหนดโทษนั้น ในทางปฏิบัติพรรคอนุรักษนิยมมักจะไม่ง้อโทษสมาชิกสภาสามัญที่ฝ่าฝืนวินัยพรรคด้วยการเพิกถอนวิป แต่ในขณะเดียวกัน สมาชิกสภาสามัญที่เคยประพฤติตนฝ่าฝืนวินัยพรรคก็มักจะไม่ได้รับคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี (ministerial office) ในเวลาที่พรรคได้จัดตั้งรัฐบาล แม้ว่าความผิดทางวินัยของสมาชิกสภาสามัญเหล่านั้นจะได้รับการอภัยโทษจากพรรคแล้วก็ตาม⁸³ อย่างไรก็ดี มาตรการตัดโอกาสในการได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีดังกล่าวก็มิได้มีผลทำให้เกิดความยำเกรงและระมัดระวังที่จะไม่ประพฤติฝ่าฝืนวินัยพรรคเสมอไป เนื่องจากอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาลอังกฤษไม่สูงพอที่จะจูงใจสมาชิกสภาสามัญของพรรคอนุรักษนิยมจำนวนมากซึ่งมักจะมีฐานะทางเศรษฐกิจที่มั่งคั่งอยู่แล้วให้เกิดความทะเยอทะยานในการช่วงชิงตำแหน่งดังกล่าวกับสมาชิกสภาสามัญของพรรคคนอื่น ๆ⁸⁴

นอกจากการเจรจาต่อรองซึ่งเป็นแนวทางหลักที่พรรคอนุรักษนิยมใช้ป้องกันปัญหาการลงมติสวนทางกับการตัดสินใจของหัวหน้าพรรคแล้ว วิปของพรรคยังนำมาตรการในทางข่าวกรอง (intelligence) เช่น การสืบเสาะติดตาม และเก็บข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมต่างๆ ของสมาชิกสภาสามัญ ไม่ว่าจะเป็นการปราศรัย การอภิปรายสาธารณะ หรือแม้กระทั่งการแสดงความคิดเห็นเป็นการส่วนตัวกับบุคคลใกล้ชิดว่ามีการแสดงออกในลักษณะที่เข้าข่ายเป็นการไม่จงรักภักดีต่อพรรค หรือส่อไปในทางที่ขัดแย้งกับท่าทีทางการเมืองของพรรคหรือไม่⁸⁵ เพื่อที่วิปจะได้ดำเนินการปรับเปลี่ยนทัศนคติหรือจุดยืนทางการเมืองของสมาชิกสภาสามัญเหล่านั้นด้วยการส่งตัวแทนไปเจรจาโน้มน้าวหรือเกลี้ยกล่อมให้ปรับทัศนคติของมาอยู่ในแนวทางที่สอดคล้องกับท่าทีทางการเมืองของพรรคมากขึ้น⁸⁶ ซึ่งวิธีการที่เน้นการเจรจาพูดคุยแบบไม่เป็นทางการและการมุ่งควบคุมไม่ให้เรื่องราวความขัดแย้งภายในพรรคเปิดเผยออกสู่สาธารณะเช่นนี้ นับว่าเป็นลักษณะเฉพาะของแนวทางการควบคุมวินัยพรรคการเมืองที่พรรคอนุรักษนิยมถือปฏิบัติ⁸⁷

ข้อความคิดเรื่องวินัยพรรคการเมือง (party discipline) ในระบบกฎหมายอังกฤษจะให้ความสำคัญกับการควบคุมพฤติกรรมกรรมการลงมติในสภาสามัญของสมาชิกเป็นหลัก⁸⁸ โดยทั่วไปแล้ว พรรคการเมืองในระบบกฎหมายอังกฤษมักจะเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาสามัญสามารถแสดงออกถึงการไม่เห็นด้วยกับนโยบายหรือท่าทีทางการเมืองเรื่องใดเรื่องหนึ่งของพรรคนอกสภาสามัญได้ การคัดค้านหรือวิพากษ์วิจารณ์นโยบายใดๆ ของพรรครวมถึงวิพากษ์วิจารณ์บุคคลระดับแกนนำพรรคต่อสาธารณชนหรือผ่านทางสื่อมวลชนสามารถทำได้เต็มที่ (ถึงแม้ว่าในกรณีของพรรคอนุรักษนิยมนั้น พฤติกรรมในลักษณะเช่นนี้อาจถูกบันทึกไว้ในเดิร์ทเพื่อเป็นข้อมูลให้กับพรรคในการดำเนินการปรับเปลี่ยนทัศนคติของสมาชิกสภาสามัญในภายหลังก็ตาม) แม้ว่าในความเป็นจริงแล้ว การกระทำลักษณะเช่นนี้ ในบางครั้งอาจก่อให้เกิดความแตกแยกภายในพรรคหรือส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของพรรคมากกว่าการลงมติในสภาสามัญไปในทางตรงข้ามกับแนวทางที่พรรคกำหนด (an adverse vote) ก็ตาม⁸⁹

แม้โดยทั่วไปแล้ว พรรคการเมืองจะเป็นผู้กำหนดและควบคุมให้สมาชิกลงมติในสภาสามัญไปในแนวทางที่พรรคต้องการ แต่อย่างไรก็ตาม ในบางครั้งพรรคการเมืองอาจจะอนุญาตให้สมาชิกสามารถลงมติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้อย่างอิสระโดยไม่มี การขึ้นจากพรรค ซึ่งการลงมติในลักษณะนี้จะเรียกว่า “ฟรีโหวต (Free Vote)”⁹⁰ โดยประเด็นที่พรรคมีแนวโน้มที่จะเปิดโอกาสให้ลงมติแบบฟรีโหวตได้มักจะเป็นประเด็นเรื่องศาสนา (religious question) หรือศีลธรรม (moral question) ตัวอย่างเช่น กรณีที่สภาสามัญจะต้องให้การรับรองบทสวดมนต์ฉบับปรับปรุงแก้ไข (a revised version of the prayer book) ในปี ค.ศ. 1927 และ 1928 ในครั้งนั้นมีพรรคการเมืองที่เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาสามัญลงมติแบบฟรีโหวต และปรากฏว่ารัฐมนตรีของรัฐบาล

⁸⁶p. G. Richards, *supra* note 48, pp. 64-65.

⁸⁷p. G. Richards, *supra* note 48, p. 66.

⁸⁸p. G. Richards, *supra* note 48, pp. 66-67.

⁸⁹p. G. Richards, *supra* note 48, p. 67.

⁹⁰ฟรีโหวต (Free Vote) คือ การลงมติในสภาที่ตนสังกัดของสมาชิกสภาสามัญหรือสมาชิกสภาขุนนางที่ได้รับอนุญาตจากวิปของพรรคที่ตนสังกัดให้สามารถใช้ดุลพินิจของตนเองอย่างเป็นอิสระในการออกเสียง โดยพรรคการเมืองที่สมาชิกสังกัดมิได้กำหนดให้สมาชิกต้องลงมติไปในทางใดทางหนึ่งแต่อย่างใด Department of Information Services, “Free Vote,” <<http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-04793.pdf>>, 27/10/2010., p. 1.

ในขณะนั้นจำนวนหนึ่งก็ได้ใช้สิทธิโหวตคัดค้านหนังสือดังกล่าวด้วย อย่างไรก็ตาม โดยปรกติแล้วพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลจะอนุญาตให้สมาชิกสภาสามัญลงมติแบบ ฟรีโหวตได้เฉพาะกรณี que quoniam ที่เห็นว่าประเด็นดังกล่าวสมควรอย่างยิ่งที่จะให้สมาชิกสภาสามัญ ได้ลงมติโดยอิสระ และหากเกิดกรณีที่สภาสามัญไม่ให้ความเห็นชอบในเรื่งดังกล่าวแล้ว ความเชื่อมั่นที่ประชาชนมีต่อรัฐบาลจะไม่ได้รับความกระทบกระเทือนและไม่ก่อให้เกิด ความยุ่งยากทางการเมืองกับรัฐบาล⁹¹

2.3 สิทธิและหน้าที่ของสมาชิกสภาสามัญ

สภาสามัญของอังกฤษมีการกิจหลักสองประการ ซึ่งได้แก่ การออกกฎหมายและ การตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ซึ่งสมาชิกสภาสามัญในฐานะที่เป็นองค์ประกอบ (composition) ย่อมมีภาระหน้าที่ในการเข้าร่วมการประชุมสภาสามัญและร่วมกัน ตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่ถูกนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาสามัญ และในการปฏิบัติ หน้าที่นั้น สมาชิกสภาสามัญสามารถใช้สิทธิอภิปรายเพื่อให้ที่ประชุมสภาสามัญ รวมทั้ง รัฐบาลได้รับทราบถึงความคิดเห็นในเรื่องที่ถูกหยิบยกมาอภิปรายของตนได้

2.3.1 หน้าที่ของสมาชิกสภาสามัญ

ในฐานะที่เป็นองค์ประกอบของสภาสามัญซึ่งเป็นองค์กร (organization) ของรัฐ (state) ที่ใช้อำนาจอธิปไตยในทางนิติบัญญัติ สมาชิกสภาสามัญย่อมมีหน้าที่เข้าประชุม สภาสามัญเพื่อร่วมตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่ถูกเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาสามัญ ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่ในทางสาธารณะ (public duties) อื่นๆ⁹² ที่กำหนดไว้ใน กฎหมายหรือจารีตประเพณีด้วย และตลอดเวลาที่ดำรงตำแหน่งนั้นสมาชิกสภาสามัญ ย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา (The Code of Conduct for Members of Parliament) ซึ่งรวบรวมกฎเกณฑ์ว่าด้วยหน้าที่ที่สมาชิก สภาสามัญถูกคาดหวังให้ปฏิบัติในการทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติและกฎเกณฑ์ว่าด้วย

⁹¹P. G. Richards, *supra* note 48, pp. 67-68.

⁹²House of Commons, *The Code of Conduct for Members of Parliament*, (London: The Stationery Office Limited, 2009), p. 3.

⁹³*Ibid*, p. 3.

หลักประกันความโปร่งใส (openness) ตลอดจนความรับผิดชอบ (accountability) ที่สมาชิกสภาสามัญจะต้องปฏิบัติตามเพื่อธำรงไว้ซึ่งความไว้วางใจจากประชาชนในฐานะผู้ปฏิบัติหน้าที่ในทางสาธารณะ⁹³

ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาที่ได้รับการกำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาสามัญนั้น ประกอบด้วยหลักการพื้นฐานเจ็ดประการ ซึ่งสมาชิกสภาสามัญถูกเรียกร้องให้ต้องยึดถือในการปฏิบัติหน้าที่ในทางนิติบัญญัติและหน้าที่ในทางสาธารณะอื่นๆ กล่าวคือ การปฏิบัติหน้าที่เพื่อส่วนรวม (*Selflessness*) ซึ่งกำหนดให้การตัดสินใจใดๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาสามัญต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ สมาชิกสภาสามัญจะต้องไม่ปฏิบัติหน้าที่ไปในทางที่มุ่งหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางการเงิน (financial interests) หรือผลประโยชน์ประการอื่นๆ แก่ตนเอง ครอบครัวหรือพวกพ้อง หลักการประการที่สอง คือ การยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรม (*Integrity*) หลักการนี้กำหนดให้สมาชิกสภาสามัญต้องไม่ยอมตนให้ตกอยู่ภายใต้ข้อผูกพันทางการเงิน (financial obligation) หรือข้อผูกพันอื่นๆ กับบุคคลใดหรือองค์การใดภายนอกหรือรัฐสภา ซึ่งอาจทำให้นักการเมืองหรือองค์กรเหล่านี้เข้ามามีอิทธิพลเหนือการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาสามัญได้ หลักการประการที่สาม คือ ความเป็นกลาง (*Objectivity*) หลักการนี้กำหนดให้สมาชิกสภาสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากอคติ โดยเฉพาะในการคัดเลือกหรือแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่ง การเข้าทำสัญญา การเสนอบำเหน็จความชอบให้กับบุคคลใด หลักประการที่สี่ คือ ความรับผิดชอบต่อการถูกตรวจสอบ (*Accountability*) โดยหลักการนี้ กำหนดให้สมาชิกสภาสามัญต้องยอมรับและตระหนักอยู่ตลอดเวลาว่า การกระทำหรือการตัดสินใจต่างๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเองนั้น ต้องอยู่ภายใต้การถูกตรวจสอบจากสังคมหรือองค์กรที่รับผิดชอบ หลักประการที่ห้า คือ ความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ (*Openness*) ซึ่งกำหนดให้การตัดสินใจและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาสามัญต้องเป็นไปโดยเปิดเผยและสมาชิกสภาสามัญต้องพร้อมอธิบายเหตุผลต่างๆ ที่ตนใช้ตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ให้ประชาชนหรือองค์การของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบได้ทราบ การปฏิบัติหน้าที่โดยลับหรือการดเว้นที่จะอธิบายหรือชี้แจงเหตุผลแห่งการกระทำต่างๆ จะกระทำไม่ได้เมื่อมีผลเป็นการก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะมากกว่าการเปิดเผยการกระทำหรือการอธิบายชี้แจงเหตุผลแห่งการกระทำหลักประการที่หก คือ ความซื่อสัตย์ (*Honesty*) ซึ่งกำหนดให้สมาชิก

สภาสามัญมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนตนที่อาจเกี่ยวพันกับการปฏิบัติหน้าที่ และในการณีการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์สาธารณะได้เกิดขึ้น สมาชิกสภาสามัญมีหน้าที่ต้องแก้ปัญหการขัดกันดังกล่าวไปในทางที่มุ่งรักษาประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก และหลักประการสุดท้าย คือความเป็นผู้นำ (Leaderships) หลักการนี้ กำหนดให้สมาชิกสภาสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ไปในทางที่สนับสนุนส่งเสริมต่อหลักการทั้งหกประการข้างต้น ตลอดจนแสดงตนให้เป็นแบบอย่างในการรักษาไว้ซึ่งหลักการเหล่านี้⁹⁴ การที่หลักการทั้งเจ็ดประการมีสถานะเป็นหลักการพื้นฐานของประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาสามัญส่งผลให้ในการพิจารณาข้อร้องเรียน (complaints) เกี่ยวกับการประพฤติตนขัดต่อประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาสามัญ องค์การที่มีอำนาจในการพิจารณาข้อร้องเรียนดังกล่าวย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องปรับใช้หรือตีความบทบัญญัติในประมวลจริยธรรมไปในทางที่สอดคล้องกับหลักการที่กล่าวมานี้ด้วย⁹⁵

ตามประมวลจริยธรรมนั้น สมาชิกสภาสามัญมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสาบานตนรับตำแหน่งที่ได้ให้ไว้ว่าจะจงรักภักดีต่อชาติ ราชโอรส พระราชธิดา รวมถึงองค์รัชทายาท (successor) ทั้งนี้ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย⁹⁶ นอกจากนี้ สมาชิกสภาสามัญยังมีหน้าที่ที่จะต้องรักษาไว้ซึ่งกฎหมายและต่อต้านการเลือกปฏิบัติในทุกๆ โอกาสเพื่อรักษาไว้ซึ่งความเชื่อถือศรัทธาที่สาธารณชนมีให้ตน⁹⁷ และนอกเหนือนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาสามัญต้องเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนชาวอังกฤษโดยรวม และเพื่อประโยชน์ของประชาชนในเขตเลือกตั้งด้วย⁹⁸

การปฏิบัติหน้าที่ในสภาสามัญในลักษณะของตัวแทนที่ได้รับการว่าจ้างจากบุคคลหรือองค์การภายนอกถือเป็นการกระทำที่ต้องห้ามในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาสามัญ⁹⁹ ยิ่งไปกว่านั้นการรับเงินหรือประโยชน์ตอบแทนใดๆ อันมีลักษณะเป็นสินบน (bribe) เพื่อแลกเปลี่ยนกับความยินยอมที่จะปฏิบัติหน้าที่ไปในทางที่สนับสนุนหรือคัดค้านร่างกฎหมาย (bill) ญัตติ (motion) หรือเรื่องพิจารณา (matter) ใดๆ ที่อยู่ในการพิจารณาของสภาสามัญหรือคณะกรรมการ (committee) ของสภาสามัญ ถือเป็นเรื่องต้องห้ามตามประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาสามัญด้วย¹⁰⁰ ยกตัวอย่างเช่น

⁹⁴Ibid, p. 4.

⁹⁵Ibid, p. 3.

การอภิปรายสนับสนุนหรือคัดค้านร่างพระราชบัญญัติ (bill) ฉบับใดฉบับหนึ่งโดยได้รับผลตอบแทนเป็นเงินหรือประโยชน์ในลักษณะอื่นๆ จากวิชาชีพจรรยาบรรณหรือบุคคลที่อาจมีส่วนได้เสียในกรณีนี้ที่ร่างกฎหมายดังกล่าวได้รับการประกาศให้เป็นกฎหมาย (promulgation) เป็นต้น ในกรณีที่สมาชิกสภาสามัญได้ทราบข้อมูลความลับใดๆ จากการปฏิบัติหน้าที่ สมาชิกสภาสามัญมีหน้าที่ที่จะต้องใช้อ้างอิงข้อมูลดังกล่าวไปเพื่อการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้นและจะต้องไม่นำข้อมูลดังกล่าวไปใช้เพื่อการแสวงหาประโยชน์ทางการเงินแก่ตนเองหรือผู้อื่น¹⁰¹ ในการได้รับประโยชน์ตอบแทนหรือบริการใดๆ เป็นพิเศษซึ่งรัฐได้มอบให้ ในฐานะที่เป็นสมาชิกสภาสามัญนั้น สมาชิกสภาสามัญมีหน้าที่ที่จะต้องอุปโภคประโยชน์ตอบแทนหรือบริการพิเศษเหล่านี้เท่าที่จำเป็นและเป็นไปเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาสามัญเท่านั้น¹⁰² ในประการสุดท้าย สมาชิกสภาสามัญจะต้องประพฤติตนไปในทางที่ส่งเสริมความเชื่อมั่นที่สาธารณชนมีต่อการยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรม (Integrity) ของรัฐสภาอังกฤษ และละเว้นที่จะไม่กระทำการใดๆ ที่จะทำให้ชื่อเสียงของสภาสามัญได้รับความเสื่อมเสีย¹⁰³

เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการทำหน้าที่ สมาชิกสภาสามัญทุกคนมีหน้าที่ที่จะต้องจดทะเบียน (register) เพื่อสำแดง (declare) ผลประโยชน์ส่วนตนที่อาจกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาสามัญต่อสภาสามัญ ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวเรียกว่า “การจดทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิกสภาสามัญ” (Register of Member’s Interests) และนอกจากนี้ ในกรณีที่สมาชิกสภาสามัญจะใช้สิทธิหรือปฏิบัติหน้าที่ใดๆ ในทางรัฐสภา เช่น ทำหน้าที่กรรมาธิการ ตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี หรือใช้สิทธิอภิปรายในสภาสามัญ เป็นต้น ในเรื่องที่ดินเองมีประโยชน์เกี่ยวข้องอยู่ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม สมาชิกสภาสามัญย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องสำแดงประโยชน์ได้เสียทั้งหมดที่ดินมีหรืออาจมี

⁹⁶ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา ข้อ 4.

⁹⁷ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา ข้อ 5.

⁹⁸ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา ข้อ 6.

⁹⁹ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา ข้อ 10.

¹⁰⁰ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา ข้อ 11.

¹⁰¹ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา ข้อ 12.

¹⁰²ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา ข้อ 14.

¹⁰³ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา ข้อ 15.

ในเรื่องนั้นๆ ให้สาธารณชนได้ทราบตามวิธีการที่สภาสามัญกำหนดด้วย¹⁰⁴

ในกรณีที่มีเรื่องร้องเรียนว่าด้วยการประพฤติผิดจริยธรรมของสมาชิกสภาสามัญนั้น องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาเรื่องเหล่านี้ได้แก่ สภาสามัญ คณะกรรมาธิการจริยธรรม และเอกลิทธิ (Committee on Standards and Privileges) และคณะกรรมการจริยธรรมของรัฐสภา (Parliamentary Commissioners for Standards) โดยกระบวนการพิจารณาความผิดในทางจริยธรรมของสมาชิกสภาสามัญจะอยู่ภายใต้บังคับของระเบียบข้อบังคับของรัฐสภาหมายเลข 149 และ 150 (Standing Orders No. 149 and 150)¹⁰⁵ ทั้งนี้ สมาชิกสภาสามัญที่ถูกกล่าวหา มีหน้าที่ที่จะต้องให้ความร่วมมือกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาขององค์กรที่รับผิดชอบอย่างเต็มที่¹⁰⁶ นอกจากนี้ การกระทำใดๆ ของสมาชิกสภาสามัญที่มีลักษณะเป็นการเจรจาโน้มน้าว (Lobby) ให้กรรมาธิการคนหนึ่งคนใดของคณะกรรมาธิการจริยธรรมและเอกลิทธิใช้ดุลพินิจในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนว่าด้วยการประพฤติผิดจริยธรรมไปในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ย่อมถือเป็นการกระทำที่ต้องห้ามตามประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาสามัญด้วย¹⁰⁷

2.3.2 สิทธิของสมาชิกสามัญ

โดยทั่วไปแล้ว สภาสามัญจะเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาสามัญสามัญหยิบยกประเด็นที่เกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐบาลที่อยู่ในความสนใจของตนมาอภิปรายในที่ประชุมสภาสามัญเพื่อให้รัฐบาลส่งรัฐมนตรีที่รับผิดชอบมาชี้แจงเรื่องดังกล่าวได้ โดยปกติสภาสามัญจะจัดเวลาให้สมาชิกสภาสามัญได้มีโอกาสรอภิปรายในช่วงสามสิบนาทีสุดท้ายของแต่ละวันที่มีการประชุมสภา ต่อมาในปีค.ศ. 1995 สภาสามัญได้เพิ่มเวลาในการอภิปรายให้สมาชิกสภาสามัญโดยกำหนดให้เวลาในช่วงเช้าของทุกวันพุธจำนวนห้าชั่วโมงครึ่งเป็นเวลาสำหรับการอภิปราย ในส่วนของประเด็นที่นำมาอภิปรายจะต้องไม่เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการบัญญัติกฎหมาย โดยทันทีที่การอภิปรายของสมาชิกสภาสามัญสิ้นสุด รัฐมนตรีที่รับผิดชอบในเรื่องที่ได้อภิปรายย่อมมีความผูกพัน (obligation) ที่จะต้องชี้แจงในประเด็นที่สมาชิกได้อภิปราย แต่อย่างไรก็ตาม หลังจากรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ

¹⁰⁴ประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาสามัญ ข้อ 16.

¹⁰⁵ประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาสามัญ ข้อ 17.

¹⁰⁶ประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาสามัญ ข้อ 18.

¹⁰⁷ประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาสามัญ ข้อ 19.

ได้ชี้แจงเสร็จแล้ว สมาชิกสภาสามัญไม่มีสิทธิที่จะอภิปรายโต้ตอบคำชี้แจงของรัฐมนตรีอีกและจะไม่มีการลงมติในการอภิปรายแต่อย่างใด สำหรับการแสดงความจำนงที่จะใช้สิทธิอภิปรายนั้น สมาชิกจะต้องแจ้งเรื่องที่ตนเองจะอภิปรายให้สภาสามัญได้ทราบล่วงหน้าและเนื่องจากโดยปกติแล้ว สมาชิกสภาสามัญที่ต้องการใช้สิทธิอภิปรายจะมีจำนวนมาก ดังนั้น ในแต่ละสัปดาห์ สมาชิกสภาสามัญที่ต้องการใช้สิทธิดังกล่าวจึงต้องมาประชุมกันเพื่อคัดเลือกประเด็นที่ที่ประชุมเห็นว่าสมควรที่จะถูกนำไปอภิปรายในที่ประชุมสภา และเมื่อประเด็นที่จะอภิปรายถูกคัดเลือกเรียบร้อยแล้ว สภาสามัญจะแจ้งให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบในเรื่องที่จะมีการอภิปรายได้ทราบล่วงหน้าเพื่อเตรียมตัวมาชี้แจงในวันที่มีการอภิปราย นอกจากนี้แล้ว สมาชิกสภาสามัญยังสามารถใช้สิทธิอภิปรายในช่วงที่สภาสามัญกำลังพิจารณาญัตติในประเด็น (motions) ที่รัฐมนตรีซึ่งรับผิดชอบเป็นผู้เสนอเข้าสู่สภาสามัญเพื่อรับฟังความคิดเห็น เช่น ญัตติว่าด้วยกิจการที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ (budget) การต่างประเทศ (foreign affairs) รวมถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสหภาพยุโรป (European Union) ด้วย¹⁰⁸

การใช้สิทธิอภิปรายของสมาชิกสภาสามัญย่อมต้องอยู่ภายใต้บังคับของข้อบังคับในการอภิปราย (rules of debate) ของสภาสามัญซึ่งเป็นมาตรการที่กำหนดแบบพิธีในการใช้สิทธิอภิปราย โดยตามข้อบังคับดังกล่าว สมาชิกสภาสามัญที่ประสงค์จะใช้สิทธิอภิปรายจะต้องลุกขึ้นยืนอยู่ตรงที่นั่งพร้อมกับจ้องตาไปยังประธานสภาสามัญ ซึ่งแบบพิธีเช่นนี้มีชื่อเรียกทางเทคนิคในภาษาอังกฤษว่า “catch the Speaker’s eye” ในการนี้ประธานสภาสามัญย่อมทรงไว้ซึ่งอำนาจในการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยว่าบุคคลใดสมควรถูกเรียกให้อภิปรายตามลำดับก่อนหลัง ซึ่งโดยปกติ ประธานสภาสามัญจะใช้ดุลพินิจโดยถือหลักที่เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาสามัญจากทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลได้มีโอกาสอภิปรายในสัดส่วนจำนวนคนและเวลาที่เหมาะสม และรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาสามัญที่เป็นอดีตรัฐมนตรีจะมีโอกาสถูกเรียกให้อภิปรายในลำดับต้น นอกจากนี้ ประธานสภาสามัญมีดุลพินิจในการจัดสรรเวลาอภิปรายให้สมาชิกสภาสามัญแต่ละคนตามความเหมาะสมซึ่งโดยปกติสมาชิกสภาสามัญจะมีเวลาประมาณแปดถึงสิบห้านาทีในการอภิปราย

¹⁰⁸O. Hood Philips & Jackson, Constitutional and Administrative Law, 8th Edition (London: Sweet & Maxwell, 2001), pp. 264-265.

และในการอภิปราย สมาชิกสภาสามัญต้องละเว้นการกล่าวถึงกษัตริย์อังกฤษในลักษณะที่เป็นการไม่แสดงความเคารพหรือโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะแสดงเจตนาภาพของกษัตริย์เหนือสภาสามัญ ยิ่งไปกว่านั้น สมาชิกสภาสามัญจะต้องไม่ใช้คำพูดในเชิงปลุกระดมให้สังคมแตกแยกหรือเกิดการกบฏต่อรัฐบาล และต้องงดเว้นที่จะเอ่ยนามสมาชิกสภาสามัญด้วยกันโดยต้องกล่าวถึงสมาชิกสภาสามัญคนอื่นๆ ด้วยคำว่า “the Hon Member for Camford” แทน นอกจากนี้ สมาชิกจะต้องไม่พูดพาดพิงสมาชิกสภาสามัญคนอื่นๆ ในเชิงหมิ่นประมาท สำหรับรูปแบบในการอภิปรายนั้น สมาชิกสภาสามัญสามารถจดข้อความสำคัญของเนื้อหา (note) ที่จะใช้ประกอบการอภิปรายเพื่อดูประกอบระหว่างที่กำลังอภิปรายได้แต่ไม่สามารถร่างคำอภิปรายเพื่อไปอ่านในที่ประชุมได้ และในกรณีที่สมาชิกสภาสามัญมีผลประโยชน์ได้เสียในทางเศรษฐกิจไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในเรื่องใดๆ ที่สภาสามัญกำลังพิจารณา สมาชิกสภาสามัญถูกกำหนดให้ต้องประกาศให้สาธารณชนได้ทราบถึงผลประโยชน์ดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ การอภิปรายเรื่องใดก็ตามที่มีการลงมติ สมาชิกสภาสามัญที่มีผลประโยชน์ได้เสียในเรื่องนั้นจะต้องงดเว้นลงมติด้วย¹⁰⁹ การใช้สิทธิอภิปรายรัฐบาลของสมาชิกสภาสามัญอาจถูกนำมาใช้เป็นมาตรการเสริมในการควบคุมตรวจสอบรัฐบาลในฐานะมาตรการสำรองของการการตั้งกระทู้ถาม (Question) ได้ ในกรณีที่สมาชิกสภาสามัญได้ตั้งกระทู้ถามรัฐบาลในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับงานในฝ่ายบริหาร แต่การตอบกระทู้ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวยังไม่เป็นที่พอใจของสมาชิกสภาสามัญหรือสมาชิกสภาสามัญรู้สึก คำตอบของรัฐมนตรียังไม่ชัดเจนหรือไม่ตรงประเด็นเพียงพอ¹¹⁰

นอกจากการอภิปรายในกรณีทั่วไปซึ่งสมาชิกสภาสามัญทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลสามารถใช้สิทธิได้แล้ว สภาสามัญยังได้กำหนดให้มีช่วงเวลาพิเศษจำนวนยี่สิบวันของแต่ละสมัยประชุมสำหรับสมาชิกสภาสามัญจากพรรคฝ่ายค้านที่จะอภิปรายการทำงานของรัฐบาลในประเด็นสำคัญที่ฝ่ายค้านได้เลือก ซึ่งในระยะเวลายี่สิบวันที่กล่าวถึงนี้ เวลาสิบเจ็ดวันจะถูกจัดสรรให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่เป็นแกนนำฝ่ายค้านไปดำเนินการจัดสรรเวลาและประเด็นที่จะอภิปรายของสมาชิกสภาสามัญในสังกัด และเวลาที่เหลืออีกสามวันจะถูกแบ่งให้หัวหน้าพรรคร่วมฝ่ายค้านที่มีจำนวนสมาชิกสภาสามัญรองลงมาจากพรรคแกนนำฝ่ายค้านเพื่อไปจัดสรรเวลาและประเด็นที่จะอภิปรายให้กับสมาชิกสภาสามัญของพรรคตน นอกจากนี้ พรรคฝ่ายค้านยังได้รับจัดสรรเวลา

ส่วนหนึ่งของการอภิปรายตอบพระราชดำรัสประจำปี (Annual Address) ของกษัตริย์อังกฤษ (the King/Queen's Speech) ซึ่งโดยทั่วไปจะมีระยะเวลาประมาณห้าถึงหกวัน เพื่อใช้อภิปรายในประเด็นต่างๆ ที่เห็นว่าเป็นการสมควรได้¹¹¹

ในระบบกฎหมายอังกฤษ การใช้สิทธิอภิปรายอาจไม่ใช่วิธีการที่ดีที่สุดที่จะใช้เพื่อตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาลในลักษณะที่ลงลึกในรายละเอียดได้ อย่างไรก็ตาม ประโยชน์ของการอภิปรายอยู่ที่การทำให้ประเด็นที่ถูกหยิบยกขึ้นอภิปรายกลายเป็นประเด็นที่อยู่ในความสนใจของประชาชนทั่วไป ซึ่งอาจเป็นการกดดันโดยทางอ้อมให้รัฐบาลต้องหามาตรการบางอย่างมาดำเนินการเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาหรือเพื่อปฏิบัติตามคำแนะนำของสมาชิกสภาสามัญ เพื่อลดความกดดันจากประชาชนที่ให้ความสนใจในเรื่องดังกล่าวลง¹¹²

นอกเหนือจากการอภิปรายแล้ว การตั้งกระทู้ถาม (Question) ก็ถือเป็นสิทธิอีกประการหนึ่งที่สมาชิกสภาสามัญสามารถใช้เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ได้เช่นเดียวกัน โดยทั่วไปแล้ว การตั้งกระทู้ถามเป็นสิทธิที่สมาชิกสภาสามัญในระบบกฎหมายอังกฤษใช้เพื่อตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วกระทู้ถามยังเป็นเครื่องมือที่สมาชิกสภาสามัญสามารถนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่นๆ ได้อีก เช่น ใช้เพื่อนำปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในเขตเลือกตั้งมาบอกให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบได้ทราบเพื่อพิจารณาหาวิธีการแก้ปัญหาหรือใช้เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการตัดสินใจในทางนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่ง นอกจากนี้ สิทธิในการตั้งกระทู้ถามยังอาจใช้เพื่อแสดงให้เห็นถึงจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องในการบริหารงานของรัฐบาลในเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็ได้ สำหรับเรื่องที่สามารถนำมาตั้งกระทู้ถามนั้น นอกจากสมาชิกจะสามารถถามปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของรัฐบาลซึ่งเป็นเรื่องที่กระทบหรืออาจกระทบถึงประชาชนจำนวนมากแล้ว สมาชิกสภาสามัญสามารถนำเอาปัญหาความเดือดร้อนของปัจเจกบุคคล (individual) คนใดคนหนึ่งที่เป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายใดๆ ของรัฐบาลมาตั้งเป็นกระทู้ถามก็ได้

¹⁰⁹*Ibid*, pp. 236-237.

¹¹⁰*Ibid*, p. 265.

¹¹¹*Ibid*, p. 265.

¹¹²*Ibid*, p. 265.

โดยทั่วไปแล้ววิธีการถามและตอบกระทู้ นั้นสามารถกระทำได้ทั้งโดยวิธีการถามตอบด้วยวาจาและเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งสภาสามัญได้จัดสรรเวลาห้าสิบห้านาทีของทุกวันที่มีการประชุมสภายกเว้นวันศุกร์ ไว้ให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบได้ใช้สำหรับการตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภาสามัญโดยเฉพาะ และนายกรัฐมนตรีจะมีเวลาสำหรับตอบกระทู้เป็นพิเศษจำนวนสามสิบนาทีในทุกวันพุธที่มีการประชุมสภา โดยสมาชิกสภาสามัญที่ประสงค์จะใช้สิทธิตั้งกระทู้ถามจะต้องแจ้งความจำนงค์เป็นลายลักษณ์อักษรให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ (clerk) ของสภาสามัญได้ทราบล่วงหน้า และในกรณีที่ต้องการให้รัฐมนตรีตอบกระทู้ด้วยวาจา สมาชิกสภาสามัญต้องทำเครื่องหมายดอกจัน (asterisk) กำกับไว้ในหนังสือแสดงความจำนงค์ตามแบบที่สภาสามัญกำหนดไว้ด้วย โดยปรกติสมาชิกสภาสามัญแต่ละคนจะมีสิทธิตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาได้วันละไม่เกินสองกระทู้ แต่อย่างไรก็ตาม ในแต่ละวันสมาชิกสภาสามัญไม่สามารถตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีหนึ่งคนเกินกว่าหนึ่งคำถามได้ ภายหลังจากที่สมาชิกสภาสามัญได้ส่งกระทู้ถามให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของสภาสามัญแล้ว กระทู้ถามจะถูกนำไปจัดลำดับก่อนหลังในการถามโดยวิธีการที่สภาสามัญกำหนดซึ่งโดยปรกติแล้วในแต่ละวันจะมีกระทู้ถามด้วยวาจาประมาณสิบห้าถึงยี่สิบกระทู้ที่ได้รับการตอบจากรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม สำหรับกระทู้ถามที่ต้องการให้ตอบเป็นลายลักษณ์อักษรนั้น ในแต่ละวัน สมาชิกสภาสามัญแต่ละคนมีสิทธิที่จะถามได้โดยไม่จำกัดจำนวนกระทู้ถาม และในการตอบกระทู้ถามที่ต้องการให้ตอบกระทู้เป็นลายลักษณ์อักษร กระทู้ถามที่ต้องการให้ตอบด้วยวาจาแต่ปรากฏว่าสมาชิกสภาสามัญที่ตั้งกระทู้ไม่อยู่ในที่ประชุมสภายกเว้นในเวลาที่ยุติสภาจะตอบกระทู้ รวมถึงกระทู้ที่ไม่สามารถตอบได้ทันตามเวลาที่สภากำหนดสำหรับการตอบกระทู้ นั้น รัฐมนตรีที่รับผิดชอบจะตอบกระทู้ถามไว้ในเอกสารที่เรียกว่า “รายงานฉบับทางการ (Official Report)” สำหรับกรณีที่สมาชิกสภาสามัญเห็นว่าคำตอบด้วยวาจาของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบยังไม่น่าพอใจนั้น สมาชิกสภาสามัญสามารถถามคำถามเพิ่มเติมได้ อย่างไรก็ตาม คำถามที่ถามเพิ่มเติมจะต้องเป็นไปเพื่อให้ได้รายละเอียดสำหรับคำตอบของคำถามแรกที่ชัดเจนมากขึ้นเท่านั้น¹¹³

โดยทั่วไปแล้ว กระทู้ถามของสมาชิกสภาสามัญจะต้องเป็นการถามในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบของรัฐมนตรีที่ถูกถามซึ่งรวมถึงเรื่องในอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของรัฐมนตรีคนดังกล่าวด้วย

และคำถามจะต้องมีลักษณะเป็นการเรียกให้รัฐมนตรีชี้แจงข้อมูลหรือกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อประเด็นที่ถูกตั้งกระทู้ถาม มิใช่เป็นแค่เพียงการนำประเด็นหรือข้อมูลที่น่าสนใจซึ่งเกี่ยวข้องกับงานหรืออำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีที่ถูกถามมาแจ้งให้ทราบเท่านั้น นอกจากนี้ คำถามที่มีลักษณะเป็นการสอบถามความเห็น (opinion) ของรัฐมนตรี คำถามที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยปัญหาในทางกฎหมาย (legal questions) และคำถามที่ว่าด้วยพฤติกรรมแสดงออกในเรื่องส่วนตัว (private character) ของรัฐมนตรี ถือเป็นคำถามที่ต้องห้ามสำหรับการตั้งกระทู้ถามด้วย อย่างไรก็ตาม การตั้งกระทู้ถามในเรื่องพฤติกรรมแสดงออกในการปฏิบัติหน้าที่ (official character) เป็นเรื่องที่สามารถทำได้¹¹⁴

แม้ว่าการตั้งกระทู้ถามเป็นสิทธิของสมาชิกสภาสามัญ แต่รัฐมนตรีที่ถูกถามก็ไม่มีข้อผูกพันตามกฎหมายที่จะต้องมาตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภาสามัญแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 1997 สภาสามัญได้มีมติว่ารัฐบาลควรที่จะเปิดเผยข้อมูลการบริหารงานต่อสภาสามัญ การปกปิดข้อมูลใดก็ตามต้องเป็นไปเพื่อการรักษาประโยชน์สาธารณะภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายและ “ประมวลแนวปฏิบัติของรัฐบาลในการเข้าถึงข้อมูลที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ (the Government’s Code of Practice on Access to Government Information)” ซึ่งประมวลแนวปฏิบัติฉบับนี้ได้ให้อำนาจรัฐบาลในการปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ใดในกรณีที่การเปิดเผยนั้นอาจกระทบถึงความมั่นคงของประเทศ (national security) หรือประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ (government department) เป็นต้น¹¹⁵

2.4 การบังคับสังกัดพรรคกับคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้ง

ระบบกฎหมายอังกฤษไม่มีกฎเกณฑ์ทางกฎหมายใดกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาสามัญต้องสังกัดพรรคการเมือง ด้วยเหตุนี้การที่บุคคลใดจะลงสมัครรับเลือกตั้งโดยไม่สังกัดพรรคการเมืองหรือที่เรียกว่าเป็น “ผู้สมัครอิสระ (Independent

¹¹³ *Ibid*, p. 262.

¹¹⁴ *Ibid*, pp. 262-263.

¹¹⁵ *Ibid*, p. 264.

Candidate)” ก็สามารถที่จะทำได้ แม้ว่าในทางปฏิบัติแล้ว โอกาสที่ผู้สมัครอิสระจะได้รับเลือกตั้งจะมีอยู่น้อยมากก็ตาม¹¹⁶

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ภายหลังจากที่ได้รับเลือกตั้ง การทำหน้าที่ในสภาสามัญของสมาชิกสภาสามัญที่สังกัดพรรคการเมืองจะอยู่ภายใต้ความควบคุมขององค์การในรัฐสภาของพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาสามัญแต่ละคนสังกัดและสมาชิกสภาสามัญย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องรักษาวิญญูการการเมืองของพรรคที่ตนสังกัดด้วยนั้น ในการนี้ หากปรากฏว่าสมาชิกสภาสามัญมีพฤติกรรมที่ฝ่าฝืนวิญญูการการเมือง องค์การในรัฐสภาของพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาสามัญผู้นั้นสังกัดย่อมมีสิทธิพิจารณาขับสมาชิกสภาสามัญผู้นั้นให้พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคได้ และในทันทีที่ถูกขับออกจากพรรคสมาชิกสภาสามัญจะมีสถานะเป็นสมาชิกสภาสามัญอิสระ ทั้งนี้ การถูกขับออกจากการเป็นสมาชิกพรรคไม่มีผลทำให้บุคคลที่ถูกขับต้องสูญเสียตำแหน่งสมาชิกสภาสามัญไปด้วยแต่อย่างใด¹¹⁷ นอกจากนี้ สมาชิกสภาสามัญที่ถูกขับพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคยังมีสิทธิที่จะสมัครเข้าเป็นสมาชิกองค์การในรัฐสภาของพรรคการเมืองอื่นได้ และภายหลังจากที่ได้รับเลือกตั้งหากสมาชิกสภาสามัญไม่ต้องการที่จะสังกัดพรรคการเมืองเดิมอีก สมาชิกสภาสามัญก็สามารถลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคได้โดยไม่สูญเสียสมาชิกภาพของสมาชิกสภาสามัญโดยสามารถทำหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาสามัญอิสระหรือเข้าเป็นสมาชิกองค์การในรัฐสภาของพรรคอื่นได้เช่นเดียวกับกรณีที่ถูกขับพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรค ซึ่งการย้ายพรรคของสมาชิกสภาสามัญในเวลาใดๆ ภายหลังจากที่ได้รับเลือกตั้งนั้น คำศัพท์เฉพาะในทางรัฐสภาของระบบกฎหมายอังกฤษเรียกว่า “การย้ายข้าง (crossing-the floor)”¹¹⁸

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ประชาชนส่วนใหญ่ในเขตเลือกตั้งเป็นผู้สนับสนุนพรรคการเมือง

¹¹⁶A. W. Bradley and K. D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 14th Edition (Malaysia: Pearson Education Limited, 2007), pp. 161-162.

¹¹⁷The Party System, “Independent MPs and Crossbench and Independent Lords,” <<http://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/members/partysystem/>>, 13/02/2011.

¹¹⁸เหตุที่มีการเรียกเช่นนี้ เนื่องจากโดยปกติ การนั่งประชุมสภาสภาสามัญของอังกฤษจะกำหนดพื้นที่ในการนั่งโดยแยกเป็นพรรคการเมืองต่างๆ และเมื่อสมาชิกสภาสามัญย้ายพรรคนั้น สมาชิกสภาสามัญจำเป็นต้องย้ายไปนั่งในบริเวณที่นั่งของพรรคใหม่ที่ตนไปเข้าสังกัดด้วย The Party System, “Crossing the floor.” <<http://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/members/partysystem/>>, 13/02/2011.

