

ข้อสังเกตของปรีดี พนมยงค์ เรื่องการสังกัดพรรคการเมือง
ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติ
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517
PRIDI BANOMYONG'S OBSERVATIONS ON THE ISSUE OF AFFILIATION
OF POLITICAL PARTIES MEMBERS OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES
ACCORDING TO THE PROVISIONS OF B. E. 2517 CONSTITUTION
OF THE KINGDOM OF THAILAND

สุรัชย์ เดชพงษ์¹
Surachai Dechpong¹*

มหาวิทยาลัยพายัพ ถนนซูเปอร์ไฮเวย์เชียงใหม่-ลำปาง อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50000
Payap University, Chiang Mai-Lampang Superhighway Road, Muang District, Chiangmai Province 50000

*Corresponding author E-mail: ksd01@hotmail.com

(Received: Jul 8, 2020; Revised: Dec 2, 2020; Accepted: Dec 12, 2020)

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยที่กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองและกำหนดให้ความเป็นสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อพ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับในเวลาต่อมาก็บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ อย่างไรก็ตาม นายปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโสและผู้นำคนสำคัญในประวัติศาสตร์การเมืองไทย มีข้อสังเกตต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ว่าการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง ไม่อาจแก้ปัญหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย้ายสังกัดพรรคการเมืองได้ทั้งไม่เป็นไปตามต้นแบบการปกครองอย่างของต่างประเทศ มีลักษณะที่เอื้อต่อกลุ่มทุนและอภิสิทธิ์ชน อันอาจนำไปสู่การต่อสู้นอกรัฐสภา

คำสำคัญ: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517, ผู้สมัครรับเลือกตั้ง, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, พรรคการเมือง, ปรีดี พนมยงค์

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์

ABSTRACT

The B. E. 2517 Constitution of the Kingdom of Thailand had been the first constitution of Thailand, requiring all candidates for the house of representatives to be a member of any political party. Furthermore, a House of Representatives member was expired whenever he/she was not been any longer a member of the party. Later, every constitution also mentioned the above political concept. It could say that the concept became one of the critical principles of the constitution of the Kingdom of Thailand. However, Mr. Pridi Banomyong, the elder statesman and the critical leader in the history of Thai political, had had an alternative idea for the B. E. 2517 constitution of the Kingdom of Thailand. Being a member of the political party would not solve the MPs' changing their parties. Also, it would not have complied with the original foreign dominance. Since it was beneficial to capitalists and elites, it may have caused a political strike outside the parliament.

KEYWORDS: The B. E. 2517 Constitution of the Kingdom of Thailand, Candidates, Member of the House of Representatives, Political Party, Pridi Banomyong

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยที่กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองและกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อพ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2559, น. 337) ซึ่งต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง จนดูเหมือนว่าการสังกัดพรรคการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้กลายเป็นหลักการหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในระยะหลัง อย่างไรก็ตาม นายปรีดี พนมยงค์² รัฐบุรุษอาวุโสและผู้นำคนสำคัญในประวัติศาสตร์การเมืองไทย โดยเฉพาะในห้วงของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ซึ่งเป็น

ระยะต้นของการมีรัฐธรรมนูญของประเทศไทย มีข้อสังเกตว่าการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองนั้นไม่อาจแก้ไขปัญหาทางการเมืองการปกครองของประเทศได้

บทความนี้ต้องการแสดงให้เห็นว่า ในฐานะที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่บัญญัติขึ้นไว้อย่างแน่นอนชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร ถือเป็นกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการกำหนดรูปแบบและกระบวนการในการปกครอง ขอบเขตอำนาจและความรับผิดชอบทางการเมือง ตลอดจนกำหนดหลักประกันสิทธิและเสรีภาพพื้นฐานของพลเมือง เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับในเวลาต่อมาได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ แต่ผู้นำคนสำคัญในประวัติศาสตร์การเมืองไทยได้ตั้งข้อสังเกตที่อาจแตกต่างออกไปในผลของการกำหนดหลักการเช่นนั้น จึงเห็นควรพิจารณาหลักการดังกล่าวเชื่อมโยงกับแนวความคิดเกี่ยวกับพรรคการเมืองและเหตุสำคัญทางการเมืองในประเทศไทยและในต่างประเทศในช่วงต้นของการริเริ่มใช้หลักการที่ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง เพื่อประโยชน์ในทางวิชาการ

² อามาศย์ตรีหลวงประดิษฐมนูธรรม, เนติบัณฑิตไทย, ปรินญา เอกกฎหมายมหาวิทยาลัยปารีส, อดีตผู้พิพากษาชั้น 6, ผู้ร่วมในคณะราษฎร ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475-ผู้เขียน

แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับพรรคการเมือง

1. ความหมายของพรรคการเมือง

พรรคการเมือง คือการรวมตัวกันของปัจเจกชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงความคิดเห็น ความปรารถนา และความนิยมชมชอบทางการเมืองของสมาชิกและผู้ให้การสนับสนุน และเพื่อให้บุคคลดังกล่าวสามารถมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางการเมืองได้อย่างแท้จริง พรรคการเมืองมีเป้าหมายที่จะเป็นผู้รับผิดชอบในการใช้อำนาจทางการเมืองของรัฐ ในประเทศเสรีประชาธิปไตย ยึดหลักเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญสมัยใหม่มักจะมีการบัญญัติรองรับบทบาทของพรรคการเมืองในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้โดยเสรี แต่จะต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2559, น. 121)

รูปแบบของพรรคการเมืองของแต่ละประเทศมีความหลากหลาย ขึ้นอยู่กับความเป็นมา เหตุการณ์ และความเหมาะสมของแต่ละประเทศ รวมถึงการยุบเลิกหรือการเปลี่ยนแปลงพรรคการเมืองต่าง ๆ ก็ล้วนเป็นไปตามเหตุการณ์ตามประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศนั่นเอง ซึ่งบทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมืองมีลักษณะเฉพาะ ได้แก่ การให้ทิศทางทางการเมือง การรวมตัวของผู้มีแนวคิดร่วมกัน กระจายค่านิยม การเป็นตัวแทนของประชาชน การจัดสรรบุคลากรทางการเมือง และการสร้างความชอบธรรม (ลิดา สอนศรี, วิทยา สุวรรดิธรรักษ์, สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ และชัยโชค จุลศิริวงศ์, 2546, น. 189-190) ทำให้พรรคการเมืองต้องอยู่ในสนามแข่งขันทุกระดับ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้ว่าราชการรัฐ และสมาชิกท้องถิ่น) และต้องส่งคนสมัครเข้าไปแข่งขันเลือกตั้งและคัดสรรสมาชิกพรรค

2. จำนวนและระบบพรรคการเมือง

ในระบบการเมือง จำนวนพรรคการเมืองนับว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญ ซึ่งในปัจจุบันอาจแยกได้เป็น 4 ระบบ คือ ระบบที่ให้พรรคการเมืองได้พรรคเดียว ระบบที่มีพรรคการเมืองสองพรรค ระบบที่มีพรรคการเมืองหลายพรรค และระบบที่มีพรรคการเมืองหลายพรรค

โดยมีพรรคใหญ่ที่มีบทบาทเหนือพรรคอื่น (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2559, น. 121)

2.1 ระบบที่ให้พรรคการเมืองได้พรรคเดียว

(Le Parti Unique)

