

บทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติ



จำลองเอกอนันต์ สุขสันต์

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
แขนงวิชาการเมืองการปกครอง สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2554

The Role of Political Parties in Legislation

SM 1 Anan Suksan



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Political Science in Politics and Government

School of Political Science

Sukhothai Thammathrat Open University

2011

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ บทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติ
ชื่อและนามสกุล จำเริญเอกอนันต์ สุขสันต์
แขนงวิชา การเมืองการปกครอง
สาขาวิชา รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ฐปนรรต พรหมอินทร์

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2555

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

ฐปนรรต พรหมอินทร์

ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ฐปนรรต พรหมอินทร์)

เสณีย์ คำสุข

กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.เสณีย์ คำสุข)

ยุทธพร อิศรชัย

(รองศาสตราจารย์ยุทธพร อิศรชัย)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชา รัฐศาสตร์

ชื่อการศึกษา **คั่นคว้ออิสระ** บทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติ
ผู้ศึกษา **จำสิบเอกอนันต์ สุขสันต์ รหัสนักศึกษา 2488005394 ปริญญา รัฐศาสตรมหาบัณฑิต**
(การเมือง การปกครอง) **อาจารย์ที่ปรึกษา** รองศาสตราจารย์ฐปนรรต พรหมอินทร์
ปีการศึกษา 2554

บทคัดย่อ

การศึกษาอิสระครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาในบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองไทยต่อฝ่ายนิติบัญญัติ (2) ศึกษาแนวคิดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและนักวิชาการที่เกี่ยวข้องในการนิติบัญญัติ (3) เสนอแนะทางเลือกในการพัฒนาบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยกลุ่มตัวอย่างได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 9 คน นักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการนิติบัญญัติ จำนวน 5 คน โดยใช้แบบสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือรวบรวมข้อมูล และใช้การวิเคราะห์เชิงพรรณนา

ผลการศึกษาพบว่า (1) พรรคการเมืองมีบทบาทต่อฝ่ายนิติบัญญัติตั้งแต่การขึ้นนำและกำหนดให้เกิดการดำเนินการร่างกฎหมายไปจนถึงการบรรลุผลของกระบวนการนิติบัญญัติ โดยเบ็ดเสร็จ (2) แนวคิดของกลุ่มตัวอย่างเห็นพ้องกันว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีอิสระในการทำหน้าที่นิติบัญญัติ หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นบุคคลชั้นนำบทบาทของพรรคการเมือง อุปสรรคที่สำคัญคือการใช้เงินเป็นปัจจัยในการรักษาเสถียรภาพของพรรคการเมืองและ (3) ข้อเสนอแนะในการพัฒนาบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ การพัฒนาการเมืองทุกด้านไปพร้อมกันคือ อุดมการณ์ทางการเมือง สถาบันทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมือง โครงสร้างทางการเมือง และระบบบริหารงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ สร้างแนวทางให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอิสระจากพรรคการเมือง และเสนอให้ฝ่ายตุลาการมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติด้วย

คำสำคัญ บทบาท หน้าที่ พรรคการเมือง ฝ่ายนิติบัญญัติ

Independent Study title: The Role of Political Parties in Legislation

Author: SM 1 Anan Suksan; **ID:** 2488005394; **Degree:** Master of Political Science

(Politics and Government); **Independent Study advisor:** Thapanat Prom-in,

Associate Professor; **Academic year:** 2011

Abstract

The objectives of this research were: (1) to study the roles and responsibilities of Thai political parties in legislation; (2) to study the ideas of Members of Parliament and related academics about legislation; (3) to form recommendations for alternatives to develop the role of political parties in legislation.

This was a qualitative research. The sample population consisted of 9 Members of Parliament and 5 academics involved in the field of legislation. Data were collected using an interview form and analyzed descriptively.

The results showed that (1) Political parties played a role in legislation, from directing and controlling the writing and submission of draft laws up to directing all the steps to get the legislation passed. (2) All the samples interviewed agreed that Members of Parliament were not independent in performing their duties as legislators. The leader of each political party directs the role of the party. The major obstacle is that money is used to maintain the stability of the political parties. (3) The recommended way to develop the role of political parties in legislation is to develop politics in every way, meaning developing political ideals, developing political institutions, and developing political culture. The political structure should be developed to be more efficient and the legislative branch should be more independent from political parties. The judicial branch should also play a role in legislation.