ที่สมาชิกสภาสามัญสังกัดในคราวลงสมัครรับเลือกตั้ง และการได้รับเลือกตั้งของสมาชิกสภาสามัญเกิดจากปัจจัยด้านความนิยมที่ประชาชนในเขตเลือกตั้งมีให้กับพรรคที่สังกัดในคราวลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสำคัญแล้ว การถูกขับออกหรือการลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคดังกล่าวด้วยความสมัครใจของสมาชิกสภาสามัญล้วนแต่อาจส่งผลให้สมาชิกสภาสามัญสูญเสียความนิยมในหมู่ประชาชนในเขตเลือกตั้ง และอาจทำให้ไม่ได้รับเลือกตั้งในการเลือกตั้งคราวถัดไปได้ อย่างไรก็ตาม หากสมาชิกสภาสามัญได้รับเลือกตั้งมาโดยปัจจัยด้านความนิยมในคุณสมบัติส่วนตัวของตนเองเป็นสำคัญแล้ว การถูกขับออกหรือลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองของบุคคลดังกล่าวย่อมไม่มีผลกระทบมากนักต่อคะแนนเสียงที่จะได้รับในการเลือกตั้งครั้งหน้า นอกจากนี้ในบางครั้ง องค์การในรัฐสภาของพรรคการเมืองอาจพิจารณายกเลิกการขับออกจากพรรคซึ่งมีผลทำให้สมาชิกสภาสามัญที่ถูกขับออกไปสามารถกลับเข้าเป็นสมาชิกองค์การในรัฐสภาของพรรคการเมืองที่ตนถูกขับออกได้ ซึ่งกรณีนี้มักจะเกิดขึ้นกับสมาชิกสภาสามัญที่ประชาชนในเขตเลือกตั้งให้ความนิยมในคุณสมบัติส่วนตัวสูง โดยพรรคการเมืองมักจะนำปัจจัยเกี่ยวกับผลกระทบในการสูญเสียคะแนนเสียงในสภาสามัญจากการที่ไม่ได้ส่งสมาชิกสภาสามัญที่ถูกขับออกจากพรรคลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคมาพิจารณาในการยกเลิกการขับบุคคลดังกล่าวออกจากพรรคด้วยดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภากับการปฏิบัติหน้าที่ ในฐานะผู้แทนปวงชนในระบบกฎหมายไทย

3.1 สถานะทางกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

จากการศึกษาค้นคว้าเอกสารทางวิชาการด้านกฎหมายมหาชนและคำอธิบายทฤษฎีการเมืองพบว่า ทฤษฎีที่อธิบายเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาเฉพาะประเภทที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชนเท่าที่ปรากฏในระบบกฎหมายไทย มีอยู่ 2 ทฤษฎี ซึ่งเห็นได้ชัดว่า ได้รับอิทธิพลจากทฤษฎีกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส ได้แก่ ทฤษฎีสมาชิกรัฐสภาเป็นตัวแทนประชาชนตามกฎหมายลักษณะตัวแทนในกฎหมายเอกชน (Théorie du mandat impératif) และทฤษฎีสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้แทนของชาติ

ซึ่งความแตกต่างในการอธิบายสถานะทางกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาของทฤษฎีทั้งสอง เกิดจากการอธิบายสถานะทางกฎหมายของสมาชิกรัฐสภามบนพื้นฐานของแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แตกต่างกัน ดังนั้น รายงานผลการศึกษาวิจัยในหัวข้อนี้จะเริ่มต้นโดยการอธิบายเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่สำคัญสองทฤษฎีซึ่งเป็นทฤษฎีที่นำมาสู่การอธิบายสถานะทางกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาตามที่ปรากฏในระบบกฎหมายไทย การอธิบายในลักษณะนี้จะทำให้ทราบว่าแต่ละทฤษฎีนั้นกำหนดให้ความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยตกอยู่กับผู้ใด และความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย สมาชิกรัฐสภา รวมทั้งประชาชนผู้เลือกตั้งมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันหรือไม่อย่างไร ต่อจากนั้นจะได้อธิบายทฤษฎีว่าด้วยสถานะทางกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาที่ปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายไทย และในส่วนสุดท้ายจะได้วิเคราะห์ถึงสถานะทางกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทยซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาโดยอาศัยทฤษฎีที่ได้กล่าวมาข้างต้นเป็นแนวคิดพื้นฐานในการอธิบาย

3.1.1 แนวคิดว่าด้วยความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย: พิจารณาในฐานหลัก การพื้นฐานของทฤษฎีสถานะทางกฎหมายของสมาชิกรัฐสภา

แนวคิดว่าด้วยความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยซึ่งถูกนำมาใช้เป็นหลักการพื้นฐานในการอธิบายสถานะทางกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาเท่าที่ปรากฏในระบบกฎหมายไทยมีสองแนวคิด ได้แก่ แนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของรูสโซ (Rousseau) ซึ่งอธิบายว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของซีแยร์ส (Sieyès) ที่อธิบายว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ โดยแต่ละแนวคิดมีสาระสำคัญที่จะได้อธิบายดังต่อไปนี้

3.1.1.1 คำอธิบายตามแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของรูสโซ (Jean Jacques ROUSSEAU)

รูสโซ ได้เสนอทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (la souveraineté populaire) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของคำอธิบายเรื่อง “สัญญาประชาคม (Le Contrat Social)” อันเป็นงานเขียนเกี่ยวกับทฤษฎีการเมืองชิ้นสำคัญของรูสโซที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดในทางคัดค้านอำนาจเด็ดขาดของกษัตริย์ โดยรูสโซเชื่อว่า สังคมเกิดขึ้นจากการที่ประชาชนในสังคมสมัครใจที่จะสละสภาพธรรมชาติอันเสรีของตนเพื่อมาทำสัญญา

ประชาคมขึ้น สังคมจึงเกิดจากสัญญามิใช่จากการข่มขู่บังคับ ดังนั้น ประชาชนทุกคนจึงมีส่วนเป็นเจ้าของสังคมหรืออำนาจอธิปไตย มิใช่พระเจ้าหรือกษัตริย์ดังที่เคยอธิบายกันมาตลอดช่วงเวลาก่อนที่รุสโซจะนำเสนอทฤษฎีดังกล่าว¹¹⁹ นอกจากนี้ รุสโซยังอธิบายด้วยว่า อำนาจอธิปไตยมีอยู่ในตัวมนุษย์ทุกคน และเมื่อมนุษย์มาใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันจนเกิดเป็นสังคม มนุษย์ก็ได้ทำสัญญากันไม่ว่าจะโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายว่าจะร่วมกันมอบอำนาจอธิปไตยที่ตนมีอยู่ให้กับสังคม¹²⁰

รุสโซได้อธิบายต่อไปว่า สมาชิกในสังคมแต่ละคนล้วนมีส่วนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐหรือที่เรียกว่า อำนาจอธิปไตย (souveraineté) โดยรุสโซได้ยกตัวอย่างว่า ในแต่ละรัฐนั้น อำนาจอธิปไตยจะมีค่าเท่ากับหนึ่งส่วน ดังนั้น ในรัฐที่มีประชาชน 100,000 คน ประชาชนแต่ละคนจะมีส่วนในความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคนละ $1/100,000$ ส่วน และในทำนองเดียวกัน รัฐที่มีประชาชน 1,000,000 คน ความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของประชาชนแต่ละคนจะมีค่าเป็น $1/1,000,000$ ดังนั้น ตามแนวคิดของรุสโซนั้น อำนาจอธิปไตยจึงเป็นของประชาชนในรัฐอย่างสมบูรณ์ เพราะประชาชนแต่ละคนล้วนมีส่วนในความเป็นเจ้าของอำนาจดังกล่าวด้วยกันทั้งสิ้น¹²¹

รุสโซได้เสนอแนวคิดต่อไปอีกว่า สังคมที่รับมอบอำนาจอธิปไตยมาจากมนุษย์ผ่านสัญญาประชาคมนั้น สามารถที่จะมอบอำนาจอธิปไตยให้ผู้ใดใช้อำนาจนี้แทนก็ได้ แต่การใช้อำนาจต้องอยู่ภายใต้ความควบคุมของสมาชิกในสังคม ทฤษฎีนี้ยังได้เน้นย้ำถึงความเสมอภาคของประชาชนในรัฐเนื่องจากไม่มีประชาชนคนใดมีส่วนในความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมากกว่าคนอื่น ๆ ด้วยเหตุดังกล่าว การใช้อำนาจอธิปไตยของผู้ปกครองจึงเป็นการใช้อำนาจแทนประชาชนเพราะผู้ใช้อำนาจก็มีส่วนในการเป็นเจ้าของอำนาจเท่าๆ กับประชาชนคนอื่นๆ เพียงแต่ได้รับความยินยอมพร้อมใจจากประชาชนทั้งหลายให้เข้ามาใช้อำนาจแทนเป็นการชั่วคราว ไม่ใช่ให้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างถาวรเหมือนในกรณีของกษัตริย์ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์¹²²

¹¹⁹โกดิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย, (กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ม.ป.ป.), น. 11.

¹²⁰วิชญ์ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2530), น. 218.

¹²¹โกสินทร์ วงศ์สุวัฒน์, เรื่องของรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง, (กรุงเทพฯ: แพรวพิทยา, 2526), น. 139.

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากคำอธิบายดังกล่าวแล้วพบว่า การมอบอำนาจอธิปไตยไปให้ผู้ปกครองเป็นผู้ใช้แทนตามแนวคิดของรัสเซียจะเกิดขึ้นได้จริงก็ต่อเมื่อประชาชนทุกคนในรัฐต่างพร้อมใจกันมอบอำนาจให้ผู้ปกครอง ซึ่งการแสดงออกถึงการมอบอำนาจที่ได้รับการยอมรับในระบอบประชาธิปไตย คือ การเลือกตั้ง และทั้งนี้ การมอบอำนาจจะมีผลสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อประชาชนในรัฐทุกคนพร้อมใจกันไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยทุกคนที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งนั้นพร้อมใจกันแสดงเจตนาที่จะมอบอำนาจให้กับผู้ปกครองผ่านการเลือกตั้งดังกล่าวในลักษณะที่ไม่มีประชาชนคนใดงดเว้นที่จะไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือออกเสียงเลือกตั้งไปในทางอื่น¹²³ ซึ่งสภาวะเช่นนี้ในทางปฏิบัติแล้วย่อมเป็นเรื่องที่ไม่มีทางเกิดขึ้นได้ เพราะในสังคมของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ซึ่งเป็นสังคมการเมืองที่ประกอบไปด้วยประชาชนที่มีผลประโยชน์แตกต่างกันมาอาศัยอยู่ร่วมกันนั้น ย่อมไม่มีทางที่ความคิดเห็นในทางการเมืองเรื่องใดเรื่องหนึ่งของประชาชนในรัฐทุกคนจะตรงกันได้ นอกจากนี้ การไปเลือกตั้งซึ่งเป็นการแสดงเจตนามอบอำนาจอธิปไตยที่ประชาชนแต่ละคนมีส่วนในความเป็นเจ้าของให้ผู้ปกครองไปใช้แทนต้องถือเป็นสิทธิอย่างหนึ่งของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วย ดังนั้น หากพิจารณาว่าประชาชนในรัฐเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนในรัฐย่อมมีสิทธิตัดสินใจที่จะไม่แสดงเจตนามอบอำนาจอธิปไตยส่วนของตนไปให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดใช้แทนด้วยการไม่ไปเลือกตั้ง ดังนั้น การบังคับให้ประชาชนไปเลือกตั้งจึงมีผลเป็นการไปก้าวล่วงต่อสิทธิในความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของแต่ละบุคคล¹²⁴

คำอธิบายแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของรัสเซียตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น จะมีผลทำให้การมอบอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของประชาชนไปให้ผู้แทนใช้ เป็นการมอบอำนาจในลักษณะที่ผู้แทนต้องตกอยู่ภายใต้อาณัติของประชาชนผู้เลือกตั้ง (mandat impératif)¹²⁵

แม้ว่าทฤษฎีของรัสเซียจะเสนอหลักการว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน แต่ทฤษฎีนี้ก็เปิดทางให้สามารถคิดต่อไปได้ว่า ประชาชนที่มารวมกันเป็นสังคมการเมืองสังคมหนึ่งนั้น หากพิจารณาในฐานะที่รวมกันเป็นหนึ่งเดียวอาจเรียกประชาชนในสังคมการเมืองนั้นว่า “ชาติ (nation)” ได้ และในสัญญาประชาคมที่รัสเซียกล่าวถึงนั้น คำว่า

¹²² เติ้งฮ่าว, น. 140.

¹²³ เติ้งฮ่าว, น. 140.

¹²⁴ เติ้งฮ่าว, น. 140.

“ประชาคม” ซึ่งหมายถึง ประชาชนจำนวนหนึ่งที่มาอยู่รวมกันเป็นสังคมนั้น หากจะพิจารณาประชาชนเหล่านั้นในฐานะที่รวมกันเป็นหนึ่งเดียว มิใช่ในฐานะของปัจเจกบุคคลจำนวนมากที่มีความเป็นอยู่แตกต่างกันหากจากกันแล้ว ก็อาจตีความว่าหมายถึง “ชาติ” ได้อีกเช่นกัน ดังนั้น ในขณะที่ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนเป็นกำลังเป็นที่แพร่หลาย ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติก็เป็นที่ยอมรับแพร่หลายไปพร้อมๆ กัน ¹²⁶

3.1.1.2 คำอธิบายตามแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของซีแยร์ส (Emmanuel-Joseph SIEY 'S)

ซีแยร์ส ซึ่งเป็นนักคิดคนสำคัญของฝ่ายผู้ก่อการปฏิวัติฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 1789¹²⁷ ได้เสนอแนวคิดว่า แม้ประเทศหรือรัฐ (état) จะประกอบด้วยพลเมือง (citoyen) หรือประชาชน แต่แท้จริงแล้วการที่ประชาชนอยู่รวมกันในรัฐทำให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “สภาวะแห่งชาติ” ขึ้น ซึ่งสภาวะแห่งชาติหรือที่เรียกว่า “ชาติ” นั้น แม้ว่าจะเกิดขึ้นจากการมาอยู่รวมกันของประชาชนในรัฐ แต่ก็ยังเป็นสภาวะพิเศษที่มีลักษณะเป็นนามธรรมและมีความเป็นอยู่แตกต่างหากจากประชาชนทุกคนในรัฐที่มารวมกันเป็นชาติ และชาตินั้นเองที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ไม่ใช่ประชาชนในรัฐแต่อย่างใด นอกจากนี้ ชาติยังเป็นสภาวะพิเศษที่มีองค์ประกอบอื่นๆ นอกเหนือจากประชาชนที่มาอยู่รวมกันในรัฐ ณ เวลาปัจจุบันด้วย กล่าวคือ ประชาชนที่จะเกิดขึ้นในรัฐ ณ เวลาใดในอนาคต และประชาชนที่เคยดำรงอยู่ในรัฐในช่วงเวลาที่เป็นอดีตกาล ก็ถือเป็นองค์ประกอบของชาติด้วยเช่นเดียวกัน¹²⁸

การนำเสนอทฤษฎีใหม่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของซีแยร์สโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “ชาติ” แทนที่จะเป็น “ประชาชน” เกิดจากเหตุผลที่ว่า ชาติเป็นสภาพความเป็นจริงที่อยู่เหนือประชาชนซึ่งมีชีวิตรอยู่เพียงแค่นั้นในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้น นอกจากนี้ ชาติยังมีสถานะเป็นนิติบุคคลที่สามารถแสดงเจตนาหรือกระทำนิติกรรมต่างๆ

¹²⁵ โกลดิน พลกุล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 119*, น. 12.

¹²⁶ ฐิติพร ขำน้ำคู้, “หลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนกับระบบพรรคการเมืองไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), น. 18.

¹²⁷ รายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 และบทบาทของซีแยร์สในการปฏิวัติครั้งนี้ ดู เตียง คีร์ซันธ และจาร์ส สุขุมวัฒนะ, *หัวใจปฏิวัติในฝรั่งเศส*, (ม.ป.ท., ม.ป.ป.).

¹²⁸ วิชาญ เครืองาม, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 120*, น. 220.

ได้ด้วยตนเอง¹²⁹ อีกทั้งการแสดงเจตนาและนิติกรรมต่างๆ ที่ชาติได้กระทำยังเป็นสิ่งที่แตกต่างหากจากการกระทำของประชาชนแต่ละคนที่เป็นองค์ประกอบของชาติด้วย

ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเป็นทฤษฎีที่ได้รับการยอมรับจากบรรดาผู้ก่อการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1789 เนื่องจากนักปฏิวัติส่วนใหญ่ซึ่งเป็นชนชั้นกลางที่มั่งคั่งตระหนักว่า หากถือปฏิบัติตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และยินยอมให้ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอย่างเสมอภาคและทั่วถึง โดยให้สิทธิแก่ประชาชนทุกคนในการเลือกผู้แทนเข้ามาทำหน้าที่ในสภาและควบคุมการบริหารประเทศแล้ว บรรดานักปฏิวัติซึ่งมาจากชนชั้นกลางที่มั่งคั่งซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนน้อยในสังคมย่อมมีโอกาสสูงที่จะสูญเสียอำนาจในทางการเมืองที่ตนควบคุมอยู่ เนื่องจากสัดส่วนของจำนวนประชาชนในชนชั้นเดียวกับบรรดานักปฏิวัติเหล่านี้เมื่อเทียบกับประชาชนทั้งประเทศแล้วนับว่ามีน้อยมาก ซึ่งถ้าให้สิทธิเลือกตั้งแก่ประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคกันแล้ว โอกาสที่ตัวแทนจากชนชั้นของบุคคลเหล่านี้จะได้รับเลือกตั้งย่อมมีน้อยมากเช่นเดียวกัน อำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบกฎหมายที่จะใช้เป็นกลไกในการปกครองประเทศจะตกอยู่กับชนชั้นอื่นๆ ที่มีจำนวนสมาชิกในชนชั้นมาก และในท้ายที่สุดจะทำให้บรรดาชนชั้นกลางที่มีฐานะไม่อาจใช้อำนาจทางการเมืองเพื่ออำนวยผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้องได้อย่างเต็มที่ ทำให้การยอมรับว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนกลายเป็นสิ่งไม่พึงปรารถนา¹³⁰

การยอมรับทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติของบรรดานักปฏิวัติฝรั่งเศสปรากฏหลักฐานจากความในข้อ 3 ของ “ปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 (Déclaration des Droits de l’homme et du citoyen du 26 août 1789)” ความว่า “อำนาจอธิปไตยทุกอำนาจเป็นของชาติ องค์กรใดหรือปัจเจกชนใดจะใช้อำนาจซึ่งมิได้มีที่มาโดยชัดแจ้งจากอำนาจอธิปไตยหาได้ไม่” นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับแรกของฝรั่งเศสซึ่งได้ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1791 ก็ได้บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การแบ่งแยก การจำหน่ายจ่ายโอน และการอวัยวะความครอบงำอำนาจอธิปไตยนั้น เป็นสิ่งที่มิอาจทำได้ อำนาจอธิปไตย

¹²⁹ โกลิน ฟลกุล, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 119, น. 12.

¹³⁰ โกลินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 121, น. 140-141.

¹³¹ วิษณุ เครืองาม, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 120, น. 221.

เป็นของชาติ ประชาชนส่วนหนึ่งส่วนใดหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดไม่อาจนำเอาอำนาจอธิปไตยไปใช้เอง ชาติเท่านั้นที่เป็นบ่อเกิดของอำนาจทั้งปวง”¹³¹

ตามทฤษฎีนี้ นั่น เมื่อชาติเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย อำนาจในการเลือกตั้งจึงเป็นสิ่งที่ชาติมอบให้กับประชาชน โดยประชาชนมีสถานะเป็นเพียงองค์กรซึ่งมีหน้าที่เลือกผู้แทนของชาติ และแม้ว่าประชาชนจะเป็นผู้เลือกผู้แทนราษฎร แต่เมื่อเลือกแล้วผู้แทนราษฎรแต่ละคนจะมีสถานะทางกฎหมายเป็นผู้แทนของชาติ ไม่ได้เป็นผู้แทนของประชาชนในเขตเลือกตั้ง และไม่ได้เป็นผู้แทนของประชาชนแต่ละคนหรือแม้กระทั่งประชาชนทุกคนในรัฐแต่อย่างใด ดังนั้น ผู้แทนย่อมไม่อยู่ภายใต้อาณัติของประชาชนทั้งในเขตเลือกตั้งและของประชาชนทุกคนในรัฐ การกระทำที่ผู้แทนได้ทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การออกกฎหมาย ก็ถือว่าเป็นการกระทำแทนชาติ และนอกจากนั้นผู้แทนย่อมไม่อยู่ใต้อาณัติของพรรคการเมืองด้วย¹³²

3.1.2 คำอธิบายสถานะทางกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาที่ปรากฏในระบบกฎหมายไทย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การอธิบายความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แตกต่างกันย่อมนำมาซึ่งคำอธิบายสถานะทางกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาที่แตกต่างกันด้วย ดังนั้น ในหัวข้อนี้ จะได้อธิบายรายละเอียดของทฤษฎีสถานะทางกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาตามที่ปรากฏในระบบกฎหมายไทย ซึ่งจากการศึกษาค้นคว้าพบว่า มีทฤษฎีหลักที่ปรากฏในทางตำราอยู่ 2 ทฤษฎี ได้แก่ ทฤษฎีที่ถือว่าสมาชิกรัฐสภาเป็นตัวแทนของประชาชนตามกฎหมายลักษณะตัวแทนในระบบกฎหมายเอกชน และ ทฤษฎีสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้แทนของชาติ โดยทฤษฎีแรกได้อธิบายสถานะทางกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาบนพื้นฐานของทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ในขณะที่ทฤษฎีที่สองอธิบายสถานะทางกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาจากทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินอกจากนี้ยังพบว่า ในเอกสารวิชาการด้านนิติศาสตร์ในระบบกฎหมายไทยได้มีการกล่าวถึง ทฤษฎีสมาชิกรัฐสภาและประชาชนไม่มีความสัมพันธ์ใดๆ ต่อกัน ด้วยซึ่งแม้ทฤษฎีนี้จะไม่ใช้ทฤษฎีกระแสหลักที่ได้รับการกล่าวถึงอย่างกว้างขวางในทางวิชาการเหมือนสองทฤษฎีแรก แต่ความบกพร่องของคำอธิบายสถานะทางกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาตามทฤษฎีนี้ที่นักนิติศาสตร์ไทยได้นำมาชี้ให้เห็นนั้น นับว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

¹³¹โกดิน พลกุล, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 119, น. 12.

ในการช่วยให้สามารถสำรวจตรวจสอบลักษณะความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างสมาชิกรัฐสภากับประชาชนในมิติที่สองทฤษฎีแรกไม่ได้กล่าวถึงเอาไว้ ซึ่งนับเป็นการขยายพรมแดนความรู้ทางวิชาการให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ดังนั้น จึงได้นำเอาทฤษฎีดังกล่าวมาอธิบายไว้ ณ ที่นี้ด้วย

3.1.2.1 ทฤษฎีที่ถือว่าสมาชิกสภารัฐสภาเป็นตัวแทนของประชาชนตามกฎหมายลักษณะตัวแทนในกฎหมายเอกชน (Théorie du mandat impératif)

ทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีที่อธิบายสถานะทางกฎหมายของสมาชิกรัฐสภากันพื้นฐานของทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนซึ่งเป็นทฤษฎีที่ปรากฏอยู่ในหนังสือสัญญาประชาคมของรุสโซ่ ทฤษฎีนี้ได้อธิบายสถานะทางกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาโดยเริ่มจากการกล่าวถึงทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนว่า ตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนั้น พลเมืองของรัฐแต่ละคนจะมีส่วนในความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคนละส่วนเท่าๆ กัน และแม้ว่าประชาชนในรัฐจะได้มาทำสัญญามอบอำนาจอธิปไตยที่ตนมีอยู่ให้สังคมเป็นผู้ใช้และสังคมมีสิทธิที่จะมอบอำนาจนั้นให้บุคคลคนหนึ่งคนใดไปใช้ต่อก็ตาม แต่การมอบอำนาจให้กับสังคมตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนั้น มีลักษณะเป็นการมอบให้ใช้อำนาจ มิใช่โอนอำนาจในลักษณะเช่นเดียวกับการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินในระบบกฎหมายเอกชน ดังนั้น ประชาชนยังคงมีความเป็นเจ้าของอำนาจนั้นอยู่และการใช้อำนาจของผู้ที่สังคมมอบอำนาจให้ไปใช้ก็จะต้องอยู่ภายใต้ความควบคุมของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจด้วย ด้วยเหตุนี้ สมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งที่ได้รับมอบอำนาจอธิปไตยไปจากสังคมก็ต้องใช้อำนาจดังกล่าวภายใต้การควบคุมของเจ้าของอำนาจ คือ ประชาชนเช่นเดียวกัน ดังนั้น การกิจหรือหน้าที่ที่สมาชิกรัฐสภาที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนต้องปฏิบัติจึงเป็นการกิจหรือหน้าที่ที่อยู่ภายใต้อาณัติ (le mandat impératif) หรือการควบคุมของประชาชนในลักษณะที่ไม่แตกต่างจากหน้าที่ที่ตัวแทนมีต่อการตามสัญญาตัวแทนในกฎหมายเอกชน¹³³

การที่ทฤษฎีนี้ถือว่าสมาชิกรัฐสภามีสถานะทางกฎหมายเป็นตัวแทน และประชาชนมีสถานะทางกฎหมายเป็นตัวแทนการตามสัญญาตัวแทน ส่งผลให้สมาชิกรัฐสภากับประชาชนมีสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาต่อกันในลักษณะดังต่อไปนี้¹³⁴

1. ประชาชนมีสิทธิที่จะออกคำสั่งใดๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติภารกิจในฐานะสมาชิกรัฐสภาและสมาชิกรัฐสภามีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติภารกิจให้เป็นไปตาม

คำสั่งดังกล่าวเสมอ¹³⁵

2. ภารกิจบางเรื่องที่ประชาชนไม่ได้ออกคำสั่งไว้เป็นการเฉพาะว่าจะต้องปฏิบัติภารกิจในเรื่องดังกล่าวอย่างไหนั้น สมาชิกรัฐสภาย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติภารกิจนั้นไปในทางสอดคล้องกับแนวทางที่ตนเองได้เคยปฏิบัติมาตามที่คาดหมายได้ว่าจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนหรือจะเกิดประโยชน์แก่ประชาชน¹³⁶

3. เมื่อสมาชิกรัฐสภาปฏิบัติภารกิจในฐานะสมาชิกรัฐสภาไปในทางที่ขัดกับความประสงค์ของประชาชน เช่น ปฏิบัติภารกิจไปในทางที่ฝ่าฝืนต่อคำสั่งของประชาชน ประชาชนย่อมมีอำนาจถอดถอน (recall) สมาชิกรัฐสภาออกจากตำแหน่งในเวลาใดก็ได้ตามแต่จะเห็นสมควร¹³⁷

4. สมาชิกรัฐสภามีหน้าที่แถลงถึงการปฏิบัติภารกิจในฐานะสมาชิกรัฐสภาทุกเรื่องให้ประชาชนได้ทราบเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจา และในกรณีที่ประชาชนต้องการสอบถามข้อมูลอย่างหนึ่งอย่างใดเกี่ยวกับการปฏิบัติภารกิจดังกล่าว สมาชิกรัฐสภาก็มีหน้าที่ต้องชี้แจงให้ทราบ¹³⁸ เพื่อที่ประชาชนจะได้พิจารณาว่าสมาชิกรัฐสภาปฏิบัติภารกิจถูกต้องตามคำสั่งของตนหรือไม่ หากสมาชิกรัฐสภาได้กระทำการใดๆ ไม่ถูกต้องตามคำสั่งหรือละเลยไม่ทำตามคำสั่งจนเป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความเสียหาย สมาชิกรัฐสภาย่อมต้องรับผิดชอบต่อประชาชนตามสัญญาตัวแทน¹³⁹

ทฤษฎีนี้เคยได้รับการยอมรับในประเทศฝรั่งเศส สมัยก่อนการปฏิวัติใหญ่เมื่อปี ค.ศ.1789 ซึ่งเป็นสมัยที่ประเทศฝรั่งเศสยังคงปกครองโดยกษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในช่วงเวลานั้น เมื่อกษัตริย์ประสบกับอุปสรรคในการปกครอง เช่น

¹³³คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อิศสระ นิติทัณฑ์ประภาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 1/2542 วันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2542 เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิบสองคนอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญคัดค้านวามติของพรรคประชากรไทยที่ลบล้างผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทยมีลักษณะตามมาตรา 47 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 17 ก, 16 มีนาคม 2542, น. 138).

¹³⁴ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 1 ข้อความเบื้องต้น และหลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (ม.ป.ท., มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2493) น. 128.

¹³⁵เพ็งอ้าง และดู หลวงประเจ็ดอักษรลักษณ์, กฎหมายการเลือกตั้ง, (ม.ป.ท.: คำสอนชั้นปริญญาตรีมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, 2477), น. 21.

¹³⁶เพ็งอ้าง.

¹³⁷เพ็งอ้าง.

ขาดแคลนงบประมาณที่จะใช้ในการทำสงคราม กษัตริย์ก็จะประกาศให้พระ ชนชั้นสูง และประชาชนตั้งผู้แทนของตนเข้ามาประชุมเพื่อหารือถึงแนวทางในการแก้ไขอุปสรรค ดังกล่าว โดยในการประชุมนั้น กษัตริย์จะเป็นผู้ตั้งคำถามแล้วให้ผู้แทนของแต่ละชนชั้น ที่เข้าประชุมซึ่ง เรียกรวมนั้นว่า “แลต์เซตาด์เยเนโรซ์ (Les Etats-Généraux)” เป็นผู้ตอบปัญหา สำหรับคำถามที่กษัตริย์ตั้งขึ้นมาถามในที่ประชุมนั้น กษัตริย์ได้ประกาศให้ ประชาชนแต่ละชนชั้นทราบล่วงหน้าตั้งแต่ช่วงเวลาก่อนที่จะมีการเลือกผู้แทนของแต่ละ ชนชั้นแล้ว ดังนั้น ประชาชนทุกชนชั้นจึงเตรียมคำตอบไว้ล่วงหน้าและส่งให้ผู้แทน ของตนตอบคำถามไปตามนั้น ยิ่งไปกว่านั้น ในบางครั้งประชาชนก็ได้เตรียมคำตอบสำหรับ ปัญหาต่างๆ ที่เห็นว่าอาจจะเกิดขึ้นนอกเหนือจากที่กษัตริย์ตั้งไว้ล่วงหน้าและส่งให้ผู้แทน ของตนตอบคำถามไปตามนั้นเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม หากกษัตริย์ตั้งปัญหาอื่น ซึ่งประชาชนผู้เลือกตั้งยังมิได้ให้คำตอบไว้ล่วงหน้าขึ้นถามในที่ประชุม ผู้แทนย่อมไม่มี อำนาจตอบคำถามนั้นด้วยดุลพินิจของตนเองได้ สิ่งที่ผู้แทนจะต้องทำในกรณีนี้ คือ ขอให้ที่ประชุมระงับปัญหานั้นไว้ก่อน จากนั้นผู้แทนต้องกลับไปถามประชาชนผู้เลือกตั้งว่า ตนควรที่จะตอบคำถามนั้นอย่างไร แล้วจึงกลับมาตอบคำถามนั้นในภายหลัง นอกจากนี้ ในการทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชนนั้น ผู้แทนจะได้รับเงินค่าตอบแทนจำนวนหนึ่ง จากท้องถิ่นที่ตนเป็นตัวแทน อย่างไรก็ตาม ถ้าผู้แทนไม่ทำหน้าที่ให้เป็นไปตามที่ได้รับ มอบหมายก็อาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ หรือหากปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นที่พอใจ ของประชาชน ประชาชนอาจพร้อมใจกันไม่จ่ายเงินค่าป่วยการให้กับผู้แทนก็ได้¹⁴⁰

3.1.2.2 ทฤษฎีสมาชิกรัฐสภาไม่มีความสัมพันธ์ใดๆ ในทางกฎหมายกับประชาชน¹⁴¹

ทฤษฎีนี้ถือว่าสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งกับประชาชนไม่มีความสัมพันธ์ใดๆ ในทางกฎหมายต่อกัน โดยอธิบายว่า การเลือกตั้งเป็นวิธีการที่มี วัตถุประสงค์เพียงเพื่อค้นหาว่าบุคคลใดเป็นบุคคลที่มีความสามารถในการควบคุมหรือ

¹³⁸หลวงประเจิดอักษรลักษณ์, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 135, น. 21-22.

¹³⁹ไพโรจน์ ชัยนาม, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 134, น. 129.

¹⁴⁰ไพโรจน์ ชัยนาม, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 134, น. 129-130.

¹⁴¹ศาสตราจารย์ ไพโรจน์ ชัยนาม เรียกทฤษฎีนี้ว่า “ทฤษฎีการเลือกผู้แทนคือการชี้ว่า ผู้ใดมีความสามารถจัดการ ปกครอง” ดู ไพโรจน์ ชัยนาม, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 134, น. 141.

บังคับบัญชากิจการทางการเมือง และให้ประชาชนเลือกบุคคลเช่นนั้นมาเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนตน นอกจากนี้ สาเหตุที่ทำให้สมาชิกรัฐสภาแต่ละคนได้รับเลือกตั้งนั้นเป็นเพราะบุคคลเหล่านี้มีความรู้ความสามารถเป็นพิเศษในทางการเมืองมาตั้งแต่ก่อนที่จะได้รับการเลือกตั้ง ดังนั้น ระบบกฎหมายจึงสมควรที่จะเปิดโอกาสให้บุคคลดังกล่าวสามารถทำหน้าที่ได้อย่างอิสระโดยไม่ต้องกำหนดหน้าที่ใดๆ ให้ปฏิบัติทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้สมาชิกรัฐสภากับประชาชนทั้งประเทศจึงไม่ต้องมีความผูกพันใดๆ ในทางกฎหมายต่อกัน เพราะสมาชิกรัฐสภาย่อมสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอาศัยเพียงแค่ความรู้ความสามารถของตนเท่านั้น และประชาชนก็สามารถที่จะกระทำการใดๆ อันมีลักษณะเป็นการบังคับหรือจำกัดอิสระในการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาได้ สมาชิกรัฐสภาย่อมมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ต้องรับฟังความคิดเห็นหรือข้อเรียกร้องของบุคคลใดๆ ทั้งสิ้น เพราะความรู้ความสามารถของสมาชิกรัฐสภาย่อมมีเหนือกว่าประชาชนคนอื่นๆ อยู่แล้ว นอกจากนี้ สมาชิกรัฐสภาก็ไม่จำเป็นต้องแสดงเหตุผลในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ ให้ผู้ใดทราบ รวมทั้งไม่มีความรับผิดชอบใดๆ ต่อประชาชน และในทางกลับกัน ประชาชนย่อมไม่มีอำนาจที่จะถอดถอนสมาชิกรัฐสภาออกจากตำแหน่งได้เหมือนเช่นทฤษฎีแรก¹⁴²

แนวคิดของทฤษฎีนี้ถูกโต้แย้งว่า เป็นแนวคิดที่คลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบผู้แทนเป็นอย่างมาก เนื่องจากเมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในการปกครองรูปแบบดังกล่าวแล้วพบว่า สมาชิกรัฐสภายังคงมีความสัมพันธ์ในทางกฎหมายกับประชาชนอยู่ แม้ว่าจะไม่ถึงขนาดเป็นความสัมพันธ์ที่อยู่บนพื้นฐานของสัญญาตัวแทนตามทฤษฎีแรกก็ตาม ซึ่งเห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การอภิปรายแสดงความคิดเห็นและการลงมติในรัฐสภาส่วนใหญ่จะต้องดำเนินการโดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนในเขตเลือกตั้งได้ทราบว่าสมาชิกรัฐสภาทำหน้าที่ในแต่ละเรื่องอย่างไรบ้างและสอดคล้องกับความประสงค์ของประชาชนหรือไม่ นอกจากนี้ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการปิดสมัยประชุมรัฐสภาก็มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาได้ใช้เวลาในช่วงดังกล่าวไปรับฟังปัญหาหรือความคิดเห็นของประชาชนเพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการปฏิบัติหน้าที่ ยิ่งไปกว่านั้น การกำหนดวาระการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาหรือแม้กระทั่งการให้อำนาจฝ่ายบริหารในการยุบสภา

¹⁴²ไพโรจน์ ชัยนาม, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 134, น. 141.

ล้วนเป็นสิ่งยืนยันให้เห็นว่าสมาชิกรัฐสภายังจะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนอยู่บ้าง แม้จะไม่ถึงขนาดถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามความคิดเห็นเหล่านั้นเสียทีเดียวก็ตาม นอกจากนั้น การที่ระบบกฎหมายกำหนดให้การทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในกรณีปรกติจะต้องดำเนินการโดยเปิดเผยและกำหนดให้ความคิดเห็นหรือมติต่างๆ ที่สมาชิกรัฐสภาได้แสดงออกจะต้องถูกโฆษณาหรือประกาศโดยวิธีใดวิธีหนึ่งให้ประชาชนทั่วไปได้ทราบก็เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสติดตามและประเมินการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาอย่างใกล้ชิดที่สุด เพื่อที่จะได้นำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ประกอบการตัดสินใจในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งครั้งต่อไปว่าสมควรที่จะลงคะแนนเลือกบุคคลเหล่านั้นให้เป็นสมาชิกรัฐสภาอีกครั้งหรือไม่ ยิ่งไปกว่านั้น หากระบบกฎหมายยึดถือตามทฤษฎีนี้ อาจเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาปฏิบัติหน้าที่ได้ตามอำเภอใจจนเป็นภัยแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ กล่าวคือ สมาชิกรัฐสภาสามารถออกกฎหมายมาลิดรอนหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินกว่าขอบเขตที่รัฐธรรมนูญอนุญาตไว้ได้ โดยไม่ต้องมีความรับผิดชอบใดๆ ต่อประชาชน ซึ่งเท่ากับเป็นการให้อำนาจในลักษณะเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแก่สมาชิกรัฐสภาในการปกครองบ้านเมือง และอาจส่งผลให้การปกครองในระบบผู้แทนกลายสภาพเป็นการปกครองแบบอภิชนาธิปไตยไปในที่สุด¹⁴³

3.1.2.3 ทฤษฎีที่ถือว่าสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้แทนของชาติ (la nation toute entière)

ทฤษฎีสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้แทนของชาติเป็นทฤษฎีที่อธิบายสถานะทางกฎหมายของสมาชิกรัฐสภายบนพื้นฐานของทฤษฎีความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติดังที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยทฤษฎีนี้ได้อธิบายว่า เมื่อชาติซึ่งเป็นสภาวะนามธรรม (abstraite) ที่มีความเป็นอยู่แยกต่างหากจากประชาชนในรัฐคือ ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และการเลือกตั้งก็เป็นอำนาจที่ชาติมอบให้แก่ประชาชนในรัฐซึ่งมีสถานะเป็นเพียงองค์กรที่มีหน้าที่เลือกผู้แทนของชาติ¹⁴⁴ ดังนั้น แม้ประชาชนจะเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา แต่เมื่อสมาชิกรัฐสภาได้รับเลือกตั้งแล้วย่อมถือว่าสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้แทนของชาติและไม่อยู่ภายใต้อาณัติรวมถึงความควบคุมใดๆ ของประชาชนผู้เลือกตั้งทั้งสิ้น

การที่ทฤษฎีสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้แทนของชาติกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาไม่ต้องอยู่ภายใต้ความควบคุมของประชาชนตลอดช่วงเวลาที่ได้รับมอบอำนาจอธิปไตยไป

ปฏิบัติการในทางนิติบัญญัติหรือตลอดเวลาที่อยู่ในตำแหน่งนั้น เป็นผลมาจากการที่ทฤษฎีนี้ ถือว่าการกระทำของผู้แทน คือ การแสดงออกของชาติ มิใช่การทำหน้าที่ในฐานะ ตัวแทนของประชาชนในรัฐ ในประเทศฝรั่งเศสได้นำแนวคิดตามทฤษฎีนี้มาอธิบายการกระทำ ในทางนิติบัญญัติของรัฐบาลฝรั่งเศสว่า “กฎหมายที่ตราโดยรัฐบาล คือ การแสดงออก ของเจตจำนงทั่วไป” มิได้เป็นเพียงเจตจำนงของสมาชิกรัฐสภาเพียงข้างมากเท่านั้น ซึ่งเจตจำนงทั่วไปในกรณีนี้ หมายถึง เจตจำนงของชาตินั่นเอง นอกจากนั้น การกำหนด ให้สมาชิกรัฐสภาไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนตามทฤษฎีนี้ยังส่งผลให้กลไก ทางกฎหมายที่ใช้ควบคุมตรวจสอบการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาโดยประชาชน เช่น การถอดถอน (recall) ออกจากตำแหน่ง เป็นสิ่งที่ไม่ได้รับการยอมรับตามทฤษฎีนี้ด้วย¹⁴⁵

ในประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศฝรั่งเศส ได้ปรากฏเหตุการณ์ สำคัญเหตุการณ์หนึ่งซึ่งเป็นตัวอย่งที่แสดงให้เห็นถึงการยอมรับในทฤษฎีนี้ กล่าวคือ ในปี ค.ศ. 1871 ฝรั่งเศสกับเยอรมนีได้ทำสนธิสัญญาสันติภาพระหว่างกันภายหลัง จากที่ฝรั่งเศสพ่ายแพ้สงครามแก่เยอรมนีแล้ว ในสัญญาดังกล่าวมีข้อตกลงว่า ฝรั่งเศส ยินยอมยกดินแดนบางส่วน คือ อลซาส-ลอร์เรน ให้กับเยอรมนี หลังจากที่สภาแห่งชาติ ได้ลงมติแล้ว สมาชิกสภาหลายคนได้รับเลือกตั้งมาจากดินแดนส่วนดังกล่าวได้ยื่นใบลาออก จากตำแหน่งทันที อย่างไรก็ตาม ประธานสภาแห่งชาติได้สั่งไม่รับใบลาออกของสมาชิก สภาเหล่านี้ด้วยเหตุผลที่ว่า สมาชิกสภาเหล่านี้เป็นผู้แทนของชาติ มิได้มีสถานะเป็น ผู้แทนของประชาชนที่อาศัยอยู่ในดินแดนซึ่งจะต้องถูกโอนให้กับเยอรมนีแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ในที่สุดผู้แทนเหล่านี้ก็ได้ลาออกจากตำแหน่งเนื่องจากไม่ต้องการที่จะให้ ความเห็นชอบสนธิสัญญาดังกล่าว¹⁴⁶

ในกรณีของประเทศไทยนั้น เคยมีตัวอย่างในทำนองเดียวกันที่แสดงให้เห็น ถึงความยอมรับนับถือในทฤษฎีสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้แทนของชาติ กล่าวคือ ในคราวที่ ประเทศไทยจะต้องโอนดินแดนจังหวัดพระตะบอง จังหวัดเสียมราฐ จังหวัดศรีโสภณ และจังหวัดพิบูลสงครามกลับคืนให้ฝรั่งเศสนั้น สมาชิกัฐสภาที่ได้รับเลือกตั้งมาจากจังหวัดเหล่านี้

¹⁴³ไพโรจน์ ชัยนาม, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 134, น. 141.

¹⁴⁴โกดิน พลกุล, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 119, น. 12.

¹⁴⁵รุติพร ชำนาญ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 126, น.20.

ก็ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไป โดยถือว่าสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้แทนของประชาชนชาวไทยทั้งประเทศโดยส่วนรวม ซึ่งหมายถึงเป็นผู้แทนของชาตินั่นเอง โดยเฉพาะสมาชิกรัฐสภาจากจังหวัดพระตะบองและพิบูลสงครามได้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาไปจนถึงวันที่รัฐสภาได้สิ้นสุดลงโดยการรัฐประหารของจอมพลผิน ชุณหะวัณ เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ.2490 ซึ่งจากตัวอย่างดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ระบบกฎหมายไทยในช่วงเวลานั้นได้ให้การยอมรับนับถือในทฤษฎีนี้แล้ว¹⁴⁷

3.1.3 สถานะทางกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทย

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 3 วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นบัญญัติที่ประกาศหลักการว่าด้วยความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” แล้ว สามารถวิเคราะห์ได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ ไม่ได้ประกาศไว้ชัดว่าระบบกฎหมายไทยถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติหรือของประชาชน เนื่องจากคำว่า “ปวงชนชาวไทย” ตามบทบัญญัติดังกล่าว เป็นถ้อยคำที่อาจตีความหมายว่า หมายถึง ประชาชนทุกคนที่เป็นพลเมือง (citizens) ของรัฐไทย ซึ่งเป็นการตีความที่ทำให้ความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเข้าเงื่อนไขตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนตามแนวคิดของรูสโซ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาคำว่า “ปวงชนชาวไทย” ในฐานะที่เป็นส่วนรวม ซึ่งหมายถึง สภาวะพิเศษที่เป็นนามธรรม ซึ่งเกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของประชาชนชาวไทยแต่มีความเป็นอยู่ที่แตกต่างหากจากประชาชนไทยทุกคนที่มารวมตัวกันแล้ว การตีความในลักษณะเช่นนี้จะเข้าเงื่อนไขตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติตามแนวคิดของซิแยร์ส ทั้งนี้ การตีความความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แตกต่างกันย่อมส่งผลให้การตีความสถานะทางกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งมีลักษณะที่แตกต่างกันด้วย

¹⁴⁶ไพโรจน์ ชัยนาม, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 134, น. 144-145.

¹⁴⁷ไพโรจน์ ชัยนาม, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 134, น. 145.

นอกจากมาตรา 3 วรรคหนึ่ง แล้ว เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ ในส่วนอื่นๆ เพื่อที่จะหยั่งทราบแนวคิดเรื่องสถานะทางกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทยพบว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 122 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภานั้น ได้บัญญัติว่า “สมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือความครอบงำใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์” ซึ่งความในตอนต้นของมาตรานี้ ในส่วนที่กำหนดให้สมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยนั้น เป็นการใช้ถ้อยคำในลักษณะที่สอดคล้องกับมาตรา 3 วรรคหนึ่ง กล่าวคือ บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เป็นผู้แทนของ “ปวงชนชาวไทย” ซึ่งปวงชนชาวไทยก็คือ ผู้ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ มาตรา 3 วรรคหนึ่งถือว่าเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย สำหรับข้อความในส่วนต่อมาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ มาตรา 122 ที่กำหนดให้สมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาไม่ตกอยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายหรือความครอบงำใดๆ นั้น เป็นหลักการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาตามทฤษฎีสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้แทนของชาติซึ่งกำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อาณัติมอบหมายหรือความครอบงำใดๆ ของประชาชนในรัฐเนื่องจากสมาชิกรัฐสภามีสถานะเป็นผู้แทนของชาติ โดยประชาชนในรัฐมีสถานะเป็นเพียงองค์กรที่ทำหน้าที่ในการเลือกตั้งผู้แทนให้กับชาติเท่านั้นดังที่ได้กล่าวมาแล้ว¹⁴⁸ ดังนั้น ประชาชนจึงไม่อาจกำหนดอาณัติ มอบหมาย หรือความผูกพันใดๆ ให้ผู้แทนหรือสมาชิกรัฐสภาปฏิบัติตามได้ ทั้งนี้ หลักการดังกล่าวยังได้ให้คำอธิบายไว้ด้วยว่า การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาเป็นการแสดงออกของชาติ หรือเป็นการกระทำการแทนชาติ มิใช่แทนประชาชนในรัฐ ส่งผลให้ประชาชนในรัฐไม่อาจควบคุมการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาไม่ว่าโดยวิธีการต่างๆ อาทิเช่น การถอดถอน (recall) หรือการลงประชามติ (referendum) ได้¹⁴⁹

¹⁴⁸โกดิน พลกุล, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 119, น. 12.