ระบบนี้เป็นการจำกัดกฎหมายกำหนดให้มีพรรคการเมืองได้พรรคเดียว โดยห้ามจัดตั้งพรรคการเมืองอื่น ระบบนี้ถือกำเนิดในสหภาพโซเวียตภายหลังการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1917 สืบเนื่องจากแนวคิดระบบการเมืองสังคมนิยมมาร์กซิสต์ ได้จัดองค์กรและองค์ประกอบให้เป็นพรรคการเมืองของกรรมกรและเป็นพรรคการเมืองของมวลชน โดยรวมศูนย์อำนาจและการบริหารงานโดยหมู่คณะที่มีอิทธิพลต่อการจัดการทางการเมืองและการปกครองของรัฐ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2559, น. 176-178) และในระบอบฟาสซิสต์ในอิตาลีและเยอรมันนาซี มีลักษณะเป็นเครื่องมือทางการเมืองของการปฏิวัติสังคมนิยมอย่างสิ้นเชิง ภายหลังปี ค.ศ. 1945 ระบบนี้ได้แผ่ขยายไปยังประเทศยุโรปตะวันออก นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1960 เป็นต้นมา มีการนำเอาระบบนี้ไปใช้ในประเทศเอกราชใหม่ในทวีปเอเชียและทวีปแอฟริกา ระบบนี้ใช้อยู่ในระบอบเผด็จการที่ประชาชนไม่มีเสรีภาพทางการเมือง ในทางทฤษฎี เหตุผลอันนำมาอ้างสนับสนุนระบบนี้คือทำให้เกิดเอกภาพในการดำเนินการทางการเมืองและทางปกครอง แต่ในทางปฏิบัติ ระบบนี้ก่อให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่หัวหน้าพรรค มีการจำกัดหรือยกเลิกเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ไม่มีฝ่ายค้านที่แท้จริงภายในพรรค ซึ่งการที่จะรักษาอำนาจของพรรคเอาไว้ให้ได้ ก็ต้องมีการใช้อำนาจทางตำรวจเข้าควบคุมหรือกำจัดคู่แข่ง หรือศัตรูทางการเมืองของพรรค (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2559, น. 121-122) ดังนั้น จึงเป็นระบบที่ได้รับความนิยมให้มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวภายในประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นประเทศที่มีการปกครองแบบเผด็จการหรืออำนาจนิยม ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบคอมมิวนิสต์ หรือฟาสซิสต์ หรือสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็ตาม จะเห็นได้ว่าการมีพรรคการเมืองไม่ได้เป็นเครื่องบ่งชี้ว่าประเทศนั้นจะมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเสมอไป

2.2 ระบบที่มีพรรคการเมืองสองพรรค (Le Bipartisme)

ระบบนี้เป็นระบบที่มีพรรคการเมืองหลักเพียง 2 พรรค เช่นในสหราชอาณาจักรและในสหรัฐอเมริกา โดยมีพรรคการเมืองสองพรรคผลัดกันขึ้นมาเป็นรัฐบาล (ลิตา สอนศรี และคนอื่น ๆ, 2546, น. 192) อันเป็นผลจากระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว ซึ่งเอื้อต่อการรักษาสมดุลทางการเมือง โดยแต่ละพรรคมีโอกาสสลับกันเข้าใช้อำนาจทางการเมืองได้ ระบบนี้บังคับให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งต้องเลือกนโยบายทางการเมืองของพรรคใดพรรคหนึ่ง ก่อให้เกิดเสถียรภาพของสถาบันทางการเมือง (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2559, น. 122-123) ทำให้ระบบสองพรรคมักมีรูปแบบการปกครองในประเทศประชาธิปไตยที่เจริญ เนื่องจากมีระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง และรับผิดชอบในบทบาทหน้าที่จนทำให้ประชาชนมีความนิยมและศรัทธา นำไปสู่รัฐบาลที่เข้มแข็ง (เชาวน์วัศ เสนพงศ์, 2547, น. 87)

2.3 ระบบที่มีพรรคการเมืองหลายพรรค (Le Multipartisme)

ระบบที่มีพรรคการเมืองใหญ่หลายพรรค เช่น ในอิตาลี เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม อิสราเอล ญี่ปุ่น และประเทศในทวีปอเมริกาใต้ ระบบนี้ประชาชนมีเสรีภาพในการเลือกตั้งได้อย่างเต็มที่ แต่จะทำให้มีพรรคการเมืองจำนวนมากเกินไป อันกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล จนก่อให้เกิดรัฐบาลผสมหรือรัฐบาลเสียงข้างน้อย ทำให้พรรคการเมืองเล็ก ๆ มีบทบาทในการต่อรองเพื่อที่จะเข้าร่วมกับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2559, น. 123) การที่มีระบบนี้พรรคการเมืองมีความสามารถจัดตั้งรัฐบาล หรือเข้าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลผสม (Coalition Government) โดยแต่ละพรรคมีอุดมการณ์ทางการเมืองไม่แตกต่างกันมาก แต่จะทำให้เกิดการต่อรองตำแหน่งรัฐมนตรีเพื่อประโยชน์ของพรรคการเมืองและตัวแทนนำของพรรคการเมือง จนลืมความสำคัญของประโยชน์ส่วนรวม นำไปสู่การไม่ยอมมีส่วนร่วมทางการเมืองอีกต่อไป (เชาวน์วัศ เสนพงศ์, 2547, น. 87)

2.4 ระบบที่มีพรรคการเมืองหลายพรรค โดยมีพรรคใหญ่ที่มีบทบาทเหนือพรรคอื่น (Parti Dominant)

ระบบนี้เป็นระบบที่มีพรรคใหญ่ซึ่งมีผู้นำหรือนโยบายหรือผลงานโดดเด่น ได้รับความนิยมและการสนับสนุนจากสาธารณชนอย่างต่อเนื่อง จนมีเสียงข้างมากเกินกึ่งหนึ่งในรัฐสภาอย่างต่อเนื่อง แต่ระบบนี้อาจจะนำไปสู่ระบบพรรคการเมืองเดียวโดยพฤตินัย และทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2559, น. 124) แม้ว่าระบบการเมืองจะมีพรรคการเมืองลงแข่งขันหลายพรรคก็ตามแต่จะด้วยปัจจัยต่าง ๆ ทำให้พรรคการเมืองหนึ่งมีอำนาจได้เปรียบทางการเมือง และมีบทบาทเหนือพรรคอื่น จนมีลักษณะการผูกขาดรัฐบาลจากพรรคการเมืองนั้น (เชาวน์วัศ เสนพงศ์, 2547, น. 88-87)

แนวความคิดและหลักการของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับพรรคการเมือง

หลักการพื้นฐานที่สำคัญของรัฐธรรมนูญในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ได้แก่ การให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชน การให้ประชาชนมีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองจึงเป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ซึ่งเริ่มตั้งแต่รัฐธรรมนูญ 2489 มาตรา 14 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ใน...การตั้งคณะพรรคการเมือง...ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย”

1. แนวคิดและความเป็นมาของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองก่อตั้งครั้งแรกในทวีปยุโรปประมาณปี ค.ศ. 1700 เศษ โดยมีประเทศอังกฤษเป็นแม่แบบ ลักษณะการจัดตั้งพรรคการเมืองในตอนแรกยังไม่ได้เป็นพรรค (Party) แต่เป็นกลุ่ม, ชมรม, สโมสร หรือสมาคม เพื่อทำกิจกรรมทางการเมืองร่วมกันเท่านั้น ซึ่งต่อมาในศตวรรษที่ 19 ได้กลายเป็นพรรคการเมือง (เชาวน์วัศ เสนพงศ์, 2547, น. 81) อย่างไรก็ตามในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยสมัยใหม่เน้นความเสมอภาคของประชาชนและการเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนเข้าร่วมทางการเมือง ทำให้พรรคการเมืองได้มี

บทบาทสำคัญ เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นตัวเชื่อมระหว่างรัฐบาลกับประชาชน เมื่อพรรคการเมืองใดได้รับเสียงข้างมากจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะเข้ามาตั้ง หรือเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศ ดังนั้นพรรคการเมืองจึงเข้าไปมีความสัมพันธ์กับอำนาจรัฐในด้านต่าง ๆ ดังตัวอย่างของประเทศเยอรมัน (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2556, น. 144-148) ดังนี้