Keywords: role, responsibility, political party, legislation

กิตติกรรมประกาศ

ประสบการณ์จริงจากโอกาสได้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมา 6 สมัย ตลอดจนความรู้ที่ได้รับจากมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช โดยคณาจารย์ทุกท่าน เป็นที่ระลึกถึงด้วยสำนึกในพระคุณตลอดไป โดยเฉพาะความช่วยเหลือให้การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ ล้วนด้วยดี จากความกรุณาให้คำแนะนำ คำปรึกษา ชี้แนะแนวทางและตรวจสอบแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องต่าง ๆ ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการนำไปปฏิบัติได้หลายประการ ได้แก่ รองศาสตราจารย์ฐปนรรต พรหมอินทร์ และรองศาสตราจารย์ ดร.เสนีย์ คำสุข ซึ่งผู้ศึกษาขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอขอบคุณนักการเมือง และนักวิชาการทุกท่านที่รู้จักและคุ้นเคย ซึ่งได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับพรรคการเมือง และกระบวนการนิติบัญญัติ เป็นผลให้เกิดการประมวลความคิดร่วมกับวรรณกรรมต่างๆ จนปรากฏเป็นผลสำเร็จของการศึกษาอิสระฉบับนี้ได้ และที่สุดของความขอบพระคุณก็คือ คณะกรรมการ ประธานหลักสูตร ประธานกรรมการประจำสาขาวิชา และท่านผู้เกี่ยวข้องที่ทำให้การรับรองผลการศึกษาในครั้งนี้ สำเร็จลุล่วงด้วยดี

อนันต์ สุขสันต์

สิงหาคม 2555

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ฅ
สารบัญภาพ	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์	4
กรอบแนวคิดในการศึกษา	4
ขอบเขตของการศึกษา	4
นิยามศัพท์เฉพาะ	4
ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา	5
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	6
ส่วนที่ 1 แนวคิด ทฤษฎีประชาธิปไตยสู่ระบบพรรคการเมือง	6
ส่วนที่ 2 บทบาท และหน้าที่ของพรรคการเมือง	25
ส่วนที่ 3 บทบาทหน้าที่ของสถาบันนิติบัญญัติ	36
ส่วนที่ 4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	45
บทที่ 3 วิธีดำเนินการศึกษา	52
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	52
เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา	53
การเก็บรวบรวมข้อมูล	54
การวิเคราะห์ข้อมูล	55

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	56
ส่วนที่ 1 สถานภาพของกลุ่มตัวอย่าง	56
ส่วนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	59
ตอนที่ 1 บทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองไทยต่อฝ่ายนิติบัญญัติ	60
ตอนที่ 2 แนวคิดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง ในเรื่องบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติ	65
ตอนที่ 3 ข้อเสนอแนะในการพัฒนาบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมือง ต่อฝ่ายนิติบัญญัติ	71
บทที่ 5 สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	78
สรุปผลการศึกษา	78
อภิปรายผล	87
ข้อเสนอแนะ	97
บรรณานุกรม	100
ภาคผนวก	107
ก การจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ วิวัฒนาการของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ในประเทศไทย	108
ข แบบสัมภาษณ์	121
ประวัติผู้ศึกษา	128

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 2.1 แสดงรูปแบบของรัฐสภาที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญไทย	40
ตารางที่ 3.1 แสดงจังหวัดและภาคของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กลุ่มตัวอย่างจำแนกตามสถานะของการเป็นสมาชิกในระบบเลือกตั้งและระบบบัญชีรายชื่อ	53
ตารางที่ 3.2 นักวิชาการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎร	53
ตารางที่ 4.1 ข้อมูลเกี่ยวกับเพศของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและนักวิชาการ	57
ตารางที่ 4.2 ข้อมูลเกี่ยวกับอายุสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและนักวิชาการอิสระ	57
ตารางที่ 4.3 ข้อมูลเกี่ยวกับการศึกษาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและนักวิชาการอิสระ	58
ตารางที่ 4.4 ข้อมูลเกี่ยวกับระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและนักวิชาการอิสระ	58
ตารางที่ 4.5 ข้อมูลแสดงเกี่ยวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับการสังกัดพรรคการเมือง	59



ญ

สารบัญภาพ

หน้า

ตารางที่ 1.1 แสดงรูปแบบของรัฐสภาที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญไทย 1



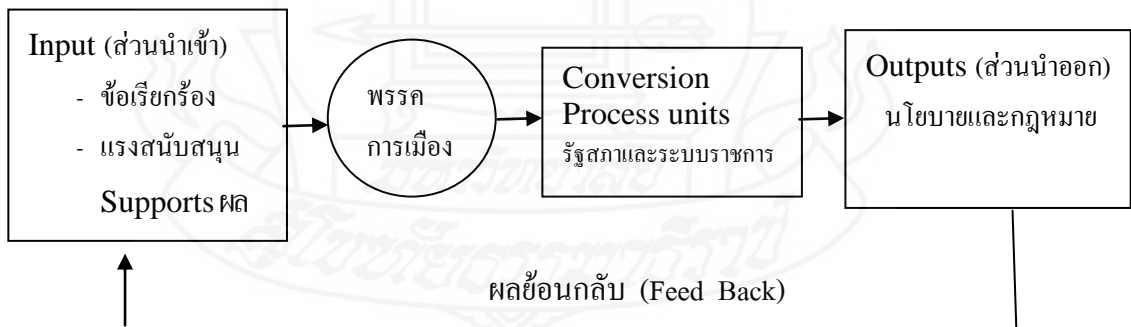
บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พรรคการเมืองเป็นประดิษฐกรรมทางการเมืองอย่างหนึ่ง เช่นเดียวกับสถาบันทางการเมืองอื่นๆ ซึ่งมนุษย์สร้างขึ้นด้วยความจำเป็น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือที่จะนำไปสู่เป้าหมายต่างๆทางการเมือง นั่นก็คือความสุขความพอใจของมนุษย์ (ทวี สุรฤทธิกุล, เสนีย์ คำสุข 2550 : 461)

ในการศึกษาการเมืองเชิงระบบ (System Analysis) พรรคการเมืองจะเป็นโครงสร้างของระบบในส่วนที่อยู่ระหว่างส่วนนำเข้า (Input) กับส่วนกระบวนการแปรรูป (Conversion Process Units) โดยพรรคการเมืองจะทำหน้าที่เป็นพาหะ (Carries) หรือสื่อกลาง (Medium) ที่จะนำความต้องการที่เป็นข้อเรียกร้อง (Demands) กับความนิยมที่เป็นแรงสนับสนุน (Supports) เข้าสู่ระบบการเมืองในส่วนที่ทำหน้าที่บริการหรือจัดการให้ความรู้สึกและความต้องการดังกล่าวของประชาชนได้รับการตอบสนองและความสำเร็จออกมาเป็นการตัดสินใจในรูปแบบต่างๆ ของฝ่ายบริหาร ได้แก่ นโยบายและกฎหมายต่างๆ ต่อไป ซึ่งจะมีกระบวนการตามแผนภาพ (ทวี สุรฤทธิกุล เสนีย์ คำสุข 2545 : 475)



ภาพที่ 1.1 กระบวนการการเมืองเชิงระบบ (System Analysis)

ดังนั้นระบบของพรรคการเมืองในบทบาทและหน้าที่ จึงมีส่วนเชื่อมโยงกับการนิติบัญญัติ ซึ่งส่งผลให้เกิดการบังคับใช้ตามกฎหมายและเกิดผลย้อนกลับ ซึ่งได้กลับมาเป็นส่วนของการนำเข้าให้เกิดการแก้ไขปรับปรุงหรือการยกร่างกฎหมายใหม่ ในกระบวนการนิติบัญญัติได้อีก