¹⁴⁹โกดิน พลกุล, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 119, น. 14.

ในทัศนะของผู้เขียนนั้น การอธิบายเกี่ยวกับความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในระบบกฎหมายไทยด้วยทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ โดยการตีความคำว่า “ปวงชนชาวไทย” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ให้หมายถึง สภาวะที่เป็นส่วนรวมซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรมที่เกิดจากการรวมกันของประชาชนชาวไทยทั่วประเทศ แต่มีความเป็นอยู่แตกต่างหากจากประชาชนชาวไทยทั่วประเทศ หรือหมายถึง สิ่งที่เราเรียกว่า “ชาติ” ตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติตามแนวคิดของซีแยร์ส นั้น เป็นสิ่งที่สามารถทำได้ภายใต้กรอบความหมายของคำว่า “ปวงชนชาวไทย” ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ ได้บัญญัติไว้ และการอธิบายในลักษณะเช่นนี้จะทำให้สามารถอธิบายสถานะทางกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งได้ว่า สมาชิกรัฐสภา มีสถานะเป็นผู้แทนของชาติ ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ มาตรา 122 ในส่วนที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยแล้ว ย่อมตีความบทบัญญัติในส่วนนี้ได้ว่าสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทยมีสถานะในทางกฎหมายเป็นผู้แทนของชาตินั่นเอง ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อพิจารณาประกอบกับการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ มาตรา 122 นำหลักการตามทฤษฎีสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้แทนของชาติที่กำหนดให้สมาชิกรัฐสภาปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ตกอยู่ภายใต้ความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือความครอบงำใดๆ มาบัญญัติรับรองไว้ด้วยแล้ว จะเห็นได้ว่าการอธิบายความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในระบบกฎหมายไทยตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ และการกำหนดสถานะทางกฎหมายให้สมาชิกรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งในระบบกฎหมายไทยมีสถานะเป็นผู้แทนของชาติจะทำให้เกิดการอธิบายที่เป็นระบบและสมเหตุสมผลมากกว่าการอธิบายความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนตามแนวคิดของรูสโซและอธิบายสถานะทางกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาตามทฤษฎีสมาชิกรัฐสภาเป็นตัวแทนของประชาชนตามกฎหมายลักษณะตัวแทนในระบบกฎหมายเอกชน เนื่องจากการมอบอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของประชาชนให้กับผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกรัฐสภาตามทฤษฎีสองประการหลังนี้เป็นการมอบอำนาจในลักษณะที่ผู้แทนหรือสมาชิกรัฐสภาต้องอยู่ภายใต้อาณัติของประชาชนผู้เลือกตั้ง ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งมีลักษณะขัดแย้งกับหลักการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ กำหนดให้ปฏิบัติหน้าที่

โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้ความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมายหรือความครอบงำใดๆ ทั้งสิ้น ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ในระบบกฎหมายไทยนั้น อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจที่เป็นของชาติ และสมาชิกรัฐสภาก็มีสถานะในทางกฎหมายเป็นผู้แทนของชาติด้วย

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ ได้นำเอาหลักการบางอย่างซึ่งเป็นหลักการตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและทฤษฎีสมาชิกรัฐสภาเป็นตัวแทนของประชาชนตามกฎหมายลักษณะตัวแทนในระบบกฎหมายเอกชนมาบัญญัติไว้ เช่น หลักการให้อำนาจแก่ประชาชนในการเข้าชื่อถอดถอน (recall) สมาชิกรัฐสภาออกจากตำแหน่ง¹⁵⁰ เป็นต้น ย่อมเป็นเพียงการนำเอาหลักการย่อยของทฤษฎีทั้งสองมาปรับใช้ในระบบกฎหมายในฐานะหลักการเสริมเพื่ออุดช่องว่างในบางเรื่อง ซึ่งตามตัวอย่างได้แก่ ประเด็นเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้แทนที่ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติและทฤษฎีสมาชิกรัฐสภาเป็นตัวแทนของชาติไม่เปิดช่องให้กำหนดคกกลไกเหล่านี้ไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการใช้อำนาจอธิปไตยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งหมายถึงชาติหรือปวงชนชาวไทยนั่นเอง นอกจากนี้ การนำหลักการดังกล่าวมาปรับใช้ก็เป็น การปรับใช้ในลักษณะที่ไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของทฤษฎีสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้แทนของชาติอีกด้วย กล่าวคือ สมาชิกรัฐสภาในฐานะที่เป็นผู้แทนของชาติยังคงปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อาณัติ มอบหมายหรือความผูกพันใดๆ อยู่เช่นเดิม

สำหรับสมาชิกรัฐสภาที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งในระบบกฎหมายไทย กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภาส่วนที่มาจากการสรรหานั้น การที่สมาชิกวุฒิสภาในส่วนนี้ไม่ได้มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ทำให้ไม่สามารถนำหลักการใดๆ ในทางกฎหมายมาขนานมาอธิบายให้เห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหามีสถานะเป็นผู้แทนของประชาชนได้ เนื่องจากความเป็นผู้แทนของประชาชนเป็นหลักการที่กำหนดไว้สำหรับผู้แทนที่ได้มาโดยการเลือกตั้งของประชาชนเท่านั้น การที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 122 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสถานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยโดยไม่แบ่งแยกกว่าเป็นสมาชิกวุฒิสภาส่วนที่มาจากการสรรหาหรือมาจากการเลือกตั้งนั้น ย่อมพิเคราะห์ได้ว่า การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา

¹⁵⁰ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 271 วรรคท้าย.

มีสถานะในทางกฎหมายเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยเช่นเดียวกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งย่อมเป็นเพียงการสมมติของรัฐธรรมนูญหรือระบบกฎหมายโดยปราศจาก ฐานความชอบธรรมทั้งในทางทฤษฎีและในทางข้อเท็จจริงมารองรับให้สิ่งที่รัฐธรรมนูญ กำหนดมีความสมเหตุสมผล ดังนั้น สามารถสรุปได้ว่า เมื่อพิจารณาในทางทฤษฎีแล้ว สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาย่อมไม่อาจมีสถานะทางกฎหมายเป็นผู้แทนปวงชน ชาวไทยได้ ความเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา เกิดจากการสมมติของรัฐธรรมนูญเท่านั้น

3.2 สิทธิและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

สมาชิกรัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์ประกอบ (composition) ของรัฐสภา (House of Parliament) ซึ่งเป็นองค์การที่ใช้อำนาจอธิปไตยในทางนิติบัญญัติย่อมมีพันธกิจในทาง รัฐธรรมนูญที่ต้องรับเอาภารกิจในทางนิติบัญญัติและการควบคุมการบริหารราชการ แผ่นดินของรัฐสภามาปฏิบัติ นอกจากนี้ การที่ระบบรัฐสภาของประเทศไทยเป็นระบบ สองสภา (Bicameral System) รัฐธรรมนูญจึงจำเป็นต้องจัดสรรภารกิจของทั้ง สภาที่หนึ่งและสภาที่สองให้มีลักษณะแตกต่างกันในสาระสำคัญ โดยจัดให้สภาที่หนึ่งหรือ สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์การหลักที่มีอำนาจทั่วไปในทางนิติบัญญัติและในการควบคุม การบริหารราชการแผ่นดิน และจัดสรรภารกิจให้สภาที่สองมีหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุน ภารกิจในทางนิติบัญญัติของสภาที่หนึ่ง ทั้งนี้เป็นไปตามแนวคิดในการมีสภาที่สองซึ่ง แต่ละรัฐมีอยู่แตกต่างกันไป เพื่อไม่ให้ทั้งสองสภามีความซ้ำซ้อนกันในเชิงภารกิจซึ่งจะ เป็นการสร้างภาระในทางงบประมาณให้แก่รัฐและทำให้สภาที่สองที่จัดตั้งขึ้นมีสภาพเป็น องค์กรส่วนเกินในทางรัฐธรรมนูญไปโดยปริยาย

เมื่อพิจารณาจากลักษณะการจัดสรรภารกิจในทางนิติบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว พบว่า ในระบบกฎหมายไทย สภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) มีสถานะ เป็นสภาหลักที่มีอำนาจทั่วไปในทางนิติบัญญัติ กล่าวคือ เป็นสภาที่มีอำนาจริเริ่มใน กระบวนการนิติบัญญัติ¹⁵¹ และมีอำนาจยืนยันชี้ขาดในกรณีที่เกิดความไม่ลงรอยใน ประเด็นทางนิติบัญญัติระหว่างสองสภาขึ้น โดยวุฒิสภา (Senate) ซึ่งมีสถานะเป็น สภาที่สองจะมีหน้าที่หลักในการกลั่นกรองตรวจสอบความคิดเห็นทางนิติบัญญัติ

ที่มีต่อร่างกฎหมายฉบับต่างๆ ของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งถูกเสนอเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาเท่านั้น และในกรณีที่ทั้งสองสภามีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยไม่สามารถประนีประนอมทางความคิดโดยอาศัยกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ อำนาจชี้ขาดสุดท้ายในปัญหาดังกล่าวจะตกอยู่กับสภาผู้แทนราษฎร

3.2.1 หน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

ในการปฏิบัติภารกิจของรัฐสภานั้น ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่ต้องเข้าร่วมประชุมสภาที่ตนเป็นสมาชิกตามวันและเวลาที่เลขาธิการของแต่ละสภาจะนัดหมาย ทั้งนี้ เพื่อร่วมพิจารณาหรือลงมติในเรื่องต่างๆ ที่ถูกบรรจุเข้าสู่วาระการประชุมของสภา โดยทั่วไปแล้ว การประชุมของแต่ละสภาจะจัดขึ้นแยกต่างหากจากกัน อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีการประชุมรัฐสภา ซึ่งสมาชิกของทั้งสองสภาจะมาประชุมร่วมกันเมื่อมีกิจการสำคัญๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องได้รับการรับทราบหรือพิจารณาโดยที่ประชุมรัฐสภาเกิดขึ้น เช่น การแถลงนโยบายของรัฐบาล การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม เป็นต้น ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนหรือสมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถมาประชุมในครั้งใดได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจะต้องขออนุญาตลาการประชุมต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาขาดประชุมเกินหนึ่งในสี่ของจำนวนวันประชุมที่อยู่ในสมัยประชุมซึ่งมีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกแล้ว ย่อมถือว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาฝ่าฝืนหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดสภาพบังคับในทางกฎหมายตามมา กล่าวคือ ความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาของสมาชิกผู้นั้นย่อมสิ้นสุดลง อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่สมาชิกได้รับอนุญาตจากประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกให้ลาการประชุมได้นั้น จะส่งผลให้วันที่สมาชิกได้ขาดประชุมโดยได้รับอนุญาตไม่ถูกนำมาคำนวณเป็นวันขาดประชุมที่จะมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาต้องสิ้นสุดลง¹⁵²

¹⁵¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 142 วรรคสี่ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน.”

¹⁵²รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 106 (10) และมาตรา 119 (7).

นอกจากหน้าที่ในการเข้าร่วมประชุมแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมถูกคาดหวังจากรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้มีส่วนร่วมในงานของสภาที่ตนเป็นสมาชิก โดยในการประชุมสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือการประชุมรัฐสภานั้น รัฐธรรมนูญย่อมคาดหวังให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้มีส่วนร่วมในการประชุมแต่ละวาระและแต่ละช่วงเวลาอย่างเต็มที่ด้วยการครุ่นคิดพิจารณาในประเด็นที่ที่ประชุมกำลังพิจารณาเพื่อให้ได้มาซึ่งความเห็นของตนในเรื่องนั้น โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาอาจปรึกษาหารือกับสมาชิกคนอื่นๆ เพื่อสอบถามข้อมูลหรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในเรื่องเหล่านั้น รวมทั้งใช้สิทธิในการอภิปรายเพื่อแสดงความคิดเห็นของตนให้สมาชิกคนอื่นๆ ในที่ประชุมได้ทราบอย่างทั่วถึงและชักจูงให้สมาชิกคนอื่นๆ เชื่อหรือคล้อยตามความคิดเห็นของตนได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ภารกิจของสภาในแต่ละเรื่องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบและนำมาสู่ผลสรุปที่ตอบสนองต่อผลประโยชน์ของประชาชนทุกกลุ่มที่มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นๆ อย่างเป็นธรรมมากที่สุด ซึ่งหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญคาดหวังให้สมาชิกสภาผู้แทนหรือสมาชิกวุฒิสภาปฏิบัติตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น แม้จะไม่ใชหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยชัดแจ้งและกำหนดสภาพบังคับในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหน้าที่เอาไว้เหมือนในกรณีการเข้าร่วมประชุมสภาก็ตาม แต่ความคาดหวังของรัฐธรรมนูญดังที่กล่าวมานั้น พิจารณาได้จากกระบวนการขั้นตอนในการประชุมสภา และการปฏิบัติภารกิจกรณีอื่นๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เช่น ในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการลงมติในเรื่องใด รัฐธรรมนูญย่อมคาดหวังว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจะได้เอาใจใส่ในการร่วมพิจารณาเรื่องดังกล่าวโดยรับฟังและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับสมาชิกคนอื่นๆ ในที่ประชุม ตลอดจนได้ไตร่ตรองอย่างรอบคอบแล้วก่อนที่จะลงมติดังใดอย่างหนึ่ง เนื่องจากเรื่องต่างๆ ที่เข้ามาสู่การพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาล้วนแต่เป็นเรื่องสำคัญที่กระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประชาชนในประเทศแทบทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่าฝืนหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายคาดหวังให้ปฏิบัติตัวอย่างเช่น มาประชุมสภาแต่ไม่เข้าร่วมลงมติในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือมาประชุมโดยไม่เอาใจใส่ที่จะร่วมรับฟังการอภิปรายแสดงความคิดเห็นของสมาชิกคนอื่นๆ ในเรื่องที่กำลังพิจารณา การฝ่าฝืนย่อมไม่ก่อให้เกิดสภาพบังคับทางกฎหมายแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาแต่อย่างใด

ในการเข้าร่วมประชุมสภาที่ตนเป็นสมาชิกและการประชุมรัฐสภานั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมซึ่งเป็นข้อปฏิบัติในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประชุมสภา เช่น แนวปฏิบัติในการอภิปรายในที่ประชุม การลงมติ การชี้แจงข้อเท็จจริงตลอดจนการประท้วง ในกรณี que เห็นว่ามีการทำผิดข้อบังคับการประชุมเกิดขึ้น เป็นต้น ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาปฏิบัติฝ่าฝืนข้อบังคับการประชุมในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ผู้ทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม ณ เวลานั้น ย่อมมีดุลพินิจที่จะบังคับใช้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ข้อบังคับการประชุมกำหนดไว้เพื่อลงโทษสมาชิกหรือสั่งให้สมาชิกกระทำการใดๆ เพื่อแก้ไขการกระทำที่ผิดพลานั้นได้ เช่น การลงโทษโดยสั่งให้สมาชิกออกนอกห้องประชุมสภา หรือสั่งให้แก้ไขการกระทำด้วยการถอนคำพูด เป็นต้น

3.2.2 สิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

ในการปฏิบัติภารกิจของสภาซึ่งตนเป็นสมาชิกหรือรัฐสภาแล้วแต่กรณี รัฐธรรมนูญได้กำหนดสิทธิต่างๆ ให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเพื่อใช้เป็นกลไกหรือเครื่องมือสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจดังกล่าว ซึ่งสิทธิที่จะกล่าวถึงนี้มีลักษณะเป็นประโยชน์ที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดหรือรับรองให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาสามารถใช้ดุลพินิจในการเลือกที่จะนำมาใช้ในโอกาสต่างๆ ตามที่ตนเห็นสมควรเพื่อให้เกิดประโยชน์กับการปฏิบัติภารกิจของรัฐสภาที่ตนดำเนินการ สิทธิเหล่านี้จึงเป็นสิ่งที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาสามารถเลือกที่จะใช้หรือไม่ก็ได้ อย่างไรก็ตาม การใช้หรืออุปโลกสิทธิต่างๆ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภานั้น ย่อมต้องใช้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายรวมถึงข้อบังคับการประชุมสภาด้วย

ในประการแรกนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมมีสิทธิในการอภิปรายทั้งในที่ประชุมของสภาที่ตนเป็นสมาชิกและในที่ประชุมรัฐสภาแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามาถึงขนาดที่ให้มีสิทธิโดยเด็ดขาดที่จะกล่าวถ้อยคำใดในทางแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นอย่างใดก็ได้โดยไม่ต้องถูกฟ้องร้องดำเนินคดีจากการอภิปรายหรือแสดงความคิดเห็นของตน อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่การประชุมสภาที่บุคคลนั้นเป็นสมาชิกหรือการประชุมรัฐสภาแล้วแต่กรณี มีการถ่ายทอดการประชุมทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์

อันเป็นเหตุให้ถ้อยคำอภิปรายในที่ประชุมสภาดังกล่าวของสมาชิกผู้นั้นไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภาแล้ว หากการกล่าวถ้อยคำที่ปรากฏออกไปภายนอกรัฐสภานั้นโดยสภาพแล้วมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือทางแพ่งต่อผู้ที่มีใช้รัฐมนตรีหรือสมาชิกของสภาแห่งนั้น สมาชิกที่กล่าวถ้อยคำเช่นนั้นอาจถูกผู้เสียหายนำถ้อยคำดังกล่าวมาฟ้องเป็นคดีอาญาหรือคดีแพ่งต่อศาลได้¹⁵³ นอกจากนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่ใช้สิทธิอภิปรายจะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือของรัฐสภาแล้วแต่กรณีด้วย ตัวอย่างเช่น สมาชิกจะต้องกล่าวถ้อยคำในการอภิปรายต่อประธานสภาแต่เพียงผู้เดียว และต้องควบคุมการอภิปรายของตนให้อยู่ภายในเวลาที่ได้รับการจัดสรร การอภิปรายของสมาชิกจะต้องเป็นการอภิปรายตามความคิดเห็นที่สมาชิกมีอยู่ในขณะที่กำลังอภิปรายโดยไม่อาจนำเอกสารใดๆ มาอ่านในการอภิปรายได้ และต้องงดเว้นการอภิปรายในลักษณะเสียดสีหรือกล่าวหาสมาชิกคนอื่นๆ ในที่ประชุมนั้นให้ได้รับความเสียหายโดยประธานหรือรองประธานของสภาที่สมาชิกเข้าร่วมประชุมจะเป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุมการอภิปรายของสมาชิกและสมาชิกต้องปฏิบัติตามคำสั่งหรือคำวินิจฉัยในเรื่องต่างๆ ของประธานในที่ประชุมด้วย

นอกจากการอภิปรายแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภายังมีสิทธิในการตั้งกระทู้ถามด้วย¹⁵⁴ การตั้งกระทู้ถามเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญมอบให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาสามารถใช้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีรวมทั้งนายกรัฐมนตรีด้วย โดยรัฐมนตรีที่บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องที่ถูกถามมีหน้าที่ที่จะต้องตอบหรือชี้แจงข้อเท็จจริงตามกระทู้ถาม ซึ่งกระทู้ถามจะมีอยู่สองประเภท ประเภทแรกได้แก่ การสอบถามข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่รับผิดชอบของรัฐมนตรีซึ่งมุ่งหมายให้รัฐมนตรีได้แถลงหรือชี้แจงข้อเท็จจริงและการสอบถามปัญหาในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานของรัฐมนตรีแต่ละคน ซึ่งเป็นกระทู้ถามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ตั้งกระทู้จะตั้งขึ้น

¹⁵³รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 130.

¹⁵⁴รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 156.

เมื่อเห็นว่ารัฐมนตรีบริหารงานผิดพลาดไม่ตรงกับนโยบายที่เคยแถลงไว้ หรือนโยบายที่เคยแถลงและได้ปฏิบัติอยู่นั้นเป็นนโยบายที่ผิดพลาด¹⁵⁶ โดยหลักแล้วรัฐมนตรีมีหน้าที่ที่จะต้องตอบกระทู้ถามเสมอ การใช้สิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ของรัฐมนตรีต้องถือเป็นกรณียกเว้นที่รัฐมนตรีจะทำได้ก็แต่เฉพาะในกรณีเห็นว่าเรื่องที่ถูกลถามนั้นยังไม่สมควรเปิดเผยภายใต้เหตุผลสองประการ กล่าวคือ เรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับความปลอดภัยของแผ่นดินหรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดินเท่านั้น¹⁵⁷

นอกจากการตั้งกระทู้ถามในประเภทแรกซึ่งเป็นสิทธิที่ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาสมาชิกสามารถใช้ได้แล้ว รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดสิทธิในการตั้งกระทู้ถามอีกประเภทหนึ่งให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเฉพาะในการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน เรื่องที่กระทบถึงผลประโยชน์ของประชาชนหรือประเทศชาติหรือเรื่องที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าเป็นเรื่องเร่งด่วนในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล สำหรับวิธีการใช้สิทธิตั้งกระทู้ถามในกรณีนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถทำได้โดยการแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนเริ่มการประชุมว่า ตนเองมีความประสงค์ที่จะถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องที่มีลักษณะตามที่กล่าวมานั้น โดยไม่ต้องระบุดำถามไว้ในเอกสารที่แจ้งต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด และเมื่อได้รับแจ้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีหน้าที่บรรจุเรื่องดังกล่าวไว้ในวาระการประชุมวันนั้น¹⁵⁸

อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิตั้งและการตอบกระทู้ถามในกรณีนี้ สามารถทำได้เพียงสัปดาห์ละหนึ่งครั้ง ซึ่งหมายความว่า ในแต่ละสัปดาห์นั้น หากมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดคนหนึ่งได้ใช้สิทธิดังกล่าวไปแล้ว จะทำให้สิทธิในการตั้งกระทู้ถามในกรณีนี้ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่นๆ สำหรับสัปดาห์เดียวกันต้องเป็นอันระงับไป¹⁵⁹

¹⁵⁵ ในระบบกฎหมายไทยนั้น นายกรัฐมนตรีถือเป็นรัฐมนตรีคนหนึ่งในคณะรัฐมนตรีที่เป็นประธานการประชุมคณะรัฐมนตรีและเป็นรัฐมนตรีสั่งราชการสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานระดับกระทรวงด้วย.

¹⁵⁶ ฐิติพร ชำนาญ, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 126, น. 39.

¹⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 156.

¹⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 157 วรรคหนึ่ง.

¹⁵⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 157 วรรคสอง.

นอกจากสิทธิในการตั้งกระทู้ถามแล้ว ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนหนึ่งคนใดบริหารราชการแผ่นดินผิดพลาดหรือไร้ประสิทธิภาพ มีพฤติกรรมส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ร่ำรวยผิดปกติ กระทำการในลักษณะจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือมีพฤติการณ์อื่นๆ ที่ทำให้ไม่สมควรไว้วางใจให้บุคคลดังกล่าวดำรงตำแหน่งนั้นอีกต่อไป สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถดำเนินการรวบรวมรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่นๆ ให้ได้จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในเวลานั้น เพื่อใช้สิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ โดยในการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตติดังกล่าวต้องเสนอชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งคนหนึ่งที่พวกตนเห็นว่าเป็นบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปไว้ในญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีด้วย สำหรับกรณีการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีคนหนึ่งคนใดนั้น รายชื่อของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อกันใช้สิทธิเสนอญัตติดังกล่าวต้องมีไม่น้อยกว่าหนึ่งในหกของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่ในเวลานั้น¹⁶⁰ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ข้อกล่าวหาของสมาชิกที่มีต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่จะถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจเป็นข้อกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านั้นมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ร่วมกันใช้สิทธิเสนอญัตติมีหน้าที่ที่จะต้องรวบรวมเสียงสนับสนุนให้ได้จำนวนหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เพื่อเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลเหล่านี้ออกจากตำแหน่งก่อนที่จะยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ¹⁶¹ โดยคำร้องที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยื่นให้ถอดถอนรัฐมนตรีจะต้องระบุพฤติการณ์ของข้อกล่าวหาต่างๆ มาในคำร้องให้ชัดเจน¹⁶² นอกจากนี้ ในช่วงเวลาใดที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกในสังกัดของพรรคดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมีจำนวนรวมกันแล้วไม่พอที่จะขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีตามที่กล่าวมาแล้วได้

¹⁶⁰รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 159.

¹⁶¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 157.

รัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองดังกล่าวสามารถรวบรวมเสียงสนับสนุนให้ได้จำนวนมากกกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกในสังกัดของพรรคดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเท่าที่มีอยู่ในเวลานั้น เพื่อใช้สิทธิเสนอขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีได้เมื่อคณะรัฐมนตรีได้บริหารราชการแผ่นดินมาเกินกว่าสองปีแล้ว¹⁶³

ในการลงมติไม่ไว้วางใจนั้น ห้ามมิให้มีการลงมติในวันเดียวกับที่การอภิปรายสิ้นสุด ซึ่งหมายความว่า ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องนัดสมาชิกมาลงมติภายหลังจากวันที่ การอภิปรายเสร็จสิ้นลง และมติไม่ไว้วางใจจะต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของ จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร และถ้ามติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียง ตามจำนวนดังกล่าวแล้ว นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายจะต้องพ้นจากตำแหน่ง สำหรับกรณีของนายกรัฐมนตรีนั้น หากสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำรายชื่อบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อจาก ผู้ร่วมเสนอญัตติให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทนนั้น ไปเสนอต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อให้ใช้พระราชอำนาจทางพิธีการที่ทรงมีอยู่แต่งตั้งบุคคลนั้นให้เป็นนายกรัฐมนตรี คนใหม่¹⁶⁴ อย่างไรก็ตาม ถ้ามติไม่ไว้วางใจไม่พอที่จะทำให้ผู้ถูกอภิปรายต้องพ้นจาก ตำแหน่งแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายย่อมหมดสิทธิ ที่จะใช้สิทธิอภิปรายนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนที่ถูกอภิปรายได้อีกตลอดสมัย ประชุมนั้น¹⁶⁵

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น สมาชิกวุฒิสภา ไม่มีสิทธิยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเหมือนกรณีของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญให้สิทธิแก่สมาชิกวุฒิสภาในการ ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารด้วยการใช้สิทธิขอเปิดอภิปรายทั่วไป ในวุฒิสภาเพื่อให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีได้แถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญ เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ โดยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะ

¹⁶² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 271.

¹⁶³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 160.

¹⁶⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 158 วรรคท้าย.

¹⁶⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 158 วรรคสี่.

ร่วมกันใช้สิทธินี้ได้ต้องมีไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ และการขอเปิดอภิปรายดังกล่าวสามารถทำได้เพียงแค่ครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่ง¹⁶⁶

นอกจากสิทธิที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น รัฐธรรมนูญยังได้ให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคนมีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างไร้ที่ติตาม มิได้หมายความว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอกฎหมายได้ทุกประเภท เนื่องจากอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายและความรับผิดชอบที่มีต่อรัฐสภาในการบังคับใช้กฎหมายเป็นของฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญจึงกำหนดเงื่อนไขในการเสนอกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรในลักษณะที่เคร่งครัดมากกว่าการเสนอร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารเพื่อป้องกันไม่ให้มีร่างกฎหมายค้างพิจารณาในรัฐสภามากเกินไป และไม่ให้เกิดภาระในการบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายบริหารมากเกินไป เช่น กำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี เพื่อให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้วินิจฉัยว่า รัฐบาลอยู่ในภาวะที่สามารถบริหารภาระผูกพันทางการเงินที่จะเกิดจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวได้หรือไม่ เป็นต้น¹⁶⁷ สำหรับสมาชิกวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้สิทธิในการเสนอร่างกฎหมายไว้แต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ในกรณีของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถร่วมใช้สิทธิกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเสนอได้¹⁶⁸

3.3 หลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่กับการรักษาวินัยพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาไว้ในมาตรา 122 ซึ่งกำหนดให้ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาไม่ตกอยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมายหรือความครอบงำใดๆ¹⁶⁹ การรับรองความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้กับสมาชิกวุฒิสภา

¹⁶⁶รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 161.

¹⁶⁷วิฑูรย์ ชำนาญ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 126, น. 32-33.

¹⁶⁸รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 139 (2).

¹⁶⁹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 122.

มีผลทำให้สมาชิกรัฐสภาสามารถตัดสินใจกระทำการต่างๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ทางรัฐสภา ทั้งในด้านนิติบัญญัติและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น การอภิปราย แสดงความคิดเห็น การลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องใดๆ การใช้สิทธิ ตั้งกระทู้ถาม รวมทั้งการดำเนินการในกรณีอื่นๆ ได้ด้วยดุลพินิจของตนเอง อาณัติมอบหมายต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นอาณัติมอบหมายที่บุคคลใดหรือองค์การใด มีต่อสมาชิกรัฐสภาแต่ฝ่ายเดียว เช่น มติของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือคำสั่งของ หัวหน้าพรรคการเมืองที่สมาชิกรัฐสภาสังกัดในกรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้ง อาณัติมอบหมายที่สมาชิกรัฐสภาได้ตกลงยินยอมหรือให้คำมั่นไว้กับบุคคลอื่นว่าจะ ดำเนินการในการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะหนึ่งลักษณะใด เช่น ลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่รัฐสภากำลังพิจารณา ไม่ว่าสมาชิกรัฐสภาจะได้รับประโยชน์ ตอบแทนจากการดำเนินการดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม ย่อมไม่อาจก่อให้เกิดหน้าที่ใดๆ กับสมาชิกรัฐสภาที่จะต้องปฏิบัติตามอาณัติมอบหมายดังกล่าวทั้งสิ้น การรับรองความเป็น อิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้กับสมาชิกรัฐสภามีผลทำให้สมาชิกรัฐสภายังสามารถที่จะ วินิจฉัยหรือตัดสินใจดำเนินการใดๆ ในเรื่องที่อาณัติมอบหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติได้ ด้วยดุลพินิจของตนเอง และแม้ว่าการตัดสินใจและการดำเนินการตามที่ตัดสินใจของ สมาชิกรัฐสภาจะขัดแย้งกับอาณัติมอบหมาย ผู้ที่ออกคำสั่งหรืออาณัติมอบหมายย่อม ไม่สามารถดำเนินการใดๆ เพื่อบังคับให้สมาชิกรัฐสภาต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามอาณัติ มอบหมายหรือเรียกร้องความรับผิดชอบใดๆ กับสมาชิกรัฐสภาได้ เพราะอาณัติมอบหมาย ที่เกิดขึ้นไม่ก่อให้เกิดผลผูกพันหรือหน้าที่ใดๆ ให้สมาชิกรัฐสภาต้องปฏิบัติตาม ด้วยเหตุนี้ การที่สมาชิกรัฐสภาได้ให้คำมั่นไว้กับประชาชนในระหว่างรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งว่าจะ ดำเนินการหรือไม่ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภารกิจในทางรัฐสภา การตกลงล่วงหน้าที่จะสนับสนุนหรือลงมติเลือกให้บุคคลใดดำรงตำแหน่งสำคัญใน ทางการเมือง รวมถึงการแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนว่าจะลงมติสนับสนุนหรือไม่สนับสนุน การดำเนินการใดๆ ของรัฐบาล เป็นต้น ย่อมเป็นสิ่งที่ไม่ผูกพันให้สมาชิกรัฐสภาต้อง ดำเนินการตามที่ได้ให้คำมั่นไว้แต่อย่างใด สมาชิกรัฐสภามีอิสระในการที่จะเปลี่ยนแปลง การตัดสินใจของตนเป็นอย่างอื่นได้ทุกเมื่อ และสิ่งที่สมาชิกรัฐสภาได้ดำเนินการไป ในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา เช่น การอภิปราย แสดงความคิดเห็นหรือ การลงมติใดๆ นั้น ไม่ว่าจะเป็นไปตามอาณัติมอบหมายหรือไม่ก็ตาม ย่อมเป็นการกระทำ ที่มีผลในทางกฎหมายเสมอ

อย่างไรก็ตาม ในการจัดการปกครองระบอบประชาธิปไตยไม่ว่าจะในประเทศใดนั้น ย่อมเป็นธรรมดาอยู่เองที่ประเทศซึ่งมีการจัดการปกครองในระบอบนี้จะต้องยอมรับสิทธิของสมาชิกรัฐสภาที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งในสังกัดของพรรคการเมืองพรรคใด พรรคหนึ่ง ที่สมาชิกรัฐสภาเห็นว่ามียุทธการณิในทางการเมืองและความคิดเห็นเรื่องนโยบายการบริหารประเทศในส่วนที่เป็นหลักการสำคัญสอดคล้องต้องตรงกับความเห็นของตนเพื่อร่วมมือกับสมาชิกรัฐสภาคนอื่นๆ ในพรรคการเมืองเดียวกันในการดำเนินการให้ความคิดเห็นหรือนโยบายการบริหารประเทศเหล่านั้นได้รับการนำไปปฏิบัติในฐานะนโยบายของรัฐบาล ซึ่งในการทำงานเป็นหมู่คณะนั้น ย่อมจำเป็นอย่างยิ่งที่พรรคการเมืองจะต้องมีกฎเกณฑ์ที่มีสภาพบังคับอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อใช้ในการควบคุมให้สมาชิกรัฐสภาปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามเจตจำนงของพรรคการเมือง เพื่อให้ความมุ่งหมายของพรรคการเมืองในการดำเนินการให้ความคิดเห็นหรือนโยบายในการบริหารประเทศได้รับการนำไปปฏิบัติในฐานะนโยบายของรัฐบาลบรรลุผล

สำหรับในกรณีของประเทศไทยนั้น นอกจากรัฐธรรมนูญจะได้รับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังมีบทบัญญัติที่บังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองและห้ามการสังกัดพรรคการเมืองในกรณีของสมาชิกวุฒิสภาด้วย โดยในกรณีของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ห้ามการสังกัดพรรคการเมืองไว้นั้น ย่อมส่งผลให้สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างสมบูรณ์ตามหลักการที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 122 โดยไม่มีประเด็นเรื่องหน้าที่ในการรักษาวินัยพรรคการเมืองให้ต้องพิจารณาแต่อย่างใด ดังนั้น ประเด็นที่จะพิจารณาต่อไปนี้จะกล่าวถึงเฉพาะกรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง พรรคใดพรรคหนึ่งมีผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีนิตินัยสัมพันธ์ต่อพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกเช่นเดียวกับสมาชิกพรรคการเมืองคนอื่นๆ เว้นแต่กรณีใดที่กฎหมายหรือข้อบังคับพรรคการเมืองกำหนดสิทธิและหน้าที่ในบางเรื่องให้พรรคการเมืองกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถือปฏิบัติต่อกันในลักษณะที่แตกต่างไปจากกรณีของนิตินัยสัมพันธ์ที่พรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคการเมืองที่ไม่มีตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถือปฏิบัติต่อกันแล้ว ทั้งพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดย่อมมีหน้าที่

ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นพิเศษนี้ ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็เป็นความสัมพันธ์บนพื้นฐานของกฎหมายเอกชนเช่นเดียวกันกับความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคคนอื่นๆ นอกจากนี้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า พรรคการเมืองย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ใช้บังคับในความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ในข้อบังคับของพรรคเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดของพรรคปฏิบัติตามได้ เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์การมาประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือประชุมรัฐสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดที่นอกเหนือไปจากข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและข้อบังคับการประชุมรัฐสภาซึ่งบังคับใช้อยู่ตามปกติ การกำหนดแนวปฏิบัติเพื่อควบคุมไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคใช้สิทธิประทุงในที่ประชุมสภาอย่างฟุ่มเฟือย เป็นต้น นอกจากนี้ พรรคการเมืองยังสามารถวางกฎเกณฑ์ที่ให้อำนาจแก่องค์กรภายในของพรรค เช่น ที่ประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคหรือที่ประชุมร่วมระหว่างคณะกรรมการบริหารพรรคกับสมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการออกมติหรือกระทำการใดๆ ที่มีผลเป็นการขึ้นาหรือสั่งการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่ในรัฐสภาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้เป็นไปตามที่พรรคกำหนดได้ เช่น การมีมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคห้ามขาดประชุมในวันลงมติในการอภิปรายทั่วไปเพื่อมีมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี รวมถึงการมีมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่เข้าร่วมในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งใดครั้งหนึ่ง เป็นต้น และนอกจากนั้น พรรคการเมืองยังสามารถกำหนดมาตรการทางวินัยเพื่อลงโทษสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ปฏิบัติหน้าที่โดยฝ่าฝืนคำสั่งหรือการขึ้นาของพรรคได้ เช่น การตัดเงินเดือน การไม่จัดสรรตำแหน่งในกรรมาธิการในสัดส่วนของพรรคให้ รวมทั้งการไม่พิจารณาให้ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ทั้งนี้ สิทธิในการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ในทางรัฐสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการกำหนดมาตรการทางวินัยที่ใช้บังคับเฉพาะกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ในข้อบังคับพรรคนั้น ย่อมอยู่ภายใต้เงื่อนไขต่างๆ ที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 กำหนดเอาไว้

แม้ว่าพรรคการเมืองจะมีอิสระในการกำหนดมาตรการทางวินัยเพื่อลงโทษสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ปฏิบัติหน้าที่โดยฝ่าฝืนต่อคำสั่งพรรคไว้ในข้อบังคับพรรคการเมือง

ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด แต่ตามหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รับรองไว้ในมาตรา 122 นั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิเลือกที่จะปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือการชักนำของพรรคในแต่ละกรณีได้อย่างอิสระ ทั้งนี้ แม้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้กระทำการใดๆ ในหน้าที่ไปโดยฝ่าฝืนต่อคำสั่งหรือการชักนำของพรรคการเมือง การดำเนินการโดยฝ่าฝืนต่อคำสั่งการของพรรคก็ไม่ใช่เหตุให้สิ่งที่ได้กระทำไปนั้นมีความบกพร่องในทางกฎหมาย ตัวอย่างเช่น กรณีที่พรรคการเมืองมีมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่เข้าร่วมในการประชุมสภา แต่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคบางคนได้มาเข้าร่วมประชุมโดยฝ่าฝืนต่อมติพรรค การฝ่าฝืนต่อมติดังกล่าวของพรรคร่วมไม่มีผลกระทบต่อความมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายของการเข้าร่วมการประชุมสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าร่วมประชุมโดยฝ่าฝืนต่อมติพรรคยังคงถูกนับรวมอยู่ในองค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรในวันดังกล่าว และการลงมติ การอภิปราย หรือการกระทำอื่นๆ ที่ได้ดำเนินการไปในสภาผู้แทนราษฎรในวันนั้นก็ยังคงมีผลสมบูรณ์เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม พรรคการเมืองก็ยังคงทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะใช้บังคับมาตรการทางวินัยที่พรรคเห็นว่าเหมาะสมตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ฝ่าฝืนมติพรรคในกรณีนี้ได้ เช่น ตักเตือน หรือตัดสิทธิที่จะได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีในสัดส่วนของพรรค เป็นต้น อย่างไรก็ตาม สิทธิของพรรคการเมืองในการกำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ในรัฐสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ในข้อบังคับพรรคและสิทธิในการกำหนดมาตรการเพื่อควบคุมวินัยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดย่อมอยู่ภายใต้ข้อจำกัดตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 65 วรรคสามด้วย กล่าวคือ พรรคการเมืองไม่สามารถกำหนดข้อบังคับพรรคการเมืองหรือมีมติใดๆ ที่มีลักษณะขัดต่อสถานะความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและไม่สามารถกำหนดข้อบังคับพรรคที่มีลักษณะขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่ว่ากระทำการเช่นใดจึงจะมีลักษณะเป็นการขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับการตีความขององค์กรผู้ใช้อำนาจในการตีความและบังคับใช้รัฐธรรมนูญในมาตราดังกล่าว ซึ่งได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ

ว่าจะให้ความหมายของสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในลักษณะที่กว้างหรือแคบมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ทั้งนั้น การตีความรัฐธรรมนูญของ ศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้จำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงสถานะนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนของ พรรคการเมืองซึ่งทำให้พรรคการเมืองทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะกระทำการใดๆ ในทางกฎหมาย บนพื้นฐานของหลักเสรีภาพในการแสดงเจตนา และนิติสัมพันธ์บนพื้นฐานของกฎหมาย เอกชนระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคที่มีฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมไปถึงหลักการในทางทฤษฎีในเรื่องความจำเป็นในการมีพรรคการเมืองในระบอบ ประชาธิปไตยมาพิจารณาประกอบด้วย กล่าวคือ ตามหลักเสรีภาพในการแสดงเจตนา นั้น พรรคการเมืองย่อมมีเสรีภาพในการที่จะรับบุคคลใดๆ เข้าเป็นสมาชิกหรือให้บุคคล ออกจากการเป็นสมาชิกของพรรคก็ได้ ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือ ข้อบังคับพรรคการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างพรรคกับสมาชิกพรรคซึ่งเป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรก็เป็นความสัมพันธ์ที่อยู่บนพื้นฐานของกฎหมายเอกชน แม้ว่าในหลายกรณี กฎหมายจะเข้าแทรกแซงอิสระในการตัดสินใจของคู่กรณีโดยการกำหนดนิติสัมพันธ์ หรือสิทธิหน้าที่ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้ เป็นการเฉพาะ แต่โดยทั่วไปแล้ว พรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังคงมี เสรีภาพที่จะดำเนินการใดๆ ในความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างกันตราบเท่าที่เสรีภาพ เหล่านั้นไม่ถูกจำกัดโดยกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ พรรคการเมืองจึงมีเสรีภาพที่จะพิจารณา ส่งบุคคลใดลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในนามพรรคก็ได้ นอกจากนี้ การดำเนินการในกิจการของรัฐสภาในบางกรณีที่ระบบกฎหมายมอบบทบาทให้พรรคการเมือง เป็นผู้ดำเนินการ เช่น การจัดสรรตำแหน่งกรรมาธิการสามัญคณะต่างๆ การคัดเลือก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทำหน้าที่ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจและการจัดสรรเวลาใน การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลในสัดส่วนของพรรคให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่แสดงความจำนงที่จะอภิปราย เป็นต้น พรรคการเมืองย่อมมีอิสระที่จะจัดสรร ทั้งตำแหน่งและเวลาในกรณีดังกล่าวเช่นใดก็ได้ ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายและ ข้อบังคับพรรค แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในมาตรา 122 นั้น เป็นกฎหมายที่มายกเว้นสิทธิที่พรรคการเมือง พึงมีในกรณีปกติ ดังนั้น หากตีความบทบัญญัติดังกล่าวให้กว้างจนเกินไปแล้ว สิทธิที่ พรรคการเมืองจะพึงมีพึงใช้ในฐานะนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนย่อมได้รับผลกระทบ

และวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติภารกิจในทางรัฐสภาของพรรคการเมืองในการดำเนินการให้นโยบายของพรรคได้รับการนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลในฐานนโยบายการบริหารประเทศของรัฐบาลย่อมไม่อาจประสบความสำเร็จได้ ยกตัวอย่างเช่น หากข้อบังคับของพรรคการเมืองที่กำหนดให้การไม่ส่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นสมาชิกพรรคลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคในการเลือกตั้งครั้งถัดไปเป็นมาตรการทางวินัยประการหนึ่งของพรรคการเมืองถูกตีความว่าเป็นมาตรการที่ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเนื่องจากเป็นมาตรการที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะมีผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องวิตกกังวลในการที่จะไม่ได้รับเลือกตั้งครั้งถัดไป ทำให้ต้องจำยอมปฏิบัติตามคำสั่งของพรรคการเมืองจนไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อเสรีภาพของพรรคการเมือง ซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลในระบบกฎหมายเอกชนที่มีสิทธิในการตัดสินใจส่งบุคคลที่เห็นว่ามีความเหมาะสมต่อการเมืองตรงกับพรรคและมีศักยภาพพอที่จะเป็นกำลังในการดำเนินการให้นโยบายการบริหารประเทศของพรรคได้รับการนำไปปฏิบัติในฐานนโยบายของรัฐบาลลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคได้ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการมีพรรคการเมือง ซึ่งมีความมุ่งหมายเพื่อที่จะให้พรรคการเมืองได้เป็นตัวกลางในการก่อตั้งเจตจำนงทางการเมืองของประชาชนในรัฐ ด้วยการเผยแพร่อุดมการณ์ของพรรคและนโยบายที่พรรคจะใช้ในการบริหารประเทศต่อประชาชน เพื่อให้ประชาชนที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองและความคิดเห็นในเรื่องนโยบายการบริหารประเทศตรงกับอุดมการณ์และนโยบายของพรรคการเมืองได้เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองดังกล่าว เพื่อที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหล่านี้ได้ร่วมกันทำหน้าที่ทางรัฐสภาในการดำเนินการให้นโยบายของพรรคได้รับการนำไปปฏิบัติในฐานที่เป็นนโยบายของรัฐบาลแล้ว สามารถกล่าวได้ว่า แม้รัฐธรรมนูญจะรับรองให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ถูกผูกมัดด้วยอาณัติมอบหมายใดๆ แต่พรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดอยู่นั้นได้รับอาณัติมอบหมายมาจากการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้ประกาศไว้¹⁷⁰ ดังนั้น การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองและได้รับเลือกตั้งในฐานะที่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง ทำให้

¹⁷⁰ หนูุด แสงอุทัย, พรรคการเมือง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ดวงกมล), น. 82.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีหน้าที่ในทางการเมืองในการที่จะร่วมกับสมาชิกคนอื่นๆ ของพรรคการเมืองดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่พรรคได้ประกาศไว้กับประชาชน เช่นเดียวกัน ระบบกฎหมายจึงจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองสามารถใช้มาตรการในการควบคุมวินัยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคให้ปฏิบัติหน้าที่ไปในทางที่จะทำให้การดำเนินการตามนโยบายของพรรคที่ได้ประกาศต่อประชาชนสามารถประสบผลสำเร็จได้ ตราบเท่าที่มาตรการดังกล่าวยังคงมีลักษณะเป็นการใช้เสรีภาพในทางกฎหมายเอกชน ในลักษณะที่ไม่กระทบต่อหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 122 และไม่มีลักษณะที่กระทบต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามที่รัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันกำหนดไว้ในมาตรา 65 วรคสาม เว้นแต่มาตรการทางวินัยที่พรรคใช้บังคับนั้น เมื่อพิจารณาในทางภาวะวิสัยแล้วมีลักษณะที่เห็นได้ชัดเจนว่าเป็นการบีบบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจเลือกตัดสินใจไปในทางอื่นได้อีก จึงจะถือได้ว่าเป็นมติหรือข้อบังคับที่กระทบต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเมื่อพิจารณาตามเกณฑ์ที่ได้อธิบายมาแล้วย่อมพิเคราะห์ได้ว่าการที่ระบบกฎหมายไทยบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง พรรคใดพรรคหนึ่งตลอดระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งนั้น ข้อบังคับพรรคหรือมติพรรคที่กำหนดให้การขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกพรรค ในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยอาศัยเหตุแห่งการปฏิบัติหน้าที่โดยฝ่าฝืนต่อคำสั่งหรือการชี้แนะของพรรคการเมืองย่อมเป็นที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่ามีผลกระทบต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสูญเสียสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปด้วย และทำให้ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อีก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดวิธีการเยียวยาให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกพรรคการเมืองขับพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคและเห็นว่ามติดังกล่าวขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ใน มาตรา 106 (7) ซึ่งกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกพรรคการเมืองมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกพรรคที่เห็นว่ามติดังกล่าวมีลักษณะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือขัดหรือ

แย้งกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญว่ามติพรรคมีลักษณะดังกล่าวได้ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติเช่นนั้น และหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มติพรรคมีลักษณะเช่นนั้นจริง รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องหา พรรคการเมืองใหม่เพื่อเข้าเป็นสมาชิกพรรคให้ได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำวินิจฉัย โดยในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติพรรคการเมืองมิได้ มีลักษณะตามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกล่าวอ้าง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมพ้นจาก ทั้งสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองและความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีมติ

3.4 การสังกัดพรรคการเมืองกับคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้ง

ในระบบกฎหมายไทยนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่จะต้องสังกัดพรรคการเมือง ในขณะที่เดียวกัน ก็ได้ห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคการเมืองด้วย ดังนั้น ประเด็นที่จะพิจารณา ในหัวข้อนี้จึงจะพิจารณาเฉพาะกรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงกรณีเดียว

นอกจากระบบกฎหมายไทยจะกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรว่าจำเป็นต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียว ช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น สามสิบวันติดต่อกัน หรือเก้าสิบวันติดต่อกัน แล้วแต่กรณี จึงจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งแล้ว การเสียสมาชิกภาพของความเป็น สมาชิกพรรคการเมืองในเวลาใดๆ ในระหว่างที่ยังดำรงตำแหน่งย่อมเป็นเหตุให้บุคคล ผู้นั้นต้องสูญเสียสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปด้วย แม้ว่าในบางกรณีที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีเหตุที่ทำให้ต้องพ้นจากความเป็นสมาชิกพรรคที่ตนสังกัด รัฐธรรมนูญจะได้เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง พรรคใดพรรคหนึ่งที่ไม่ใช่พรรคเดิมได้ แต่อย่างไรก็ตาม หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่สามารถเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใหม่ได้ภายในระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญ กำหนดไว้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเสียสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรเช่นเดียวกัน¹⁷¹ ดังนั้น ทั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ไม่สังกัดพรรคการเมือง หรือที่เรียกว่า

“ผู้สมัครอิสระ” และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่สังกัดพรรคการเมือง หรือที่เรียกว่า “ส.ส.อิสระ” ในระบบกฎหมายไทยจึงมีอาจมีได้ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น การแสดงเจตนาลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคที่สังกัดในคราวลงสมัครรับเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นเหตุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเสียสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่การลาออกมีผลสมบูรณ์ นอกจากนี้ ในกรณีที่พรรคการเมืองมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมระหว่างคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งคนใดของพรรคพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคแล้ว รัฐธรรมนูญถือว่าบุคคลนั้นสิ้นสุดความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในทันทีที่พรรคการเมืองมีมติดังกล่าว อย่างไรก็ตาม หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกคณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคร่วมกันลงมติขับออกจากการเป็นสมาชิก เห็นว่ามติดังกล่าวของพรรคที่ขับตนพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคมีลักษณะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข¹⁷² สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสามารถใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญว่ามติพรรคมีลักษณะดังที่กล่าวมาได้ และในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติของพรรคมีลักษณะตามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ยื่นอุทธรณ์ จะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิในการเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคอื่นได้ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้สูญเสียสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตาม หากพ้นสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไปแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังไม่สามารถเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใดได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นย่อมสูญเสียสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทันทีที่กำหนดเวลาสามสิบวันนั้นผ่านพ้นไป¹⁷³

¹⁷¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 106 (7) และ (8).