1.1 พรรคการเมืองกับการบริหารประเทศ

การปกครองแบบรัฐสภาเป็นรูปแบบที่ฝ่ายบริหารต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฉะนั้นพรรคการเมืองซึ่งอยู่เบื้องหลังสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องทำหน้าที่ในรูปแบบการปกครองนี้ จึงต้องขยายบทบาทของตนตามไปด้วย ประกอบกับรัฐบาลต้องมีเสียงในสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกในคณะรัฐมนตรีทั้งหมดก็มาจากบุคคลชั้นนำของพรรคและคงรักษาความสัมพันธ์กับพรรคอย่างแนบแน่นตลอดอายุการดำรงตำแหน่ง แนวทางการบริหารงานของรัฐบาลจึงถูกกำหนดโดยพรรคการเมือง

1.2 พรรคการเมืองกับงานข้าราชการประจำ

กิจการของรัฐในปัจจุบันส่วนใหญ่อยู่ในส่วนงานประจำ มีบทบาทหน้าที่กำหนดนโยบาย ควบคุมกำกับ และดูแลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผลสำเร็จ โดยมีบางส่วนสามารถดำเนินการตัดสินใจไปได้โดยอิสระ และเมื่อมีการใช้อำนาจรัฐขึ้น ณ ที่ใด หากกระทบกระเทือนถึงข้าราชการประจำที่ทำงานถูกต้อง พรรคการเมืองจะยื่นมือเข้าไปเกี่ยวข้อง ซึ่งถือเป็นการคุ้มครองข้าราชการประจำ บทบาทของพรรคการเมืองในส่วนนี้เด่นชัดในระดับท้องถิ่น อย่างไรก็ตามแม้ว่าในการทำงานรัฐบาลสามารถปฏิบัติตามนโยบายก่อให้เกิดผลดีต่อประชาชนอย่างจริงจังหรือไม่ ก็ขึ้นอยู่กับว่ารัฐบาลสามารถควบคุมข้าราชการประจำให้ทำหน้าที่ตามนโยบายได้มากน้อยเพียงใด โดยที่รัฐบาลมีสมาชิกของพรรคให้การสนับสนุนรัฐบาลในสภา คอยสอดส่องการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่แล้วรายงานให้รัฐบาลทราบเป็นการภายใน แต่สมาชิกพรรคฝ่ายค้านก็จะคอยควบคุมรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีและอภิปรายทั่วไป

1.3 พรรคการเมืองกับอำนาจตุลาการ

พรรคการเมืองสามารถเข้าไปมีบทบาทในการเลือกผู้พิพากษาในระดับสูง ตามกฎหมายศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ (Bundesverfassungsgerichtsgesetz) ฉบับลงวันที่ 12 มีนาคม 1951 มาตรา 5 ได้กำหนดให้กลุ่มย่อยในสภามีสิทธิเสนอชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วน เพื่อเข้ารับการเลือกตั้งผู้พิพากษาในศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้ โดยสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์สามารถเลือกผู้พิพากษาประจำศาลดังกล่าวได้เป็นจำนวนกึ่งหนึ่งของผู้พิพากษาทั้งหมด ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการมอบความไว้วางใจให้แก่พรรคการเมืองว่าพรรคการเมืองจะประพฤติตนอยู่ในกรอบโดยไม่นำการเมืองเข้าไปในสถาบันศาลจนเกินไป มิฉะนั้นแล้วจะเท่ากับเป็นการใช้การเมืองทำลายความเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อสถาบันศาล

2. ทฤษฎีการเกิดของพรรคการเมือง

จากการที่พรรคการเมืองเป็นกลไกสำคัญในการเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชน ช่วยสะท้อนความเห็น และมติมหาชนที่เกิดในสังคม ดังนั้นสถานการณ์และความเปลี่ยนแปลงทางด้านต่าง ๆ ของบ้านเมือง จะทำให้เห็นเอกลักษณ์ของพรรคการเมือง ซึ่งสะท้อนที่มาจาก 3 ทฤษฎีการเกิดของพรรคการเมือง ได้แก่ 1. ทฤษฎีสถาบัน (Institutional Theories) เกิดขึ้นจากการรวมตัวในรูปของสโมสรและกลุ่มของฝ่ายค้านในรัฐสภา ซึ่งต่อมาได้พัฒนาเป็นพรรคการเมืองที่มีโครงสร้างเข้มแข็งขึ้น 2. ทฤษฎีวิกฤตการณ์เชิงประวัติศาสตร์ (Historical Crisis Theories) เกิดจากวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ต่าง ๆ ตามประวัติศาสตร์ 3. ทฤษฎีกระบวนการสร้างความทันสมัย (Modernization Theories) เกิดจากแนวทางโครงสร้างหน้าที่นิยมโดยการนำเสนอว่าในความเป็นจริงแล้วพรรคการเมืองจะไม่เกิดขึ้นจนกระทั่งกระบวนการทำให้เป็นสมัยใหม่จะเกิดขึ้นก่อน ทั้งนี้ความทันสมัยหรือการทำให้เป็นสมัยใหม่รวมไปถึงปัจจัยต่าง ๆ อาทิ เศรษฐกิจ ชนชั้น ผู้ประกอบการ การพัฒนาทางการสื่อสารและการขนส่ง การเพิ่มขึ้นของการศึกษาและการทำให้เป็นเมือง ความเชื่อมั่นทางสังคมและการแยกตัวออกจากศาสนา (Secularization)

ซึ่งผลของการทำให้เป็นสมัยใหม่ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทัศนคติของประชาชน (Palombara, Anderson, Hawkesworth and Kogan, 2004, pp. 400–395)

แนวความคิดเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองในรัฐธรรมนูญของไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ทำให้เสรีภาพในการตั้งพรรคการเมือง (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2548, น. 5) แต่การประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองเป็นครั้งแรกมีขึ้นในวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2498 (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2548, น. 9) สำหรับระบบพรรคการเมืองเท่าที่ปรากฏในประเทศไทยตลอดระยะเวลาตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา อาจกล่าวได้ว่ามีระบบพรรคการเมืองเพียง 3 รูปแบบ ได้แก่ ระบบที่มีพรรคการเมืองสองพรรค ระบบที่มีพรรคการเมืองหลายพรรค และระบบที่มีพรรคการเมืองหลายพรรคโดยมีพรรคใหญ่ที่มีบทบาทเหนือพรรคอื่น ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสภาพการณ์ทางการเมืองและความเปลี่ยนแปลงของสังคมการเมืองในแต่ละช่วงเวลา

แนวความคิดเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มีดังนี้

1. แนวความคิดเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองที่ปรากฏในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง 2498

จากเหตุผลท้ายพระราชบัญญัติ ระบุว่า “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 26 ได้ให้เสรีภาพบริบูรณ์ในการตั้งพรรคการเมืองภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย แต่กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองยังไม่มี จึงเป็นการสมควรที่จะมีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองขึ้น เพื่อให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปอย่างมีระเบียบเรียบร้อย และให้การมั่นใจแก่ผู้ที่ได้เสรีภาพในการตั้งพรรคการเมืองด้วย โดยไม่ต้องหวาดเกรงว่าจะได้มีการนำกฎหมายว่าด้วยสมาคมมาใช้บังคับแก่พรรคการเมือง” (พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498, 2498, น. 8) อันเป็นแนวความคิดภายใต้หลักเสรีภาพ

อนึ่ง นอกจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติฉบับนี้ อันมีสาระสำคัญเฉพาะที่เกี่ยวกับกลไกการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นแล้ว ก็ไม่มีบทบัญญัติใดอีกที่ระบุถึงสมาชิกภาพ³ ของสมาชิกพรรคการเมือง นอกจากในมาตรา 6 เพียงมาตราเดียวที่ระบุว่า “สมาชิกของพรรคการเมืองต้องมีสัญชาติไทย” (พระราชบัญญัติพรรคการเมือง, 2498, น. 3) และต่อมาได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 8 วันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับนี้

2. แนวความคิดเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

ภายหลังจากการประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง 2498 โดยประกาศของคณะปฏิวัติในปีพ.ศ. 2501 ก็ไม่ปรากฏพระราชบัญญัติพรรคการเมืองออกใช้อีกเลย จนกระทั่งเมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 จึงได้มีการบัญญัติถึงสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรก กล่าวคือในมาตรา 117 กำหนดให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร “... (3) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเพียงแต่พรรคเดียว” มาตรา 123 บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเริ่มแต่วันเลือกตั้ง” และมาตรา 124 บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ (1) ถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎร หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร (2) ตาย (3) ลาออก (4) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 103(5) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 117(1) หรือ (2) (6) มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 118(1)(2)(3) หรือ(6) (7) ลาออกจากความเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง หรือพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิกยุบเลิก (8) ขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในกรณีที่ได้ศาลมีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้น

³ สมาชิกภาพในที่นี้หมายถึงความถึง การเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง การสิ้นสุดหรือการพ้นจากความเป็นสมาชิกพรรคการเมือง -ผู้เขียน

เป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกและไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง หรือพรรคการเมืองมีมติแล้วแต่กรณี ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าขาดจากสมาชิกภาพนับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนดหกสิบวันนั้น (9) ขาดประชุมตลอดสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภาผู้แทนราษฎร (10) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2517, 2517, น. 40-44)

ข้อสังเกตสำคัญต่อการมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกของพรรคการเมืองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 นี้ สะท้อนลักษณะทางสังคมการเมืองของประเทศไทยในห้วงเวลานั้นได้อย่างน้อย 3 ลักษณะ กล่าวคือ (1) สะท้อนถึงสถานการณ์การย้ายพรรคการเมืองของสมาชิกพรรคการเมือง (2) สะท้อนถึงสถานการณ์การลาออกจากพรรคการเมืองของสมาชิกพรรคการเมือง และ (3) สะท้อนถึงสถานการณ์การขาดวินัยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สถานการณ์ทั้ง 3 ลักษณะดังกล่าว ส่งผลทางกฎหมายต่อการสิ้นสุดความเป็นสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร อันสันนิษฐานได้ว่า ผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญได้กำหนดกลไกการลงโทษสมาชิกของพรรคการเมืองที่มีพฤติกรรมแปรเปลี่ยนสถานะความเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองของตน เพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง อันจะนำไปสู่ความอ่อนไหวหรือไม่มั่นคงในเสถียรภาพของสถาบันทางการเมืองและรัฐบาลอย่างมีนัยสำคัญ

3. แนวความคิดเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมือง ภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

ภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา ยังคงรักษาแนวคิดเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมือง โดยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง

เพียงพรรคเดียวตลอดมา ดังเช่นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 94 (3) กำหนดให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียว มาตรา 103(7) กำหนดให้การลาออกจากสมาชิกพรรคการเมืองหรือคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีมติไม่น้อยกว่าสามในสี่ให้พ้นจากความเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง ย่อมเป็นอันพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 107(4) กำหนดให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียว นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน มาตรา 118(8) กำหนดให้การลาออกจากสมาชิกพรรคการเมือง หรือคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีมติไม่น้อยกว่าสามในสี่ให้พ้นจากความเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง ย่อมเป็นอันพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550⁴ กำหนดเรื่องการลาออกจากสมาชิกพรรคการเมือง หรือคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีมติให้พ้นจากความเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง ย่อมเป็นอันพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 101(3) และมาตรา 106(7) สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 97(3) กำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคการเมืองเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในกรณีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุยุบสภา ระยะเวลาเก้าสิบวันดังกล่าวให้ลดลงเหลือสามสิบวัน

⁴ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรก-ผู้เขียน

และมาตรา 101(9) กำหนดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อพ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกตามมติของพรรคการเมืองนั้นด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ในกรณีเช่นนี้ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นมิได้เข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่พ้นสามสิบวันดังกล่าว

จากแนวคิดเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมือง โดยกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวในรัฐธรรมนูญทุกฉบับตั้งแต่ภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นต้นมานั้น สะท้อนว่า (1) ลักษณะทางสังคมการเมืองของประเทศไทยในห้วงเวลากว่า 40 ปี ยังคงเวียนวนอยู่ในลักษณะเดิม หรือ (2) สังคมการเมืองของประเทศไทยได้ยอมรับแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวไปแล้ว ในฐานะที่เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของสถาบันทางการเมือง

ตลอดเวลาที่มีการกำหนดสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมือง ได้แสดงให้เห็นว่า สมาชิกของพรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญอย่างมากต่อการส่งเสริมและรักษาความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองให้เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ โดยจะเห็นได้ ดังนี้

1. การเลือกผู้สมัครและผู้นำภายในพรรค
2. งบประมาณเงินทุนที่พรรคจะได้จากสมาชิกพรรค เป็นกำลังในการออกไปหา ระดมทุนเข้าพรรค
3. เป็นตัวแทนของพรรคภายในชุมชนที่พวกเขาอาศัยอยู่ หรือภายในองค์กรต่าง ๆ ที่เขาทำงานหรือร่วมกิจกรรม
4. การถ่ายทอดข้อมูลทางการเมือง
5. เข้าถึงความต้องการ ข้อเรียกร้อง ปัญหาต่าง ๆ ทำให้สมาชิกพรรคมีบทบาทในการนำเสนอและริเริ่มเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายของพรรค
6. การช่วยหาเสียงเลือกตั้ง นำมาสู่การลงคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครของพรรค

ข้อสังเกตของนายปรีดี พนมยงค์ ต่อการให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

ในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 คณะราษฎรได้ทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินแบบสายฟ้าแลบ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ทรง “เห็นแก่ความเรียบร้อยของอาณาประชาราษฎร์ ไม่อยากให้เกิดเสียเลือดเสียเนื้อ” จึงลงพระปรมาภิไธยในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งเหตุการณ์บ้านเมืองครั้งนั้น ทำให้นายปรีดี พนมยงค์ ต้องลี้ภัยไปอยู่ที่ประเทศจีน และกรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส

จากการที่ผู้เขียนได้อ่านในเอกสารตีพิมพ์ชื่อ “รัฐธรรมนูญฉบับบั้งกะหล่ำ กับ “ผู้เกินกว่าราชา” (ปรีดี พนมยงค์, 2518, น. 2-3) ซึ่งได้เขียนตอนที่อยู่ในประเทศฝรั่งเศส เรื่อง “รัฐธรรมนูญฉบับบั้งกะหล่ำ และการมี 40 กว่าพรรคการเมืองในประเทศไทย ฯลฯ” ระบุว่า “ด้วยนิสิตนักศึกษาหลายคนและผู้แทนวารสารบางฉบับได้ถามข้าพเจ้าถึงการที่มีผู้เข้าใจว่าในต่างประเทศนั้นผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค และถามถึงผลของการแข่งขันระหว่าง 40 พรรคการเมืองในประเทศไทย และหลายปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ข้าพเจ้าต้องขอภัยที่ไม่มีเวลาตอบเป็นรายบุคคลได้ จึงขอคำตอบบรรดาที่ยังทำเพื่อขอให้องค์การนิสิตนักศึกษาและนิตยสารหนังสือพิมพ์ช่วยแจ้งและนำลงพิมพ์คำตอบของข้าพเจ้าดังต่อไปนี้ จะขอบคุณมาก ...เท่าที่ข้าพเจ้าได้ศึกษาและสังเกตการปฏิบัติในหลายประเทศจนถึงเดือนพฤษภาคม 2517 ...ยังไม่พบว่ารัฐธรรมนูญของประเทศใดได้บังคับไว้เช่นนั้น แม้ประเทศอังกฤษที่มีระบบการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรมาหลายร้อยปีจนได้ชื่อว่าเป็นแม่แห่งระบบประชาธิปไตยทางรัฐสภาก็ไม่มีบทบังคับเช่นนั้น เพราะเป็นเสรีภาพของผู้แทนราษฎรที่จะสมัครใจสังกัดหรือ