¹⁷²รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 65 วรรคสาม.

¹⁷³รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 106 (7).

นอกจากนี้ ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นสมาชิก รัฐธรรมนูญได้ให้เวลาแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งในการเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นเพื่อรักษาสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตาม หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถเข้าสังกัดพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งได้ภายในระยะเวลาดังกล่าวแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นย่อมสิ้นสุดสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนับจากวันถัดจากวันที่ครบกำหนดหกสิบวันนั้น¹⁷⁴

เมื่อพิจารณาย้อนหลังไปถึงช่วงเวลาภายหลังจากการอภิวัฒน์การปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 แล้ว พบว่า บทบัญญัติที่กำหนดให้การลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองมีผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นบทบัญญัติที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกเช่นเดียวกันที่มีการบังคับให้ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองในการลงสมัครรับเลือกตั้ง นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ยังได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ขาดจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเนื่องจากศาลที่มีเขตอำนาจในเวลานั้นสั่งให้ยุบเลิกพรรคการเมืองสามารถเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคอื่นได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง มิฉะนั้นแล้ว บุคคลดังกล่าวจะต้องสิ้นสุดความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนับแต่วันถัดจากวันครบกำหนดหกสิบวัน อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่พรรคการเมืองมีมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนดังกล่าวสามารถเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใหม่ได้ในทุกกรณี ทั้งนี้ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พรรคมีมติ โดยรัฐธรรมนูญไม่ได้จำกัดเงื่อนไขให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใหม่ได้เฉพาะในกรณีบางกรณี เช่น กรณีที่มติพรรคมีลักษณะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่ง

¹⁷⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 106 (8).

¹⁷⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 124 (8).

¹⁷⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 124 (7).

การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเหมือนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มิได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า มติพรรคการเมืองที่กล่าวถึงในกรณีนี้ต้องเป็นมติที่มีองค์ประชุมประกอบด้วยบุคคลใดภายในพรรคการเมืองบ้าง¹⁷⁵ นอกจากนี้ ในกรณีพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดมีอันต้องยุบเลิกไปเองนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองพรรคนั้นต้องพ้นสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสมอโดยไม่มียกเว้นกรณีที่เปิดโอกาสให้ย้ายเข้าสังกัดพรรคการเมืองพรรคใหม่¹⁷⁶

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งและรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองที่ประกาศใช้ถัดจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 นั้น มีบทบัญญัติที่กำหนดให้การลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่สังกัดในคราวลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นเหตุของการสิ้นสุดสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร¹⁷⁷ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้การที่พรรคการเมืองมีเหตุยุบเลิกไปเองเป็นเหตุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคนั้นต้องสูญเสียสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเหมือนกรณีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 แต่สำหรับกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ยุบเลิกพรรคการเมืองนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคที่ถูกสั่งยุบจะไม่สูญเสียสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ต่อเมื่อสามารถเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งที่มีสมาชิกของพรรคเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในเวลานั้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง มิฉะนั้นจะต้องสูญเสียสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันถัดจากวันครบกำหนดหกสิบวัน¹⁷⁸ ซึ่งสาเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ได้จำกัดเงื่อนไขเกี่ยวกับพรรคการเมืองพรรคใหม่ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเข้าเป็นสมาชิกไว้เฉพาะพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่แล้วในเวลานั้นก็เนื่องจากว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องการกีดกันพรรคการเมืองขนาดเล็กไม่ให้มีบทบาทในทางการเมืองโดยมุ่งหมายให้พรรคการเมือง

พรรคใหญ่จำนวนน้อยพรรคเท่านั้นที่จะมีบทบาทในสภาผู้แทนราษฎร¹⁷⁹ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้พรรคการเมืองที่จะส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปได้นั้น จะต้องส่งสมาชิกพรรคลงสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะมีได้ในการเลือกตั้งครั้งนั้น¹⁸⁰ ดังนั้น ในการเข้าสังกัดพรรคการเมืองพรรคใหม่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกรณีที่พรรคเดิมถูกศาลสั่งยุบ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงจำกัดพรรคที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเข้าสังกัดได้ไว้แต่เฉพาะพรรคการเมืองที่มีศักยภาพในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญได้และมีสมาชิกพรรคได้รับเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่แล้วเท่านั้น นอกจากนี้ บทบัญญัติในส่วนที่กำหนดให้การขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคเป็นเหตุให้สมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ที่ถูกขับต้องสิ้นสุดลงนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับมติของพรรคในกรณีนี้ไว้ด้วยว่า จะต้องมียกเว้นเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้สมาชิกที่ถูกขับออกจากพรรคด้วยมติดังกล่าวต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสมอโดยไม่เปิดโอกาสให้สามารถเข้าสังกัดพรรคการเมืองพรรคใหม่เพื่อให้ไม่ต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหมือนในกรณีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 อีก ไม่ว่าจะเป็นกรณีใดๆ ทั้งสิ้น¹⁸¹

สำหรับหลักเกณฑ์การพ้นจากความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเนื่องจากการพ้นสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งประกาศใช้ต่อจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 นั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้การลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคมีผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสูญเสียสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

¹⁷⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 107 (7)

¹⁷⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 107 (9).

¹⁷⁹ วุฒิสภา อรรถาธิบาย, “กฎหมายพรรคการเมืองในประเทศไทย ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ และเชิงวิเคราะห์แนวความคิด,” วิทยานันท์ นิตยสารมหานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535, น. 194.

¹⁸⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 95.

นับแต่วันที่ลาออก เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 อย่างไรก็ตาม ในกรณีการสูญเสียสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเนื่องจากพรรคการเมืองมีมติให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ไม่ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการได้มาซึ่งมติพรรคที่ให้ขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งคนใดพ้นจากตำแหน่งนั้นจะต้องมีองค์ประชุมที่ประกอบด้วยบุคคลใดบ้างและด้วยคะแนนเสียงจำนวนเท่าใดไว้ให้ชัดเจน¹⁸² ซึ่งต่างจากกรณีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ที่กำหนดว่ามติดังกล่าวจะต้องเป็นมติของที่ประชุมร่วมระหว่างคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น และมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมดังกล่าว¹⁸³ สำหรับเงื่อนไขในการพ้นจากความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเนื่องจากพรรคการเมืองที่สังกัดถูกศาลมีคำสั่งให้ยุบและไม่สามารถเข้าสังกัดพรรคใหม่ได้ภายในเวลาที่กำหนดนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดเงื่อนไขไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521¹⁸⁴ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดเงื่อนไขสำหรับพรรคการเมืองที่ประสงค์จะส่งสมาชิกพรรคลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521¹⁸⁵ โดยกำหนดให้ต้องส่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบคน¹⁸⁶

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่ประกาศใช้ถัดจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในเวลาต่อมานั้น นอกจากจะกำหนดให้การลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคเป็นเหตุสิ้นสุดสมาชิกภาพความเป็นสมาชิก

¹⁸¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 103 (7).

¹⁸² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 114 (7).

¹⁸³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 103 (7).

¹⁸⁴ ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 103 (9) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 114 (9).

¹⁸⁵ ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 95.

¹⁸⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 106.

สภาผู้แทนราษฎร¹⁸⁷ เช่นเดียวกับฉบับที่กล่าวมาก่อนหน้านี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับเหตุแห่งการสิ้นสุดความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันเนื่องมาจากการสิ้นสุดความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองบางประการแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และฉบับอื่นๆ กล่าวคือ ในกรณีที่พรรคการเมืองมีมติขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคนั้น รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้ความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของบุคคลดังกล่าวต้องสิ้นสุดลงทุกกรณีเหมือนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช พ.ศ.2521¹⁸⁸ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534¹⁸⁹ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นว่ามีมติพรรคที่ขับตนพ้นจากตำแหน่งเป็นมติที่ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือขัดกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สามารถอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นศาลที่จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ว่ามติของพรรคมีลักษณะตามที่กล่าวมาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ ทั้งนี้ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติพรรคมีลักษณะตามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกล่าวอ้าง รัฐธรรมนูญให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเข้าสังกัดพรรคการเมืองพรรคใหม่ได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย และหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใดได้ภายในเวลาดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นย่อมพ้นจากความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทันทีที่กำหนดเวลาดังกล่าวได้ผ่านพ้นไป อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติพรรคการเมืองมิได้มีลักษณะตามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกล่าวอ้าง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมพ้นจากตำแหน่งในวันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย อนึ่ง ในกรณีที่ภายหลังจากพรรคมีมติดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติดังกล่าว รัฐธรรมนูญถือว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่พรรคการเมืองมีมติ¹⁹⁰

สำหรับกรณีศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งในการเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใหม่ ซึ่งหากกำหนดเวลาดังกล่าวผ่านพ้นไปโดยที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังไม่อาจเข้าสังกัดพรรคการเมืองใดได้ สมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นย่อมสิ้นสุดลงนับแต่วันถัดจากวันครบกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรค¹⁸⁷

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดหลักเกณฑ์การสิ้นสุดสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเนื่องมาจากการสูญเสียสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองในทุกกรณีไว้เช่นเดียวกับหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540¹⁹²

¹⁸⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 118 (8).

¹⁸⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 103 (7).

¹⁸⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 114 (7).

¹⁹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 118 (8).

¹⁹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 118 (9).

¹⁹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 106 (7) และ (8) และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 118 (8) และ (9).

บทที่ 4

อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการคุ้มครองความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมือง
และความเป็นอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

1. เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและ “ข้อพิพาทในศาลรัฐธรรมนูญ” ที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง

1.1 ข้อพิจารณาทั่วไปว่าด้วยเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้มีเขตอำนาจทั่วไปในคดีรัฐธรรมนูญ แต่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีรัฐธรรมนูญเท่าที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ลักษณะดังกล่าวทำให้ศาลรัฐธรรมนูญแตกต่างไปจากศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไป การกำหนดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญนั้นรัฐธรรมนูญจะกำหนดโดยยึดโยงกับเงื่อนไขหรือข้อเรียกร้องในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเป็นสำคัญ ตัวอย่างเช่น การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ ผู้มีสิทธิเริ่มคดีก็คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดเท่านั้น

หากพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) แล้ว จะพบว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ 6 ประเภทใหญ่ๆ คือ 1) คดีเกี่ยวกับการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ 2) คดีเกี่ยวกับความขัดแย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ 3) คดีเกี่ยวกับพรรคการเมือง 4) คดีเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ 5) คดีเกี่ยวกับการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ 6) คดีอื่นๆ

1.1.1 คดีเกี่ยวกับการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ

คดีที่เกี่ยวกับการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญอาจแยกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ คดีที่เกี่ยวกับการควบคุมร่างกฎหมายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญและคดีที่เกี่ยวกับการควบคุมกฎหมายที่ประกาศใช้แล้วมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ

คดีที่เกี่ยวกับการควบคุมร่างกฎหมายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญเป็นคดีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาควบคุมตรวจสอบร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว แต่ยังไม่ได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ (a priori control) ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำหรับการควบคุมตรวจสอบอยู่ 2 ประเภท คือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ

เมื่อพิเคราะห์จากรัฐธรรมนูญ มาตรา 141 นี้แล้ว จะเห็นว่าการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งจะต้องกระทำในขั้นตอนก่อนนำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายนั้น เป็นการควบคุมแบบอัตโนมัติ หรือการควบคุมแบบบังคับ ทั้งนี้ โดยประธานรัฐสภาจะต้องส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจควบคุมตรวจสอบทั้งเนื้อหาและกระบวนการตรากฎหมาย อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญกำหนดระยะเวลาเร่งรัดการพิจารณาคดีดังกล่าวนี้ไว้ด้วยว่าศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง โดยที่การส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาในกรณีนี้เป็นการส่งโดยอัตโนมัติ จึงไม่มีการตั้งประเด็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา¹

โดยเหตุที่การควบคุมตรวจสอบในกรณีนี้เป็นการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะมีผลใช้บังคับ การควบคุมตรวจสอบจึงมีลักษณะเป็นการควบคุมตรวจสอบแบบนามธรรม (abstract control) เท่านั้น โดยศาลรัฐธรรมนูญสามารถตรวจสอบได้ทั้งเนื้อหาของกฎหมายและกระบวนการตรากฎหมาย หากปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้รับการตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

มีข้อสังเกตสำคัญประการหนึ่งเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนำแนวทางระบบควบคุมแบบบังคับที่ปรากฏในระบบกฎหมายฝรั่งเศสมาใช้บังคับเป็นครั้งแรก อย่างไรก็ตาม โดยที่การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

¹ข้อสังเกต: มีบทเฉพาะกาล มาตรา 305 (3) ยกเว้นการเสนอเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับเป็นครั้งแรกจำนวนสามฉบับ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง.

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสมีเฉพาะการควบคุมตรวจสอบก่อนประกาศใช้กฎหมายเท่านั้น ระบบกฎหมายฝรั่งเศสจึงไม่ประสบปัญหาแบบที่อาจจะปรากฏขึ้นต่อไปในระบบกฎหมายไทยได้ เพราะในระบบกฎหมายไทยนั้น หากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับแล้ว ต่อมาผู้ยื่นเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามช่องทางมาตรา 211 มาตรา 245 หรือ มาตรา 257 (หรือแม้แต่มาตรา 212) กรณีจะมีปัญหาเกิดขึ้นว่าการยื่นเรื่องตามบทบัญญัติมาตราต่างๆ ที่กล่าวมานั้น เป็นการฟ้องช้าหรือไม่ เพราะก่อนที่จะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทุกฉบับจะได้รับการประกาศใช้นั้น (ยกเว้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามบทเฉพาะกาล 3 ฉบับที่กล่าวมาข้างต้น) ล้วนแล้วแต่ผ่านการยืนยันจากศาลรัฐธรรมนูญว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาแล้วทั้งสิ้น

สำหรับการควบคุมร่างพระราชบัญญัติมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญนั้นได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 154 ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติมิใช่การควบคุมแบบบังคับ กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจเข้ามาควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติได้ก็ต่อเมื่อมีการส่งเรื่องให้วินิจฉัยโดยองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

ในประเด็นที่เกี่ยวกับขอบเขตการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัตินั้น ศาลรัฐธรรมนูญควบคุมตรวจสอบได้ทั้งเนื้อหาของกฎหมายและกระบวนการตรากฎหมาย

สำหรับการควบคุมกฎหมายที่ประกาศใช้แล้วมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญนั้นได้รับการบัญญัติไว้มาตรา 211 มาตรา 245 (1) มาตรา 257 (2) และมาตรา 212 การควบคุมกฎหมายที่ประกาศใช้แล้วมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญที่ถือว่ามีความสำคัญและมีที่ใช้ในทางปฏิบัติมากก็คือ การควบคุมตามมาตรา 211 ซึ่งเป็นการควบคุมแบบรูปธรรม คือ เป็นกรณีที่เกิดขึ้นในศาลและศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ²

เมื่อครบเงื่อนไขดังกล่าวมานี้ศาลรัฐธรรมนูญย่อมรับเรื่องไว้พิจารณาได้ และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้รับเรื่องไว้พิจารณาแล้ว ศาลในคดีนั้นยังคงดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปได้ แต่จะต้องรอการพิพากษาคดีไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

อำนาจการตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้มีเฉพาะการตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมายเท่านั้น ด้วยเหตุดังกล่าว คู่ความในคดีจะได้แย้งว่ากระบวนการตรากฎหมายไม่ชอบเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไม่ได้

สำหรับการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญตามมาตรา 245 (1) และ มาตรา 257 (2) เป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดิน ในกรณีที่เห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญสามารถเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ และให้อำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในกรณีที่เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็สามารถเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้เช่นกัน

การส่งเรื่องหรือไม่ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเป็นดุลพินิจของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อนึ่ง ตามความเห็นส่วนใหญ่ อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เสนอมาตามช่องทางดังกล่าวนี้ จำกัดแต่เฉพาะการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเนื้อหาของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงกระบวนการตรากฎหมาย

²เงื่อนไขของการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ประกาศใช้แล้วมีดังต่อไปนี้

1) จะต้องเป็นกรณีที่เกิดคดีขึ้นในศาล คำว่า “ศาล” ในที่นี้ หมายถึงศาลในทุกระบบศาลและทุกลำดับชั้นศาล ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหารก็ได้

2) จะต้องเป็นกรณีที่ศาลจะใช้กฎหมายนั้นบังคับแก่คดี คือ กฎหมายที่เป็นวัตถุแห่งการพิจารณาว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ จะต้องเป็นกฎหมายที่ศาลต้องนำไปใช้ตัดสินคดี กรณีนี้ชี้ให้เห็นว่า ประเด็นที่ว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่เป็นประเด็นเบื้องต้นแห่งคดี กล่าวคือ หากไม่วินิจฉัยเสียก่อนว่ากฎหมายนั้นใช้บังคับได้หรือไม่ก็ไม่มีโอกาสพิพากษาคดีได้

3) จะต้องเป็นกรณีที่เกิดปัญหาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดด้วยบทบัญญัติมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ คำว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” นี้ หมายถึง บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดๆ ในระดับพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ไม่หมายความว่าบรรดาบทบัญญัติแห่งกฎหมายในลำดับขั้นที่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติ เช่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง หรือ “กฎ” ที่ตราขึ้นโดยองค์กรอิสระต่างๆ หรือองค์กรฝ่ายปกครองต่างๆ นอกจากนั้นการกล่าวอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ย่อมหมายถึง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เท่านั้น

4) ต้องเป็นกรณีที่ศาลเห็นเอง หรือคู่ความโต้แย้ง

5) ต้องเป็นกรณีที่ยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ซึ่งหมายความว่าศาลรัฐธรรมนูญยังได้รับการก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ 2550 ยังไม่เคยวินิจฉัยเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เป็นปัญหามาก่อน

6) ต้องไม่เป็นกรณีที่เรื่องดังกล่าวไม่เป็นสาระแก่คดี.

1.1.2 คดีเกี่ยวกับความขัดแย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ตามมาตรา 214 ในกรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีใช้ศาลตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป ให้ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรีหรือองค์กรนั้น เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

บทบัญญัติมาตรา 214 ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ 2540 เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ การจะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้จะต้องเป็นกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างองค์กรเท่านั้น ในกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน แม้ปัญหาดังกล่าวจะเกิดขึ้นจริง แต่หากไม่ใช่ความขัดแย้งระหว่างองค์กรก็ไม่สามารถส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้

1.1.3 คดีเกี่ยวกับพรรคการเมือง

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมพรรคการเมือง คือ

กรณีแรก การควบคุมมติและข้อบังคับพรรคการเมืองมิให้ขัดกับสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีให้ขัดกับหลักการพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 65 วรรคสาม นอกจากนี้ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกขับออกจากพรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวก็สามารถอุทธรณ์ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 106 (7)

กรณีที่สอง การพิจารณาวินิจฉัยคำสั่งไม่รับจดทะเบียนพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 12

กรณีที่สาม การพิจารณาวินิจฉัยกรณีนายทะเบียนพรรคการเมืองร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งหัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมืองยุติการกระทำหรือให้พ้นจากตำแหน่ง และห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ มาตรา 31 วรรคสอง

กรณีที่สี่ การยุบพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ มาตรา 91 และมาตรา 93 ถึงมาตรา 95

1.1.4 คดีเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 91 และมาตรา 92 ตำแหน่งรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 182 วรรคสาม และตำแหน่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 233

1.1.5 คดีเกี่ยวกับการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ มาตรา 68 บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยกรณีมีบุคคลหรือพรรคการเมืองกระทำการเพื่อการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญสามารถวินิจฉัยให้เลิกการกระทำดังกล่าว ในกรณีที่ผู้กระทำเป็นพรรคการเมือง ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้ และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบเป็นเวลาห้าปี

1.1.6 คดีอื่นๆ

กรณีแรก คดีเกี่ยวกับปัญหาว่าหลักการแห่งร่างกฎหมายที่เสนอมานั้นเป็นหลักการเดียวหรือคล้ายคลึงกันกับร่างกฎหมายที่ถูกยับยั้งหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 149 วรรคสอง

กรณีที่สอง คดีเกี่ยวกับปัญหาความมีส่วนได้เสียในการเสนอหรือแปรญัตติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 168 วรรคหก

กรณีที่สาม คดีเกี่ยวกับหนังสือสัญญา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 วรรคสอง

1.2 ข้อพิพาทในศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง

เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดคดีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของพรรคการเมืองดังที่กล่าวมา

ข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่าระบบกฎหมายไทยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีในลักษณะดังกล่าวอยู่ 4 กรณี ใน 4 กรณีดังกล่าวมีอยู่ 2 กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยตรง อีก 2 กรณี เป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

1.2.1 กรณีศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีโดยอาศัยอำนาจจากรัฐธรรมนูญ

ก) คดีเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของมติพรรคการเมือง

คดีลักษณะดังกล่าวได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 65 วรรคสาม และวรรคสี่ ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกของพรรคการเมือง ตามจำนวนที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเห็นว่ามีมติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีมติหรือข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้มติหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันตกไป

มีข้อสังเกตว่าในกรณีที่พรรคการเมืองมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้นให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดที่สังกัดพรรคการเมืองดังกล่าวพ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น ย่อมถือว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพ (แห่งความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) ตั้งแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นมีมติ อย่างไรก็ตาม หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกขับออกจากพรรคการเมืองดังกล่าวได้อุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ คัดค้านว่ามีมติของพรรคการเมืองที่ขับตนออกจากพรรคการเมืองนั้นขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญหรือ

ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติของพรรคการเมืองที่ขับสมาชิกพรรคการเมืองออกจากพรรคไม่มีลักษณะดังที่ได้กล่าวมา ให้ถือว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่ถ้ามติของพรรคการเมืองดังกล่าวเป็นมติที่ต้องด้วยลักษณะที่กล่าวมา (คือขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นอาจสมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย (รัฐธรรมนูญ มาตรา 106 (7))

ข) คดีเกี่ยวกับการสั่งให้พรรคการเมืองเลิกกระทำการและการยุบพรรคการเมืองกรณีพรรคการเมืองกระทำการขัดต่อรัฐธรรมนูญ

คดีลักษณะนี้เป็นกรณีที่ยกการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองเลิกกระทำการเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือให้เลิกกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้ และหากศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองก็ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบในขณะกระทำความผิดด้วยเป็นระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง (รัฐธรรมนูญ มาตรา 68)

มีข้อสังเกตต่อไปด้วยว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา 237 วรรคสอง กำหนดบทสันนิษฐานเอาไว้ว่าหากผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดกระทำการ ก่อ หรือ สนับสนุนให้ผู้อื่นกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง (ทั้งในระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและระเบียบหรือประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง) ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ถ้าการกระทำดังกล่าวปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ใดมีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำนั้นแล้วมิได้ยับยั้งหรือ

แก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตามมาตรา 68 ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองดังกล่าว ก็ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่ มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง

1.2.2 กรณีศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีโดยอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ก) คดีเกี่ยวกับการไม่รับจดทะเบียนพรรคการเมือง

คดีประเภทนี้ได้รับการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 13 กล่าวคือ เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับคำขอจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว เห็นว่า ผู้จดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ มาตรา 8 วรรคหนึ่ง หรือมีจำนวนไม่ถึงสิบห้าคน หรือชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายพรรคการเมือง นโยบายหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองมีลักษณะและความมุ่งหมายที่ขัดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ มาตรา 9 หรือเอกสารการจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองไม่มีรายการครบถ้วนถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ มาตรา 10 และมาตรา 12 หรือองค์ประกอบ ตลอดจนคุณสมบัติคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ มาตรา 11 นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเลือกตั้งต้องสั่งไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง และแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ยื่นจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองทราบภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่นายทะเบียนได้รับการยื่นจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง

ในกรณีที่ผู้ยื่นจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองของนายทะเบียน ผู้ยื่นจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองสามารถยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งของนายทะเบียนพรรคการเมืองต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่ ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

ข) คดีเกี่ยวกับการสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง

คดีประเภทนี้ได้รับการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 91 กล่าวคือเมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนหรือเมื่อมีผู้ยื่นคำร้องต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองไม่สามารถดำเนินการรับสมาชิกให้มีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคน (สมาชิกต้องมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนด) และมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขาภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง หรือไม่ส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งติดต่อกัน หรือเป็นระยะเวลาแปดปีติดต่อกันสุดแต่ระยะเวลาใดจะยาวกว่ากัน หรือมีจำนวนสมาชิกเหลืออยู่ไม่ถึงห้าพันคนเป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปีหรือไม่มีการเรียกประชุมใหญ่พรรคการเมือง หรือไม่มีการดำเนินกิจกรรมใดทางการเมืองเป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปี โดยมีได้มีเหตุสมควรอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย นายทะเบียนจะต้องดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง ถ้าเห็นว่าเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองใดจริงให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่าพรรคการเมืองนั้นสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง

ในกรณีที่หัวหน้าพรรคการเมืองที่ถูกประกาศดังกล่าว เห็นว่า การประกาศของนายทะเบียนไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่ได้กล่าวมาข้างต้น หัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น สามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้มีคำสั่งเลิกการประกาศได้

หลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นคำร้องในกรณีดังกล่าวนี้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกำหนดกฎเกณฑ์เรื่องนี้ อย่างไรก็ตามเห็นว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีดังกล่าวนี้ ย่อมมีลักษณะเป็นคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาก่อตั้งสิทธิ เพราะในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยกเลิกประกาศของนายทะเบียนพรรคการเมือง คำวินิจฉัยดังกล่าวย่อมมีลักษณะเป็นการเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรของรัฐนั่นเอง

มีข้อสังเกตว่าการสิ้นสภาพของพรรคการเมืองที่ได้กล่าวมานี้ จะไม่ใช่บังคับกับกรณีที่พรรคการเมืองมีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 91 วรรคสี่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ) แต่ถ้าพรรคการเมืองดังกล่าว

มีเหตุต้องเลิก กรณีจะเป็นเรื่องยุบพรรคการเมือง (มาตรา 93 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ)

ค) คดีเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง

นอกจากพรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทยจะถูกยุบได้โดยศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจจากรัฐธรรมนูญโดยตรงแล้ว ยังมีกรณีที่พรรคการเมืองถูกยุบได้ตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ

การยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯอาจเกิดขึ้นได้ในหลายกรณี แต่ไม่ว่าจะอย่างไรก็ตาม การยุบพรรคการเมืองย่อมต่างจากกรณีของการสิ้นสุดสภาพความเป็นพรรคการเมือง เพราะการสิ้นสุดสภาพความเป็นพรรคการเมืองนั้น เป็นกรณีที่นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ประกาศให้พรรคการเมืองนั้นสิ้นสุดสภาพความเป็นพรรคการเมือง ในขณะที่การยุบพรรคการเมืองเป็นกรณีที่นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง

เหตุที่จะนำไปสู่การยุบพรรคการเมืองมีหลายกรณี ได้แก่กรณีที่พรรคการเมืองมีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมืองแต่พรรคการเมืองนั้นยังคงมีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ หรือพรรคการเมืองไม่จัดทำรายงานการดำเนินกิจการในรอบปีที่ผ่านมาให้ถูกต้องตรงตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดและไม่แจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เมื่อนายทะเบียนสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองดังกล่าวรายงานภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้วไม่มีการรายงานโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือพรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนไม่ได้ใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย หรือไม่ได้รับรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้ตรงตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป เมื่อนายทะเบียนสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองดังกล่าวรายงานภายในเวลาที่กำหนดแล้วไม่มีการรายงานโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงต่างๆที่ได้กล่าวมาข้างต้นให้นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่ความปรากฏต่อนายทะเบียน ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่ามิเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญ

สั่งให้ยุบพรรคการเมืองดังกล่าว (มาตรา 93 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ)

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีกรณีศาลรัฐธรรมนูญสามารถดำเนินการสอบสวนพิจารณายุบพรรคการเมืองได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ มาตรา 95 กล่าวคือ เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียน หรือเมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งจากคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและตรวจสอบแล้วพบว่า พรรคการเมืองใดกระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกระทำการตามที่รัฐธรรมนูญให้ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจโดยวิธีการดังกล่าว หรือกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา หรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการเลือกตั้ง ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (ความในส่วนนี้เป็นการเขียนซ้ำความในรัฐธรรมนูญ) หรือกระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือกระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร หรือขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือกระทำการรับบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยตามที่กฎหมายกำหนดเข้าเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองหรือยอมให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์ของพรรคการเมืองหรือกระทำการช่วยเหลือหรือสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือผู้เข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภาเพื่อให้ได้รับเลือกตั้งหรือเพื่อให้ได้รับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือรับบริจาคจากผู้ใดเพื่อกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือกระทำการอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือกระทำการอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือรับบริจาคเงิน

จากบุคคล นิติบุคคลหรือองค์กรที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ (มาตรา 69) ห้ามมิให้รับบริจาคหรือสมทบ รู้เห็นเป็นใจ หรือสนับสนุนให้บุคคลใดดำเนินการใด เพื่อให้บุคคลอื่นหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งหลงเชื่อหรือเข้าใจว่าพรรคการเมืองอื่นหรือบุคคลใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯโดยปราศจากมูลความจริง

เมื่อนายทะเบียนตรวจสอบแล้วเห็นว่าพรรคการเมืองใดกระทำการตามที่กล่าวมาข้างต้น ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งต่ออัยการสูงสุดพร้อมด้วยหลักฐาน ให้อัยการสูงสุดพิจารณาเรื่องดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ถ้าอัยการสูงสุดเห็นสมควร ก็ให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมือง ถ้าอัยการสูงสุดไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ก็ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากนายทะเบียนพรรคการเมืองและผู้แทนจากอัยการสูงสุด เพื่อรวบรวมพยานหลักฐานให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หากคณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่แต่งตั้งคณะทำงาน ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจยื่นคำร้องเอง

มีข้อสังเกตว่าในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมือง ให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา และห้ามมิให้บุคคลใดใช้ชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองซ้ำ หรือฟ้องหรือมีลักษณะคล้ายคลึงกับชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองที่ถูกยุบนั้น เพื่อแสวงประโยชน์ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองหรือประโยชน์อื่นใดทำนองเดียวกัน

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีลักษณะเช่นนี้เป็นคำวินิจฉัยก่อตั้งสิทธิ คือ มีผลทำให้พรรคการเมืองนั้นสิ้นสุดลง เมื่อพิจารณาจากตัวบทกฎหมายในเรื่องดังกล่าวแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญบางส่วน (กรณีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง) และที่ปรากฏเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ ขัดต่อหลักแห่งความพอสมควรแก่เหตุ ทำให้รัฐมีอำนาจอย่างมากในการยุบพรรคการเมืองซึ่งเกิดจากสิทธิขั้นพื้นฐานในการรวมตัวกันดำเนินกิจกรรมทางการเมือง กระทบต่อแก่นแห่งสิทธิเสรีภาพดังกล่าว นอกจากนี้ การห้ามการใช้ชื่อ สัญลักษณ์ต่างๆ ก็ไม่อาจบรรลุผล

ในการจัดการสนับสนุนทางการเมืองแก่พรรคการเมืองที่ถูกยุบไปแล้วได้ เพราะการยุบพรรคการเมืองด้วยเหตุหลายประการที่ปรากฏในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ เป็นการยุบพรรคเนื่องมาจากอุดมการณ์ของพรรค การกำหนดสภาพบังคับในทางกฎหมายในการห้ามการจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่แทนพรรคการเมืองที่ถูกยุบจึงไม่สามารถกระทำได้

2. คดีรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมือง

2.1 ลักษณะของข้อพิพาท

คดีรัฐธรรมนูญในลักษณะดังกล่าวเป็นคดีรัฐธรรมนูญประเภทที่ผู้ร้องยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน บัญญัติคดีรัฐธรรมนูญเรื่องนี้ไว้ในมาตรา 65 ซึ่งอยู่ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 11 เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม เมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการยื่นคำร้องและพิจารณาจากอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการทำคำวินิจฉัยแล้ว จะเห็นได้ว่าคดีรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นคดีรัฐธรรมนูญซึ่งจะนำไปสู่การทำคำวินิจฉัยประเภทที่เป็นคำพิพากษายืนยันสิทธิหน้าที่หรือนิติสัมพันธ์

2.2 เงื่อนไขในการยื่นคำร้อง

ผู้ทรงสิทธิในการยื่นคำร้องในคดีลักษณะนี้มี 3 ประเภท คือ (1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง (2) กรรมการบริหารของพรรคการเมือง (3) สมาชิกของพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยพรรคการเมือง

วัตถุประสงค์แห่งการยื่นคำร้องหรือวัตถุประสงค์ คือ มติของพรรคการเมืองหรือข้อบังคับของพรรคการเมือง กรณีข้อบังคับของพรรคการเมืองนั้น มีความชัดเจนอยู่ในตัวเอง เพราะพรรคการเมืองจะต้องมีข้อบังคับพรรคการเมือง ส่วนมติของพรรคการเมืองนั้น ดูเหมือนจะมีความไม่ชัดเจนว่าหมายถึงอะไร อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ มาตรา 20 วรรคสี่แล้ว กรณีที่พรรคการเมืองมีมติให้สมาชิกพรรคการเมืองออกจากพรรคการเมือง (คือการขับออกจากพรรคการเมือง) มติของพรรคการเมือง หมายถึง มติของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ซึ่งมีติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการบริหารพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองทั้งหมด โดยการลงมติดังกล่าวจะต้องเป็นการลงคะแนนโดยลับ (อย่างไรก็ตาม กรณีนี้เป็นกรณีที่จะต้องดำเนินการไปตามหลักเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 106 (7) ในขณะที่ถ้าเป็นมติอื่นจะต้องพิจารณาจากข้อบังคับของพรรคการเมืองประกอบว่าองค์กรใดของพรรคการเมืองเป็นองค์กรที่มีอำนาจมีมติในเรื่องนั้นและจะถือได้หรือไม่ว่ามติดังกล่าวเป็นมติของพรรคการเมือง บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้สะท้อนให้เห็นถึงความไม่เป็นระบบและไม่เป็นเอกภาพ เพราะวัตถุประสงค์ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา 65 และบทบัญญัติมาตรา 106 (7) ทับซ้อนกัน และอาจมีปัญหาในการตีความเกี่ยวกับผู้ทรงสิทธิในการยื่นคำร้องได้ว่า สมาชิกของพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ จะยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติของพรรคการเมืองกระทบต่อสถานะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้หรือไม่ หากสมาชิกของพรรคการเมืองเหล่านั้นไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลย ซึ่งเมื่อพิจารณาจากถ้อยคำจะเห็นว่าน่าจะยื่นคำร้องได้ แต่ผู้เขียนเห็นว่ากรณีนี้ย่อมจะต้องพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับความจำเป็นในการคุ้มครองสิทธิด้วย จึงมีความเห็นว่า ถ้ามติดังกล่าวไม่กระทบกับสมาชิกของพรรคการเมืองที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับผลกระทบไม่ยื่นคำร้อง สมาชิกพรรคการเมืองเหล่านั้นย่อมยื่นคำร้องไม่ได้

ข้อที่สมควรต้องตั้งไว้ให้เห็นในเรื่องนี้ก็คือ การที่ระบบกฎหมายไทยไม่มีแนวความคิดเรื่องการแยกการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองกับการดำเนินกิจกรรมของบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งมาในนามของพรรคการเมืองนั้น ออกจากกัน ในลักษณะของการมี faction หรือกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญตลอดจนผู้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ ไม่มีความชัดเจนว่านิติสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกพรรคการเมืองกับพรรคการเมือง และนิติสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับกลุ่มการเมืองในสภา (หรือในระบบกฎหมายไทยก็คือพรรคการเมืองในสภา) มีความแตกต่างกันอย่างไร ความไม่ชัดเจนในเรื่องนี้จะเห็นได้จากการขับสมาชิกพรรคการเมืองออกจากพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจกระทำได้ด้วย ทั้งๆ ที่ในหลายกรณีสมาชิกที่ถูกขับออกจากพรรคการเมืองนั้น อาจไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและไม่มีความเกี่ยวพันใดๆ กับบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นเลย

สำหรับเหตุในการยื่นคำร้องนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา 65 บัญญัติว่าต้องเป็นกรณีที่มีมติของพรรคการเมืองหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประการหนึ่ง หรือมติของพรรคการเมืองหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอีกประการหนึ่ง

2.3 การดำเนินกระบวนการพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณานั้น ศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่ผูกพันเฉพาะเพียงแต่พยานหลักฐานที่ผู้ร้องหรือที่พรรคการเมืองได้ยื่นมาเท่านั้น แต่มีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการใดเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213

ในการทำคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาให้ได้ความจริงว่า มติของ

พรรคการเมืองหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่ อย่างไร

กรณีที่จะถือว่า “ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” นั้น ไม่อาจพิจารณาจากตัวบทบัญญัติมาตรา 122 นี้แต่เพียงลำพังได้ แต่จะต้องพิจารณาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา 122 ที่บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายหรือความครอบงำใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์” ประกอบด้วยซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าในกรณีที่พรรคการเมืองมีมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดของตนจะต้องออกเสียงลงมติในทางใดทางหนึ่งในลักษณะที่เป็นการบังคับ เช่น การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องออกเสียงลงมติไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีหรือต้องออกเสียงลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี หรือกำหนดบังคับให้ต้องออกเสียงหรืองดออกเสียงในกรณีของการตรากฎหมายหรือกรณีอื่นใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากกำหนดว่าถ้าฝ่าฝืนมติดังกล่าวจะต้องถูกขับออกจากพรรคหรือมีผลร้ายอย่างใดอย่างหนึ่ง ย่อมต้องถือว่ามติดังกล่าวขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เพราะเท่ากับทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องตกอยู่ภายใต้อาณัติหรือความครอบงำนั่นเอง ดังนั้น ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกขับออกจากพรรคการเมือง ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องพิจารณาถึงเหตุแห่งการขับออกจากพรรคการเมืองนั้นด้วยว่ามีลักษณะอย่างไร

อย่างไรก็ตาม กรณีที่พรรคการเมืองหรือที่ประชุมกรรมการบริหารพรรคหรือแม้แต่ที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองมีมติวางแนวทางการออกเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อความเป็นเอกภาพของการออกเสียงในสภาผู้แทนราษฎร ยังถือไม่ได้ว่ามติดังกล่าวขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คงต้องถือว่ามติดังกล่าวเป็นเพียงการโน้มน้าวให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาประกอบในการออกเสียงลงมติในสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น โดยการตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังอยู่ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นนั่นเอง คำอธิบายที่กล่าวมาข้างต้นย่อมใช้บังคับกับกรณีของข้อบังคับพรรคการเมืองด้วย

สำหรับกรณีใดที่จะถือว่า “ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข” นั้น จะเป็นปัญหาในแง่ของการอธิบายในทางนิติศาสตร์อยู่มาก เพราะคำว่า “ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” นั้น เป็นถ้อยคำในทางรัฐธรรมนูญที่ปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 รัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านั้น เมื่อจะต้องประกาศระบอบการปกครอง จะบัญญัติว่า “ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข”³ ซึ่งอย่างน้อยก็แสดงให้เห็นว่ารูปของรัฐ (คือ รัฐที่เป็นราชอาณาจักร) กับรูปแบบของการปกครอง (คือ การปกครองในระบอบประชาธิปไตย) เป็นสองเรื่องที่แตกต่างกัน การที่รัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับพุทธศักราช 2534 จนถึงฉบับปัจจุบัน เขียนประโยคดังกล่าวเชื่อมติดกัน โดยปราศจากคำอธิบายที่ชัดเจนในทางกฎหมาย ย่อมทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการให้ความหมาย

เมื่อพิจารณาจากประวัติความเป็นมาของการปกครองของไทย ตลอดจนพิเคราะห์จากหลักการทั่วไปที่บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญ เช่น หลักนิติรัฐ (ซึ่งปรากฏในหมวดว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย หลักการที่ปัจเจกบุคคลสามารถยกประเด็นว่าสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองของตนถูกโต้แย้งขึ้นต่อผู้ในชั้นศาลได้ตามมาตรา 28 ตลอดจนการเรียกร้องต่อฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายปกครองให้ตรากฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามหลักแห่งความพอสมควรแก่เหตุ ตามมาตรา 29 ฯลฯ) เราอาจกล่าวได้ว่ามติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองซึ่งขัดต่อหลักประชาธิปไตยและหลักการของอาณาจักรซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญย่อมถือว่าเป็นมติหรือข้อบังคับที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เช่น พรรคการเมืองออกข้อบังคับกำหนดให้มีการมีมติใดๆ ไม่ต้องเป็นไปตามเสียงข้างมาก หรือให้อำนาจหัวหน้าพรรคการเมืองในการวิวัฒน์ติของพรรคการเมือง ซึ่งเท่ากับปฏิเสธการตัดสินใจโดยเสียงข้างมาก

³การประกาศรูปแบบการปกครองในลักษณะดังกล่าวเริ่มต้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 2 ความทำนองเดียวกันปรากฏต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 มาตรา 2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 2 โดยในคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 เริ่มมีการใช้คำว่า “การปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข” แล้ว (มีการเว้นวรรค และไม่มีคำว่า “ทรง”).

มติดังกล่าวย่อมขัดกับหลักการพื้นฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นต้น

2.4 ผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ตามหลักในทางทฤษฎี คำพิพากษายืนยันสิทธิหน้าที่หรือนิติสัมพันธ์ เป็นคำพิพากษาที่ศาลพิพากษายืนยันการดำรงอยู่หรือไม่ดำรงอยู่ของสิทธิหน้าที่ หรือนิติสัมพันธ์อย่างใดอย่างหนึ่ง รวมทั้งการยืนยันความถูกต้องแท้จริงหรือไม่ถูกต้องแท้จริงของเอกสารด้วย คำพิพากษายืนยันสิทธิหน้าที่หรือนิติสัมพันธ์เป็นคำพิพากษาที่ไม่จำเป็นต้องมีการบังคับคดี ตัวอย่างของคำพิพากษายืนยันสิทธิ ก็เช่น คำพิพากษาแสดงความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครอง คำพิพากษาแสดงว่าบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นคนสัญชาติไทย เป็นต้น แม้ว่าการร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (สถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข) ของมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองจะไม่ได้มีลักษณะเป็นการยืนยันการดำรงอยู่หรือไม่ดำรงอยู่ของสิทธิหน้าที่หรือนิติสัมพันธ์โดยตรง แต่เป็นการวินิจฉัยถึงสภาพในทางกฎหมายของมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองว่าใช้ได้หรือไม่ แต่เมื่อรัฐธรรมนูญไม่บัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการเพิกถอนมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมือง จึงจะถือว่าคดีในลักษณะนี้เป็นคดีที่นำไปสู่การทำคำพิพากษาก่อตั้งสิทธิ (Gestaltungsurteil) ไม่ได้ แต่ต้องถือว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีลักษณะนี้ไม่แตกต่างจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ หรือวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งใช้อำนาจก้าวล่วงเข้าไปในปริมณฑลแห่งอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกองค์กรหนึ่ง คือ มีลักษณะเป็นการยืนยันสภาพการณ์ในทางกฎหมายของวัตถุแห่งคดีว่าชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มติหรือข้อบังคับดังกล่าวเป็นอันยกเลิกไป จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญไม่ได้กล่าวถึงกรณีของมติหรือข้อบังคับที่ขัดกับสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎรว่าหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเช่นนั้น จะมีผลในทางกฎหมายอย่างไร เฉพาะแต่กรณีการขับออกจากพรรคเท่านั้นที่มีการกำหนดผลเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 106 (4) อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า กรณีที่มติหรือข้อบังคับนั้นขัดกับสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มติหรือข้อบังคับนั้นย่อมต้องตกไป ไม่มีผลในทางกฎหมาย

มีข้อสังเกตว่าประเทศสำคัญที่เป็นต้นแบบของศาลรัฐธรรมนูญประเทศหนึ่งคือ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ไม่ได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในลักษณะเช่นนี้ ทั้งนี้ เนื่องจากระบบกฎหมายเยอรมันถือว่าพรรคการเมืองเป็นนิติบุคคลเอกชน ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกของพรรคการเมืองเป็นความสัมพันธ์ในทางกฎหมายแฝง ข้อพิพาทระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคการเมืองจึงอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม

3. ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถูกขับออกจากพรรคการเมือง

3.1 ลักษณะของข้อพิพาท

คดีรัฐธรรมนูญในลักษณะดังกล่าวเป็นคดีรัฐธรรมนูญประเภทที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มติของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองดังกล่าวที่ให้ตนพ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองเป็นมติที่ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการยื่นคำร้องและพิจารณาจากอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการทำคำวินิจฉัยแล้ว จะเห็นได้ว่าคดีรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นคดีรัฐธรรมนูญซึ่งจะนำไปสู่การทำคำวินิจฉัยประเภทที่เป็นคำพิพากษายืนยันสิทธิหน้าที่หรือนิติสัมพันธ์

3.2 เงื่อนไขในการยื่นคำร้อง

ผู้ทรงสิทธิในการยื่นคำร้องในคดีลักษณะนี้ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งถูกขับออกจากพรรคการเมือง ซึ่งจะต้องยื่นคำร้องภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมือง (ที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น) มีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง

วัตถุประสงค์ของการยื่นคำร้องหรือวัตถุแห่งคดี คือ มติของที่ประชุมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ซึ่งรัฐธรรมนูญถือว่าเป็นมติของพรรคการเมือง

คดีในลักษณะนี้ ผู้ร้องจะยื่นคำร้องว่ามติของที่ประชุมคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้นขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

3.3 การดำเนินกระบวนการพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย

การดำเนินกระบวนการพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยในคดีประเภทนี้มีลักษณะทำนองเดียวกันกับที่ได้กล่าวมาในคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของมติหรือข้อบังคับพรรคการเมืองดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น อันที่จริงแล้ว ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกขับออกจากพรรคการเมืองนั้นก็เป็นส่วนหนึ่งของข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (สถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข) ของมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมือง แต่ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 106 (7) ผู้ร้องต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกขับออกจากพรรคการเมืองเท่านั้น

3.4 ผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ มาตรา 106 (7) บัญญัติผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้ว่า หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติของที่ประชุมร่วมคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้นไม่เป็นมติที่ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้ถือว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

มติที่ไม่ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ขัดต่อหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ย่อมได้แก่มติที่เป็นไปเพื่อรักษาวินัย ตลอดจนความเป็นเอกภาพของพรรคการเมืองซึ่งไม่ใช่มติที่กระทบกระเทือนต่อหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดๆ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนในลักษณะที่เป็นการให้ร้ายพรรคการเมืองที่ตนสังกัด หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นกระทำการประการหนึ่งประการใดที่ทำให้พรรคการเมืองเสียหายอย่างร้ายแรงจนกระทั่งไม่สามารถคาดหมายจากพรรคการเมืองนั้นว่าจะยังคงยอมให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นอยู่ในพรรคการเมืองต่อไปได้ เป็นต้น

สำหรับในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติของที่ประชุมร่วมคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้นเป็นมติที่ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือขัดหรือแย้งต่อหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมต้องพ้นจากสมาชิกภาพของพรรคการเมืองนั้นแต่อาจเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ซึ่งหมายความว่าต่อไปว่าในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นย่อมสิ้นสุดลงนับตั้งแต่วันถัดจากวันที่ครบสามสิบวันนั้น

โดยปกติแล้ว มติที่ให้ขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรค โดยตัวของมตินั้นเอง จะถือว่าเป็นมติที่ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเป็นมติที่ขัดหรือแย้งต่อหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขยังไม่ได้ แต่จะต้องพิจารณาจากเหตุที่นำไปสู่การมีมติ เช่นนั้นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นได้กระทำการใดอันเป็นเหตุให้มีมติดังกล่าว ในกรณีที่พรรคการเมืองกำหนดบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกเสียงไปในทางใดทางหนึ่ง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นไม่ปฏิบัติตามมติพรรค พรรคจึงขับออกจากพรรค หรือกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้แสดงความเห็นบางประการซึ่งไม่สอดคล้องกับมติของพรรค แต่เห็นได้ว่าการแสดงความเห็นในเรื่อนั้นเป็นสิ่งที่อาจเกิดขึ้นได้ตามหลักประชาธิปไตย แต่พรรคมีมติขับออกจากพรรค มติของพรรคในลักษณะที่กล่าวมานี้ ย่อมถือว่าเป็นมติที่ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

การกำหนดผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้ในลักษณะที่ได้กล่าวมาข้างต้น มีปัญหาที่น่าขบคิดยิ่งว่าสอดคล้องกับหลักการในการประกันความเป็นอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นผู้แทนปวงชนซึ่งได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 122 หรือไม่ เพราะในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติให้ขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดผู้หนึ่งออกจากพรรคของที่ประชุมร่วมคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้นเป็นมติที่ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่หรือขัดต่อหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มตินั้นก็ยังใช้ได้ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นก็ต้องพ้นจากความเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองพรรคนั้น เพียงแต่อาจสมัครเข้าพรรคการเมืองใหม่ได้ภายในสามสิบวัน ถ้าหาพรรคการเมืองพรรคใหม่เข้าสังกัดไม่ได้ภายในสามสิบวัน ความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นก็ย่อมสิ้นสุดลง แม้การบัญญัติเช่นนี้อาจจะมีเหตุผลอธิบายว่าเนื่องจากรัฐธรรมนูญบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง จึงต้องบังคับให้มีพรรคการเมืองที่สังกัดเสมอ และในขณะเดียวกันหากยังให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นยังคงอยู่ในพรรคการเมืองเดิมต่อไป เพราะมติให้ขับออกจากพรรคไม่สอดคล้องกับ

กฎเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญ ก็อาจทำให้พรรคการเมืองนั้นเกิดความลำบากใจ เพราะไม่เต็มใจจะให้สมาชิกผู้นั้นอยู่ในพรรคการเมืองนั้นอีกต่อไปแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้ในลักษณะเช่นนี้ก็ปัญหาอย่างยิ่งในทางหลักการและยังขัดกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตรา 65 อีกด้วย กล่าวคือ ในทางหลักการ หากมติของพรรคการเมืองหรือในกรณีนี้ คือ มติของที่ประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองนั้น เป็นมติที่ขัดต่อสถานะหรือการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือขัดหรือแย้งกับหลักประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มติดังกล่าวย่อมจะต้องใช้บังคับไม่ได้ เพราะหากให้มติดังกล่าวใช้บังคับได้ กล่าวคือ มีผลในทางกฎหมายเป็นการทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองต้องสิ้นสุดลงแล้ว หลักการห้ามพรรคการเมืองกระทำการที่เป็นการขัดต่อสถานะหรือการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือห้ามพรรคการเมืองกระทำการขัดต่อหลักประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขก็ย่อมเป็นอันไร้ความหมาย ยิ่งไปกว่านั้นรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 65 วรรคสี่ยังบัญญัติไว้ชัดเจนว่า ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ให้มติหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไปแต่กลับปรากฏว่า ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติของที่ประชุมคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น (ซึ่งรัฐธรรมนูญให้ถือว่าเป็นมติของพรรคการเมือง) ที่ให้ขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคการเมืองเป็นมติที่ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มติดังกล่าวกลับมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นต้องออกจากพรรคการเมืองนั้นและต้องหาพรรคการเมืองพรรคใหม่เพื่อเข้าสังกัดภายในสามสิบวัน มิฉะนั้นย่อมสูญเสียสมาชิกภาพแห่งความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนนี้จึงขัดแย้งกันเองบางส่วนด้วย

4. คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไทยเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของมติ และข้อบังคับของพรรคการเมืองและการขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ออกจากพรรคการเมือง

เมื่อตรวจสอบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญทั้งที่ก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญฯ 2540 และรัฐธรรมนูญฯ 2550 แล้ว พบว่ามีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2542 เพียงคดีเดียวที่ตรงกับเรื่องการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของมติของพรรคการเมือง และการขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคการเมือง สำหรับคดีที่ใกล้เคียงกับเรื่องดังกล่าวอีกคดีหนึ่ง คือคำวินิจฉัยที่ 57/2543 อย่างไรก็ตาม คดีหลังนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยยกคำร้อง และไม่ได้พิจารณาในเนื้อหาของคดี

4.1 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 1/2542 (คดีงูเห่า)

4.1.1 ข้อเท็จจริงของคดีและการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

คดีนี้เป็นคดีแรกที่ได้มีการส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติของพรรคการเมืองขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่ ถึงแม้ว่าคดีนี้ศาลรัฐธรรมนูญจะได้วินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 47 วรรคสาม แต่โดยเหตุที่ถ้อยคำในมาตรา 67 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เหมือนกับมาตรา 47 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ 2540 จึงอาจนำเอาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ 2540 มาใช้วิเคราะห์ได้

ที่มาของเรื่องนี้สืบเนื่องจากผู้ร้อง ซึ่งประกอบด้วย นายวัฒนา อัศวเหม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชากรไทย กับพวกรวมสิบสองคน ได้ยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติพรรคเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2541 ที่ให้ลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิก ซึ่งเป็นเหตุให้ผู้ร้องต้องสิ้นสุดสถานภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 118 (8) นั้น เป็นมติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและขัดหรือแย้ง

ต่อหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 47 พรรคสามและพรรคสี่

ข้อเท็จจริงของเรื่องนี้สรุปได้ความว่า หลังจากพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อต้นเดือนพฤศจิกายน 2540 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคร่วมรัฐบาลเดิมซึ่งรวมถึงพรรคประชากรไทยที่ในเวลานั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 18 คน ได้แสดงเจตจำนงที่จะร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลต่อไป โดยมีมติสนับสนุนให้พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติพัฒนา เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อมาพรรคกิจสังคมและพรรคเสรีธรรมได้ถอนตัวจากการสนับสนุนพลเอกชาติชาย โดยหันไปสนับสนุนนายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ เป็นนายกรัฐมนตรีแทน ทำให้จำนวนพรรคร่วมรัฐบาลเดิมที่ยังคงสนับสนุนพลเอกชาติชาย มีเหลืออยู่เพียง 4 พรรค คิดเป็นจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 197 คน ในขณะที่พรรคการเมืองที่สนับสนุนนายชวน มีเพิ่มเป็น 6 พรรค คิดเป็นจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 196 คน ทำให้ผู้ร้องเห็นว่าสถานการณ์ทางการเมืองและทางเศรษฐกิจของประเทศกำลังสับสน ประชาชนไม่เชื่อถือแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีชุดเดิมและต้องการให้นายชวนเป็นนายกรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าว เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคได้ประชุมเรื่องดังกล่าวกัน ในวันที่ 6 พฤศจิกายน 2540 ผู้ร้องทั้ง 14 คน ซึ่งเป็นเสียงส่วนใหญ่ของที่ประชุม จึงได้ลงมติให้สนับสนุนนายชวน เป็นนายกรัฐมนตรี และต่อมาผู้ร้องได้ทำหนังสือถึงประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอสนับสนุนนายชวนเป็นนายกรัฐมนตรี โดยประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับหนังสือของผู้ร้องในวันที่ 8 พฤศจิกายน 2540 อนึ่ง ในขณะนั้นพรรคประชากรไทยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 18 คน การตัดสินใจให้การสนับสนุนนายชวน จึงเป็นไปตามเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค ซึ่งมีจำนวน 14 คน

ต่อมาวันที่ 9 พฤศจิกายน 2540 นายชวนได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชากรไทยที่เป็นรองหัวหน้าและเลขาธิการพรรคในเวลานั้นได้เจรจาร้องขอให้นายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรค เรียกประชุมตามข้อบังคับพรรคเพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานในรัฐสภา แต่หัวหน้าพรรคได้ปฏิเสธและขัดขวาง ทั้งที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนในการที่จะต้องมีรัฐบาลบริหารประเทศ

นายยิ่งพันธ์ มนะสิการ หนึ่งในผู้ร้องซึ่งเป็นเลขาธิการพรรค จึงได้เรียกประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคเพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานในรัฐสภาและที่ประชุมดังกล่าวก็ได้ลงมติให้เข้าร่วมรัฐบาล ต่อมา นายวัฒนา นายยิ่งพันธ์ พลอากาศเอก สมบุญ ระหงษ์ และนายประกอบ สังข์โต ซึ่งล้วนแต่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกลุ่มผู้ร้อง ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี และเข้าถวายสัตย์ปฏิญาณเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2540 แต่หลังจากนั้น ในวันที่ 20 พฤศจิกายน 2540 ได้มีการประชุมกรรมการบริหารพรรคประชากรไทย และที่ประชุมได้ลงมติไม่เข้าร่วมรัฐบาล โดยมีเจตนาขัดขวางไม่ให้ผู้ร้องเข้าร่วมรัฐบาลเพื่อแก้ปัญหาของประเทศ และได้กล่าวหาผู้ร้องว่าเป็นกบฏต่อพรรคถึงขนาดเปรียบเทียบว่า ผู้ร้องเป็นงูเห่า

ในวันที่ 29 ธันวาคม 2540 พรรคได้จัดประชุมใหญ่วิสามัญ ครั้งที่ 1/40 และได้แต่งตั้งกรรมการบริหารพรรคเพิ่มอีก 11 คนโดยฝ่าฝืนข้อบังคับพรรคหลายประการ จากนั้นหัวหน้าพรรคได้แจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้องได้ส่งหนังสือคัดค้านขอให้ระงับการกระทำดังกล่าวต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง แต่นายทะเบียนฯ กลับรับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคดังกล่าว ผู้ร้องจึงได้นำเรื่องนี้ไปฟ้องเป็นคดีต่อศาลแพ่ง

ต่อมา ในระหว่างวันที่ 18-21 มีนาคม 2541 ซึ่งมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี พรรคประชากรไทยได้จัดประชุมกรรมการบริหารพรรคในวันที่ 20 มีนาคม 2541 โดยมีกรรมการฯ ที่ได้รับแต่งตั้งโดยมิชอบจำนวน 11 คน เข้าร่วมด้วย และที่ประชุมมีมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ซึ่งผู้ร้องเห็นว่า คณะกรรมการบริหารพรรคไม่มีสิทธิลงมติดังกล่าว เพราะการลงมติในกรณีนี้เป็นสิทธิของที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค ตามข้อบังคับพรรค ข้อ 36 และเป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 157 วรรคหนึ่ง มตินี้จึงขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ร้อง และขัดต่อหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 47 วรรคสาม ดังนั้น ในวันที่ 21 มีนาคม 2541 ผู้ร้องจึงใช้สิทธิตามข้อบังคับพรรค ข้อ 36 เรียกประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคและลงมติโดยเสียงส่วนใหญ่ให้ไว้วางใจรัฐบาล ต่อมา มีสมาชิกพรรคกล่าวหาว่าผู้ร้องกระทำการฝ่าฝืนมติกรรมการบริหารพรรคและขอให้ลงโทษผู้ร้อง และในวันที่ 1 มิถุนายน 2541

หัวหน้าพรรคได้เรียกประชุมกรรมการบริหารพรรคเพื่อพิจารณาข้อกล่าวหาของสมาชิกพรรค และที่ประชุมกรรมการบริหารพรรคเสียงข้างมากได้ลงมติขับผู้ร้องออกจากกรรมการบริหารพรรคตามข้อกล่าวหาข้างต้น และในวันเดียวกัน หัวหน้าพรรคได้จัดให้มีการประชุมใหญ่สามัญเพื่อตั้งกรรมการบริหารพรรคเพิ่มอีก 21 คน ซึ่งทั้งหมดเป็นคนของหัวหน้าพรรค ผู้ร้องเห็นว่ามติขับผู้ร้องออกจากตำแหน่งไม่ชอบด้วยข้อบังคับพรรค หมวดการลงโทษสมาชิก ข้อ 43-45

หลังจากนั้น วันที่ 10 ตุลาคม 2541 ได้มีการประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคเพื่อพิจารณาลงโทษผู้ร้องตามข้อกล่าวหา ซึ่งได้แก่ การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหัวหน้าพรรคที่ให้สนับสนุนพลเอกชาติชาย เป็นนายกรัฐมนตรี การฝ่าฝืนมติพรรคไปร่วมรัฐบาลกับพรรคประชาธิปัตย์⁴ การไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการบริหารพรรคในการลงมติในสภาผู้แทนราษฎร และดูหมิ่นใส่ร้ายหัวหน้าพรรค โดยที่ประชุมได้ลงมติให้ลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกด้วยคะแนนเสียง 54 เสียง แต่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 22 วรรคหนึ่ง (4) ประกอบกับวรรคสอง ได้วางหลักว่า สมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสิ้นสุดสมาชิกภาพก็ต่อเมื่อที่ประชุมร่วมกันระหว่างคณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคมีมติให้ออกตามข้อบังคับพรรคการเมืองด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนคณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคทั้งหมด และให้ลงมติโดยลับ เนื่องจากในขณะนั้นพรรคประชากรไทยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหลืออยู่ 17 คน มีกรรมการบริหารพรรคที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 57 คน ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มี 5 คน ดังนั้น คณะกรรมการบริหารพรรคทั้งที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีจำนวนรวมทั้งหมด 62 คน เมื่อรวมกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้เป็นกรรมการบริหารพรรค ซึ่งหมายถึงผู้ร้องอีก 12 คนแล้ว จำนวนกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดตามที่กฎหมายกำหนดจะมีทั้งสิ้น 74 คน แต่ในวันดังกล่าวมีกรรมการ

⁴ตามข้อเท็จจริง มติดังกล่าวมีขึ้นภายหลังจากที่สมาชิก 4 คน ในกลุ่มผู้ร้องได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรี และเข้าถวายสัตย์ปฏิญาณเรียบร้อยแล้ว.

บริหารพรรคที่มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าประชุม 52 คน ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าประชุม 3 คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้เป็นกรรมการบริหารพรรค คือ ผู้ร้อง เข้าร่วมประชุม 12 คน องค์ประชุมร่วมระหว่างคณะกรรมการบริหารพรรคกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันนั้นจึงมี 67 คน การที่คะแนนเสียงให้ขับผู้ร้องจากการเป็นสมาชิกพรรคมีจำนวน 54 เสียง เมื่อพิจารณาจากจำนวนกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคซึ่งมีทั้งหมด 74 คนแล้ว มติขับผู้ร้องออกจากการเป็นสมาชิกพรรคจะต้องมีไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนดังกล่าว คือ ไม่น้อยกว่า 56 เสียง ดังนั้น จำนวนเสียง 54 เสียง ที่ให้ลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกจึงไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ การลงคะแนนดังกล่าวยังเป็นการลงคะแนนโดยเปิดเผย มิใช่การลงคะแนนลับตามที่กฎหมายกำหนดไว้ มติขับผู้ร้องออกจากพรรคจึงไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 22 บรรทัดสอง

อาศัยเหตุดังกล่าวข้างต้น ผู้ร้องได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติของพรรคประชากรไทยที่ให้ลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคมีลักษณะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 47 บรรทัดสามและบรรทัดสี่กล่าวคือ ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญหรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดประเด็นวินิจฉัยจำนวน 2 ประเด็น ประเด็นที่หนึ่ง มติของพรรคที่ให้ลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคมีลักษณะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ และประเด็นที่สอง มติดังกล่าวของพรรคขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า การมีมติลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคเกิดจากสาเหตุสำคัญสองประการ ได้แก่ การที่ผู้ร้องฝ่าฝืนมติพรรคไปร่วมรัฐบาลกับพรรคประชาธิปัตย์ และการที่ผู้ร้องฝ่าฝืนมติคณะกรรมการบริหารพรรคในการลงมติในสภาผู้แทนราษฎร

กรณีที่ผู้ร้องฝ่าฝืนมติพรรคไปร่วมรัฐบาลกับพรรคประชาธิปัตย์นั้น ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า ขณะที่ผู้ร้องร่วมกันลงชื่อสนับสนุนนายชวน เป็นนายกรัฐมนตรีในวันที่ 7 พฤศจิกายน 2540 นั้น พรรคยังมีมติว่าจะไม่เข้าร่วมรัฐบาล จนกระทั่งในวันที่ 20 พฤศจิกายน 2540 ซึ่งเป็นเวลาภายหลังจากที่ผู้ร้องได้เข้าร่วมรัฐบาลไปเรียบร้อยแล้ว พรรคจึงได้จัดประชุมและมีมติไม่เข้าร่วมรัฐบาล และการที่ข้อบังคับพรรคที่ใช้อยู่ในเวลานั้น ในหมวด 9 การตั้งรัฐบาล ข้อ 34 กำหนดเพียงว่า ในกรณีที่พรรคได้จัดตั้งรัฐบาลหรือเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลกับพรรคอื่น ให้เป็นอำนาจคณะกรรมการบริหารพรรคในการกำหนดตัวบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ศาลจึงเห็นว่าตามข้อบังคับพรรคดังกล่าว การเข้าร่วมรัฐบาลหรือไม่ ไม่ใช่อำนาจตัดสินใจของคณะกรรมการบริหารพรรค จึงถือไม่ได้ว่าผู้ร้องฝ่าฝืนข้อบังคับพรรคหรือมติคณะกรรมการบริหารพรรค

ในส่วนของการไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการบริหารพรรคเรื่องการลงมติในสภาผู้แทนราษฏรนั้น ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า ข้อบังคับพรรค ข้อ 36 กำหนดว่าการลงมติในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฏร ให้เป็นไปตามมติของที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฏรของพรรคกำหนดไว้ ดังนั้น คณะกรรมการบริหารพรรคจึงไม่มีอำนาจลงมติว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฏรจะต้องไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐบาล จึงถือไม่ได้เช่นกันว่าผู้ร้องไม่ปฏิบัติตามมติของกรรมการบริหารพรรคในกรณีนี้

สำหรับประเด็นที่ว่ามติของพรรคที่โหลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกจะขัดกับสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฏรตามรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 47 วรรคสาม หรือไม่นั้น ศาลเห็นว่า รัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 149 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฏรเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยและต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย เช่น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้น การลงมติลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคย่อมก่อให้เกิดผลตามรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 118 (8) กล่าวคือสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฏรต้องสิ้นสุดลงนับแต่วันที่พรรคมีมติซึ่งเท่ากับว่าความเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยต้องสิ้นสุดลงด้วยและส่งผลให้ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทยได้ มติเช่นนี้จึงขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฏรโดยชัดแจ้ง (เน้นโดยผู้เขียน)

สำหรับประเด็นที่ว่ามติของพรรคเรื่องดังกล่าวขัดต่อหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่นั้น ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า การที่ผู้ร้องไปลงชื่อสนับสนุนนายชวน เป็นนายกรัฐมนตรี มีสาเหตุมาจากการที่พรรคการเมืองสองพรรคซึ่งเคยประกาศจะร่วมจัดตั้งรัฐบาลกับพรรคร่วมรัฐบาลเดิมโดยสนับสนุนให้พลเอกชาติชาย เป็นนายกรัฐมนตรีได้ถอนตัวไปสนับสนุนนายชวน จึงเป็นผลให้ข้อตกลงของหกพรรคเดิมที่จะร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลเป็นมติที่ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามอีกเนื่องจากเหตุการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว และเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคจำนวน 14 คน เห็นว่า มีความจำเป็นรีบด่วนที่จะต้องสนับสนุนให้นายชวน เป็นนายกรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขวิกฤติการณ์บ้านเมือง จึงเป็นเรื่องที่พรรคควรรับฟังตามหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มติที่ให้ลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคจึงเป็นมติที่ขัดกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติของพรรคที่ให้ลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 47 วรรคสามและวรรคสี่

4.1.2 บทวิเคราะห์

คดีนี้ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าการมีมติลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคเกิดจากสาเหตุสำคัญสองประการ ได้แก่ การที่ผู้ร้องฝ่าฝืนมติพรรคไปร่วมรัฐบาลกับพรรคประชาธิปัตย์ และการที่ผู้ร้องฝ่าฝืนมติคณะกรรมการบริหารพรรคในการลงมติในสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าการที่พรรคมีมติทั้งสองกรณีดังกล่าวข้างต้นนั้น เป็นกรณีที่ข้อบังคับการประชุมของพรรคไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการบริหารพรรคไว้ กล่าวคือ กรณีการเข้าร่วมรัฐบาล ข้อบังคับของพรรคกำหนดให้ในกรณีที่พรรคได้จัดตั้งรัฐบาลหรือเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลกับพรรคอื่น ให้เป็นอำนาจคณะกรรมการบริหารพรรคในการกำหนดตัวบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเท่านั้น การเข้าร่วมรัฐบาลหรือไม่ ไม่ใช่อำนาจตัดสินใจของคณะกรรมการบริหารพรรค จึงถือไม่ได้ว่าผู้ร้องฝ่าฝืนข้อบังคับพรรคหรือมติคณะกรรมการบริหารพรรค สำหรับการลงมติในสภาผู้แทนราษฎรนั้นให้เป็นไปตามมติของที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค

คณะกรรมการบริหารพรรคย่อมไม่มีอำนาจกำหนดว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคจะต้องไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐบาล

ในประเด็นที่ว่าข้อบังคับการประชุมพรรคไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการบริหารพรรคในการตัดสินใจเข้าร่วมรัฐบาลไว้นั้น ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อข้อบังคับการประชุมของพรรคให้อำนาจคณะกรรมการบริหารพรรคในการกำหนดตัวบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีได้ ก็ย่อมเป็นธรรมดาอยู่เองที่ในการตัดสินใจว่าจะเข้าร่วมหรือไม่ร่วมรัฐบาลนั้นคณะกรรมการบริหารพรรคย่อมต้องสามารถมีมติในเรื่องดังกล่าวได้ เพียงแต่ว่ามติของคณะกรรมการบริหารพรรคในกรณีนี้ย่อมไม่ผูกพันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคโดยเด็ดขาด มิฉะนั้นย่อมจะขัดต่อหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดๆ ในการออกเสียงลงคะแนนหรือตัดสินใจในฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนจะตัดสินใจอย่างไรย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเฉพาะ สำหรับที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า การที่คณะกรรมการบริหารพรรคไม่มีอำนาจกำหนดว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคจะต้องไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐบาลนั้น ย่อมถูกต้องแล้วเพราะกรณีดังกล่าวนี้เป็นอำนาจของที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค ไม่ใช่อำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรค อย่างไรก็ตาม หากมีประเด็นว่าที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคมีมติอย่างใดอย่างหนึ่ง มติดังกล่าวจะผูกพันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนเพียงใดนั้น เห็นว่า กรณีย่อมเป็นไปตามหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดๆ เช่นกัน กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนย่อมรับเอามตินั้นมาพิจารณาประกอบในการตัดสินใจออกเสียงลงคะแนนในสภาผู้แทนราษฎร แต่ถึงที่สุดแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะออกเสียงอย่างไร ย่อมเป็นเอกสิทธิ์ที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรของพรรคไม่อาจบังคับได้

สำหรับประเด็นที่ว่ามติของพรรคประชากรไทยที่ลบล้างชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นผู้ร้องในคดีนี้ออกจากทะเบียนสมาชิก จะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่นั้น ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า มติดังกล่าวขัดกับสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยชัดแจ้ง โดยศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า มติของพรรคประชากรไทยที่ลบล้างชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากทะเบียนสมาชิกจะส่งผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลงนับแต่วันที่พรรคมีมติ ซึ่งเท่ากับว่าความเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยต้องสิ้นสุดลงด้วยและ

ส่งผลให้ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทยได้ เมื่อพิจารณาจากเหตุผลที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ไว้แล้ว เห็นว่า การให้เหตุผลของศาลรัฐธรรมนูญในลักษณะดังกล่าวนี้จะส่งผลทำให้การขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคในทุกกรณีกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และย่อมถือว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น เนื่องจากจะทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เพราะรัฐธรรมนูญไทยบัญญัติบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง

การตีความและการให้เหตุผลของศาลรัฐธรรมนูญในลักษณะเช่นนี้ย่อมมีผลเป็นการขัดขวางการสร้างวินัยในพรรคการเมือง และทำให้พรรคการเมืองย่อมกระทำการขัดต่อรัฐธรรมนูญเสมอหากขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรค ทั้งๆ ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นอาจจะละเมิดวินัยของพรรคการเมืองทำให้ภาพลักษณ์ของพรรคการเมืองนั้นเสียหายในสายตาของสาธารณชนหรือแสดงความคิดเห็นในทางที่เสียหายต่อพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่อย่างรุนแรงจนไม่อาจคาดหมายจากพรรคการเมืองนั้นได้ว่าจะต้องทนายยอมให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดพรรคการเมืองของตนอยู่ต่อไป แต่หากพรรคการเมืองมีมติขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นออกจากพรรค ศาลรัฐธรรมนูญตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 1/2542 (คดีสูงเท่า) ก็จะกล่าวอ้างว่าการกระทำดังกล่าวกระทบต่อสถานะภาพและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับการให้เหตุผลในลักษณะเช่นนี้ คดีนี้ศาลรัฐธรรมนูญควรจะต้องพิจารณาว่า มติของพรรคการเมืองที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิบัติตามนั้นเป็นมติอะไร และมติดังกล่าวล่วงล่งต่อหลักความเป็นอิสระและการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดๆ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ ซึ่งเมื่อพิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ว่า มติที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิบัติในกรณีของพรรคประชากรไทยตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคดีนี้นั้น เป็นมติที่กำหนดเกี่ยวกับการออกเสียงลงคะแนน ซึ่งต้องตีความว่า ถึงที่สุดแล้วย่อมเป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะออกเสียงลงคะแนนอย่างไรก็ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกเสียงลงคะแนนในสภาผู้แทนราษฎรเมื่อพรรคการเมืองมีมติขับชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคอันเป็นผลเนื่องมาจากการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหล่านั้นไม่ออกเสียงลงคะแนน หรือไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการบริหารพรรคซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการตัดสินใจทางการเมือง

อันเป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคน ย่อมถือได้ว่า มติหรือการกระทำของพรรคประชากรไทยในกรณีนี้กระทบต่อหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดๆ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และด้วยเหตุดังกล่าวจึงต้องถือว่าขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว

ในคดีนี้มีความเห็นในคำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญท่านหนึ่งที่วินิจฉัยคดีโดยอาศัยแนวความคิดจากกฎหมายรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ซึ่งแนวการวินิจฉัยมีส่วนคล้ายคลึงกับผู้เขียน คือ คำวินิจฉัยส่วนตัวของศาสตราจารย์ ดร.อิสสระนิติทัณฑ์ประภาศ ซึ่งวินิจฉัยโดยอ้างความเห็นของสภารัฐธรรมนูญฝรั่งเศส (Assemblée constituante) อันเป็นสภาได้จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ทั้งในทางนิติบัญญัติและร่างรัฐธรรมนูญในช่วงหลังจากการปฏิวัติฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 1789 ที่ว่า ภารกิจของสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งเป็นภารกิจทางการเมือง และเป็นภารกิจแห่งการเป็นผู้แทน (le mandat representatif) ซึ่งย่อมมีความหมายโดยปริยายว่า ผู้ที่มาจากการเลือกตั้งมิใช่ผู้แทนของคณะผู้เลือกตั้ง (le corps électoral) แต่เป็นผู้แทนของประชาชาติทั้งมวล (le nation toute entire) โดยคำว่า “ประชาชาติ” ในกรณีนี้หมายถึง พลเมืองทั้งหลายที่รวมกันเป็นหนึ่งเดียว (Unité collective) ซึ่งเป็นนามธรรม (abstraite) ด้วยเหตุเช่นนี้สมาชิกรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งจึงไม่อยู่ภายใต้อาณัติหรือคำสั่งใดๆ ของผู้เลือกตั้ง นอกจากนี้ ภารกิจแห่งการเป็นผู้แทนยังมีความหมายโดยปริยายอีกด้วยว่า ผู้ที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งมีฐานะเป็นผู้แทนของประชาชาติทั้งมวลย่อมมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชาติทั้งมวล และสามารถใช้อดุลพินิจกระทำในสิ่งที่ตนเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อประชาชาติโดยรวมได้ และนับแต่สภารัฐธรรมนูญฝรั่งเศสมีความเห็นดังกล่าว ทฤษฎีกฎหมายมหาชนได้ยึดถือเอาหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากประชาชาติและการไม่อยู่ภายใต้อาณัติใดๆ ของสมาชิกรัฐสภาเป็นหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ รวมทั้งของประเทศไทยก็ได้มีบทบัญญัติที่รับรองหลักการดังกล่าวเอาไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย โดยบทบัญญัติที่รับรองหลักการดังกล่าวของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ปรากฏอยู่ในมาตรา 149 และมาตรา 156 บรรทัดที่ 1 โดยรัฐธรรมนูญฯ 2540 มาตรา 149 วางหลักว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยและต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์

สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย และรัฐธรรมนูญฯ 2540 มาตรา 156 วรรคสี่ วางหลักว่า การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด ให้กระทำการลับ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ และสมาชิกย่อมมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของพรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใด เมื่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนมติทั้งมวล และการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดๆ ของสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งเป็นหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ดังนั้น มติของพรรคประชากรไทยที่ให้ลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรค เพราะเหตุที่ผู้ร้องในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระและไม่อยู่ภายใต้อาณัติของพรรคจึงเป็นมติที่ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

กล่าวโดยสรุป ผู้เขียนเห็นด้วยในผลของคำวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวของศาลรัฐธรรมนูญ แต่ไม่เห็นด้วยกับเหตุผลของศาลรัฐธรรมนูญ

4.2 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 57/2543 (คดีขับนายเนวินพ้นจากพรรคเอกภาพ)

4.2.1 ข้อเท็จจริงของคดีและการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

คดีนี้เป็นคดีที่นายเนวิน ชิดชอบ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเอกภาพ ยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยว่ามติของพรรคเอกภาพมีลักษณะตามรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 47 วรรคสาม ข้อเท็จจริงของคดี คือในช่วงปลายสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย 2 นายเนวิน ชิดชอบ ซึ่งในขณะนั้นเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเอกภาพ ได้ประกาศตัวว่าในการเลือกตั้งครั้งหน้าจะลงสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในนามพรรคชาติไทย ต่อมา พรรคเอกภาพเรียกประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2543 เพื่อพิจารณากรณีนายเนวิน ไม่ปฏิบัติตามมติพรรคในการแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2543 และที่ประชุมได้ลงมติให้นายเนวินพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรค

นายเนวินให้เหตุผลประกอบคำร้องว่า พรรคเอกภาพลงมติดังกล่าวโดยไม่เคยมีหนังสือเชิญตนให้เข้าร่วมประชุมเพื่อชี้แจงข้อกล่าวหาต่อคณะกรรมการบริหารพรรค

และการที่ข้อบังคับพรรคระบุให้สมาชิกภาพของสมาชิกพรรคสิ้นสุดลงต่อเมื่อ คณะกรรมการบริหารพรรคมีมติให้ออกนั้น มิได้หมายความว่า คณะกรรมการบริหารพรรคจะมีอำนาจพิจารณาเพียงฝ่ายเดียวได้ การพิจารณาเพียงฝ่ายเดียวเป็นการขัดต่อเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้อย่างชัดเจน และมีได้เป็นไปเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนอันเป็นหลักการในการตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ การจะมีมติให้สมาชิกคนใดพ้นสมาชิกภาพต้องดำเนินการโดยเปิดเผยและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ข้อบังคับพรรคระบุไว้อย่างครบถ้วน ซึ่งข้อบังคับพรรคในเรื่องนี้กำหนดไว้ว่า จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่าสมาชิกกระทำความผิดข้อบังคับพรรคด้วยจรรยาบรรณหรือวินัยของสมาชิก และจะต้องมีการกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น โดยมีคณะอนุกรรมการชุดหนึ่งทำหน้าที่สอบสวนข้อกล่าวหา และหากปรากฏว่ามีการกระทำความผิดจริงจะถูกลงโทษซึ่งรวมถึงการถูกขับให้พ้นสมาชิกภาพด้วย และในกรณีที่สมาชิกพรรคนั้นเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคได้มีข้อกำหนดเพิ่มเติมว่า การพิจารณาข้อกล่าวหาต้องกระทำต่อหน้าสมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยกัน เว้นแต่ผู้ถูกกล่าวหาจะไม่เข้าร่วมพิจารณาเกิน 3 ครั้ง และคะแนนโหวตให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรค ต้องใช้คะแนนโหวตไม่ต่ำกว่า 3 ใน 4 ของที่ประชุมร่วมระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะกรรมการบริหารพรรค และการลงมติดังกล่าวจะต้องเป็นการลงมติโดยลับเท่านั้น แต่ปรากฏว่า การประชุมเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2543 มิได้ดำเนินการอย่างถูกต้องตามกระบวนการที่ข้อบังคับพรรคกำหนดไว้ เพราะไม่มีการกล่าวหา ไม่มีการสอบสวน ไม่มีการพิจารณาต่อหน้านายเนวิน ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และในการประชุมนั้น มีกรรมการบริหารพรรคเข้าประชุม 16 คน มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าประชุม 3 คน รวมเป็น 19 คน จากจำนวนทั้งหมด 26 คน (ซึ่งน้อยกว่า 3 ใน 4 ของที่ประชุมร่วมระหว่างคณะกรรมการบริหารพรรคกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือ 20 คน) และมีได้ลงคะแนนโดยลับ อีกทั้งผู้เข้าร่วมประชุมบางคนก็ไม่เห็นชอบที่จะให้นายเนวินพ้นจากตำแหน่ง การลงมติดังกล่าวจึงไม่ครบถ้วนตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ การลงมติให้นายเนวินพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคจึงขัดต่อข้อบังคับพรรคเอกภาพและไม่มีผลตามมตินั้น นอกจากนี้ การที่พรรคการเมืองมีมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคซึ่งทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ 2540 ม. 118 (8)

ด้วยนั้น ถือเป็นมติที่มีชอบด้วยกฎหมาย การลงมติเช่นนี้จึงขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยชัดแจ้ง และเป็นการดำเนินการที่ขัดหรือแย้งกับหลักพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 47 ดังนั้น นายเนวินจึงเห็นว่า มติดังกล่าวขัดต่อข้อบังคับพรรค พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 47 พรรคสามสาลรัฐธรรมนุญเห็นว่า เป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 118 (8) และมาตรา 47 จึงรับไว้พิจารณาตามข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 ข้อ 10 อย่างไรก็ตาม หลังจากนายเนวินยื่นคำร้องฉบับนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญ พรรคเอกภาพได้มีการประชุมอีกครั้งเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 43 และมีมติให้นายเนวินพ้นจากสมาชิกพรรคด้วยคะแนนเสียง 20 ต่อ 2 เสียง ซึ่งนายเนวินเห็นว่าการลงมติในครั้งหลังก็ไม่ถูกต้องเช่นกัน เพราะขัดต่อข้อบังคับพรรคตั้งแต่ข้อ 17 ถึงข้อ 20

ต่อมานายไชยยศ สะสมทรัพย์ หัวหน้าพรรคเอกภาพ ซึ่งเป็นตัวแทนผู้ถูกร้องชี้แจงว่า มติของพรรคเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2553 ยังไม่มีความครบถ้วนสมบูรณ์อย่างเป็นทางการ และถือว่าเป็นเพียงแค่จุดเริ่มต้นเท่านั้น เนื่องจากหัวหน้าพรรคยังไม่ได้ส่งรายงานหรือเอกสารเกี่ยวกับมตินี้ไปยังประธานรัฐสภาและนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 22 พรรคสี่

ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า การที่นายไชยยศ ตัวแทนผู้ถูกร้องชี้แจงว่ามติดังกล่าวยังไม่มีความสมบูรณ์และเป็นเพียงจุดเริ่มต้น โดยไม่ได้ชี้แจงเกี่ยวกับมติพรรคที่มีขึ้นภายหลัง คือ วันที่ 16 ตุลาคม 2543 เลยนั้น ถือเป็นการยอมรับถึงความไม่สมบูรณ์ของมติที่มีขึ้นในวันที่ 10 ตุลาคม 2543 มติของพรรคเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2543 จึงไม่มีผลทำให้นายเนวินพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคเอกภาพ ดังนั้น นายเนวินจึงยังไม่พ้นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 118 (8) แต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ในวันที่ 9 พฤศจิกายน 2543 ได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ทำให้สถานะความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายเนวิน ต้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 118 (1) ดังนั้น นายเนวินจึงไม่มีสถานะผู้แทนปวงชนตามรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 149 อีก จึงไม่มีประเด็นต้องวินิจฉัยว่ามติพรรคเมื่อวันที่

10 ตุลาคม 2543 ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 47 อีกต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยยกคำร้อง

4.2.2 บทวิเคราะห์

เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้ว มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกล่าวแสดงตนว่าในการเลือกตั้งครั้งต่อไปจะลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคการเมืองอีกพรรคการเมืองหนึ่ง เพียงพอหรือไม่ที่จะถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดวินัยพรรคการเมือง หรือทำให้พรรคการเมืองนั้นไม่อาจคาดหมายจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดของตนว่าจะสามารถร่วมงานกันต่อไปได้จนกระทั่งสิ้นสุดวาระของสภาผู้แทนราษฎร โดยเหตุที่คดีนี้ไม่ได้มีการวินิจฉัยในเนื้อหาของคดี จึงทำให้ไม่มีข้อเท็จจริงโดยละเอียดที่จะใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์และวินิจฉัย อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่ากรณีที่นายเนวิน ชิดชอบ ประกาศต่อสาธารณชนว่าการเลือกตั้งครั้งต่อไปจะลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคชาติไทย ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่าการทำงานร่วมกันระหว่างพรรคเอกภาพกับนายเนวิน ชิดชอบ ตลอดช่วงระยะเวลาที่เหลืออยู่ก่อนครบวาระของสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นไปได้ยาก หรือเป็นไปได้เลย ดังนั้นจึงเห็นว่า พรรคเอกภาพสามารถที่จะขับนายเนวิน ชิดชอบ ออกจากพรรคได้ แต่ทั้งนี้กระบวนการในการขับนายเนวิน ออกจากพรรคจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ถูกต้องด้วย เช่น ต้องเปิดโอกาสให้นายเนวิน ได้ชี้แจงได้แย้ง หรือแสดงพยานหลักฐานต่างๆ ก่อนที่จะมีมติดังกล่าวด้วย

5. ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญซึ่งเกี่ยวเนื่องกับพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในต่างประเทศ: พิจารณาในแง่กฎหมายเปรียบเทียบ

ในระบบกฎหมายเยอรมัน คดีพิพาทกรณีกลุ่มการเมืองในสภา (Fraktion) ขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดออกจากกลุ่ม ความเห็นส่วนใหญ่ถือว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมายมหาชน ในขณะที่คดีพิพาทที่เกี่ยวกับการที่พรรคการเมืองขับสมาชิกของพรรคการเมืองออกจากพรรคถือว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย

เอกชน สำหรับระบบกฎหมายอังกฤษนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกของพรรคการเมืองก็ถือว่าเป็นเรื่องของกฎหมายเอกชนเช่นกัน

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายไทยพบว่า ระบบกฎหมายเยอรมันไม่ได้กำหนดให้สิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกขับออกจากกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่จะยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญขอให้วินิจฉัยว่ามติของกลุ่มการเมืองในสภาดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายหรือไม่เอาไว้โดยตรง ในทางตำราได้มีการอภิปรายกันเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกขับออกจากกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรจะใช้หนทางของการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ (Verfassungsbeschwerde; Constitutional Complaint) ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายของมติของกลุ่มการเมืองในสภา อย่างไรก็ตาม เจื่อนไขสำคัญประการหนึ่งของการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ คือ ผู้ที่ร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญจะต้องแสดงให้เห็นว่าสิทธิขั้นพื้นฐาน (Grundrechte) หรือสิทธิเสมือนสิทธิขั้นพื้นฐาน (grundrechtsgleiche Rechte) ของตนถูกล่วงละเมิดจากอำนาจมหาชนของรัฐอย่างไร กรณีจึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่ามติของกลุ่มการเมืองในสภาเป็นการใช้อำนาจมหาชนหรือไม่ และหากมติของกลุ่มการเมืองในสภาเป็นการใช้อำนาจมหาชนแล้ว การใช้อำนาจดังกล่าวมีลักษณะเป็นการล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานหรือสิทธิเสมือนสิทธิขั้นพื้นฐานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นหรือไม่ ประเด็นที่ว่ามติของกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรเป็นการใช้อำนาจมหาชนหรือไม่นั้น ดูเหมือนจะยังมีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองแนว แนวแรกเห็นว่ากลุ่มการเมืองในสภา (Fraktion) กับพรรคการเมือง (politische Partei) มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกัน เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองใด เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว จะรวมตัวกันเป็นกลุ่มการเมืองในสภากลุ่มเดียวกัน เมื่อความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับพรรคการเมืองเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชนดังที่ได้กล่าวมาในตอนต้น ข้อพิพาทเกี่ยวกับการสังกัดหรือไม่สังกัดกลุ่มการเมืองในสภาก็ย่อมจะต้องถือว่าเป็นข้อพิพาทในทางกฎหมายเอกชน⁵ ส่วนอีกแนวทางหนึ่งเห็นว่า กลุ่มการเมืองในสภาถือว่าเป็นส่วนหนึ่งหรือเป็นองค์กรหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร และด้วยเหตุดังกล่าวจึงหลอมรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรของรัฐ และโดยเหตุที่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเชื่อมโยงสิทธิ

ในการอภิปรายและการเสนอร่างกฎหมายเข้ากับความเป็นสมาชิกของกลุ่มการเมืองในสภา จึงอาจกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มการเมืองในสภากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดกลุ่มการเมืองนั้นเกี่ยวพันโดยอ้อมกับสถานะความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันถือเป็นเรื่องในทางกฎหมายมหาชน⁶

ประเด็นปัญหาที่กล่าวถึงข้างต้นคือประเด็นที่ว่ามติของกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรถือว่าเป็นการกระทำโดยใช้อำนาจมหาชนหรือไม่นั้น ย่อมไม่จำเป็นที่จะต้องวินิจฉัยให้เด็ดขาดลงไป เพราะไม่ว่าอย่างไรก็ตาม การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะยกเอามติของกลุ่มการเมืองในสภาที่ขัดตนออกจากรวมไปร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้นั้น จะต้องปรากฏว่า มติดังกล่าวล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานหรือสิทธิเสมือนสิทธิขั้นพื้นฐานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใด ซึ่งเมื่อพิจารณาจากสถานะของความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จะเห็นได้ว่าสถานะดังกล่าวเป็นสถานะพิเศษในฐานะที่เป็นหน่วยในการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรของรัฐไม่มีลักษณะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานหรือสิทธิเสมือนสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญมุ่งประสงค์คุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลแต่อย่างใด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกขับออกจากรวมการเมืองในสภาย่อมไม่อาจใช้หนทางของการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญนำคดีไปสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้วินิจฉัยยืนยันประเด็นดังกล่าวนี้ไว้ในหลายคำวินิจฉัย⁷ โดยเหตุที่สิทธิที่ได้รับผลกระทบจากมติของกลุ่มการเมืองในสภานั้นเป็นสิทธิเกี่ยวกับสถานะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรณีจึงมีประเด็นให้ต้องพิจารณาว่า จะสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในคดีรัฐธรรมนูญประเภทความขัดแย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (Organstreitsverfahren) ได้หรือไม่

เมื่อพิจารณาจากเงื่อนไขการยื่นคำร้องกรณีความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 93 วรรคหนึ่ง ข้อ 1 แห่งกฎหมายพื้นฐานฯ และมาตรา 13 ข้อ 5 รวมถึงมาตรา 63 และมาตราต่อๆ ไปในรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญฯ แล้ว จะเห็นได้ว่า แม้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งถูกขับออกจาก

⁶Achterberg, S. 278.