ไม่สังกัดพรรคก็ได้ ดังนั้นในอังกฤษจึงมีผู้แทนไม่สังกัดพรรคที่เรียกว่า “INDEPENDANT” ในประเทศฝรั่งเศส ผู้แทนไม่สังกัดพรรคเรียกว่า “NON-INSCRIT” ...นักศึกษาไทยผู้หนึ่งซึ่งสำเร็จการศึกษาชั้นมหาบัณฑิตรัฐศาสตรแห่งประเทศเยอรมันได้ช่วยคัดสำเนารัฐธรรมนูญบังคลาเทศ ...ฉบับธันวาคม ค.ศ. 1973 (พ.ศ. 2516) ซึ่งสถาบันเอเชียแห่งนครฮัมบูร์กได้รวบรวมไว้นั้นมาให้ข้าพเจ้า ปรากฏว่ามีบทบัญญัติบางมาตราที่บังคับว่าผู้แทนราษฎรต้องพ้นจากสมาชิกภาพถ้าออกหรือต้องออกจากพรรคที่ส่งตนเข้าสมัครรับเลือกตั้ง หรือตนเองลงมติขัดกับนโยบายของพรรคนั้น ...น่าสังเกตว่ารัฐธรรมนูญบังกลาได้ประกาศใช้ระหว่างที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญของรัฐบาลสัญญา กำลังพิจารณาอยู่...” จากข้อมูลดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่าห้วงเวลานั้นไม่มีรัฐธรรมนูญของต่างประเทศรวมทั้งประเทศอังกฤษที่กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา ยกเว้นในประเทศบังคลาเทศ และเป็นช่วงระยะเวลาที่นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีภายหลังเหตุการณ์ทางการเมืองเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 และได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2516 โดยคณะกรรมการได้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 เป็นแนวทาง (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2548, น. 12)

จากข้อมูลในเอกสารตีพิมพ์ชื่อ “รัฐธรรมนูญฉบับบังกลา กับ “ผู้เกินกว่าราชา” (ปริทัศน์ พนมยงค์, 2518, น. 6) ได้ระบุว่า “3. การที่มีผู้อ้างว่าเพื่อป้องกันผู้แทนขายตัว จึงบังคับให้ผู้แทนสังกัดพรรคคนนั้น ข้าพเจ้าได้เคยกล่าวไว้ในจดหมายถึงนายกรัฐมนตรีและในบทความเรื่อง “จงพิทักษ์เจตนารมณ์ประชาธิปไตยสมบูรณ์ของวีรชน 14 ตุลาคม” โดยอ้างตัวอย่างในต่างประเทศและในประเทศไทยว่าไม่มีพรรคใดที่สามารถป้องกันผู้แทนขายตัวได้ ข้าพเจ้าจึงเคยเสนอว่าการป้องกันผู้แทนขายตัวนั้นขึ้นอยู่กับคุณธรรมของผู้แทนแต่ละคนและจะต้องมีบทบัญญัติให้ราษฎรมีสิทธิถอน (Recall) ผู้แทนที่ตนตั้งมานั้นได้ ถ้ามีพฤติการณ์ขายตัวหรือประพฤติดน

ไม่สมควรเป็นผู้แทนราษฎร” เป็นการสะท้อนแนวความคิดว่า การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองสามารถป้องกันการย้ายพรรคการเมืองได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับคุณธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่า

ในเอกสารตีพิมพ์ ฯ ได้ระบุว่า “4. การมีกว่า 40 พรรคการเมืองในประเทศไทยปัจจุบันนั้นก็เกิดจากการที่รัฐธรรมนูญฉบับ 2517 บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรค ผู้สมัครฯ คนใดหรือหลายคนมีความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจ, การเมือง, และทัศนคติแตกต่างกับพรรคอื่นหรือพวกอื่นก็มีสิทธิโดยชอบตามที่ตั้งพรรคของตนขึ้นโดยเฉพาะ... ส่วนเหล่านักคิดไม่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาในสภาโดยเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับ 2517 ได้เขียนขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกให้คนมีโอกาเข้ามาในสภาได้ยิ่งกว่าผู้มีทุนน้อยหรือไม่มีทุนเลย ก็ย่อมรักษาพรรคของตนไว้ให้เป็นกองหน้าหรือกองนำของตนในการต่อสู้ไปภายหลังการเลือกตั้งแล้ว...” (ปริทัศน์ พนมยงค์, 2518, น. 7) จะเห็นว่าการบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดพรรคการเมืองอาจจะนำไปสู่ระบบทุนนิยม พรรคการเมืองที่มีทุนมากจะกลายเป็นพรรคแนวหน้าหรือพรรคนำในการเลือกตั้ง

1. ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวความคิดในการให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดพรรคการเมืองของประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส

ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวคิดของประเทศอังกฤษและฝรั่งเศสที่ระบุว่า “ในอังกฤษจึงมีผู้แทนไม่สังกัดพรรค” และ “ในประเทศฝรั่งเศสผู้แทนไม่สังกัดพรรค” นั้น เอกสารวิชาการชุดปฏิรูปสถาบันการเมือง ลำดับที่ 2555-2 ของสถาบันพระปกเกล้า (ยุทธพร อิศรรชัย, 2555, น. 15) ระบุว่า “รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ได้แก่ อัฟกานิสถาน อัลบาเนีย อัลจีเรีย แองโกลา อาร์เจนตินา อาเมเนีย ออสเตรเลีย ออสเตรีย อาเซอร์ไบจาน บังคลาเทศ เบลเยียม แคนาดา เซด เดนมาร์ค ฝรั่งเศส ฟินแลนด์ กรีซ ฮาวาย ฮองกง ฮังการี ไอซ์แลนด์ อินเดีย ไอร์แลนด์ อิตาลี มาเลเซีย ลักเซมเบิร์ก เม็กซิโก เนปาล โปแลนด์ สเปน สหรัฐอเมริกา เกาหลีใต้ เนเธอร์แลนด์ อังกฤษ เยอรมนีแล้ว พบว่าไม่มีการกำหนดให้ ส.ส. สังกัด

พรรคการเมือง คงมีเพียงประเทศไทยเท่านั้นที่กำหนดให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง” ซึ่งหากพิจารณาในแง่ของระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษที่ประเทศไทยรับเอาเป็นต้นแบบก็อาจทำให้เข้าใจได้ว่าการต้องสังกัดพรรคของผู้แทนราษฎรของประเทศไทยขัดแย้งกับระบบรัฐสภาอย่างประเทศต้นแบบ แต่ถ้าพิจารณาในแง่ของระบบรัฐธรรมนูญแล้วจะเห็นได้ว่า ประเทศอังกฤษมีรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งอาศัยหลักกฎหมายตามจารีตประเพณี แนวคำพิพากษาของศาล พระราชบัญญัติ และธรรมเนียมปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญของอังกฤษจึงยืดหยุ่นและแก้ไขได้โดยง่าย การแก้ไขรัฐธรรมนูญทำได้โดยพระราชบัญญัติ ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญจารีตประเพณี⁵ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2559, น. 146) ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่ใช้รูปแบบรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร อย่างไรก็ตาม รายงานการศึกษาวิจัยของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เรื่องบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในการรักษาวินัยพรรคการเมือง และการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554, น. 8) ระบุว่า “การที่ระบบกฎหมายอังกฤษไม่มีการบังคับให้สมาชิกสภาสามัญต้องสังกัดพรรคการเมืองและการถูกขับออกจากองค์กรในรัฐสภาของพรรคของสมาชิกสภาสามัญไม่มีผลทำให้สมาชิกสภาสามัญต้องพ้นจากตำแหน่ง ส่งผลให้สมาชิกสภาสามัญในระบบกฎหมายอังกฤษ สามารถเลือกที่จะปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระได้โดยไม่มีผลกระทบใด ๆ ต่อสถานะความเป็นสมาชิกสภาสามัญ” งานศึกษาวิจัยดังกล่าว สะท้อนแนวทางการสนับสนุนข้อสังเกตของนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองนั้น ย่อมไม่เป็นไปตามแบบอย่างของประเทศอังกฤษ ทั้งในแง่ของระบบรัฐธรรมนูญและในแง่ของสถานการณ์ความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สำหรับประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีระบอบการปกครองแบบพิเศษกล่าวคือมีการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรง และมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง และไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง ทั้งนี้ ประเทศฝรั่งเศสใช้ระบบรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร หรือที่เรียกว่า “รัฐธรรมนูญ” โดยผสมผสานหลักการว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ⁶ ซึ่งแสดงออกผ่านทางรัฐสภา และหลักการว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ซึ่งแสดงออกผ่านทางกลองประชามติ⁷ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2559, น. 297-299) อันสอดคล้องกับข้อสังเกตของนายปรีดี พนมยงค์ ข้างต้นด้วย

2. ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวความคิดในการให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดพรรคการเมืองของประเทศบังคลาเทศ

ในปี ค.ศ. 1973 ประเทศบังคลาเทศมีระบบการปกครองแบบพรรคการเมืองเดียวโดยไม่มีฝ่ายค้าน ใช้นโยบายแบบสังคมนิยม รัฐธรรมนูญของประเทศบังคลาเทศในห้วงเวลานั้น จึงกำหนดให้สมาชิกของรัฐสภาต้องเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่มีเพียงพรรคการเมืองเดียว ท่ามกลางสถานการณ์เผด็จการทหารที่พลัดเปลี่ยนกันเข้าสู่อำนาจทางการเมือง ต่อมาไม่นานในปี ค.ศ. 1977 ระบบการปกครองแบบการเมืองพรรคเดียวก็สิ้นสุดลง และมีพรรคการเมืองหลายพรรคเกิดขึ้น (สมเกียรติ อ่อนวิมล, 2557) สภาพสังคมการเมืองที่เชื่อมโยงกับสถานะของสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทยในห้วงเวลาดังกล่าว ซึ่งต้องเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองเพียงพรรคการเมืองเดียว แม้อาจคล้ายคลึงกับสถานการณ์ในประเทศบังคลาเทศในห้วงเวลาใกล้เคียงกันนั้น แต่ก็อาจยืนยันได้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมือง โดยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

⁶ หมายถึง ผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศสเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งของชาติ มิได้เป็นตัวแทนของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ได้เลือกเขาเข้ามา แต่เป็นตัวแทนของทั้งชาติ-ผู้เขียน

⁷ หมายถึง การที่ประชาชนของฝรั่งเศสเป็นผู้มีสิทธิโดยตรงในการลงประชามติในเรื่องต่าง ๆ ที่กฎหมาย หรือรัฐบาลกำหนดให้ขอประชามติจากประชาชนเสียก่อนการดำเนินการใด ๆ ของรัฐบาล-ผู้เขียน

⁵ รัฐธรรมนูญของอังกฤษเป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร อาศัยหลักกฎหมายจารีตประเพณี แนวคำพิพากษาของศาล พระราชบัญญัติและธรรมเนียมปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญของอังกฤษจึงยืดหยุ่นและแก้ไขได้ง่าย-ผู้เขียน

พุทธศักราช 2517 จะได้อาศัยหลักการจากรัฐธรรมนูญของประเทศบังคลาเทศมาเป็นแนวทางด้วยหรือไม่ อันสอดคล้องกับข้อสังเกตของนายปรีดี พนมยงค์ ที่ระบุว่า “...ข้าพเจ้าไม่ทราบว่ารัฐธรรมนูญของบังคลาเทศ มีอิทธิพลแก่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับ 2517 เพียงใดหรือไม่” (ปรีดี พนมยงค์, 2518, น. 3)

3. ข้อสังเกตเกี่ยวกับการ “ป้องกันผู้แทนขายตัว” และ “บทบัญญัติให้ราษฎรมีสิทธิถอน (Recall) ผู้แทน”

การป้องกันผู้แทนขายตัวและการให้มีบทบัญญัติให้ราษฎรมีสิทธิถอน (Recall) ผู้แทนได้ ตามข้อสังเกตของนายปรีดี พนมยงค์ สอดคล้องกับการวิเคราะห์ในเอกสารวิชาการชุดปฏิรูปสถาบันการเมือง ลำดับที่ 2555-2 ของสถาบันพระปกเกล้า (ยุทธพร อิสระชัย, 2555, น. 17) ระบุว่า “แม้จะกำหนดให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมือง ก็ยังมี ส.ส. ย้ายพรรคเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา มี ส.ส. ย้ายพรรคมากที่สุด ซึ่ง ส.ส. ที่ย้ายพรรคการเมืองในช่วงนี้เป็นการย้ายพรรค โดยการยุบรวมพรรค ซึ่ง ส.ส. ในพรรคเดิมย้ายไปสังกัดพรรคการเมืองหลัก จะเห็นได้ว่าการย้ายพรรคในรูปแบบนี้เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนและมีปัญหามากในกรณีเป็น ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่าการกำหนดให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมืองเพื่อป้องกัน ส.ส. ย้ายพรรคการเมืองนั้นไม่ได้ผลในทางปฏิบัติ เพราะแม้ ส.ส. ย้ายพรรคการเมืองคนเดียวไม่ได้ แต่สามารถย้ายเป็นหมู่คณะโดยการยุบรวมพรรคการเมืองได้ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้มีการทุ่มเงินเพื่อซื้อนักการเมืองทั้งพรรคการเมืองแทนที่จะซื้อเป็นรายบุคคลและเป็นการซื้อระยะยาวแทนการซื้อแบบครั้งคราวดังเช่นที่แล้วมา อันเป็นการสนับสนุนกลุ่มนายทุนใหญ่ให้เข้ามากุมอำนาจในทางการเมือง” สำหรับการให้มติดบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ราษฎรมีสิทธิถอน (Recall) ผู้แทนได้ตามข้อสังเกตของนายปรีดี พนมยงค์ นั้น ยังไม่ปรากฏงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

4. ข้อสังเกตเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำของทุนและอภิสิทธิ์ชน

ข้อสังเกตของปรีดี พนมยงค์ (2518, น. 7) ที่ว่า “ผู้สมัคร คนใดหรือหลายคนมีความเป็นอยู่ทาง

เศรษฐกิจ การเมือง และพรรคคณะแตกต่างกับพรรคอื่นหรือพวกอื่นก็มีสิทธิโดยชอบตามที่ตั้งพรรค...” และ “รัฐธรรมนูญฉบับ 2517 ได้เขียนขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกให้ชนชั้นที่มีโอกาสเข้ามาในสภาได้ยิ่งกว่าผู้มีทุนน้อยหรือไม่มีทุนเลย” สอดคล้องกับการวิเคราะห์ในเอกสารวิชาการชุดปฏิรูปสถาบันการเมือง ลำดับที่ 2555-2 ของสถาบันพระปกเกล้า (ยุทธพร อิสระชัย, 2555, น. 36) ระบุว่า “ปัญหาของสถาบันทางการเมืองที่สำคัญอย่างพรรคการเมืองในช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่านของสังคมการเมืองไทย มีสาเหตุมาจากพรรคการเมืองไม่ได้เกิดขึ้นตามหลักการสากลที่อาสาเข้ามาเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายไปจนถึงการเป็นตัวแทนในเชิงอุดมการณ์ แต่เริ่มต้นขึ้นที่การยึดติดกับตัวบุคคลตัวพรรคการเมืองเอง ไม่ได้ต่อสู้และแข่งขันกันนโยบาย ทำให้ไม่สามารถสร้างตัวเองไปสู่ความเป็นพรรคมวลชนที่แท้จริง (Mass Party) และในความเป็นพรรคการเมืองในประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะถูกใช้เป็นเครื่องมือเป็นตัวแทนของกลุ่มทุนธุรกิจ กลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งดำเนินการผ่านเครือข่ายอุปถัมภ์ที่มีเงินเป็นเครื่องมือมัดเสี้ยมมากกว่า (Cash Nexus) ระบบอุปถัมภ์ดังกล่าวมีผลทำให้การจัดระบบความสัมพันธ์ทางการเมืองมีความผิดเพี้ยนไปจากอุดมการณ์ประชาธิปไตยในเรื่องการสร้างความเป็นสถาบันทางการเมือง” ความเห็นทางวิชาการดังกล่าวนี้ สะท้อนถึงแนวคิดของนายปรีดี พนมยงค์ ที่หยั่งถึงสภาพอันแท้จริงของสังคมการเมืองของประเทศไทยได้อย่างคมชัด แม้แนวคิดดังกล่าวจะมีมาก่อนหน้าปี พ.ศ. 2555 เป็นระยะเวลาเกือบ 40 ปี