⁶เปรียบเทียบกับ Grimm, in : Schneider/Zeh, S. 199 ff., 210.

⁷BVerfGE 6, 445 (447); 32,157 (162); 40, 296 (309);64, 312.

กลุ่มการเมืองในสภาจะไม่ใช่องค์กรสูงสุดระดับสหพันธ์ (oberstes Bundesorgan) แต่ก็ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรสูงสุดระดับสหพันธ์ คือ เป็นส่วนหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ นอกจากนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังมีสิทธิเฉพาะตนหลายประการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในสภาผู้แทนราษฎร สิทธิดังกล่าวได้รับการบัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังมีสถานะในทางรัฐธรรมนูญ เพราะกฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมนี ได้รับรองหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดๆ ในมาตรา 38 วรรคหนึ่ง ประโยคที่สองอีกด้วย ด้วยเหตุดังกล่าวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกขับออกจากกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรจึงสามารถกล่าวอ้างได้ว่า การขับตนออกจากกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรนั้นเป็นการกระทำที่ล่วงละเมิดสถานะความเป็นอิสระและการไม่อยู่ภายใต้อาณัติใดๆ ที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ และสามารถยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามหลักเกณฑ์การฟ้องคดีเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้^๘ ทั้งนี้ โดยถือว่า ผู้ร้อง คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกขับออกจากกลุ่มการเมืองในสภา ในขณะที่ผู้ถูกร้อง คือ กลุ่มการเมืองในสภา (Fraktion)^๙

การยื่นคำร้องในคดีเกี่ยวกับความขัดแย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องจะต้องยื่นคำร้องภายในหกเดือนนับจากวันที่มีมาตรการทางกฎหมายซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ เป็นไปตามรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 64 วรรคสาม ดังนั้น ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งถูกขับออกจากกลุ่มการเมืองในสภาต้องการยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มติของกลุ่มการเมืองในสภาขัดแย้งรัฐธรรมนูญหรือไม่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นย่อมต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในหกเดือนนับแต่วันที่กลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรมีมติ อนึ่ง การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกขับออกจากกลุ่มการเมือง (รวมทั้งถูกขับออกจากพรรคการเมือง) ไม่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นต้องสูญเสียสมาชิกภาพแห่งความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด

^๘BVerfGE 32,162.; 43,142 ff.;64,313.

^๙BVerfGE 2,143ff.; Stern, in: BK, Art.93 Rdnr. 118.

ในทางเนื้อหาของคดี ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ยื่นคำร้องเป็นฝ่ายชนะคดีก็ต่อเมื่อปรากฏว่า มติของกลุ่มการเมืองในสภาขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติมาตรา 38 วรรคหนึ่ง ประโยคที่สอง แห่งกฎหมายพื้นฐานฯ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนของปวงชน ไม่ผูกพันกับอาณัติและการสั่งการใดๆ และตกอยู่เพียงภายใต้มโนธรรมสำนึกของตนเท่านั้น) กล่าวคือ ขัดต่อหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติสั่งการใดๆ

ตามข้อ 10 วรรคหนึ่ง ประโยคที่หนึ่ง แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร กลุ่มการเมืองในสภา (Fraktion) หมายถึง “กลุ่มที่เกิดจากการร่วมตัวกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ที่สังกัดพรรคการเมืองเดียวกัน” (Vereinigung von Mitgliedern des Bundestages, die der gleichen Partei angehören) กลุ่มการเมืองในสภามีภารกิจในการช่วยบังคับทิศทางกระบวนการทำงานของสภาผู้แทนราษฎร และช่วยให้การดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปได้อย่างขึ้น

ตามความเห็นฝ่ายข้างมากในทางคำพิพากษา ความชอบธรรมของกลุ่มการเมืองในสภาย่อมเป็นผลมาจากบทบัญญัติมาตรา 21 แห่งกฎหมายพื้นฐาน อันเป็นบทบัญญัติที่แสดงถึงบทบาทของพรรคการเมืองในการมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของปวงชน โดยที่พรรคการเมืองไม่สามารถดำเนินงานโดยตรงในสภาผู้แทนราษฎรได้ ผลประโยชน์ของพรรคการเมืองจึงย่อมได้รับการปกป้องโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคตนซึ่งรวมตัวกันเป็นกลุ่มการเมืองในสภา เราอาจกล่าวได้ว่ากลุ่มการเมืองในสภา คือ แขนงของพรรคการเมืองที่ยื่นไปในสภาผู้แทนราษฎร¹⁰ อย่างไรก็ตามไม่พึงเข้าใจผิดว่ากลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรเป็นส่วนหนึ่งหรือองค์ประกอบย่อยองค์หนึ่งของพรรคการเมือง แต่กลุ่มการเมืองในสภานั้นถือว่าเป็นสถาบันในทางกฎหมายรัฐสภา กลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรจึงมีภารกิจสองประการซ้อนกันอยู่ คือ ภารกิจในการทำให้วัตถุประสงค์ของการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองตลอดจนการก่อตั้งเจตจำนงทางการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรปรากฏเป็นจริงประการหนึ่ง และภารกิจในการทำให้สภาผู้แทนราษฎรมีความสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อีกประการหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ กลุ่มการเมืองในสภาจึงมีสิทธิตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรหลายประการโดยสิทธิต่างๆ เหล่านั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนไม่อาจมีได้โดยลำพัง

การดำเนินงานของกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรย่อมไม่อาจเป็นไปได้ ถ้าหากกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรไม่มีอิทธิพลใดๆ เหนือสถานะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดของตนเลย อาจกล่าวได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องยอมจำกัดเสรีภาพบางประการของตนลงเมื่อสังกัดกลุ่มการเมืองในสภา¹¹ เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของสภาผู้แทนราษฎรค่อนข้างน้อย กลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นที่รวมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงสามารถตัดสินใจในประเด็นต่างๆ ร่วมกันอย่างเป็นเอกภาพและมีพลัง ด้วยเหตุนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสังกัดกลุ่มการเมืองในสภาจึงต้องยอมรับเสียข้างมากของกลุ่มการเมืองในสภาที่ตนสังกัดด้วย โดยเหตุที่การตัดสินใจหลายเรื่องเป็นเรื่องทางเทคนิคหรือเป็นเรื่องที่ต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางในการแสดงออกซึ่งสิทธิที่ได้รับมอบมาจากปวงชน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ย่อมจะต้องให้ความเชื่อถือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าว และเมื่อกลุ่มการเมืองในสภาที่ตนสังกัดมีมติในเรื่องนั้นอย่างไร ก็พึงเคารพมติในสภาของกลุ่มการเมืองที่ตนสังกัดด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่ง กลุ่มการเมืองในสภาย่อมสามารถเรียกร้องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดของตนรักษาวินัยของกลุ่ม และหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นไม่พร้อมที่จะรักษาวินัยของกลุ่มการเมืองในสภาได้ กลุ่มการเมืองในสภาก็ย่อมมีสิทธิขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นออกจากกลุ่มการเมืองในสภาได้

ปัญหาที่พึงพิจารณาก็คือ กลุ่มการเมืองในสภาสามารถที่จะเรียกร้องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดกลุ่มการเมืองตนจะต้องผูกพันตัวเองกับวินัยของพรรคการเมืองในระดับใด อาจกล่าวได้ว่าขอบเขตของการเรียกร้องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องรักษาวินัยของวินัยของกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรนั้นอยู่ที่บทบัญญัติในมาตรา 38 วรรคหนึ่ง ประโยคที่สอง กฎหมายพื้นฐานฯ ดังนั้น “วินัยของกลุ่มการเมืองในสภา” (Fraktionsdisziplin) จึงเป็นความพยายามของกลุ่มการเมืองในสภาในการก่อตั้งเจตจำนงร่วมกันในหมู่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดกลุ่มการเมืองของตน เพื่อที่จะ

¹⁰Weber, Der praktische Fall – Öffentliches Recht, JuS 1990, S.660.; Henke, Das Recht der politischen Parteien, 2. Auf. (1972), S.147.

¹¹BVerfGE 10,4 (14).

แสดงเจตจำนงดังกล่าวออกสู่ภายนอกอย่างเป็นเอกภาพ ด้วยเหตุดังกล่าว กลุ่มการเมืองในสภาจึงสามารถที่จะแนะนำ โน้มน้าว ตลอดจนคัดค้าน¹² ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความเห็นแตกต่างออกไปแสดงความเห็นไปในทางเดียวกับกลุ่มการเมืองในสภาเพื่อประโยชน์ในอันที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์ของงานทางการเมืองของกลุ่มการเมืองในสภาได้ ทั้งนี้รวมถึงการมีมติของกลุ่มการเมืองในสภาแนะนำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกเสียงในสภาผู้แทนราษฎรไปในทางใดทางหนึ่งด้วย อย่างไรก็ตาม กลุ่มการเมืองในสภาจะต้องยอมรับให้การตัดสินใจขั้นสุดท้ายเป็นเสรีภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคน ดังนั้น หากกลุ่มการเมืองในสภากำหนดบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องออกเสียงลงมติดังใดอย่างหนึ่งหรือกำหนดบังคับห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้สิทธิอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎร ย่อมต้องถือว่ามาตรการหรือมติของกลุ่มการเมืองในสภาดังกล่าวกระทบต่อหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดๆ และด้วยเหตุดังกล่าวจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ¹³ ทั้งนี้ โดยไม่ต้องคำนึงว่ากลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวจะกำหนดโทษของการฝ่าฝืนไว้หรือไม่¹⁴

การแยกแยะว่ากรณีใดเป็นกรณีที่กลุ่มการเมืองในสภาสามารถกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรักษาไว้ซึ่งวินัยของกลุ่มการเมืองในสภาได้ กับกรณีที่กลุ่มการเมืองไม่สามารถบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิบัติตามมาตรการที่กลุ่มการเมืองในสภากำหนดขึ้นได้นั้น ในหลายกรณีอาจมีปัญหาให้ถกเถียงกันได้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระทำการอันกระทบต่อความน่าเชื่อถือของกลุ่มการเมืองในสภา หรือทำลายภาพลักษณ์ของกลุ่มการเมืองในสภา หรือมีความคิดเห็นที่แตกต่างไปจากแนวทางของกลุ่มการเมืองในสภาที่ตนสังกัดอย่างรุนแรงจนไม่สามารถคาดหมายได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นจะทำงานร่วมกับกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรต่อไปได้ กลุ่มการเมืองในสภาย่อมขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นออกจากกลุ่มได้¹⁵

¹²Seifert/Homig, GG Taschenkommentar, (Baden-Baden: Nomos, 1999), Art. 38 Rdnr.13.

¹³BVerfGE 10, 14.; 44, 318.

¹⁴ความเห็นฝ่ายข้างมากในทางตุลาการ ดู Badura, in: BK, Art. 38 Rdnr. 77 ส่วนความเห็นฝ่ายข้างน้อย ดู Kasten, ZParl 16 (1985), 483. Kasten เห็นว่ากลุ่มการเมืองในสภาจะต้องกำหนดผลร้ายของการฝ่าฝืนมติของกลุ่มการเมืองเอาไว้อย่างชัดเจน จึงจะถือได้ว่าการกระทำของกลุ่มการเมืองในสภากระทบต่อหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดๆ และด้วยเหตุดังกล่าวจึงขัดกับรัฐธรรมนูญ.

การขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ออกจากกลุ่มการเมืองในสภาที่โด่งดังมาครั้งหนึ่ง คือ การที่กลุ่มการเมือง CDU/CSU มีมติขับนาย Martin Hohmann ออกจากกลุ่ม¹⁵

เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม ค.ศ. 2003 นาย Martin Hohmann ได้กล่าวปาฐกถาที่เมือง Neuhoof เนื่องในโอกาสวันรวมชาติเยอรมัน โดย Hohmann ได้กล่าวในทำนองว่า ชาวเยอรมันไม่ได้รับการปฏิบัติที่ดี และตั้งคำถามว่าเมื่อพิจารณาจากสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน สมควรที่ประเทศเยอรมนีจะลดการจ่ายเงินสนับสนุนสหภาพยุโรปตลอดจนลดการจ่ายเงินชดเชยความเสียหายให้แก่บรรดาแรงงานที่ถูกบังคับให้ทำงานในสมัยนาซี และบรรดาเหยื่อชาวยิวที่เคยถูกกักกันในค่าย Holocaust หรือไม่ ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับ Hohmann ได้โต้แย้งว่า แนวความคิดดังกล่าวเมื่อพิจารณาจากบริบททางประวัติศาสตร์และความรับผิดชอบทางศีลธรรมแล้วย่อมไม่อาจเป็นไปได้ Hohmann ได้โต้แย้งผู้ที่คัดค้านเขาโดยหยิบยกเอามโนทัศน์ว่าด้วย “ชนชาติผู้กระทำความผิด” พิเคราะห์กับความหมายของ “ชาวเยอรมัน” ในช่วงนาซี และความเป็นชนชาติยิวในสมัยของสตาลินมาวิเคราะห์ ทั้งนี้ Hohmann ได้อ้างอิงงานเขียนของ Johannes Rogalla von Bieberstein และอ้างอิง Henry Ford ซึ่งเป็นที่รู้จักทั่วไปว่าต่อต้านชาวยิวมาสนับสนุนแนวความคิดของเขา เขาสรุปในที่สุดว่า ความคิดเรื่องความรับผิดชอบร่วมกันของชาวเยอรมันที่มีต่อชาวยิว (Kollektivschuld) เป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบโดยแท้จริงสำหรับการก่ออาชญากรรมในศตวรรษที่ 20 ก็คือ ผู้ที่ไม่มีพระเจ้าและอุดมการณ์ต่างๆ ที่ปฏิเสธพระเจ้า หลังจากการปาฐกถาคราวนั้น ในชั้นแรก ไม่ปรากฏว่ามีปฏิกิริยาในทางลบจากผู้ฟังแต่อย่างใด จนกระทั่งต่อมาเมื่อมีการนำปาฐกถานั้นเผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ตและมีผู้วิจารณ์ปาฐกถาดังกล่าว สาธารณชนจึงเริ่มให้ความสนใจ และหลังจากนั้น Hohmann ก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงทั้งจากสื่อมวลชนและนักการเมืองทั้งที่สังกัดกลุ่มการเมืองอื่นและที่อยู่ในกลุ่มการเมืองเดียวกับตน ในเดือนถัดมาได้มีการประชุมกลุ่มการเมืองในสภา CDU/CSU ที่ประชุมได้มีมติขับ Hohmann ออกจากกลุ่ม โดยคะแนนเสียงที่ให้ขับ Hohmann ออกจากกลุ่มมีจำนวนร้อยละ 78 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด หลังจากนั้นพรรคการเมือง CDU (มลรัฐ Hessen) ได้เริ่มกระบวนการไต่สวนและ

¹⁵vgl. OVG Münster, NJW 1989, 1106 zitiert nach Seifert/Homig, GG Taschenkommentar, Art.38 Rdnr.13.

¹⁶ข้อเท็จจริงเรื่องนี้สรุปจาก http://de.wikipedia.org/wiki/Martin_Hohmann.

ยื่นเรื่องต่ออนุญาโตตุลาการ และในที่สุดอนุญาโตตุลาการพรรคการเมือง CDU มลรัฐ Hessen ได้วินิจฉัยให้ Hohmann ต้องออกจากพรรคการเมือง CDU Hohmann ได้ยื่นอุทธรณ์ต่ออนุญาโตตุลาการพรรคการเมือง CDU ในระดับสหพันธ์ แต่อนุญาโตตุลาการพรรคการเมือง CDU ระดับสหพันธ์มีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ หลังจากนั้น Hohmann ได้ยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม (ศาลแพ่ง) ว่าการขับเขาออกจากพรรคการเมืองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลชั้นต้นเมืองเบอร์ลินพิพากษายกฟ้องเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน ค.ศ. 2005 ศาลอุทธรณ์ (ศาลสูงระดับมลรัฐ) แห่งเบอร์ลินพิพากษายืน และมีคำสั่งต่อมาไม่อนุญาตให้ฎีกา Hohmann ได้อุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้ฎีกาของศาลอุทธรณ์ (ศาลสูงระดับมลรัฐ) แห่งเบอร์ลิน ไปยังศาลยุติธรรมแห่งสหพันธ์ (ศาลฎีกา) ศาลยุติธรรมแห่งสหพันธ์มีคำสั่งยืนไม่อนุญาตให้ฎีกาตามศาลอุทธรณ์แห่งเบอร์ลินเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 2007 การฟ้องร้องโต้แย้งว่าการขับออกจากพรรคการเมืองไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงยุติลง

ในส่วนของการโต้แย้งมติของกลุ่มการเมืองในสภาต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ปรากฏว่า นาย Hohmann ได้เสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ตามหลักที่ได้กล่าวมาข้างต้น แต่อย่างไร

บทที่ 5

ปัญหาและอุปสรรคของความเป็นประชาธิปไตย ในพรรคการเมืองและแนวทางแก้ไข

1. ข้อพิจารณาเบื้องต้น

ประเด็นซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทยนั้น นอกจากจะเป็นผลมาจากพัฒนาการทางด้านการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ไม่อาจดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่องซึ่งเป็นผลมาจากการเกิดรัฐประหารขึ้นหลายครั้งนับแต่มีการอภิวัฒน์การปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตยเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 แล้ว ยังเป็นผลมาจากการขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับความมุ่งหมายในการมีพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตย รวมถึงการขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องลักษณะทั่วไปของพรรคการเมืองที่จำเป็นต้องมีการจัดโครงสร้างองค์การและรูปแบบการบริหารงานภายในองค์การที่ตอบสนองต่อเป้าหมายและอุดมการณ์ทางการเมืองซึ่งมีอยู่แตกต่างกันไปในแต่ละพรรคการเมืองด้วยโดยหลักการแล้ว ระบบกฎหมายสมควรที่จะเปิดโอกาสให้การจัดตั้งพรรคการเมืองตลอดจนการจัดหรือออกแบบโครงสร้างองค์การของพรรค สามารถดำเนินการได้โดยเสรีและการกำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายใดๆ เพื่อใช้บังคับกับพรรคการเมืองสมควรเป็นไปเพียงเพื่อการกำกับดูแลให้พรรคมีการจัดโครงสร้างที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยและเพื่อส่งเสริมให้พรรคการเมืองสามารถพัฒนาองค์การให้มีความเข้มแข็งได้ด้วยตัวของพรรคการเมืองเองเท่านั้น นอกจากนี้ ปัญหาสำคัญที่ส่งผลต่อความเป็นประชาธิปไตยของพรรคการเมืองอีกประการหนึ่ง คือ การบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง ซึ่งนอกจากจะเป็นการลดทอนเสรีภาพในการมีส่วนร่วมในการเป็นผู้แทนปวงชนโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งของบุคคลผู้ที่ไม่ประสงค์จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดแล้ว ยังมีผลทำให้การดำเนินงานของพรรคการเมืองในการขึ้นนำหรือควบคุมให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคปฏิบัติภารกิจในรัฐสภาให้เป็นไป

ตามเจตจำนงทางการเมืองของพรรคไม่สามารถทำได้อย่างเต็มที่เหมือนอย่างเช่นกรณีของพรรคการเมืองในระบบกฎหมายอังกฤษและเยอรมันที่ไม่มีการบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง องค์การในรัฐสภาของพรรคการเมือง (parliamentary party) หรือกลุ่มการเมืองในสภาของพรรคการเมือง (Fraktion) ซึ่งทำให้พรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองในสภาของประเทศเหล่านี้สามารถใช้สิทธิยับยั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคที่มีพฤติกรรมในลักษณะที่ทำให้การดำเนินการทางการเมืองในรัฐสภาของพรรคเกิดอุปสรรคหรือเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงออกจากการเป็นสมาชิกองค์การในรัฐสภาของพรรคหรือกลุ่มการเมืองในสภาได้ เนื่องจากการขับออกจากกลุ่มการเมืองในสภาหรือองค์การในรัฐสภาของพรรคการเมืองย่อมไม่มีผลกระทบต่อสถานะความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังเช่นในกรณีของประเทศไทย สำหรับรายละเอียดในบทนี้นั้น จะนำเสนอเกี่ยวกับปัญหาว่าด้วยเสรีภาพในการออกแบบโครงสร้างองค์การและระบบการบริหารงานภายในของพรรคการเมือง ปัญหาการมีส่วนร่วมกับกิจการภายในพรรคของสมาชิกพรรคการเมือง ปัญหาเรื่องการบังคับสังกัดพรรคการเมือง และในที่สุดท้ายจะได้นำเสนอเกี่ยวกับมาตรการในทางกฎหมายที่จำเป็นต่อการแก้ไขปัญหาที่ได้นำเสนอในทัศนะของผู้เขียน

2. ปัญหาว่าด้วยเสรีภาพในการออกแบบโครงสร้างองค์การและระบบการบริหารงานภายในของพรรคการเมือง

2.1 พรรคการเมืองไม่สามารถออกแบบโครงสร้างองค์การของพรรคและระบบการบริหารงานภายในพรรคได้โดยเสรี

การที่ประชาชนในรัฐซึ่งมีเป้าหมายและอุดมการณ์ทางการเมืองที่ตรงกันมารวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองถือเป็นการใช้เสรีภาพในทางการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองในการก่อตั้งพรรคการเมืองขึ้น¹ และในฐานะที่พรรคการเมืองได้รับการก่อตั้งขึ้นโดยมีความมุ่งหมายที่จะมีบทบาททางการเมืองในการสนับสนุนและผลักดันให้เกิด

¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 65.

การก่อตั้งเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน รวมทั้งแข่งขันกับพรรคการเมืองอื่นๆ ซึ่งมีเป้าหมายและอุดมการณ์ทางการเมืองที่ต่างกัน เพื่อให้ได้เข้าร่วมใช้อำนาจอธิปไตยในการดำเนินการให้เจตจำนงทางการเมืองของพรรคกลายเป็นเจตจำนงทางการเมืองของรัฐตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตยนั้น พรรคการเมืองย่อมสมควรที่จะมีเสรีภาพในการกำหนดโครงสร้างองค์การของพรรค และออกแบบระบบการบริหารงานภายในพรรคให้สอดคล้องกับเป้าหมายและอุดมการณ์ทางการเมืองที่พรรคได้กำหนดไว้ ยกตัวอย่างเช่น พรรคการเมืองที่มีเป้าหมายในการเรียกร้องสิทธิอื่นพึงมีพึงได้ในการทำงานให้กับผู้ใช้แรงงาน ควรมีเสรีภาพในการออกแบบโครงสร้างของพรรคให้สามารถรับสหภาพแรงงาน (trade unions) ทั้งในหน่วยงานเอกชน เช่น สหภาพแรงงานของโรงงานทอผ้า โรงงานถลุงเหล็ก เป็นต้น หรือในรัฐวิสาหกิจต่างๆ เช่น สหภาพแรงงานการรถไฟ สหภาพแรงงานวิสาหกิจการบินของรัฐ เข้าเป็นองค์การในเครือข่าย (affiliated organizations) หรือเป็นสมาชิกพรรคในอีกประเภทหนึ่งที่ไม่ใช่กรณีของบุคคลธรรมดาได้เหมือนเช่นกรณีของระบบกฎหมายอังกฤษที่เปิดโอกาสให้สหภาพแรงงาน สมาคม (associations) หรือสโมสรต่างๆ (clubs) ที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองสามารถเข้าเป็นองค์การในเครือข่ายของพรรคการเมืองได้ และในทำนองเดียวกัน พรรคการเมืองที่มีเป้าหมายทางการเมืองในการส่งเสริมการเปิดเสรีทางการค้า ก็ย่อมสมควรที่จะมีสิทธิรับสมาคมการค้าต่างๆ เช่น สมาคมผู้ส่งออกข้าว สมาคมธนาคารพาณิชย์ สมาคมผู้ส่งออกอัญมณี เป็นต้น เข้าเป็นสมาชิกพรรคหรือองค์การในเครือข่ายของพรรคได้เช่นเดียวกัน เมื่อพิจารณาในแง่นี้ การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 กำหนดเงื่อนไขในรายละเอียดปลีกย่อยเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์การของพรรค เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวรวมทั้งวาระการดำรงตำแหน่งไว้ในลักษณะที่ตายตัว ตามมาตรา 11 หรือการบังคับให้พรรคการเมืองต้องใช้จ่ายเงินตามแผนที่กฎหมายกำหนด ตามมาตรา 87 รวมทั้งการบังคับให้พรรคการเมืองต้องจัดตั้งสาขาพรรคไว้ในทุกภาคตามที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนด ตามมาตรา 26 เป็นต้น โดยเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองมีเสรีภาพในการจัดโครงสร้างและระบบการบริหารงานภายในพรรคได้น้อยมากนั้น ทำให้ขอบเขตของเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองที่ประชาชนชาวไทยพึงมีพึงได้ตามที่รัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 65 รับรองไว้ ถูกจำกัดให้ลดน้อยถอยลงจนเกินสมควร

3. ปัญหาสิทธิในการมีส่วนร่วมกับการภายในพรรคการเมืองของสมาชิกพรรคการเมือง

3.1 ลักษณะของมติพรรคการเมืองที่ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญและขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขที่เข้าข่ายเป็นวัตถุแห่งคดีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 65 วรรคสาม

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 65 วรรคสาม ที่กำหนดสิทธิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกของพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองสามารถสามารถยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า มติหรือข้อบังคับใดของพรรคการเมือง มีลักษณะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญและขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้นั้น² มีข้อสังเกตว่า วัตถุแห่งการยื่นคำร้องหรือวัตถุแห่งคดีในกรณีนี้ นั่นคือ มติของพรรคการเมืองหรือข้อบังคับของพรรคการเมือง ซึ่งสำหรับกรณีข้อบังคับของพรรคการเมืองนั้น แม้จะมีความชัดเจนอยู่ในตัวเองเพราะพรรคการเมืองจะต้องมีข้อบังคับพรรคการเมือง แต่ในกรณีของ “มติพรรคการเมือง” ที่อาจเข้าข่ายในการเป็นวัตถุแห่งคดีในกรณีนี้ได้ นั้น ดูเหมือนจะมีความไม่ชัดเจนว่าหมายถึงมติพรรคในลักษณะใด หรือเป็นมติซึ่งมีที่มาจากองค์กรใดภายในพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 20 วรรคสี่แล้ว ย่อมพิเคราะห์ได้ว่า กรณีที่พรรคการเมืองมีมติ

²รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 65 วรรคสาม.

ให้สมาชิกพรรคการเมืองออกจากพรรคการเมือง (คือ การขับออกจากพรรคการเมือง) มติของพรรคการเมือง หมายถึง มติของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมือง ซึ่งต้องมีคะแนนเสียง ไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการบริหารพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองทั้งหมด โดยการลงมติดังกล่าวจะต้องเป็นการลงคะแนน โดยลับ ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 106 (7) อย่างไรก็ตาม หากเป็นมติในกรณีอื่นนั้น นอกจากจะต้องพิจารณาจากข้อบังคับของพรรคการเมืองว่า องค์การใดของพรรคการเมืองเป็นองค์กรที่มีอำนาจมีมติในเรื่องนั้นแล้ว ยังเกิดประเด็นปัญหาด้วยว่า มติต่างๆ ที่มีขึ้นภายในพรรคการเมืองนั้น กรณีใดบ้างที่จะถือได้ว่ามีสถานะเป็น “มติพรรคการเมือง” ซึ่งเป็นวัตถุแห่งคดีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 65 วรรคสาม ได้

ปัญหาในเรื่องนั้นนอกจากจะสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นระบบและไม่เป็นเอกภาพของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้ว การที่วัตถุแห่งคดีตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 65 วรรคสาม และมาตรา 106 (7) มีลักษณะที่ทับซ้อนกัน ยังอาจก่อให้เกิดปัญหาในการตีความเรื่องการเป็น “ผู้ทรงสิทธิ” ในการยื่นคำร้องได้ว่า สมาชิกของพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 จะยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติของพรรคการเมืองกระทบต่อสถานะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้หรือไม่หากสมาชิกของพรรคการเมืองเหล่านั้นไม่มีใครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลย ซึ่งเมื่อพิจารณาจากถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 65 วรรคสาม แล้ว อาจลงความเห็นได้ว่าน่าจะยื่นคำร้องได้ แต่ผู้เขียนเห็นว่า กรณีนี้ย่อมจะต้องพิเคราะห์ประเด็นเกี่ยวกับความจำเป็นในการคุ้มครองสิทธิด้วย จึงมีความเห็นว่า ถ้ามติดังกล่าวไม่กระทบกับสมาชิกของพรรคการเมืองที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับผลกระทบไม่ยื่นคำร้อง สมาชิกพรรคการเมืองเหล่านั้นย่อมไม่สามารถยื่นคำร้องได้

3.2 ผลในทางกฎหมายของการได้มาซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ฝ่าฝืนกระบวนการตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 กำหนดไว้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถดำเนินการได้สองวิธีการ ได้แก่ การคัดเลือกโดยคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองร่วมกับคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค และการคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง

ในส่วนของการคัดเลือกโดยวิธีแรกนั้น คณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคจะทำหน้าที่เสนอรายชื่อผู้เสนอตัวลงสมัครรับเลือกตั้งพร้อมทั้งความเห็นประกอบรายชื่อดังกล่าวต่อคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งรายชื่อผู้เสนอตัวลงสมัครรับเลือกตั้งที่กฎหมายบังคับให้คณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเสนอให้คณะกรรมการบริหารพรรคพิจารณา นั้น จะมีที่มาจะสองส่วน โดยส่วนแรกจะมาจากรายชื่อผู้เสนอตัวสมัครรับเลือกตั้งทั้งในแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบสัดส่วนที่ที่ประชุมใหญ่ของสาขาพรรคการเมืองให้ความเห็นชอบโดยการลงคะแนนลับโดยองค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคการเมืองในกรณีนั้น กฎหมายกำหนดให้ต้องประกอบด้วยกรรมการสาขาพรรคอย่างน้อยกึ่งหนึ่งและสมาชิกสาขาพรรคการเมือง ซึ่งต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าสิบคนมาประชุมกันเพื่อคัดเลือกผู้สมัคร สำหรับรายชื่อผู้เสนอตัวลงสมัครรับเลือกตั้งในส่วนที่สองนั้น คณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งมีดุลพินิจในการพิจารณาเสนอรายชื่อบุคคลใดขึ้นมาใหม่ก็ได้ตามที่เห็นสมควรเพื่อนำรายชื่อบุคคลดังกล่าวเสนอพร้อมไปกับรายชื่อที่เสนอมาโดยที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคเพื่อให้คณะกรรมการบริหารพรรคพิจารณา และเมื่อคณะกรรมการบริหารพรรคพิจารณาคัดเลือกบุคคลใดให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคแล้ว มติดังกล่าวของคณะกรรมการบริหารพรรคย่อมเป็นที่สุด³

สำหรับวิธีที่สองนั้น ดำเนินการโดยให้ผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่สาขาพรรคการเมือง (ซึ่งประกอบด้วยองค์ประชุมที่มาจากผู้แทนสมาชิกพรรคจากสาขาพรรคการเมืองต่างๆ

³พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 38.

คณะกรรมการบริหารพรรค รวมทั้งสมาชิกพรรคจากภาคส่วนอื่นๆ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคการเมืองและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550) ลงมติเลือกผู้สมควรส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบสัดส่วนในนามของพรรค โดยผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่แต่ละคนจะมีคะแนนเสียงคนละหนึ่งคะแนนเท่าๆ กัน การลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครจะกระทำโดยการให้ผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่ลงคะแนนเลือกผู้สมัครแต่ละเขต และผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละเขต พึงจะมีเป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นผู้สมัคร ซึ่งการตัดสินใจใช้วิธีการเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งวิธีนี้เป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่พรรคการเมืองที่จะตัดสินใจว่าจะนำมาใช้หรือไม่ และในกรณีในที่ประชุมใหญ่ได้ลงมติให้ใช้วิธีการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรวิธีนี้แล้ว กฎหมายกำหนดว่าไม่ให้นำวิธีการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรวิธีแรกมาใช้อีก ทั้งนี้ บุคคลที่จะมีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเพื่อให้ที่ประชุมใหญ่มีมติเลือกจะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อพร้อมความเห็นประกอบการเสนอชื่อมาจากคณะกรรมการบริหารพรรคในแต่ละภาคก่อน⁴

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นข้อยกเว้นไว้ในมาตรา 40 ว่า การไม่ปฏิบัติตามวิธีการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น ไม่มีผลกระทบต่อการสมัครรับเลือกตั้งและการได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสมาชิกซึ่งพรรคการเมืองนั้นส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งแต่อย่างใด⁵

กระบวนการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองดังที่ได้กล่าวมานั้น แม้ว่าจะเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยการเข้าประชุมสาขาพรรคการเมืองที่สมาชิกพรรคแต่ละคนเป็นสมาชิกอยู่และใช้สิทธิลงคะแนนให้ความเห็นชอบรายชื่อผู้เสนอตัวลงสมัครรับเลือกตั้งซึ่งเป็นกระบวนการตามวิธีแรก หรือมีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้สมัครโดยทางอ้อมผ่านผู้แทนสมาชิกที่ได้รับเลือกให้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคการเมืองตามวิธีที่สอง

⁴พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 39.

⁵พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 40.

แต่อย่างไรก็ตาม การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้ผลของการฝ่าฝืนไม่ดำเนินการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งตามวิธีการที่กล่าวมาไม่มีผลกระทบต่อการสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลที่ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งโดยไม่ผ่านกระบวนการคัดเลือกตามวิธีการสองประการดังกล่าวในกรณีที่มีการสมัครรับเลือกตั้งได้ดำเนินการไปแล้ว และไม่กระทบถึงการได้รับเลือกตั้งในกรณีที่บุคคลเช่นว่านั้นได้รับเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แม้ความมุ่งหมายของการกำหนดข้อยกเว้นไว้ในลักษณะเช่นนี้จะเป็นที่เข้าใจได้ว่า กฎหมายมุ่งที่จะประกันความมั่นคงแน่นอนในกระบวนการรับสมัครเลือกตั้งและไม่ต้องการให้กระบวนการคัดเลือกผู้สมัครที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของพรรคการเมืองมีผลกระทบต่อเจตจำนงทางการเมืองของประชาชนที่ได้เลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งคนดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม การที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ใดๆ เพื่อป้องกันการฝ่าฝืน เช่น ให้มีคณะกรรมการบริหารพรรคหรือหัวหน้าพรรคลงชื่อรับรองการได้รับคัดเลือกมาอย่างถูกต้องตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดของผู้สมัครแต่ละราย รวมถึงกำหนดให้พรรคต้องดำเนินการคัดเลือกผู้สมัครล่วงหน้าก่อนวันรับสมัครและกำหนดให้มีช่วงเวลาให้สมาชิกพรรคได้คัดค้านกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งการกำหนดโทษหรือผลร้ายอย่างใดอย่างหนึ่งแก่บุคคลที่มีส่วนร่วมดำเนินการให้ผู้สมัครที่ไม่ได้ผ่านการคัดเลือกมาโดยกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมายได้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรค เป็นต้น ย่อมทำให้กระบวนการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองโดยสมาชิกพรรคได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างสำคัญในกระบวนการคัดเลือกตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 37 ถึง 39 กำหนดไว้ กลายเป็นกระบวนการที่ไร้ซึ่งสภาพบังคับในทางกฎหมายไปโดยปริยาย

4. ปัญหาการบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง

4.1 ผลกระทบต่อสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของมาตรการบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 101 (3) ที่บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง และ มาตรา 106 (7) ที่กำหนดให้การพ้นสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกพรรคการเมือง เป็นเหตุที่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสูญเสียสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยนั้น เป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดกฎเกณฑ์ซึ่งลิดรอนสิทธิเสรีภาพในการสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลซึ่งถือเป็นสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองประการหนึ่ง โดยบทบัญญัติดังกล่าวได้ส่งผลให้บุคคลที่ต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรโดยการลงสมัครรับเลือกตั้งซึ่งมิได้มีเป้าหมายหรืออุดมการณ์ทางการเมืองตรงกับพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งหรือมิได้เข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใดๆ เลยนั้นไม่สามารถใช้สิทธิดังกล่าวอันเป็นสิทธิที่บุคคลพึงมีพึงได้ในระบอบประชาธิปไตยได้ ซึ่งขัดกับหลักการของระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งเน้นในการเปิดโอกาสให้บุคคลสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ และการจำกัดสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรถือเป็นสิ่งที่ต้องกระทำเท่าที่จำเป็น ดังเช่นกรณีของ ผู้เยาว์ บุคคลไร้ความสามารถ หรือบุคคลที่อยู่ระหว่างรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดของศาล เท่านั้น

4.2 ผลในทางกฎหมายของมติขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่มีลักษณะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

นอกเหนือจากประเด็นปัญหาเรื่องการบังคับสังกัดพรรคแล้ว มีข้อสังเกตว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 106 (7) ที่กำหนดหลักเกณฑ์ว่า ในกรณีที่พรรคการเมืองมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้นให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งคนใดที่สังกัดพรรคการเมืองดังกล่าวพ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น มีผลทำให้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นมีมติ โดยเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกขับออกจากพรรคการเมืองสามารถอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ โดยคัดค้านว่ามติของพรรคการเมืองที่ขับตนออกจากพรรคการเมืองนั้นขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และในกรณีศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติของพรรคการเมืองที่ขับสมาชิกพรรคการเมืองออกจากพรรคไม่มีลักษณะดังที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นกล่าวอ้าง ให้ถือว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติของพรรคการเมืองดังกล่าวเป็นมติที่ต้องด้วยลักษณะที่กล่าวมา รัฐธรรมนูญกำหนดผลในกรณีนี้ไว้ว่า ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นอาจสมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนั้น การกำหนดบทบัญญัติในลักษณะเช่นนี้ ย่อมพิเคราะห์ได้ว่า เมื่อใดที่พรรคการเมืองมีมติให้ความเป็นสมาชิกพรรคของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งต้องสิ้นสุดลงนั้น ไม่ว่ามติดังกล่าวจะมีลักษณะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่ก็ตาม ย่อมมีผลทำให้ความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นต้องสิ้นสุดลงเสมอ เพียงแต่หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มติดังกล่าวขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้น รัฐธรรมนูญเพียงแต่กำหนดมาตรการเยียวยาโดยเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนดังกล่าวหาพรรคการเมืองพรรคอื่นเข้าเป็นสมาชิกให้ได้ภายในสามสิบวันเพื่อไม่ให้ต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่มติของพรรคการเมืองที่ให้ขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคนั้น แม้จะเป็นมติที่ขัดต่อหลักการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดแต่ก็ยังคงมีผลในทางกฎหมายอยู่ ซึ่งการที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดหลักเกณฑ์ไว้เช่นนั้น แม้อาจจะมีเหตุผลอธิบายว่าเนื่องจากรัฐธรรมนูญบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง จึงจำเป็นต้อง

บังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีพรรคการเมืองสังกัดเสมอ แต่ในขณะเดียวกัน หากยังให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นยังคงอยู่ในพรรคการเมืองเดิมต่อไปด้วยเหตุผลที่ว่าดีให้ขับออกจากพรรคไม่สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญ ก็อาจทำให้ทั้งพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีปัญหาหรือเกิดความไม่สบายใจในการทำงานร่วมกันได้ อย่างไรก็ตาม การที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดผลในทางกฎหมายให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องพ้นจากความเป็นสมาชิกพรรคทั้งที่มิดีพรรคมีลักษณะที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น นับว่าไม่เป็นธรรมอย่างยิ่งต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องมารับผลร้ายที่เกิดขึ้นจากมติดังกล่าวด้วยการไปหาพรรคการเมืองพรรคใหม่สังกัดอย่างไม่มีทางเลือกเลย ซึ่งหลักเกณฑ์ในลักษณะเช่นนี้แสดงให้เห็นถึงความลักลั่นหรือขัดแย้งกันเองของบทบัญญัติมาตราดังกล่าวที่กำหนดให้การกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญกลายเป็นการกระทำที่ยังคงมีผลทางกฎหมายในลักษณะที่สร้างภาระหรือบาปเคราะห์ให้กับผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำซึ่งตนเองไม่ได้เป็นผู้ก่อขึ้น

4.3 ผลกระทบของการบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองที่มีต่อสิทธิของพรรคการเมืองในการขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากการเป็นสมาชิกพรรค

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่บังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง พรรคใดพรรคหนึ่งและกำหนดให้การพ้นจากความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นเหตุแห่งการพ้นจากสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ได้ส่งผลให้พรรคการเมืองไม่สามารถใช้บังคับมาตรการทางวินัยกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดของพรรคได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากถือตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2542 (คดีงูเห่า) ซึ่งการให้เหตุผลของศาลรัฐธรรมนูญในคดีดังกล่าวส่งผลให้ในที่สุดแล้ว การขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคการเมืองในทุกกรณีเป็นการกระทำที่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและต้องถือว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น โดยแนวการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของพรรคการเมืองในทุกครั้งที่มีการขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคการเมืองนั้น เพราะสาธารณชนจะเข้าใจว่าพรรคการเมืองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

โดยหลักการทั่วไปแล้ว พรรคการเมืองซึ่งเป็นองค์การในระบบกฎหมายเอกชน ย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิในการรับบุคคลเข้าเป็นสมาชิกพรรคและมีสิทธิที่จะขับบุคคลใดพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคได้ในกรณีที่พรรคการเมืองเห็นว่า เป้าหมายหรืออุดมการณ์ทางการเมืองของสมาชิกคนใดมีลักษณะที่เบี่ยงเบนไปจากเป้าหมายหรืออุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคการเมืองหรือการเป็นสมาชิกพรรคของบุคคลดังกล่าวอาจทำให้พรรคการเมืองได้รับความเสียหายภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคการเมืองและกฎหมาย ซึ่งจะเห็นได้ว่าเงื่อนไขในการขับบุคคลออกจากพรรคตามหลักการที่กล่าวมา เป็นเงื่อนไขที่มีลักษณะไม่เคร่งครัดหรือเข้มงวดมากนักและเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองมีดุลพินิจในเรื่องดังกล่าวอย่างกว้างขวางพอสมควร ทั้งนี้เพราะการดำเนินการของพรรคการเมืองในการสนับสนุนผลักดันให้เกิดการก่อตั้งเจตจำนงทางการเมืองและดำเนินการให้เจตจำนงทางการเมืองกลายเป็นส่วนหนึ่งของเจตจำนงทางการเมืองของรัฐจะบรรลุผลได้ ย่อมต้องอาศัยการทำงานที่เป็นหมู่คณะโดยบุคคลที่มีเป้าหมายและอุดมการณ์ทางการเมืองตรงกับพรรค ดังนั้น ในกรณีที่พรรคเห็นว่าสมาชิกพรรคคนหนึ่งคนใดมีเป้าหมายและอุดมการณ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป พรรคย่อมสมควรที่จะมีสิทธิขับบุคคลดังกล่าวออกจากการเป็นสมาชิกได้

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 101 (3) กำหนดให้ความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งเพียงพรรคเดียว เป็นคุณสมบัติประการหนึ่งของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ในขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญของรัฐที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยทุกรัฐก็มีการกีดกันในทางหลักการที่จะต้องคุ้มครองสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสถานะของความเป็นผู้แทนปวงชนในระบอบประชาธิปไตยมิให้สูญเสียไปได้โดยง่ายนั้น ได้ทำให้พรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทยใช้มาตรการลงโทษทางวินัยต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีพฤติกรรมไปในทางที่พรรคเห็นว่าไม่สมควรจะเป็นสมาชิกพรรคอีกต่อไป ด้วยการขับออกจากการเป็นสมาชิกพรรคได้อย่างจำกัด เพราะการขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคจะมีผลทำให้สมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของบุคคลนั้นต้องสิ้นสุดลงไปด้วย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดข้อจำกัดการใช้สิทธิขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ไว้ในมาตรา 106 (7) ซึ่งวางหลักเกณฑ์ให้มติที่

จะขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้นั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ไม่ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและไม่ขัดต่อหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งในกรณีของเงื่อนไขในเรื่องสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น มีลักษณะโดยสภาพที่เปิดช่องให้มีการตีความเพื่อจำกัดสิทธิในการขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอย่างกว้างขวาง เพราะภายใต้หลักการที่บังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองนั้น การขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคย่อมกระทบต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งในท้ายที่สุดอาจส่งผลร้ายแรงถึงขนาดที่ว่าพรรคการเมืองไม่อาจขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากการเป็นสมาชิกพรรคได้เลย ซึ่งทำให้พรรคการเมืองสูญเสียความเป็นเอกภาพ

5. ข้อเสนอแนะทางกฎหมาย

5.1 ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันให้มีสาระสำคัญในการมุ่งส่งเสริมสนับสนุนกิจการของพรรคการเมืองมากกว่าการควบคุมพรรคการเมือง

การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับพรรคการเมืองโดยเฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยกระบวนการในการจัดตั้งและการจัดโครงสร้างองค์การภายในพรรคการเมืองในลักษณะที่มุ่งหมายให้พรรคการเมืองได้รับการจัดตั้งและมีโครงสร้างการดำเนินงานขององค์การในลักษณะที่เป็นแบบแผนเดียวกันทุกพรรคการเมืองนั้น เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ขัดต่อลักษณะโดยสภาพของพรรคการเมืองที่การจัดตั้งพรรคและการจัดโครงสร้างองค์การภายในพรรคจำเป็นต้องตอบสนองต่อเป้าหมายและอุดมการณ์ทางการเมืองของแต่ละพรรคซึ่งมีอยู่แตกต่างกัน ซึ่งแท้จริงแล้วพรรคการเมืองแต่ละพรรคสมควรมีอิสระในการกำหนดรูปแบบโครงสร้างองค์การของพรรคให้เหมาะสมกับการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายและอุดมการณ์ทางการเมืองที่พรรคกำหนดขึ้น

ตัวอย่างเช่น พรรคการเมืองที่มีเป้าหมายและอุดมการณ์ในการเป็นตัวแทนของประชาชน สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ อันได้แก่ ยะลา ปัตตานี และนราธิวาสในสภาผู้แทนราษฎร โดยมุ่งดำเนินการให้พื้นที่ดังกล่าวกลายเป็นเขตปกครองพิเศษ ย่อมสมควรที่จะมีเสรีภาพในการจัดโครงสร้างองค์การให้มีขนาดเล็กและไม่ซับซ้อน โดยมุ่งเน้นการจัดตั้งสาขาพรรคเฉพาะในบริเวณจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นสำคัญได้ ซึ่งจะต่างไปจากพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มีความมุ่งหมายในการเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลและส่งสมาชิกพรรคลงสมัครรับเลือกตั้งในทุกเขตเลือกตั้งทั่วประเทศ ดังนั้น จึงสมควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้มีลักษณะที่มุ่งเน้นในการกำกับดูแลและส่งเสริมกิจการของพรรคการเมืองมากกว่าการควบคุมพรรคการเมืองตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน และควรเปลี่ยนหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งพรรคการเมืองจากแบบพิธีตามที่ตั้งอยู่ปัจจุบันเป็นการกำหนดเพียงแค่นิยามหรือองค์ประกอบของพรรคการเมืองไว้ และกำหนดให้องค์การหรือหรือคณะบุคคลใดที่มีลักษณะครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในนิยามดังกล่าวได้รับสถานะความเป็นพรรคการเมืองจากกฎหมายไปโดยอัตโนมัติ ทั้งนี้ กฎหมายที่แก้ไขใหม่อาจกำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนพรรคการเมืองเพียงเพื่อรับสิทธิพิเศษบางประการที่รัฐจัดสรรหรือคุ้มครองให้กับองค์กรที่มีลักษณะเป็นพรรคการเมือง เช่น เงินสนับสนุน สิทธิในการโฆษณาหาเสียงทางสื่อสารมวลชนของรัฐ สิทธิในการใช้ชื่อพรรคชื่อใดชื่อหนึ่งรวมถึงตราสัญลักษณ์ของพรรคในการลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อป้องกันไม่ให้บุคคลอื่นหรือพรรคการเมืองอื่นมาใช้ชื่อหรือตราสัญลักษณ์ในลักษณะที่พ้องหรือใกล้เคียงกันโดยมุ่งหมายให้ผู้เลือกตั้งเกิดความสับสนหรือเข้าใจผิดในตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง และพรรคที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัด⁶ รวมทั้งวางหลักเกณฑ์ในลักษณะกว้างๆ ให้การดำเนินกิจการภายในของพรรค เช่น การประชุมพรรค การเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรค และการคัดเลือกบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องดำเนินการโดยสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง โดยเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคสามารถโต้แย้งคัดค้านกระบวนการภายในพรรคที่ดำเนินไปโดยฝ่าฝืนหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองได้ ทั้งนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์ใดๆ ที่จะใช้บังคับกับพรรคการเมืองไว้ในกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองควรคำนึงถึงหลักการที่จะต้องให้เสรีภาพแก่พรรคการเมืองในการกำหนดรูปแบบโครงสร้างองค์การเองเป็นสำคัญ การกำหนดมาตรการในทางกฎหมายมาควบคุมการจัดตั้ง การออกแบบโครงสร้าง และ

การดำเนินงานของพรรคการเมือง ควรจะดำเนินการเท่าที่มีความจำเป็นเท่านั้น

นอกจากนี้ การที่พรรคการเมืองมีสถานะเป็นองค์กรในระบบกฎหมายเอกชนที่มุ่งดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองนั้น รัฐธรรมนูญอาจกำหนดบทบัญญัติในลักษณะที่เสมือนเป็นการรับรู้การมีอยู่ของพรรคการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญได้ แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยสภาพความเป็นองค์กรในระบบกฎหมายเอกชนนั้น รัฐธรรมนูญไม่ควรที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ในรายละเอียดที่ว่าด้วยเรื่องพรรคการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ข้อพิพาทใดๆ ที่เกี่ยวกับเรื่องพรรคการเมืองสมควรที่จะอยู่ในเขตอำนาจของศาลในระบบกฎหมายเอกชนมากกว่าที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งสมควรมีเขตอำนาจเฉพาะคดีพิพาทในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญมาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาตัดสิน

5.2 การยกเลิกการบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การบังคับให้ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งนั้น เป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพในการลงสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลที่ไม่ประสงค์จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใดเลย และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การพ้นจากสมาชิกภาพของความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นเหตุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยนั้น ก็เป็นบทบัญญัติที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของพรรคการเมืองในการให้บุคคลพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคเป็นอย่างมาก ซึ่งจะมีผลทำให้พรรคการเมืองขาดความเป็นเอกภาพ ดังนั้น จึงสมควรแก้ไขกฎเกณฑ์ในทางกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองทั้งที่อยู่ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญรวมถึงกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องให้มีลักษณะที่เปิดโอกาสให้บุคคลที่ต้องการลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่ประสงค์จะเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งมีสิทธิลงสมัคร

⁶ ตัวอย่างของกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองที่ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อส่งเสริมให้มีการจดทะเบียนพรรคการเมือง เพื่อประโยชน์ในการจัดสรรสิทธิประโยชน์บางประการ เช่น การได้รับจัดสรรเวลาในการโฆษณาเสียงผ่านทางสื่อสารมวลชนของพรรค และการได้รับคุ้มครองทางกฎหมายในเรื่องการใช้ชื่อพรรค เป็นต้น แก่พรรคการเมืองที่มาจดทะเบียนกับรัฐ คือ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง การเลือกตั้งและการลงประชามติ ค.ศ. 2000 (Political Parties, Elections and Referendums Act 2000) ของประเทศอังกฤษ ดู A. W. Bradley & K. D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 14th Edition (Malaysia: Pearson Education Limited, 2007), pp. 162-163.

รับเลือกตั้งได้ และแก้ไขกฎหมายเพื่อให้การถูกขับออกจากพรรคการเมืองที่สังกัดไม่มีผลทำให้สูญเสียสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกขับออกจากการเป็นสมาชิกพรรคสามารถเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระหรือสามารถเข้าสังกัดพรรคการเมืองอื่นได้ทันทีโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาลรัฐธรรมนูญซึ่งยุ่งยากและซับซ้อนดังที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

5.3 จัดให้มีกฎหมายว่าด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Abgeordnetengesetz) ที่กำหนดกฎหมายในลักษณะส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางรัฐสภาของพรรคการเมือง

ในกรณีที่มีการยกเลิกมาตรการบังคับสังกัดพรรคแล้ว ระบบกฎหมายยังคงสามารถที่จะกำหนดมาตรการในการส่งเสริมสนับสนุนพรรคการเมืองซึ่งเป็นองค์การที่ทำหน้าที่สนับสนุนผลักดันให้เกิดการก่อตั้งเจตจำนงทางการเมืองของประชาชนในประเทศให้มีความเข้มแข็งได้ด้วยมาตรการทางกฎหมายอื่นๆ เช่น จัดให้มีกฎหมายว่าด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Abgeordnetengesetz) ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติ สิทธิและหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา รวมถึงกระบวนการดำเนินงานภายในรัฐสภาด้วย โดยในส่วนของบทบัญญัติว่าด้วยการดำเนินงานภายในรัฐสภานั้น สามารถที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้ส่งเสริมกิจการของพรรคการเมืองและโน้มน้าวให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการทำงานเป็นหมู่คณะในระบบพรรคการเมืองซึ่งเป็นกลไกที่จะทำให้เจตจำนงทางการเมืองของประชาชนในรัฐหลอมรวมเป็นหนึ่งเดียวกับเจตจำนงของรัฐโดยการนำนโยบายของพรรคมาปฏิบัติในฐานะนโยบายของรัฐบาลได้ ด้วยการให้สิทธิในทางกฎหมายแก่พรรคการเมืองในการมีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานของรัฐสภาดียิ่งกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ เช่น กำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเวลาในการอภิปรายในโอกาสในรัฐสภาในโอกาสต่างๆ ให้กับพรรคการเมืองในสัดส่วนที่มากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ หรือกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรจำนวนกระทู้ถามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถตั้งได้ในแต่ละสัปดาห์ให้แก่พรรคการเมืองมากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ เป็นต้น ซึ่งการมีกฎหมายว่าด้วยสมาชิกรัฐสภาที่ให้สิทธิแก่พรรคการเมืองในการมีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานของรัฐสภามากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระนั้น ไม่อาจถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ

เนื่องจากโดยปรกติแล้ว ความคิดเห็นหรือการแสดงออกในทางรัฐสภาใดๆ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ ย่อมมีศักยภาพที่จะทำให้เกิดผลใดๆ ต่อกระบวนการในทางนิติบัญญัติหรือการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลน้อยกว่าพรรคการเมืองซึ่งมีรูปแบบการทำงานที่เป็นหมู่คณะและมีเจตจำนงทางการเมืองที่ชัดเจน

กฎหมายว่าด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ควรมีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการได้มาและการเสียไปซึ่งสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การคุ้มครองการปฏิบัติงานโดยไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดๆ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การกำหนดสถานะตลอดจนนิติสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับรัฐ การกำหนดเงินค่าตอบแทนและผลประโยชน์ตอบแทนต่างๆ การกำหนดหลักเกณฑ์การตัดเงินค่าตอบแทนและประโยชน์ต่างๆ นอกจากนี้ที่สำคัญควรจะมีการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการรวมตัวกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นกลุ่มการเมืองในสภา (Fraktion) หรือพรรคการเมืองในสภา (parliamentary party) ในลักษณะที่แยกออกจากพรรคการเมือง (party) ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติการกิจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้เกิดความชัดเจนในทางกฎหมายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับกลุ่มการเมืองในสภาหรือพรรคการเมืองในสภา และความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกพรรคการเมืองกับพรรคการเมือง

5.4 กำหนดผลร้ายอย่างใดอย่างหนึ่งให้เกิดขึ้นกับการได้มาซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยกระบวนการที่ไม่เป็นประชาธิปไตยของพรรคการเมือง

การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดกระบวนการในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ในลักษณะที่เปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคการเมืองได้มีส่วนร่วมในกระบวนการคัดเลือก และได้กำหนดให้การได้มาซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองที่ฝ่าฝืนกระบวนการตามที่กฎหมายกำหนดไม่มีผลทำให้การสมัครรับเลือกตั้งและการได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของบุคคลที่ได้รับคัดเลือกมาโดยฝ่าฝืนต่อกระบวนการดังกล่าวโดยไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดผลร้ายใดๆ ให้เกิดขึ้นกับบุคคลที่มีส่วนร่วมกระทำการให้เกิดการสมัครรับเลือกตั้งที่ฝ่าฝืนต่อกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้เลยนั้น⁷ ย่อมทำให้

กระบวนการคัดเลือกผู้สมัครตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายไว้ซึ่งสภาพบังคับโดยสิ้นเชิง ในกรณีที่การกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนกระบวนการดังกล่าวได้ดำเนินมาจนกระทั่งการสมัครรับเลือกตั้งเสร็จสิ้น ดังนั้น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายเกิดขึ้น จึงสมควรที่จะได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ทำให้กระบวนการสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครที่ไม่ได้รับคัดเลือกจากพรรคการเมืองที่ส่งลงสมัครตามวิธีทางที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 เกิดความบกพร่อง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 3.2 ของบทนี้ รวมทั้งกำหนดผลร้ายอย่างใดอย่างหนึ่งให้เกิดขึ้นกับบุคคลที่ร่วมกระทำการฝ่าฝืนกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งตามที่กฎหมายกำหนดด้วย

⁷พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 40.

บรรณานุกรม

หนังสือและบทความในหนังสือ

โกสินทร์ วงศ์สุวัฒน์. เรื่องของรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง. กรุงเทพมหานคร: แพรวพิทยา, 2526.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

เตียง ศิริขันธ์ และจำรัส สุขุมวัฒนะ. หัวใจปฏิวัติในฝรั่งเศส. ม.ป.ท.: ม.ป.ป.

ไพโรจน์ ชัยนาม. คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 1 ข้อความเบื้องต้นและหลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญ. ม.ป.ท.: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2493.

โกดิน พลกุล. ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพมหานคร: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ม.ป.ป.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “นิติรัฐกับความยุติธรรมทางสังคม.” ฉบับที่ 4 ปีที่ 7 ฟ้าเดียวกัน น. 66-87 (ตุลาคม-ธันวาคม 2552).

_____. “ระบบแห่งบรรทัดฐานทางกฎหมาย.” ใน รพี’ 42, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2542.

- _____. “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม.” ใน รัฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 60 ปี/รัฐศาสตร์สาร 30 ปี (เล่ม 1). จัดพิมพ์โดย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- วิชณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2530.
- ศนันท์กรณ โสทธิพันธุ์. คำอธิบายนิติกรรม-สัญญา. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2553.
- สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550.
- สายหยุด แสงอุทัย. วิชาการเมือง เล่ม 2. ม.ป.ท., 2482.
- หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511. กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด โอเดียนสโตร์, 2512.
- _____. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ว่าด้วยพระมหากษัตริย์. วรเจตน์ ภาศิริตัน บรรณาธิการ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2551.
- _____. พรรคการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2517.
- หลวงประเจิดอักษรลักษณ์. กฎหมายการเลือกตั้ง. ม.ป.ท.: คำสอนชั้นปริญญาตรี มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, 2477.

วิทยานิพนธ์

ฐิติพร ชำน้ำคู้. “หลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนกับระบบพรรคการเมืองไทย.” วิทยานิพนธ์
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.

วุฒิกกร อินทวงศ์. “กฎหมายพรรคการเมืองในประเทศไทย ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์
และเชิงวิเคราะห์แนวความคิด.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิตบัณฑิต
วิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.

คำให้สัมภาษณ์

คำให้สัมภาษณ์ Dr J.W. F. Allison, Senior Lecturer in Public Law,
Faculty of Law, University of Cambridge, UK สัมภาษณ์ โดย ชัชช่าเพชร
ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร, ประเทศไทย,
19/10/2553.

Books and Articles

A.W. Bradley and K. D. Ewing. Constitutional and Administrative Law. 14th
Edition. Malaysia: Pearson Education Limited, 2007.

Andrew Le Sueur. “Fundamental Principles.” In English Public Law.
2nd Edition. David Feldman ed. New York: Oxford University
Press Inc., 2009.

Braun/Jantsch/Klante. Abgeordnetengesetz Kommentar. Berlin-NewYork :
De Gruyter, 2002.

C. Gröpl. Staatsrecht I. München: Beck, 2008.

C. Pilkington. Representative Democracy in Britain Today. New York: Manchester University Press, 1997.

D. Oliver. "The Constitution of Parliament and its Role in Government Formation." In English Public Law. 2nd Edition. David Feldman ed. New York: Oxford University Press Inc, 2009.

Hartmut Maurer. Die Rechtsstellung der politische Parteien. JuS, 1991.

_____. Staatsrecht. München: Beck, 2007.

H.P. Bull. Demokratie - nur im geheimen? Zu den Parteiausschlußverfahren wegen innerparteilicher Opposition, in : ZRP, 1971

J. D. Lees and R. Kimber. Political Parties in modern Britain. London: Routledge and Kegan Paul Ltd, 1972.

J. Hartmann. Westliche Regierungssysteme. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft, 2005.

K. R. Mackenzie. The English Parliament. 4th Edition. Middlesex: Penguin Books Ltd, 1962. Kasten, ZParl 16, 1985.

Klaus von Beyme. Parteien in westlichen Demokratien. Muenchen und Zuerich: Piper, 1984.

Norbert Achterberg. Parlamentrecht. Tuebingen: Mohr Siebeck, 1984.

O. Hood Philips & Jackson. Constitutional and Administrative Law.
8th Edition. London: Sweet & Maxwell, 2001.

P. G. Richards. The Backbenchers. London: Faber and Faber, 1972.

R. Blackburn. The Electoral System in Britain. London: Macmillan Press LTD,
1995.

R. Blackburn and A. Kennon with M. Wheeler-Booth, Sir. Griffith & Ryle on
Parliament Functions, Practice and Procedures. 2nd Edition.
London: Sweet & Maxwell, 2003.

Rodorf Hrbek/Wilfried Keutsch. Gesellschaft und Staat in Grossbritannien.
Tuebingen: Max Niemeyer, 1971.

Roland Sturm, in: Wolfgang Ismayer. Die politische System Westeuropas.
Opladen: Leske Budrich.

S. D. Bailey. British Parliamentary Democracy. 2nd Edition. Boston:
Houghton Mifflin Company, 1964.

Seifert/Homig. GG Taschenkommentar. Baden-Baden: Nomos, 1999.

Thorsten I. Schmidt. Der Fraktionsausschluß als Eingriff in das freie Mandat
des Abgeordneten. in: DOV 2003.

Weber. Der praktische Fall – Oeffentliches Recht. JuS 1990.

Wilhelm Henke. Das Recht der politischen Parteien. 2. Auf. 1972.

Documents

House of Commons. The Code of Conduct for Members of Parliament.
London: The Stationary Office Limited, 2009.

House of Commons Information Office. Private Bills (Fact Sheet L4
Legislation Series). London: House of Commons, 2010

Websites

“1922 Committee.”<http://en.wikipedia.org/wiki/1922_Committee>,
13/02/2011.

“Andrew Marvell,”<http://en.wikipedia.org/wiki/Andrew_Marvell>,
12/03/2011.

BBC News. UK. Northern Ireland. “Labour NI banned overturned.”
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/northern_ireland/3154222.stm>,
14/02/2011.

BBC News. UK. UK Politics. “Pairing.”<http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/82599.stm>,
06/02/2011.

Department of Information Services. “Free Vote.”

<<http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-04793.pdf>>, 27/10/2010.

“Divisions.”<<http://www.parliament.uk/site-information/glossary/divisions/>>, 06/02/2011.

“Edmund Burke.”<http://en.wikipedia.org/wiki/Edmund_Burke>, 27/01/2011.

“Free Vote,” <<http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-04793.pdf>>,27/10/2010.

“House of Commons of England.” <http://en.wikipedia.org/wiki/House_of_Commons_of_England>,05/02/2011.

Labour Party (UK). “Party Constitution and Structure.”

<[http://en.wikipedia.org/wiki/Labour_Party_\(UK\)#cite_note-10](http://en.wikipedia.org/wiki/Labour_Party_(UK)#cite_note-10)>,14/02/2011.

MPs. Current state of the parties. “Seat won at the general election 2010,”<<http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/mps/state-of-the-parties/>>, 15/02/2011.

“Martin_Hohmann.”<http://de.wikipedia.org/wiki/Martin_Hohmann>.

“Pairing.”<<http://www.parliament.uk/site-information/glossary/pairing/>>, 06/02/2011.

“Parliamentary Labour Party.” <http://en.wikipedia.org/wiki/Parliamentary_Labour_Party>, 13/02/2011.

“Private Bills.” <<http://www.parliament.uk/about/how/laws/bills/private/>>, 17/12/2010.

The British Monarchy. “Queen and Prime Minister.” <<http://www.royal.gov.uk/MonarchUK/Queenand/Government/QueenandPrimeMinister.aspx>>, 27/02/2011.

The Party System, “Crossing the floor.” <<http://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/members/partysystem/>>, 13/02/2011.

The Party System, “Independent MPs and Crossbench and Independent Lords,” <<http://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/members/partysystem/>>, 13/02/2011

Whips. “Three-line whips.” <<http://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/principal/whips/>>, 22/11/2010.

“Whips.” <<http://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/principal/whips/>>, 06/02/2011

รายงานสรุปการรับฟังความคิดเห็นจากการนำเสนอรายงานวิจัย
เรื่อง “ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา
กับการรักษาวินัยพรรคการเมือง
และการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน”

โดย รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาศิริรัตน์

วันที่ 3 มีนาคม 2554 เวลา 13.30-16.30 น.

ณ ห้อง 211 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์
กรุงเทพฯ

1. รายละเอียดการจัดรับฟังความคิดเห็น

รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ ผู้วิจัย ได้จัดให้มีการนำเสนอรายงานการวิจัยและรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับรายงานวิจัย เรื่อง “ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภากับการรักษาวินัยพรรคการเมืองและการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน” ตามข้อกำหนดของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ว่าจ้าง ขึ้นเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2554 เวลา 13.30- 16.30 น. ณ ห้อง 211 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ กรุงเทพมหานคร โดยผู้วิจัยได้เชิญผู้ทรงคุณวุฒิมาร่วมให้ความเห็นในการนำเสนอรายงานวิจัย จำนวน 2 คน ได้แก่ รองศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ วรัญญู ตุลาการศาลปกครองสูงสุด และอาจารย์พิเศษผู้บรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ ระดับปริญญาตรี และกฎหมายรัฐธรรมนูญชั้นสูงระดับปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ ดร.พีระพันธุ์ พาลุสุข สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดยโสธร พรรคเพื่อไทย และที่ปรึกษาอธิการบดีมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ โดยมีการเชิญผู้แทนจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเข้าร่วมรับฟังการนำเสนอผลงานวิจัยตามข้อกำหนดของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ว่าจ้าง และมีผู้แทนคณะกรรมการตรวจรับรายงานวิจัยของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ นำโดย นายณภดล ช.สรพงษ์ ผู้เชี่ยวชาญด้านคดีและวิชาการ 10 ชช เข้าร่วมรับฟังการนำเสนอรายงานการวิจัยในครั้งนี้ด้วย

2. สรุปความคิดเห็นที่มีต่อรายงานวิจัย

ภายหลังจากที่ผู้วิจัยได้บรรยายสรุปเนื้อหาส่วนที่เป็นสาระสำคัญของรายงานวิจัยฉบับนี้ต่อผู้เข้าร่วมรับฟังแล้ว ได้มีผู้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับรายงานวิจัยฉบับนี้จำนวน 2 คน ได้แก่ รองศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ วรรณญู ตุลาการศาลปกครองสูงสุด และ ดร.พีระพันธุ์ พาลุสุข สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดยโสธร พรรคเพื่อไทย ซึ่งความคิดเห็นที่ได้จากการรับฟังมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

2.1 สรุปความคิดเห็นของรองศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ วรรณญู ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

รองศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ ได้อธิบายลักษณะการใช้เสรีภาพในการรวมตัวกันของบุคคลในระบบกฎหมายฝรั่งเศสว่า แบ่งออกเป็นสองลักษณะ คือ ลักษณะแรก คือ การรวมตัวกันแบบเฉพาะกิจ ซึ่งได้แก่ การชุมนุมและการเดินขบวนประท้วง เป็นต้น ซึ่งการรวมตัวกันในลักษณะนี้จะเป็นการรวมตัวเพื่อปฏิบัติการกิจอย่างใดอย่างหนึ่งในระยะสั้นๆ มีการสลายตัวหลังภารกิจสิ้นสุดภายในระยะเวลาไม่นาน ลักษณะที่สอง คือ การรวมตัวกันแบบถาวร ตัวอย่างของการรวมตัวกันในลักษณะนี้ คือ การรวมตัวกันเป็นสมาคม ซึ่งสมาคมในระบบกฎหมายฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ กล่าวคือ 1.) สมาคมในลักษณะทั่วไป ซึ่งวัตถุประสงค์ของสมาคมขึ้นอยู่กับกำหนัดของบุคคลที่มารวมตัวกัน 2.) สหภาพแรงงาน และ 3.) สมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง ซึ่งการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองก็จัดอยู่ในประเภทนี้ด้วย และในระบบกฎหมายฝรั่งเศสนั้น หากการรวมตัวกันของบุคคลมีลักษณะครบองค์ประกอบตามที่กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองกำหนดไว้ก็จะได้รับสถานะความเป็นพรรคการเมืองไปโดยอัตโนมัติทันที โดยไม่จำเป็นต้องมีการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองแต่อย่างใด ซึ่งแสดงถึงแนวคิดของระบบกฎหมายฝรั่งเศสที่เปิดกว้างและทำให้เสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองที่ระบบกฎหมายได้รับรองไว้แล้วนั้น เป็นเสรีภาพที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้และใช้ได้โดยแท้จริง เนื่องจากไม่มีเงื่อนไขและกระบวนการที่ยุ่งยากซับซ้อนในทางกฎหมายใดๆ มาขัดขวางการใช้และการเข้าถึงเสรีภาพดังกล่าว ในขณะที่ระบบ

กฎหมายไทยนั้น แม้เสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองจะได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่แท้จริงแล้วระบบกฎหมายไทยมีการกำหนดกลไกในทางกฎหมายมาควบคุมการใช้เสรีภาพดังกล่าวอย่างเข้มงวด และจำกัดวิธีการใช้เสรีภาพดังกล่าวให้ทำได้แค่เฉพาะวิธีการจดทะเบียนเท่านั้น ในขณะที่เดียวกันถ้อยคำในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ที่มุ่งจะสื่อถึงวิธีดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมือง กลับใช้คำว่า “จดทะเบียน” ซึ่งเป็นการลงให้ประชาชนเข้าใจผิดว่า รัฐจะเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดตั้งพรรคการเมืองเพียงแค่การรับจดทะเบียน ซึ่งหมายถึงการรับรู้ถึงการมีอยู่ของพรรคการเมืองภายหลังจากที่ได้มีการรวมตัวกันของบุคคลจนเกิดเป็นพรรคการเมืองขึ้นแล้วเท่านั้น โดยรัฐไม่มีอำนาจในการมอบสถานะความเป็นพรรคการเมืองให้กับบุคคลที่มาขอจดทะเบียนแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม แท้จริงแล้วคำว่าจดทะเบียนตามกฎหมายดังกล่าว มีลักษณะเป็นการจดทะเบียน ซึ่งมีความหมายว่า การรวมตัวกันของบุคคลที่มาขอจดทะเบียนพรรคการเมือง จะได้รับสถานะความเป็นพรรคการเมืองหรือไม่ขึ้นขึ้นอยู่กับดุลพินิจหรือความยินยอมของรัฐเป็นสำคัญ

ตามแนวคิดของรองศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ นั้น บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองควรวางหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายทั้งในเชิงปฏิฐานและในเชิงปฏิเสธในลักษณะกว้างไว้ให้พรรคการเมืองปฏิบัติตาม เช่น อาจกำหนดให้พรรคการเมืองต้องดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจด้วยวิถีทางในระบอบประชาธิปไตย มีระบบการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมือง และกำหนดเงื่อนไขเท่าที่จำเป็นแก่การบริหารระบบการเงินของพรรคให้โปร่งใส มีการบริหารงานภายในที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย เป็นต้น ทั้งนี้ ไม่จำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารงานภายในพรรคหรือถึงขนาดกำหนดว่าพรรคการเมืองต้องมีวัตถุประสงค์ เป้าหมาย รวมทั้งอุดมการณ์ทางการเมืองอย่างไรบ้าง หรือกำหนดรายละเอียดในการดำเนินงานของพรรคการเมือง เช่น เนื่องจากเรื่องเหล่านี้ควรเป็นอิสระของพรรคการเมืองที่จะกำหนดวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานทางการเมือง และวางโครงสร้างการบริหารงานของพรรคได้โดยเองบนพื้นฐานของเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

ในประเด็นการบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องลงสมัครรับเลือกตั้งโดยสังกัดพรรคการเมือง และกำหนดให้การพ้นจากความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองจะมีผลทำให้ต้องพ้นจากความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยนั้น รองศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ

เห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดเช่นนี้ เป็นการผูกสถานะความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้กับความเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนในเรื่องสถานะทางกฎหมาย เกี่ยวกับความเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยรองศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ ได้ กล่าวถึงกรณีของระบบกฎหมายฝรั่งเศสที่กำหนดให้พรรคการเมืองมีสถานะเป็นเพียงสมาคมจำพวกหนึ่ง และการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ย่อมหมายถึงการมีสถานะเป็นเพียงสมาชิกของสมาคมฯ หนึ่งเท่านั้น เมื่อกลับมาพิจารณาในระบบกฎหมายไทย การบังคับสังกัดพรรคการเมืองโดยอาศัยหลักเกณฑ์ของกฎหมายดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ย่อมมีผลเท่ากับว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ ได้นำเอาสถานะความเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของระบบกฎหมายฝรั่งเศส ก็คือ สถานะความเป็นสมาชิกของสมาคมฯ หนึ่ง มาผูกกับสถานะความเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย โดยกำหนดให้สถานะความเป็นผู้แทนปวงชนจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีสถานะเป็นสมาคมฯ หนึ่งเสียก่อน และกำหนดให้การสูญเสียสถานะความเป็นสมาชิกสมาคมดังกล่าวมีผลทำให้สถานะความเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยต้องสูญสิ้นไปด้วย ทั้งที่สถานะทั้งสองนี้ เป็นเรื่องที่ไม่ควรจะเกี่ยวข้องกันโดยสิ้นเชิง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรที่จะมีสถานะทางกฎหมายเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยเพียงสถานะเดียวเท่านั้น และการเลือกที่จะเป็นสมาชิกหรือการจะลาออกจากความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือไม่ และในเวลาใดนั้น ควรขึ้นอยู่กับความสมัครใจหรือเป็นสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคน โดยไม่กระทบถึงสถานะความเป็นผู้แทนปวงชนซึ่งได้มาโดยการเลือกตั้งจากประชาชนแต่เพียงช่องทางเดียวเท่านั้น

การที่หลักเกณฑ์ในทางกฎหมายที่ยุ่งยากซับซ้อนทำให้การจัดตั้งพรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทยทำได้ยาก และต้องใช้เงินจำนวนมากในการดำเนินการให้ครบเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ย่อมเป็นช่องทางให้นายทุนรวมถึงนักธุรกิจซึ่งมีเงินทุนในการจัดตั้งพรรคหรือให้การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง สามารถควบคุมหรือเข้ามามีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้

ในประเด็นทฤษฎีความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของรุสโซ (Jean-Jacques Rousseau) ตามที่ปรากฏในรายงานวิจัยฉบับนี้นั้น รองศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ ได้

ตั้งข้อสังเกตว่า ทฤษฎีของรุสโซ ไม่ได้นำไปสู่ทฤษฎีที่ว่า สมาชิกรัฐสภามีสถานะทางกฎหมายเป็นตัวแทนของประชาชนตามสัญญาตัวแทนในทางกฎหมายเอกชน แต่เป็นทฤษฎีที่นำไปสู่แนวคิดเรื่องระบอบประชาธิปไตยทางตรง กล่าวคือ ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเองโดยตรงในการออกกฎหมาย อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ ฉบับปัจจุบันได้นำแนวคิดของทฤษฎีนี้มาใช้ร่วมกับแนวคิดเรื่องระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทน กล่าวคือ โดยหลักแล้วผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนจะเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย โดยยินยอมให้ประชาชนได้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงในบางเรื่อง เช่น การลงประชามติ (Referendum) ในบางกรณีที่เป็นการมอบอำนาจในการตัดสินใจให้กับประชาชน มิใช่การลงประชามติในลักษณะของการปรึกษาหารือ เป็นต้น

นับแต่ระบบกฎหมายไทยมีการบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองครั้งแรก ในสมัยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มีผลใช้บังคับ ได้มีนักวิชาการและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มาบางส่วนได้เสนอให้มีการยกเลิกการบังคับสังกัดพรรคการเมือง แต่ข้อเสนอแนะเหล่านั้นไม่เคยมีการนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลได้ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ฉบับที่ผ่าน มาวางหลักเกณฑ์ให้พรรคสามารถเข้ามาควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างเข้มงวด โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะทำหน้าที่ในหลายๆ เรื่อง เช่น การเสนอร่างกฎหมาย ได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัดเสียก่อน ยิ่งไปกว่านั้น ยังเคยปรากฏว่าพรรคการเมืองบางพรรคได้ให้บุคคลที่พรรคนั้นส่งลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงลายมือชื่อในใบลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคไว้วงหน้า เพื่อใช้ต่อรองให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของพรรคหรือแกนนำของพรรคอย่างเคร่งครัด มิฉะนั้นจะต้องพ้นสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหากพรรคนำไปสมัครดังกล่าวมาลงวันที่ ซึ่งกรณีนี้เคยเป็นคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลฎีกา และศาลฎีกาได้ตัดสินว่า ใบลาออกที่ได้ทำขึ้นในลักษณะเช่นนี้ไม่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องพ้นจากตำแหน่ง

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งของรองศาสตราจารย์ ดร.วิษณุฯ คือ การที่พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งจะจัดตั้งองค์กรที่ประกอบไปด้วยสมาชิกรัฐสภา (ซึ่งในกรณีของประเทศไทยหมายถึงเฉพาะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) ในสังกัดของพรรคนั้นเพื่อทำ

หน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินงานในรัฐสภาของพรรคนั้นให้ไปด้วยความเรียบร้อย โดยโครงสร้างองค์กรดังกล่าวมีลักษณะที่แตกต่างหากจากโครงสร้างของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นๆ ก็เป็นสิ่งที่สามารถทำได้ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แม้ว่าในระบบกฎหมายไทยจะยังไม่มีความหมายมารับรองหรือกำหนดให้พรรคการเมืองมีองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินงานของพรรคในรัฐสภาซึ่งมีโครงสร้างและความเป็นอยู่แตกต่างหากจากองค์กรของพรรคคนนอกรัฐสภา (ดังเช่นกรณีกลุ่มการเมืองในสภา (Fraktion) ในระบบกฎหมายเยอรมัน และองค์กรในรัฐสภาของพรรคการเมือง (parliamentary party) ในระบบกฎหมายอังกฤษ-ผู้บันทึก) ก็ตาม องค์กรในรัฐสภาของพรรคการเมืองจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นทุกคนเป็นองค์ประกอบ และสามารถที่จะมีหัวหน้าหรือคณะผู้บริหารองค์กรที่เป็นคนละบุคคลกับคณะกรรมการบริหารพรรคหรือองค์กรของพรรคภายนอกรัฐสภาได้ (ตัวอย่างเช่น พรรคการเมืองพรรคหนึ่ง มีนายเอ ซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นหัวหน้าพรรค ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารงานของพรรคการเมือง โดยมีนายบี ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาของพรรค มีหน้าที่ควบคุมดูแลการทำหน้าที่ในรัฐสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดของพรรคให้เป็นไปตามเป้าหมายและนโยบายของพรรค เป็นต้น-ผู้บันทึก)

สุดท้าย รองศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เห็นว่า ควรยกเลิกกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน และเสนอให้ตรากฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองขึ้นใหม่ โดยกำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะส่วนที่มีความสำคัญในการทำให้พรรคการเมืองมีการบริหารงานตามหลักประชาธิปไตย เท่านั้น นอกจากนี้ บทบัญญัติต่างๆ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรฯ ไทย ที่บังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองนั้น สมควรยกเลิกและรายงานวิจัยฉบับนี้ ถือเป็นรายงานวิจัยฉบับแรกที่ได้เสนอให้มีการยกเลิกการบังคับสังกัดพรรคไว้ในรายงานการวิจัยอย่างชัดเจน

2.2 ความคิดเห็นของดร.พีระพันธุ์ พาลุสุข สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดยโสธร พรรคเพื่อไทย

ดร. พีระพันธุ์ ได้ชี้แจงในเบื้องต้นว่า ความคิดเห็นของตนที่มีต่อรายงานวิจัยฉบับนี้เป็นความคิดเห็นในฐานะผู้มีประสบการณ์ในทางปฏิบัติในเรื่องที่รายงานวิจัยฉบับนี้ได้ทำการศึกษา

ในประเด็นที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ มาตรา 106 (7) กำหนดให้การพ้นจากความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสูญเสียสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปด้วยนั้น ดร.พีระพันธุ์ เห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเช่นนี้ ไม่สามารถป้องกันไม่ให้เกิดการย้ายพรรคของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้แต่อย่างใด เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ต้องการอยู่พรรคเดิม จะใช้วิธีการประพฤติดันให้ขัดต่อวินัยพรรคการเมืองตลอดจนวิธีการอื่นๆ ที่จะทำให้พรรคจำเป็นต้องมีมติขับบุคคลดังกล่าวออกจากการเป็นสมาชิก และทันทีที่พรรคมีมติขับออกจากการเป็นสมาชิก บุคคลดังกล่าวจะไปใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า มติดังกล่าวของพรรคมีลักษณะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ มาตรา 65 วรรคสาม ซึ่งเมื่อถือตามบรรทัดฐานคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2542 (คดีงูเห่า) แล้ว ย่อมพิจารณาได้ว่ามติโดยทั่วไปของพรรคการเมืองที่ขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากการเป็นสมาชิกจะมีลักษณะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ ฉบับปัจจุบัน มาตรา 65 วรรคสาม กล่าวคือ ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเสมอ ซึ่งทำให้พรรคการเมืองมีภาระต้องไปสู้คดีในศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งที่สุดท้ายแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นก็จะประสบความสำเร็จในการใช้ช่องทางเช่นนี้ย้ายไปสังกัดพรรคการเมืองพรรคใหม่ และหากพรรคการเมืองคาดเดาไว้ล่วงหน้าว่าจะเกิดผลเช่นนี้ อาจทำให้พรรคการเมืองตัดสินใจตอบโต้การดำเนินการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อกดดันให้พรรคขับตนพ้นจากการเป็นสมาชิกด้วยการไม่จัดให้มีการลงมติขับบุคคลดังกล่าวพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคเลย ทั้งนี้เพราะเห็นว่า หากพรรคมีการลงมติเช่นนั้น มติดังกล่าวก็จะถูกศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่าขัดรัฐธรรมนูญอยู่ดี การลงมติขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นจาก

การเป็นสมาชิกจึงไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ใดๆ นอกจากถูกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ที่ต้องการย้ายพรรคใช้เป็นช่องทางในการนำคดีไปสู่ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ได้ย้ายพรรคตามความมุ่งหมาย แต่อย่างไรก็ตาม การตอบโต้ด้วยวิธีการเช่นนี้ของพรรคการเมืองก็ทำให้ระบบการควบคุมวินัยพรรคการเมืองของพรรคการเมืองนั้นเกิดความเสียหายเช่นเดียวกัน เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในส่วนที่ปฏิบัติตามข้อบังคับหรือวินัยของพรรคเป็นอย่างดีจะรู้สึกไม่เป็นธรรมที่พรรคไม่สามารถดำเนินการใช้บังคับมาตรการทางวินัยใดๆ กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ฝ่าฝืนวินัยพรรคการเมืองได้ อีกทั้งยังไม่ยอมดำเนินการใดๆ เพื่อขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวออกจากการเป็นสมาชิกพรรค ทำให้ระบบวินัยพรรคการเมืองได้รับความเสียหาย