บทสรุป

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2517 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยได้กำหนดแนวคิดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองและกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลงเมื่อพ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง เป็นต้นมา แนวคิดดังกล่าวได้ถูกนำไปใช้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับจนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน จึงอาจกล่าวได้ว่าแนวคิดดังกล่าว

ได้กลายเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไปแล้ว ซึ่งพรรคการเมืองได้กลายเป็นสถาบันที่มีความจำเป็นและสำคัญต่อการดำเนินการของตนตามระบบพรรคการเมือง อันได้แก่ (1) เป็นที่แสดงอุดมการณ์ทางการเมือง (2) เป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลกับประชาชน (3) สนับสนุนการมีส่วนร่วม และ (4) สร้างผู้นำทางการเมือง แม้ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศไทยจะมีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญในระบบลายลักษณ์อักษร ซึ่งต่างจากของประเทศอังกฤษ แต่กลับมีรูปแบบการปกครองเป็นแบบรัฐสภาอย่างประเทศอังกฤษ (ซึ่งไม่กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง) และมีบทบัญญัติที่พยายามให้พรรคการเมืองมี 2 พรรคใหญ่ภายในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองแบบประธานาธิบดี

อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตของนายปรีดี พนมยงค์เกี่ยวกับแนวคิดในการให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองดังบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้ชี้ให้เห็นว่า การมีบทบัญญัติดังกล่าวจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาการย้ายพรรคของสมาชิกพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ เนื่องจากแนวคิดนั้นได้เอื้อต่อกลุ่มทุนเป็นหลัก ประกอบกับปัจจัยการย้ายพรรคมีหลายสาเหตุ อาทิเช่น (1) ตามผู้นำกลุ่มที่เป็นผู้อุปถัมภ์ในพรรค (2) ความสัมพันธ์ส่วนตัวกับบุคคลในพรรค (3) การได้รับเชิญชวนจากบุคคลสำคัญในพรรคที่จะเข้าสังกัด (4) แลกเปลี่ยนผลประโยชน์ (5) คาดหวังความก้าวหน้าในทางการเมือง (6) ความนิยมของประชาชนและความศรัทธาในตัวบุคคลของพรรคที่เข้าสังกัด (นิพนธ์ บุญหลวง, 2533, น. 105-88) และยังมีปัจจัยอื่น ได้แก่ (1) เพื่อประโยชน์เขตเลือกตั้ง (2) ความขัดแย้งเกี่ยวกับนโยบายของพรรคการเมือง (3) การยุบพรรคการเมือง ซึ่งการคาดการณ์ดังกล่าวของนายปรีดี พนมยงค์ ก็เป็นที่ประจักษ์ในสังคมการเมืองของประเทศไทยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาจนถึงปัจจุบัน อันปรากฏดังงานศึกษาวิจัยทางวิชาการที่แสดงข้างต้น

สำหรับข้อสังเกตของนายปรีดี พนมยงค์เกี่ยวกับแนวคิดในการให้มีบทบัญญัติเพื่อให้ราษฎรมีสิทธิถอน

(Recall) ผู้แทนราษฎรของตนได้นั้น อาจเป็นทางแก้ประการสำคัญสำหรับปัญหาการย้ายพรรคการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยิ่งเสียกว่าการกำหนดให้สมาชิกสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลงเมื่อพ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง ซึ่งควรแก่การศึกษาเพิ่มเติมต่อไป

ในส่วนของผู้ประเดิมผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองนั้น (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554, น. 37) ระบุว่า “เป็นบทบัญญัติที่กำหนดกฎเกณฑ์ซึ่งสิทธิเสรีภาพในการสมัครรับเลือกตั้งของบุคคล ซึ่งถือเป็นสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองประการหนึ่ง โดยบทบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ส่งผลให้บุคคลที่ต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรโดยการลงสมัครรับเลือกตั้งซึ่งมิได้มีเป้าหมายหรืออุดมการณ์ทางการเมืองตรงกับพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง หรือมิได้เข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใด ๆ เลยนั้น ไม่สามารถใช้สิทธิดังกล่าว อันเป็นสิทธิที่บุคคลพึงมีพึงได้ในระบอบประชาธิปไตยได้” อันสะท้อนถึงแนวคิดในการให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง ว่าเป็นแนวคิดที่อาจไม่สอดคล้องกับหลักการแห่งสิทธิและเสรีภาพภายใต้ระบอบประชาธิปไตย และข้อคิดของนายปรีดี พนมยงค์ ที่ระบุไว้ในเอกสารตีพิมพ์ชื่อ “สาส์นจากท่านปรีดีฯ ถึงฯ พณฯ สัณญา” (สุพจน์ ด่านตระกูล, 2516, น. 2) โดยปรีดี พนมยงค์ ลงวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2516 ว่า “แม้ท่านกับรัฐบาลถือว่ามีหน้าที่เพียงชั่วคราวระหว่างที่ยังไม่มีรัฐธรรมนูญใหม่และการเลือกตั้งใหม่ที่จะมีรัฐบาลใหม่ก็ดี แต่ข้าพเจ้าเห็นว่าท่านกับรัฐบาลมีความรับผิดชอบอย่างสำคัญต่ออนาคตของชาติ เพราะถ้ารัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งที่บัญญัติขึ้นในสมัยรัฐบาลนี้ มิได้ให้สิทธิในทางปฏิบัติแก่ราษฎรทุกชนชั้นวรรณะและทุกชนชาติไทย มีโอกาสต่อสู้กันอย่างสันติในรัฐสภา เช่นมีวิธีการปฏิบัติเพื่ออภิสิทธิ์ชนฝ่ายเดียวแล้ว ก็จะเป็นช่องทางให้ฝ่ายถูกกีดกันในทางปฏิบัติใช้วิธีต่อสู้นอกรัฐสภามากขึ้น ความสงบสุขของบ้านเมืองก็จะเกิดขึ้นไม่ได้...” ข้อคิดดังกล่าวนี้ได้ปรากฏเป็นจริงในเหตุการณ์รุนแรงทางการเมืองของประเทศไทยตลอดระยะเวลา กว่า 40 ปี นับแต่นั้นมา