นอกจากนี้ ดร.พีระพันธุ์ฯ ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการได้มาซึ่งความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทยด้วยว่า การได้มาซึ่งความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทยนั้น ควรเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองมีอิสระในการใช้ดุลพินิจรับหรือไม่รับบุคคลใดเข้าเป็นสมาชิก และไม่ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองโดยให้ความสำคัญกับตัวเลขของจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองเป็นหลัก เพราะจะทำให้พรรคการเมืองมุ่งหาวิธีการเพิ่มปริมาณสมาชิกพรรคให้ได้มากที่สุด เพื่อที่จะได้รับเงินอุดหนุน โดยสมาชิกพรรคที่ได้มาโดยการดำเนินการเช่นนี้ ส่วนใหญ่มักมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอุดมการณ์หรือเป้าหมายทางการเมืองของพรรคน้อย เมื่อฐานของสมาชิกแม้มีจำนวนมากแต่ไม่มีคุณภาพเพียงพอโอกาสที่ระบบพรรคการเมืองจะเข้มแข็งและมีการบริหารงานที่เป็นประชาธิปไตยโดยมีสมาชิกพรรคเข้ามามีบทบาทสำคัญในการบริหารงานภายในพรรคย่อมเป็นไปได้ยาก

นอกจากนี้ พรรคการเมืองควรมีอิสระในการจัดองค์การและการบริหารงานภายในการที่กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองของไทยในปัจจุบันกำหนดรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับการโครงสร้างการบริหารงานของพรรคไว้มาก เช่น กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมประชาธิปไตยภายในพรรค เป็นต้น ถือเป็นความพยายามของระบบกฎหมายที่จะควบคุมให้พรรคการเมืองต่างๆ มีโครงสร้างการบริหารงานที่เหมือนกันทั้งหมด ซึ่งขัดต่อหลักเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองที่บุคคลที่มาร่วมตัวกันนั้น ควรจะมีเสรีภาพในการจัดโครงสร้างองค์การของพรรคการเมืองให้สอดคล้องกับเป้าหมายและอุดมการณ์ทางการเมืองของตนได้ด้วยเช่นกัน

สำหรับประเด็นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 18 กำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีหน้าที่ควบคุมไม่ให้สมาชิกพรรคกระทำการใดๆ อันเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ หรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และกำหนดให้ในเวลาที่มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองต้องควบคุมไม่ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคกระทำการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเลือกตั้ง รวมถึงระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งจะมีผลทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมนั้น ดร.พีระพันธุ์ฯ เห็นว่า บทบัญญัติมาตรานี้เป็นการกำหนดหน้าที่ที่ไม่สามารถปฏิบัติได้ในความเป็นจริงให้แก่คณะกรรมการบริหารพรรค และไม่อาจก่อให้เกิดผลในการป้องกันพฤติกรรมเช่นนั้นได้ เนื่องจากในทางปฏิบัตินั้น คณะกรรมการบริหารพรรคไม่มีทางที่จะสามารถดูแลพฤติกรรมของสมาชิกหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคได้อย่างทั่วถึง และการกำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำเช่นนั้น ถือว่าไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง

ในตอนท้ายของการแสดงความคิดเห็น ดร.พีระพันธุ์ฯ ได้กล่าวไว้ด้วยว่า การบังคับสังกัดพรรคการเมืองนั้น ไม่สามารถทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวินัยได้ นอกจากนี้ ระบบกฎหมายควรเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองมีเสรีภาพในการจัดโครงสร้างองค์การ และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เรียนรู้ความสำคัญของพรรคการเมืองที่มีต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยและความสำคัญของการมีผู้แทนที่สังกัดพรรคการเมืองด้วยตนเอง เพื่อให้ความเจริญเติบโตหรือการพัฒนาของพรรคการเมืองเป็นไปอย่างเข้มแข็งพร้อมๆ กับการเรียนรู้ความสำคัญของพรรคการเมืองของประชาชน ซึ่งจะทำให้ระบบพรรคการเมืองไทยมีความเข้มแข็ง ซึ่งจะได้ผลมากกว่าการมุ่งสร้างความเจริญเติบโตให้กับพรรคการเมืองด้วยมาตรการทางกฎหมายดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

นายชัช ชำเพชร

ผู้บันทึก

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 1/2542 (คดีงูเห่า)

หน้า ๑

เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๗ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๑๖ มีนาคม ๒๕๕๒



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑ /๒๕๕๒

วันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๒

เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิบสองคนได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ คัดค้านว่ามติของ
พรรคประชากรไทยมีลักษณะตามมาตรา ๕๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ

นายวัฒนา อัสวเหม กับคณะรวมสิบสองคน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชากรไทย
ผู้ร้อง ได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ
วินิจฉัยให้มติของพรรคประชากรไทย เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ ซึ่งลงชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียน
สมาชิกพรรคประชากรไทย อันเป็นเหตุให้ผู้ร้องสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ (๘) เป็นมติดังมีชอบเนื่องจากขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของ
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ต้องตามบทบัญญัติมาตรา ๕๗ วรรคสามและวรรคสี่
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้องของผู้ร้อง ซึ่งสรุปใจความสำคัญไว้ ดังต่อไปนี้

ผู้ร้องเป็นสมาชิกพรรคประชากรไทย และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๑๗
พฤศจิกายน ๒๕๓๕ โดยมีรายชื่อดังนี้

ผู้ร้องที่ ๑ นายวัฒนา อัสวเหม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสมุทรปราการ

ผู้ร้องที่ ๒ พลอากาศเอก สมบุญ ระหงษ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสมุทรปราการ

หน้า ๒

เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๗ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๑๖ มีนาคม ๒๕๕๒

ผู้ร้องที่ ๓ นายยิ่งพันธ์ มนะสิการ	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพิษณุโลก
ผู้ร้องที่ ๔ นายประกอบ สังข์โต	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนนทบุรี
ผู้ร้องที่ ๕ นายมนั พัดโนทัย	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสมุทรปราการ
ผู้ร้องที่ ๖ นายสำเร็จ อัจฉริยะประสิทธิ์	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนนทบุรี
ผู้ร้องที่ ๗ นายสมพร อัครเวม	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสมุทรปราการ
ผู้ร้องที่ ๘ นายไกรสิทธิ์ ไกรสิทธิพงศ์	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพิษณุโลก
ผู้ร้องที่ ๙ นายสุชาติ บรรดาศักดิ์	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนนทบุรี
ผู้ร้องที่ ๑๐ นายพูนผล อัครเวม	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสมุทรปราการ
ผู้ร้องที่ ๑๑ นายฉลอง เรียวแรง	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนนทบุรี
ผู้ร้องที่ ๑๒ นายหนูศักดิ์ เล็กอุทัย	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี

ขณะที่ผู้ร้องยื่นคำร้องอุทธรณ์ พรรคประชากรไทยซึ่งมีนายสมัคร สุนทรเวช เป็นหัวหน้าพรรค มีคณะกรรมการบริหารพรรคที่นายทะเบียนพรรคการเมืองจดทะเบียนตอบรับแล้ว จำนวน ๖๒ คน และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคจำนวน ๑๗ คน ระหว่างเดือนพฤศจิกายน ๒๕๓๕ ถึงเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๐ ขณะนั้นพรรคร่วมรัฐบาลประกอบด้วยพรรคความหวังใหม่ พรรคชาติพัฒนา พรรคกิจสังคม พรรคเสรีธรรม พรรคมวลชน และพรรคประชากรไทย โดยมีพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ หัวหน้าพรรคความหวังใหม่เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อประเทศไทยได้ประสบวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี จึงลาออกจากตำแหน่งเมื่อต้นเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคร่วมรัฐบาลเดิมได้แสดงเจตจำนงที่จะร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศต่อไป โดยตกลงสนับสนุนให้ พลเอก ชชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติพัฒนาเป็นนายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคประชากรไทยขณะนั้นมีจำนวน ๑๔ คน ได้ลงชื่อดังกล่าวเมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ต่อมาพรรคเสรีธรรมและพรรคกิจสังคมได้หันไปสนับสนุน นายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ เป็นนายกรัฐมนตรี ทำให้เสียงสนับสนุนของพรรคร่วมรัฐบาลเดิม ซึ่งมีอยู่ ๖ พรรค เหลือเพียง ๔ พรรค มีจำนวน ๑๕๗ คน ส่วนเสียงสนับสนุน นายชวน หลีกภัย เพิ่มเป็น ๖ พรรค มีจำนวน ๑๕๖ คน จึงเป็นการยากอย่างยิ่งที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะสามารถจัดตั้งรัฐบาลขึ้นบริหารประเทศได้ ประกอบกับขณะนั้นสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและทางการเมืองของประเทศอยู่ในภาวะยุ่งยากสับสน ประชาชนในภูมิภาคต่างๆ ทั้งประเทศไม่เชื่อถือแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีชุดเดิม แต่ต้องการให้ นายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นบริหารประเทศเพื่อแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคประชากรไทย จึงได้

หน้า ๓

เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๗ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๑๖ มีนาคม ๒๕๕๒

เรียกประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องนี้กันเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลาบ่าย ๓ โมง ที่ประชุมได้ลงมติเสียงส่วนใหญ่ให้สนับสนุน นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคพลังประชาชนสนับสนุนมติดังกล่าว ๑๕ คน ต่อมาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคจำนวน ๑๕ คน จึงทำหนังสือ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ แสดงเจตจำนงขอถอนการสนับสนุน พลเอก ชชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี และได้มีหนังสือขอสนับสนุน นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี เสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ขณะนั้นพรรคประชากรไทย มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๘ คน การตกลงใจดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นไปตามเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคจำนวน ๑๕ คน และเป็นไปตามแนวนโยบายของพรรค

วันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้ง นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี สมาชิกพรรคประชากรไทยที่เป็นรองหัวหน้าพรรคและเลขาธิการพรรค ได้พยายามเจรจาขอให้ นายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคจัดประชุมตามข้อบังคับพรรคเพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานในรัฐสภา แต่หัวหน้าพรรคปฏิเสธและขัดขวาง ทั้งๆ ที่มีความจำเป็นรีบด่วนเพื่อให้มีรัฐบาล นายอึ้งพันธ์ มนะสิการ ในฐานะเลขาธิการพรรค จึงเรียกประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค เพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานในรัฐสภา ที่ประชุมได้ลงมติให้เข้าร่วมรัฐบาล ต่อมาผู้ร้องที่ ๑ ผู้ร้องที่ ๒ ผู้ร้องที่ ๓ และผู้ร้องที่ ๔ ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลที่ตั้งขึ้นใหม่และได้เข้าถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ก่อนเข้ารับหน้าที่ เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ หลังจากนั้นวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ มีการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคประชากรไทย ที่ประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคลงมติไม่เข้าร่วมรัฐบาลโดยมีเจตนาขัดขวางไม่ให้ผู้ร้องเข้าร่วมรัฐบาล เพื่อแก้ปัญหของประเทศ และได้กล่าวหาผู้ร้องเป็นกบฏต่อพรรค ถึงขนาดเปรียบเทียบว่าเป็นชวานากับงูเห่า โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อส่วนรวม

วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ พรรคประชากรไทยได้จัดให้มีการประชุมใหญ่สามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๐ และได้แต่งตั้งกรรมการบริหารพรรคเพิ่มเติมอีก ๑๑ คน โดยฝ่าฝืนต่อข้อบังคับพรรคหลายประการ จากนั้นหัวหน้าพรรคได้แจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคดังกล่าวต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้องได้มีหนังสือคัดค้านขอให้ระงับการกระทำดังกล่าวของหัวหน้าพรรคต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง แต่นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคดังกล่าว ผู้ร้องจึงได้ฟ้องเป็นคดีต่อศาลแพ่ง

ระหว่างวันที่ ๑๕ ถึงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๑ มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีที่มี นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี และในวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๑ พรรคประชากรไทย ได้จัดให้มี

หน้า ๔

เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๗ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๑๖ มีนาคม ๒๕๕๒

การประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคโดยมีกรรมการบริหารพรรค ๑๑ คน ที่แต่งตั้งโดยมิชอบเข้าร่วมประชุมด้วย ที่ประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคได้มีมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งคณะกรรมการบริหารพรรคไม่มีสิทธิลงมติดังกล่าว เพราะเป็นสิทธิของที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคตามข้อบังคับพรรค ข้อ ๓๖ และเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ วรรคหนึ่ง ดังนั้นมติดังกล่าวจึงขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ร้อง และขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ วรรคสาม ดังนั้นในวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ผู้ร้องจึงได้ใช้สิทธิตามข้อบังคับพรรค ข้อ ๓๖ เรียกประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคและลงมติโดยเสียงส่วนใหญ่ให้ไว้วางใจรัฐบาล นอกจากนี้ในการดำเนินกิจการทางการเมืองเรื่องอื่นๆ ผู้ร้องซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงส่วนใหญ่ของพรรคก็ได้มีการประชุมและลงมติในเรื่องต่างๆ ทุกครั้งก่อนที่จะมีการปฏิบัติตามมติในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร แต่หัวหน้าพรรคกลับนำมติดของคณะกรรมการบริหารพรรคแถลงต่อสาธารณชนเพื่อจงใจให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจผิดว่า การลงมติไว้วางใจรัฐบาลเป็นการกระทำที่ขัดต่อมติคณะกรรมการบริหารพรรค และต่อมาสมาชิกพรรคกล่าวหาว่าผู้ร้องกระทำการฝ่าฝืนมติคณะกรรมการบริหารพรรคขอให้ลงโทษ วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๑ หัวหน้าพรรคจึงได้เรียกประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคพิจารณาข้อกล่าวหาดังกล่าวของสมาชิกพรรค ที่ประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคเสียงข้างมากได้ลงมติขับผู้ร้องออกจากตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคตามข้อกล่าวหาของสมาชิกพรรค แต่ผู้ร้องเห็นว่ามติให้ขับผู้ร้องออกจากตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคดังกล่าวไม่ชอบด้วยข้อบังคับข้อ ๔๓ ข้อ ๔๔ และข้อ ๔๕ ในหมวด ๑๒ การลงโทษสมาชิก และในวันเดียวกันนั้นหัวหน้าพรรคได้จัดให้มีการประชุมใหญ่สามัญเพื่อแต่งตั้งกรรมการบริหารพรรคเพิ่มเติมอีก ๒๑ คน ซึ่งเป็นคนของหัวหน้าพรรคทั้งหมด การประชุมใหญ่สามัญเพื่อแต่งตั้งกรรมการบริหารพรรคดังกล่าวไม่ชอบด้วยข้อบังคับพรรค นอกจากนี้การที่ผู้ร้องถูกกล่าวหาว่ามีพฤติกรรมไม่เหมาะสมต่อหัวหน้าพรรคเป็นประจักษ์ ตามข้อเท็จจริงหัวหน้าพรรคเป็นผู้กระทำเรื่องเสียเองหลายครั้ง ผู้ร้องเพียงแต่ชี้แจงตอบได้ตามสิทธิที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ เท่านั้น

วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ มีการประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรค เพื่อพิจารณาลงโทษผู้ร้องตามข้อกล่าวหา คือ ผู้ร้องไม่ปฏิบัติตามหัวหน้าพรรค ที่ให้ สนับสนุนพลเอก ชชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติพัฒนาขณะนั้นเป็นนายกรัฐมนตรี ผู้ร้องฝ่าฝืนมติพรรคไปร่วมรัฐบาลกับพรรคประชาธิปัตย์ ไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการบริหารพรรคในการลงมติในสภาผู้แทนราษฎร และยังคงหมิ่นไส้ร้ายหัวหน้าพรรค ผลการประชุมปรากฏว่าที่ประชุม

หน้า ๕

เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๗ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๑๖ มีนาคม ๒๕๕๒

ได้ลงมติให้ลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทยด้วยคะแนนเสียง ๕๔ คะแนน โดยที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง (๔) บัญญัติว่า (๔) พรรคการเมืองมีมติให้ออกตามข้อบังคับพรรคการเมือง และวรรคสองบัญญัติว่า “การสิ้นสุดสมาชิกภาพตามวรรคหนึ่ง (๔) ถ้าสมาชิกผู้นั้นดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ด้วยมติของพรรคการเมืองต้องเป็นมติของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น และมติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า สามในสี่ของจำนวนคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมือง ทั้งหมด และการลงมติให้ลงคะแนนลับ ...” เนื่องจากในวันดังกล่าวพรรคประชากรไทยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหลืออยู่ ๑๑ คน ในจำนวนนี้มีผู้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการบริหารพรรค ๕ คน และมีกรรมการบริหารพรรคที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๕๑ คน คณะกรรมการบริหารพรรค จึงมีจำนวน ๖๒ คน แต่ในวันดังกล่าวมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นกรรมการบริหารพรรคเข้าประชุม ๓ คน กรรมการบริหารพรรคที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าประชุม ๕๒ คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้เป็นกรรมการบริหารพรรคคือ ผู้ร้องเข้าประชุม ๑๒ คน ที่ประชุมร่วมของ คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองในวันดังกล่าว จึงมี ๖๑ คน ปรากฏว่ามีผู้ออกเสียงลงคะแนนให้ลบชื่อผู้ร้องออกจากสมาชิกพรรค ๕๔ คะแนน แต่จำนวนคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองทั้งหมด ตามที่กฎหมายกำหนดต้องมี ๗๔ คน (๖๒+๑๒) คะแนนเสียง ไม่น้อยกว่าสามในสี่ของ ๗๔ คน จึงมีจำนวน ๕๖ คะแนน ดังนั้นคะแนนเสียงที่ลบชื่อผู้ร้องออกจากสมาชิกพรรคมีจำนวน ๕๔ คะแนน จึงไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนด และนอกจากนี้ยังเป็นการลงคะแนนโดยเปิดเผยมิใช่การลงคะแนนลับ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ มติที่ให้ลบชื่อผู้ร้องออกจากการเป็นสมาชิกพรรค จึงไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๒ วรรคสอง

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มติของพรรคประชากรไทย ที่ให้ลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทยมีลักษณะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๑ วรรคสามและวรรคสี่ กล่าวคือขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

พรรคประชากรไทยและนายสมักร สุนทรเวช หัวหน้าพรรค ผู้ถูกร้อง ยื่นคำชี้แจงว่าเมื่อต้นเดือน พฤศจิกายน ๒๕๕๐ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้ลาออกจากตำแหน่ง แต่พรรค

หน้า ๖

เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๗ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๑๖ มีนาคม ๒๕๕๒

ร่วมรัฐบาล ๖ พรรค คือ พรรคความหวังใหม่ พรรคชาติพัฒนา พรรคกิจสังคม พรรคประชากรไทย พรรคเสรีธรรม และพรรคมวลชน ได้ประกาศที่จะร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลต่อไป โดยสนับสนุนให้ พลเอก ชชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติพัฒนาในขณะนั้นเป็นนายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคทั้งหมดซึ่งรวมทั้งผู้ร้องด้วยร่วมกันลงชื่อสนับสนุน พลเอก ชชาติชาย ชุณหะวัณ มอบให้นายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคเพื่อเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร แต่ภายหลังผู้ร้องกลับถอนชื่อออกแล้ว ลงมติดังนั้นในกลุ่มหันไปสนับสนุน นายชวน หลีกภัย ผู้นำฝ่ายค้านในขณะนั้นเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งผู้ถูกร้องถือว่าเป็นการทำลายระบบพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ทำให้เกิดความเสียหาย และแตกความสามัคคีในพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายของผู้ถูกร้อง เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อบังคับพรรค ข้อ ๓๕ ข้อ ๔๐ และข้อ ๔๒

ผู้ถูกร้องไม่เคยปฏิเสธหรือขัดขวางการจัดประชุมพรรค การจัดประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค หรือการประชุมใหญ่ของพรรค ต้องดำเนินการตามข้อบังคับพรรค หมวด ๕ ผู้ร้องยังไม่เข้าใจวิธีปฏิบัติ ดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบตามข้อบังคับพรรคว่าด้วยการประชุม การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องเข้าร่วมรัฐบาลหรือสนับสนุนรัฐบาล แต่อาจทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านเพื่อตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลและอาจเข้าร่วมเป็นกรรมาธิการชุดต่างๆ ของสภาผู้แทนราษฎรก็ได้

การเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีของผู้ร้องที่ ๑ ผู้ร้องที่ ๒ ผู้ร้องที่ ๓ และผู้ร้องที่ ๔ เป็นการฝ่าฝืนข้อบังคับพรรค ข้อ ๓๔ ซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรคที่จะกำหนดตัวบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี คณะกรรมการบริหารพรรคได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ไม่เข้าร่วมรัฐบาล การกระทำของผู้ร้องจึงเป็นการฝ่าฝืนมติของคณะกรรมการบริหารพรรค ส่วนการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรค เป็นการดำเนินกิจกรรมภายในของพรรคตามกฎหมายและชอบด้วยข้อบังคับพรรคทุกประการ ซึ่งนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ประกาศยอมรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคแล้ว ทั้งการลงมติของคณะกรรมการบริหารพรรคให้ลงชื่อผู้ร้องออกจากการเป็นสมาชิกพรรค ได้ดำเนินไปโดยชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ และข้อบังคับพรรคแล้ว จึงขอให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเรื่องนี้แล้วเห็นว่าเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ (๘) และมาตรา ๔๗ จึงรับไว้ดำเนินการ และได้ออกนั่งพิจารณาเพื่อรับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมและให้โอกาสคู่กรณีแสดงความเห็นพร้อมทั้งไต่สวนเอกสารชี้แจงเพิ่มเติม ซึ่งมีข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้ร้องว่า

หน้า ๗

เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๗ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๑๖ มีนาคม ๒๕๕๒

การที่ผู้ร้องได้ตัดสินใจสนับสนุน นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีทั้งที่ก่อนหน้านี้ได้เคยลงชื่อสนับสนุน พลเอก ชชาติชาย ชุณหะวัณ เนื่องจากตามข้อบังคับพรรคประชากรไทยและรัฐธรรมนูญ ได้ให้อำนาจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการตัดสินใจทางการเมือง ส่วนการลงชื่อสนับสนุน พลเอก ชชาติชาย ชุณหะวัณ ในเบื้องต้นนั้นกระทำการตามคำสั่งของหัวหน้าพรรค มิได้เป็นมติของพรรค และไม่มีการประชุมพรรคเพื่อดำเนินการเรื่องนี้แต่อย่างใด เหตุผลที่สนับสนุน นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี เนื่องจากขณะนั้นเกิดภาวะชะงักงันทางการเมือง และเป็นความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ที่ต้องการให้พรรคประชาธิปัตย์เข้ามาแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจและทางการเมือง ทั้งนี้ ผู้ร้องได้พยายามติดต่อหัวหน้าพรรค เพื่อให้มีการประชุมพรรคเพื่อดำเนินการดังกล่าว แต่หัวหน้าพรรคกลับหลบไปอยู่ที่อื่น ผู้ร้องจึงลงชื่อสนับสนุน นายชวน หลีกภัย เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ โดยผู้ร้องบางคนเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีจนมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี และมีการเข้าเฝ้าเพื่อถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ หลังจากนั้น วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ พรรคประชากรไทยจึงจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค และมีมติไม่ให้ผู้ร้องเข้าร่วมรัฐบาลอันเป็นการไม่สอดคล้องกับช่วงเวลาที่ยุกร้องได้ดำเนินการไปแล้ว

ในการประชุมเพื่อลงมติขับผู้ร้องออกจากพรรค ผู้ลงมติขับเป็นกรรมการบริหารพรรค จำนวน ๕๔ คนเท่านั้น โดยไม่มีตัวแทนของประชาชนเข้าร่วมตามข้อบังคับของพรรค ทั้งการลงมติก็ไม่ถูกต้อง เนื่องจากตามกฎหมายพรรคการเมืองต้องลงคะแนนลับเพื่อไม่ให้เกิดความเกรงใจกัน แต่กลับลงคะแนนโดยเปิดเผยมีหัวหน้าพรรคเป็นผู้นำคะแนนเอง จึงเป็นการขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทั้งยังเป็นการขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากมติขับผู้ร้องออกจากพรรคจะเป็นเหตุให้ผู้ร้องต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำให้ปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้ ซึ่งเรื่องดังกล่าวนี้หัวหน้าพรรคแสดงออกต่อสื่อมวลชนเสมอมาว่ามีเจตนาขับผู้ร้องออกจากพรรคให้ได้ นอกจากนี้คะแนนเสียงที่ให้ผู้ร้องยังไม่ถูกต้อง เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ต้องใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ ของจำนวนกรรมการบริหารพรรครวมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค ซึ่งเท่ากับ ๕๖ คะแนน แต่มติขับเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ กลับมีคะแนนเสียงเพียง ๕๔ คะแนน

พรรคประชากรไทยยกเลิกข้อบังคับเดิมเมื่อพุทธศักราช ๒๕๒๕ แล้วใช้ข้อบังคับใหม่ คือ ข้อบังคับพรรคประชากรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๕ แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งมีความในข้อ ๒ ว่า “ให้ยกเลิกข้อบังคับพรรคประชากรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๕ และให้ใช้ข้อบังคับนี้แทน

หน้า ๘

เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๗ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๑๖ มีนาคม ๒๕๕๒

ตั้งแต่วันที่ได้รับการแจ้งการยอมรับการเปลี่ยนแปลงจากนายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นต้นไป” โดย นายทะเบียนพรรคการเมืองได้จดทะเบียนยอมรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคประชากรไทย เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๐ ผู้ร้องเห็นว่าคณะกรรมการบริหารพรรคจำนวน ๕๗ คน ตามข้อบังคับเดิม จึงพ้นสภาพจากการเป็นกรรมการบริหารพรรค ตั้งแต่วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๐ เนื่องจากข้อบังคับใหม่ ไม่มีบทเฉพาะกาลให้คณะกรรมการบริหารพรรคชุดเดิมจำนวน ๕๗ คน ปฏิบัติหน้าที่เป็นคณะกรรมการบริหารพรรคต่อไปได้ การดำเนินการบริหารโดยคณะกรรมการบริหารพรรคชุดเดิมซึ่งเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ จึงไม่ชอบด้วยข้อบังคับพรรคประชากรไทย และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๕ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนั้น มติใด ๆ รวมทั้งมติที่ให้ลงชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนของพรรคประชากรไทย จึงเป็นมติที่มีขอบเข้าลักษณะตามมาตรา ๔๗ วรรคสามและวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้ถูกร้องมีว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคชุดใหม่ หลังจากที่นายทะเบียนพรรคการเมืองยอมรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคประชากรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๐ แล้ว พรรคไม่ได้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคชุดใหม่ แต่มีการเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรคเพิ่มขึ้นเพื่อให้ครบจำนวน ๖๕ คน ตามที่มีการแก้ไขเรื่องจำนวนกรรมการบริหารไว้ในข้อบังคับใหม่ และยื่นคำร้องแถลงการณ์เป็นหนังสือประกอบว่า ข้อบังคับของพรรคประชากรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๕ มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับดังกล่าวแล้ว เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๐ มีสาระสำคัญเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวนกรรมการบริหารพรรค ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเรื่องนี้ ไม่เป็นเหตุให้คณะกรรมการบริหารพรรคสิ้นสุดลง การพ้นจากตำแหน่งของ กรรมการบริหารพรรคย่อมเป็นไปตามข้อบังคับพรรค

ศาลรัฐธรรมนูญได้เรียกเอกสารจากนายทะเบียนพรรคการเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง ข้อบังคับพรรคประชากรไทยตามที่บทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติไว้ ปรากฏว่าพรรคประชากรไทยมีข้อบังคับใหม่เรียกว่า “ข้อบังคับพรรค ประชากรไทย พ.ศ. ๒๕๒๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑” มีการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับ หลายประการ เช่น ตามข้อ ๓๖ เดิม การเสนอหรือรับรองผู้สมัครใด ๆ ตลอดจนการอภิปรายการ ลงมติในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ให้เป็นไปตามมติของที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค ซึ่งข้อบังคับใหม่ในเรื่องนี้ตามข้อ ๔๓ กำหนดให้กรณีดังกล่าวต้องเป็นไปตามมติของที่ประชุมคณะกรรมการ บริหารพรรค หรือการลงมติเพื่อลงชื่อสมาชิกออกจากทะเบียน เดิมข้อ ๔๗ กำหนดว่าต้องมีคะแนนเสียง

หน้า ๕

เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๗ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๑๖ มีนาคม ๒๕๕๒

ไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนคณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคกับให้ใช้วิธีลงคะแนนโดยเปิดเผย แต่ข้อบังคับใหม่ข้อ ๕๔ ได้เพิ่มคำว่า “ทั้งหมด” หลังจำนวนคณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค นอกจากนี้การลงมติในกรณีนี้ยังให้ใช้วิธีลงคะแนนลับ อันเป็นการสอดคล้องกับกฎหมายพรรคการเมือง ทั้งยังปรากฏอีกว่า ได้มีการเพิ่มบทเฉพาะกาลในข้อ ๖๐ ว่า “ภายใน ๕๐ วัน นับแต่ได้รับการตอบรับการแก้ไขข้อบังคับพรรคฉบับนี้ จาณายทะเบียนพรรคการเมือง ให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคใหม่ทั้งหมด” ซึ่งนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับฉบับนี้ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑

เมื่อได้พิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำชี้แจง ประกอบข้อเท็จจริงที่ได้จากการนั่งพิจารณา รวมทั้งพยานเอกสารต่างๆ แล้ว มีประเด็นต้องวินิจฉัยว่า มติของพรรคประชากรไทยที่ลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทยมีลักษณะตามมาตรา ๔๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ มาตรา ๔๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง.... ซึ่งเห็นว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย” ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้สองประการ คือ มติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ประการหนึ่ง หรือมติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่อีกประการหนึ่ง

ตามข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏว่า สาเหตุสำคัญที่พรรคประชากรไทยมีมติลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทยนั้น เป็นเพราะผู้ร้องฝ่าฝืนมติพรรคไปร่วมรัฐบาลกับพรรคประชาธิปัตย์ และผู้ร้องไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการบริหารพรรคในการลงมติในสภาผู้แทนราษฎร

ทางพิจารณาได้เห็นว่า ผู้ร้องซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคประชากรไทย ได้สนับสนุน นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ วันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีผู้ร้องที่ ๑ ผู้ร้องที่ ๒ ผู้ร้องที่ ๓ และผู้ร้องที่ ๔ ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีด้วย และวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๐

หน้า ๑๐

เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๗ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๑๖ มีนาคม ๒๕๕๒

คณะรัฐมนตรีได้เข้าเฝ้าถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ก่อนเข้ารับหน้าที่แล้ว จนกระทั่งวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ พรรคประชากรไทยจึงอ้างว่า ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๕๐ ว่าไม่เข้าร่วมรัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย ซึ่งเป็นเวลาภายหลังจากผู้ร้องได้เข้าร่วมรัฐบาลไปแล้ว แสดงว่าขณะที่ผู้ร้องเข้าร่วมรัฐบาลนั้น พรรคประชากรไทย ยังมิได้มีมติว่าไม่เข้าร่วมรัฐบาล และข้อบังคับพรรคที่ใช้อยู่ในขณะนั้น หมวด ๕ การตั้งรัฐบาลข้อ ๓๕ กำหนดเพียงว่า ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารในการกำหนดตัวบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีในกรณีที่พรรคจัดตั้งรัฐบาล หรือร่วมกับพรรคการเมืองอื่นจัดตั้งรัฐบาล จึงแสดงว่าตามข้อบังคับที่ใช้อยู่ในขณะนั้น การจัดตั้งรัฐบาลไม่ใช่อำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรค จึงถือไม่ได้ว่าผู้ร้องฝ่าฝืนข้อบังคับพรรคหรือมติของคณะกรรมการบริหารพรรค

กรณีการไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการบริหารพรรค เรื่องการลงมติในสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับพรรคประชากรไทยข้อ ๓๖ กำหนดว่า การลงมติในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปตามมติซึ่งที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคได้ลงมติไว้ คณะกรรมการบริหารพรรคจึงไม่มีอำนาจลงมติว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องลงมติไว้ว่าจะใจหรือไม่ไว้ว่าจะใจรัฐบาล เพราะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง ซึ่งข้อบังคับพรรคเองก็กำหนดให้เป็นไปตามมติของที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค จึงถือไม่ได้เช่นกันว่าผู้ร้องไม่ปฏิบัติตามมติคณะกรรมการบริหารพรรคในกรณีนี้

ข้อพิจารณาที่ว่ามติของพรรคประชากรไทยที่ลงชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทย มีลักษณะตามมาตรา ๕๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น ประการแรก มติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย ดังนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญจึงมีสถานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย มีหน้าที่ต้องปฏิบัติเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย เช่น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ฯลฯ การที่พรรคประชากรไทยมีมติลงชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทย ผลที่เกิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ (๘) คือ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลงนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ ซึ่งเท่ากับความเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย สิ้นสุดลงด้วยและไม่อาจปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทยได้ มติเช่นนี้จึงขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยชัดแจ้ง

หน้า ๑๑

เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๗ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๑๖ มีนาคม ๒๕๕๒

ประการที่สอง กรณีที่ว่ามีมติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่าการที่ผู้ร้องถูกกล่าวหาว่าไม่ปฏิบัติตามมติพรรค กรณีลงชื่อสนับสนุน นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีและเข้าร่วมรัฐบาลนั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า มติที่ให้สนับสนุน พลเอก ชชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น เหตุการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปเมื่อพรรคการเมืองสองพรรคในหกพรรค ซึ่งเคยมีมติร่วมกันจะจัดตั้งรัฐบาลโดยมี พลเอก ชชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ประกาศถอนตัวและกลับไปสนับสนุน นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี จึงเป็นผลให้ข้อตกลงของหกพรรคเดิมที่จะร่วมจัดตั้งรัฐบาลโดยสนับสนุน พลเอก ชชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ถือเป็นมติที่ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามต่อไป และเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ของพรรคประชากรไทยจำนวน ๑๕ คน จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๑๘ คน ซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยเห็นว่ามีความจำเป็นรีบด่วนต้องสนับสนุนให้ นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ของบ้านเมือง จึงเป็นเรื่องที่พรรคการเมืองจะพึงรับฟังตามหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย มติที่ให้ลงชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทยด้วยเหตุดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

โดยเหตุดังกล่าวมาศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า มติของพรรคประชากรไทยที่ลงชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทย มีลักษณะตามมาตรา ๕๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ คำขออื่นนอกจากนี้ไม่จำต้องวินิจฉัย

นายเชาวน์ สายเชื้อ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายโกเมน กัทภิรมย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

พลโท จุล อติเรก

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายชัยอนันต์ สมุทวณิช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๗ ก	หน้า ๑๒ ราชกิจจานุเบกษา	๑๖ มีนาคม ๒๕๕๒
นายประเสริฐ นาสกุล	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	
นายมงคล สระภู่น	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	
นายสุจินดา ขงสุนทร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	
นายสุวิทย์ ชีรพงษ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	
นายอนันต์ เกตุวงศ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	
นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	
นายอุระ หวังอ้อมกลาง	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	

ภาคผนวก ข.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 57/2543 (คดีขับนายเนวินพินิจจากพรรคเอกภาพ)

เล่ม ๑๑๘ ตอนที่ ๗๒ ก

หน้า ๑๐๔
ราชกิจจานุเบกษา

๑ กันยายน ๒๕๕๔



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาสตราจารย์ธรรมนุญ

คำวินิจฉัยที่ ๕๗/๒๕๕๓

วันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓

เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (นายเนวิน ชิดชอบ) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า
มติของพรรคเอกภาพ มีลักษณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ วรรคสาม

นายเนวิน ชิดชอบ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดบุรีรัมย์ ผู้ร้อง มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า มติของพรรคเอกภาพ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๓ ที่ให้ผู้ร้องพ้นจากสมาชิกภาพของพรรคเอกภาพ มีลักษณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ วรรคสาม

ข้อเท็จจริงตามคำร้องที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย สรุปได้ว่า เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๓ พรรคเอกภาพมีการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค เพื่อพิจารณากรณีผู้ร้องไม่ปฏิบัติตามมติพรรคในการแถลงข่าวต่อสื่อมวลชน เมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๓ โดยผู้ร้องไม่มีโอกาสชี้แจงต่อที่ประชุม เนื่องจากไม่มีหนังสือเชิญให้เข้าประชุม หรือเชิญให้ชี้แจงต่อ คณะกรรมการบริหารพรรค และมีมติให้ผู้ร้องพ้นจากสมาชิกภาพของพรรคเอกภาพ มติดังกล่าวจึงขัด ต่อข้อบังคับพรรคเอกภาพ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ และรัฐธรรมนูญ ทั้งเป็นมติที่มิชอบ เนื่องจากขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุข ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ วรรคสาม ไม่มีผลทำให้ผู้ร้องขาดจากสมาชิกภาพของการเป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ (๘) โดยมีเหตุผลกล่าวคือ

หน้า ๑๐๕

เล่ม ๑๑๘ ตอนที่ ๗๒ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๑ กันยายน ๒๕๕๔

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ บัญญัติรับรองให้บุคคลมีเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชน และเพื่อดำเนินกิจการทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับของพรรคการเมือง ต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง มิใช่ขึ้นอยู่กับกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หากแต่จะต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย การที่ข้อบังคับของพรรคเอกภาพกำหนดให้สมาชิกพรรคสิ้นสุดลง เมื่อคณะกรรมการบริหารพรรคมีมติให้ออกตามข้อ ๑๓ (๔) จึงมิได้หมายความว่า คณะกรรมการบริหารพรรคจะสามารถใช้อำนาจวินิจฉัยตัดสินให้ผู้อื่นใดต้องสิ้นสุดลงเพียงฝ่ายเดียว เพราะการกระทำเช่นนั้น ข่มเป็นการขัดต่อหลักเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจน และได้มีได้เป็นไปเพื่อการสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชน อันเป็นหลักการของการตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ การจะดำเนินการมีมติให้สมาชิกผู้ใดต้องสิ้นสุดลง จึงต้องเป็นไปตามกระบวนการที่เปิดเผยมholt เกณฑ์ตามข้อบังคับของพรรคที่กำหนดไว้ให้ครบถ้วน ข้อบังคับพรรคเอกภาพกำหนดกรณีให้สมาชิกต้องสิ้นสุดลงไว้ คือ การกระทำความผิดตามหมวด ๓ ว่าด้วยวินัยและจรรยาบรรณของสมาชิกพรรค จะต้องปรากฏว่า สมาชิกกระทำความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๗ หรือข้อ ๑๘ และจะต้องมีการกล่าวหาว่า มีการกระทำความผิด ซึ่งจะมีคณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาสอบสวน ข้อกล่าวหาดังกล่าวตามข้อ ๑๘ ก่อน หลังจากนั้น หากปรากฏว่า มีการกระทำความผิด จึงจะถูกลงโทษ ซึ่งรวมถึงการให้พ้นจากสมาชิกภาพตามข้อ ๒๐ ด้วย สำหรับกรณีที่สมาชิกพรรคเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ด้วย ข้อบังคับพรรคเอกภาพ ข้อ ๒๐ วรรคสอง กำหนดเพิ่มเติมว่า การพิจารณาข้อกล่าวหาต้องทำต่อหน้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้น เว้นแต่ผู้ถูกกล่าวหาไม่เข้าร่วมพิจารณาเกินสามครั้ง และถ้าจะมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพ ต้องกระทำด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค และเป็นการลงคะแนนลับเท่านั้น เมื่อปรากฏว่า การประชุมของพรรคเอกภาพ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๓ ย่อมมิได้ดำเนินการครบถ้วนตามข้อบังคับของพรรค เพราะไม่มีการกล่าวหา ไม่มีการสอบสวน ไม่มีการพิจารณาต่อหน้าผู้ร้องซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และในการประชุมมีการบริหารพรรคเข้าประชุมลับทุกคนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคเข้าประชุมสามคน รวมสิบเก้าคน จากจำนวนทั้งหมดยี่สิบหกคน (น้อยกว่าสามในสี่หรือยี่สิบคน) และได้มีการลงคะแนนลับ โดยผู้เข้าร่วมประชุมบางคนมิได้เห็นชอบในการให้ผู้ร้องพ้นจากตำแหน่ง การลงมติดังกล่าวจึงไม่ครบถ้วนตามที่กำหนดไว้

หน้า ๑๐๖

เล่ม ๑๑๘ ตอนที่ ๗๒ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๑ กันยายน ๒๕๕๕

การมีมติให้ผู้ร้องพ้นจากสมาชิกภาพ จึงขัดต่อข้อบังคับของพรรคเอกภาพ และไม่มีผลตามมตินั้น ฉะนั้น การกระทำของพรรคการเมืองเพื่อมีมติให้ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น ย่อมเป็นการกระทำเพื่อให้มีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ (๘) ไปด้วย การกระทำเพื่อมีมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นนี้ จึงขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยชัดแจ้ง เป็นการดำเนินการที่ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วย และไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า มติของพรรคเอกภาพที่ให้ผู้ร้องพ้นจากสมาชิกภาพของพรรคเอกภาพ เป็นมติที่ขัดต่อข้อบังคับพรรคเอกภาพ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ วรรคสาม

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ (๘) และมาตรา ๔๗ จึงรับไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ และให้โอกาสคู่กรณีชี้แจงเป็นหนังสือ

ผู้ร้องชี้แจงเพิ่มเติมคำร้อง สรุปได้ว่า ในวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกของพรรค ผู้ร้องไม่เคยกระทำการเป็นที่เสื่อมเสียต่อพรรคเอกภาพ ผู้ร้องมีเจตจำนงที่จะแก้ไขปัญหาพื้นฐานของเกษตรกร เพื่อให้สามารถดำรงชีพได้อย่างเหมาะสม อันเป็นพื้นฐานที่มั่นคงต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม จำต้องพิสูจน์ให้ประชาชนได้เห็นแนวความคิดดังกล่าวให้เป็นผลสำเร็จ และเห็นว่า ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ตั้งใจสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในนามพรรคชาติไทย แต่ขณะนี้ผู้ร้องยังเป็นสมาชิกพรรคเอกภาพ คงปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคเอกภาพจนกว่าจะสิ้นสุดวาระของสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบัน หลังจากผู้ร้องยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยพรรคเอกภาพมีการประชุมอีกครั้ง เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๓ มีการลงมติด้วยคะแนน ๒๐ ต่อ ๒ ให้ผู้ร้องพ้นจากสมาชิกภาพของพรรคเอกภาพ ผู้ร้องเห็นว่า มติดังกล่าวไม่ถูกต้อง เนื่องจากมิได้ดำเนินการตามข้อบังคับพรรค ข้อ ๑๗ ข้อ ๑๘ ข้อ ๑๙ และข้อ ๒๐

พรรคเอกภาพ ผู้ถูกร้อง โดย นายไชยศ สะสมทรัพย์ หัวหน้าพรรค มีหนังสือชี้แจง ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๓ ว่า “มติพรรคดังกล่าวยังมิได้มีความครบถ้วนสมบูรณ์อย่างเป็นทางการแต่อย่างใด เพราะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๒ วรรคสี่ บัญญัติให้หัวหน้าพรรคส่งรายงาน หรือเอกสารเกี่ยวกับการมีมติดังกล่าวไปยังประธานรัฐสภา และนายทะเบียนพรรคการเมือง ซึ่งพรรคเอกภาพยังมิได้ดำเนินการ เพราะพรรคทราบดีว่า มติข้างต้นเป็นจุดเริ่มต้นเท่านั้น”

หน้า ๑๐๗
เล่ม ๑๑๘ ตอนที่ ๗๒ ก ราชกิจจานุเบกษา ๑ กันยายน ๒๕๕๔

ประเด็นตามคำร้องที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยมีว่า มติของพรรคเอกภาพ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๓ ที่ให้ผู้ร้องพ้นจากสมาชิกภาพของพรรคเอกภาพ มีลักษณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ วรรคสาม หรือไม่ นั้น

พิจารณาแล้ว เมื่อผู้ถูกร้องมีหนังสือชี้แจงว่า มติพรรคดังกล่าวยังมิได้มีความครบถ้วนสมบูรณ์ อย่างเป็นทางการแต่อย่างใด เพราะพรรคทราบดีว่า มติข้างต้นเป็นจุดเริ่มต้นเท่านั้น เป็นการที่ผู้ถูกร้อง ยอมรับถึงความไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ของมติดังกล่าว โดยมีได้กล่าวถึงมติในการประชุม เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๓ แต่อย่างใด มติของพรรคเอกภาพ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๓ จึงยังถือไม่ได้ว่า ผู้ร้องพ้นจาก สมาชิกภาพของพรรคเอกภาพ อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง ตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ (๘) ประกอบกับมีพระราชกฤษฎีกายกยอสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๓ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ แล้ว สถานการณ์เป็นสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรของผู้ร้องจึงสิ้นสุดลง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ (๑) ผู้ร้องไม่ต้องปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ ผู้แทนปวงชนชาวไทย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ อีกต่อไป จึงเห็นว่า ไม่มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า มติของพรรคเอกภาพ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๓ มีลักษณะที่ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ วรรคสาม หรือไม่

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายประเสริฐ นาสกุล	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
นายกระมล ทองธรรมชาติ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายโกเมน ภัทรภิรมย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายจุมพล ณ สงขลา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
พลโท จุล อติเรก	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายปรีชา เฉลิมวณิชย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

เล่ม ๑๑๘ ตอนที่ ๗๒ ก	หน้า ๑๐๘ ราชกิจจานุเบกษา	๑ กันยายน ๒๕๕๕
นายศัน จันทรปาน	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	
นายมงคล สระแก้ว	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	
นายสุจิต บุญบงการ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	
นายสุวิทย์ ชีรพงษ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	
นายอนันต์ เกตุวงศ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	
นายอมร รักษาศักดิ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	
นายอิสสระ นิตินันท์ประกาศ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	
นายอุระ หวังอ้อมกลาง	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	