จากการพิจารณาแนวคิดและทฤษฎี และ

เอกสารตีพิมพ์ชื่อ “รัฐธรรมนูญฉบับบังกะหล่า กับ “ผู้เกินกว่าราชา” การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องสังกัดพรรคการเมือง ยังคงมีปัญหา 1. หลักเสรีภาพ ในการปกครองประชาธิปไตย หลักการประชาธิปไตย ประกอบด้วยหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน หลัก เสรีภาพและเสมอภาค และหลักการปกครองโดยเสียง ช่างมากที่เคารพเสียงข้างน้อย ซึ่งการบังคับให้สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองขัดต่อหลักเสรีภาพ ทั้งเสรีภาพของผู้สมัครรับเลือกตั้งและเสรีภาพของ ประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยในด้านเสรีภาพของ ผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น ประชาชนทุกคนที่เป็นผู้ใหญ่ บริบูรณ์ มีความรู้ความสามารถ และไม่มีควมบกพร่อง ทางจิต ย่อมต้องมีโอกาสในการลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อ เป็นตัวแทนของประชาชนได้ทุกคน การที่รัฐธรรมนูญมา กำหนดห้ามมิให้ผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองลง สมัครรับเลือกตั้งจึงเป็นการขัดต่อหลักเสรีภาพ เพราะผู้ สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนควรที่จะมีโอกาสตัดสินใจด้วย ตนเองว่าต้องการที่จะสังกัดพรรคการเมืองใดหรือไม่ ส่วน ในด้านเสรีภาพของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งก็ย่อมมีเสรีภาพใน การตัดสินใจว่าตนประสงค์จะลงคะแนนเสียงให้ผู้สมัคร ซึ่งสังกัดพรรคการเมืองหรือไม่สังกัดพรรคการเมือง การจำกัดให้มีเฉพาะผู้สมัครที่สังกัดพรรคการเมืองย่อม ไม่ถูกต้องตามหลักเสรีภาพ 2. การไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใด ของผู้แทนปวงชน (Free Mandate) หากผู้แทนไม่ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระก็จะไม่สามารถทำ หน้าที่เป็นผู้แทนปวงชนคนทั้งประเทศได้อย่างแท้จริง การบังคับให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัด พรรคการเมืองทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดอิสระ ในการตัดสินใจและตกอยู่ภายใต้ อาณัติของ พรรคการเมือง โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญของไทย ที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมือง และกำหนดให้ การลาออกหรือถูกขับออกจาก พรรคการเมืองทำให้พ้นจากสมาชิกภาพสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรด้วยนั้น ยิ่งทำให้ความเป็นอิสระของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยลง กล่าวคือ สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรจะต้องปฏิบัติตามมติของพรรคการเมือง เพราะหากไม่ปฏิบัติตามอาจถูกขับออกจากพรรคอันจะ ทำให้ความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือ

มิเช่นนั้นแล้วอาจไม่ได้รับเลือกให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในนามพรรคการเมืองในการเลือกตั้งครั้งต่อไปก็ได้ ทำให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดอิสระในการตัดสินใจเพราะ ถูกครอบงำโดยมติของพรรคการเมือง ในที่สุดสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรจึงไม่ใช่ผู้แทนของปวงชนแต่กลายเป็นผู้แทน ของพรรคการเมือง

ดังนั้น เมื่อพิจารณาสถานะพรรคการเมือง ภายใต้งานคิดและหลักการของรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 เป็นต้น มาจนถึงปัจจุบัน การเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนมี ส่วนเข้าร่วมทางการเมืองในฐานะตัวแทนผลประโยชน์ ทั้งในด้านการบริหารประเทศ งานข้าราชการประจำและ อำนาจตุลาการ นับเป็นหลักการที่เหมาะสม แต่ความ เป็นจริงแล้ว การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องสังกัดพรรคการเมืองเป็นเพียงแนวคิดต้องการให้ ระบบพรรคการเมืองเติบโตอย่างรวดเร็วในห้วงเวลานั้น เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศของกลุ่มคน การ ควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาล และนำ กฎหมายไปใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ จะเห็น ได้จากในช่วงปี ค.ศ. 1973 มีเพียงประเทศบังคลาเทศ เท่านั้นที่กำหนดให้สมาชิกของรัฐสภาต้องเป็นสมาชิกของ พรรคการเมืองที่มีเพียงพรรคการเมืองเดียวท่ามกลาง สถานการณ์เผด็จการทหารที่ผลัดเปลี่ยนกันเข้าสู่อำนาจ ทางการเมือง

พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองหนึ่ง ที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย แต่การจะทำให้เป็นสถาบันทางการเมือง อย่างแท้จริง กรณีของประเทศไทยต้องใช้เวลาพอสมควร เพราะต้องทำให้พรรคการเมืองเป็นของประชาชนเพื่อให้ เกิดการมีส่วนร่วม ไม่ใช่การมีเจ้าของพรรคครอบงำพรรค และมีการดำเนินงานที่เป็นประชาธิปไตย ทำอย่างไร ให้พรรคการเมืองมุ่งเน้นในการส่งเสริมให้สมาชิกและ ประชาชนรู้เท่าทันทางการเมืองการปกครองใน ระบอบ ประชาธิปไตย ตลอดจนมีการใช้สิทธิและเสรีภาพอย่าง มีเหตุผล และมีความรับผิดชอบต่อสังคม การปฏิบัติตน ตามหน้าที่ของปวงชนชาวไทย และในฐานะสมาชิก พรรคการเมืองก็มีได้มีเพียงหน้าที่เฉพาะในการเข้ามา เป็นองค์ประกอบหนึ่งของการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง

หรือเพียงการจ่ายเงินค่าธรรมเนียมและหรือค่าบำรุง
พรรคการเมืองก็มีความเป็นสมาชิกพรรคการเมือง
หากแต่เราต้องการสมาชิกพรรคที่แข็งขัน (Active
Member) ที่เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองและ

การบริหารพรรคการเมือง ตลอดจนการพัฒนาการเมือง
ในการมีส่วนร่วมทั้งระดับเบื้องต้นในการลงคะแนน
ให้กับผู้สมัครของพรรคการเมือง ไปจนถึงการลงเป็น
ผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วย

เอกสารอ้างอิง

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2559). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ*. (พิมพ์ครั้งที่ 5).
กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- เชาวน์วงศ์ เสนพงศ์. (2547). *การเมืองการปกครองไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- นิพันธ์ บุญหลวง. (2533). *การย้ายพรรคของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทย*. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต,
สาขาวิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).
- บุญศรี มิวังคอุโฆษ. (2556). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบ
การสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปรีดี พนมยงค์. (2518). *รัฐธรรมนูญฉบับบั้งกะหล่ำ กับ “ผู้เกินกว่าราชา”*. กรุงเทพฯ: ประจักษ์การพิมพ์.
- พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498. (2498). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 72 ตอนที่ 77. สืบค้นจาก
http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B9%8E%E0%B8%A%3E%0B%8B%0E%0B%8A%3E%0B%8B%2E%0B%8A%E0%B9%8A%E0%B8%1E%0B%8D%E0%B8%8D%E0%B8%1E%0B%895E%0B%8B%4E%0B%8E%E0%B8%A%3E%0B%8A%3E%0B%84%8E%0B%81%8E%0B%8B2%E0%B8%A%3E%0B%80%9E%0B%8A%1E%0B%8B%7E%0B%8AD%E0%B87%8_%E0%B9%8E%E0%B8%A2498_8
- ยุทธพร อิสรชัย. (2555). *การปฏิรูปพรรคการเมือง: การบังคับให้สังกัดพรรค การยุบพรรค และการทำให้พรรคต้อง
ตอบสนองความต้องการของปวงชน เอกสารวิชาการชุดปฏิรูปสถาบันการเมือง ลำดับที่ 2555-2*. กรุงเทพฯ:
สถาบันพระปกเกล้า.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2517. (2517). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 91 ตอนที่ 169. สืบค้นจาก [https://library2.
parliament.go.th/giventake/content_thcons/10cons2517.pdf](https://library2.parliament.go.th/giventake/content_thcons/10cons2517.pdf)
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). *บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในการรักษาวินัยพรรคการเมืองและการปฏิบัติ
หน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- สมเกียรติ อ่อนวิมล. (2557). *บังคลาเทศ VS ไทยประเทศ ประชาธิปไตยแบบรุนแรง ทำลายชายชาติตลอดกาล*.
สืบค้นจาก https://www.isranews.org/isranews-article/26450-ss_26450.html
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2548). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2540*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สีดา สอนศรี, วิทยา สุจรตินิกุล, สมชาย ภาณุสนธิวัฒน์ และชัยโชค จุลศิริวงศ์. (2546). *พรรคการเมืองใน
เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ศึกษาเฉพาะ ประเทศอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ไทยและมาเลเซีย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์
แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุพจน์ ตำนตรกูล. (2516). *สาส์นจากท่านปรีดีฯ ถึงฯ พณฯ สัญญา*. กรุงเทพฯ: ประจักษ์การพิมพ์.
- Palombara, J. L., Anderson, J., Hawkesworth, M., and Kogan, M. (ed). (2004), *Encyclopedia of government and
politics volume 1*. New York: Routledge.