การเกิดขึ้นของพรรคการเมืองไทย ตั้งแต่อดีตจะเกิดจากปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ประกอบกัน โดยเฉพาะความต้องการมีอำนาจทางการเมือง จึงได้รวมตัวกันเป็นพรรคเพื่อกำหนดแนวทางการการเมืองแบบที่ตนต้องการ และเข้าแข่งขันเลือกตั้งเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในอำนาจรัฐ ประกอบกับการที่กลุ่มต่าง ๆ ในสังคมที่มีแนวคิดทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม รวมตัวกันเป็นพรรคเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่ม และกำหนดนโยบายตามที่กลุ่มต้องการออกมา และส่วนใหญ่การรวมตัวของกลุ่มผลประโยชน์ที่ต้องการเข้าไปมีอำนาจทางการเมือง จะเกิดขึ้นภายใต้การนำของผู้นำกลุ่ม พรรคจึงเกิดขึ้นในลักษณะอุปถัมภ์ด้วย คือเจ็ดชูและสนับสนุนผู้นำที่มีผลประโยชน์ให้กับคนได้ขึ้น เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีสถานการณ์ทางการเมืองและรัฐธรรมนูญ ในแต่ละยุคเป็นปัจจัยสนับสนุนให้เกิดขึ้นได้ง่ายหรือยาก ขณะเดียวกันพรรคใหม่ๆ ที่ตั้งขึ้นมักจะรวมกลุ่มย่อยทางการเมืองที่ แยกตัวออกมาจากพรรคการเมืองใหญ่เข้าด้วยกัน เพื่อให้พรรคมีเสถียรภาพมั่นคงขึ้น ขณะเดียวกันหากพรรคไม่สามารถบริหารงานให้กลุ่มย่อยต่าง ๆ ภายในพรรคพอใจได้ กลุ่มย่อยเหล่านี้ก็อาจแยกตัวออกจากพรรคไปตั้งเป็นพรรคการเมืองใหม่ขึ้นมา (สิงห์ทอง บัวชุม 2550)

ภาพรวมของการมีรัฐธรรมนูญของประเทศไทยนั้น ในส่วนที่พรรคการเมืองจะมีบทบาทหน้าที่ส่งผลต่อการนิวัติบัญญัติ และการมีบทบาทบัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมืองนั้น นักวิชาการได้สรุปภาพรวมไว้ดังนี้ (ทวี สุรฤทธิกุล และเสนีย์ คำสุข 2550 : 514)

ในจำนวนรัฐธรรมนูญทั้ง 16 ฉบับ ตั้งแต่ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2475 จนถึงฉบับ พ.ศ. 2540 มีอยู่ 8 ฉบับ ที่ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมือง ซึ่งหมายถึง ประชาชนไม่สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นได้อย่างเป็นทางการหรือถูกต้องตามกฎหมาย ในจำนวนนี้ บางฉบับยังรวบบทบาททางการเมืองให้กับนายกรัฐมนตรีที่มาจากผู้นำทหารที่เป็นหัวหน้ารัฐประหารอีกด้วย รัฐธรรมนูญเหล่านี้จึงล้วนกีดกันการก่อตั้งและการดำเนินบทบาทของพรรคการเมือง เพื่อการเลือกตั้งทั้งสิ้น ซึ่งในทางตรงกันข้าม หมายถึงการมีบทบาทอย่างกว้างขวางของระบบราชการและคณะรัฐประหาร

ส่วนอีก 8 ฉบับที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมือง หรืออนุญาตให้จัดตั้งพรรคการเมืองได้ มีอยู่ 6 ฉบับที่มีการตราพระราชบัญญัติพรรคการเมืองออกมาประกาศใช้เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่กฎหมายพรรคการเมืองทั้งหลายได้วางกรอบไปในทางควบคุม และตรวจสอบ พรรคการเมืองโดยรัฐ ผ่านทางกระทรวงมหาดไทยมากกว่าจะเป็นการเกื้อหนุนให้พรรคการเมืองพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันทางการเมืองอย่างจริงจัง หรือรัฐธรรมนูญบางฉบับมีเจตนารมณ์ให้พรรคการเมืองเดิมโต โดยรวดเร็วคือต้องมีสมาชิกพรรคมาก และส่งผู้ส่งสมัครรับเลือกตั้งได้มาก เช่น รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2521 และ พ.ศ.2534 (ถาวร) รวมทั้งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 เป็นต้น แต่พรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นภายใต้การบังคับใช้ของ

กฎหมายสำคัญเหล่านี้ ก็ไม่ได้เติบโตหรือพัฒนาเป็นพรรคที่มีสมาชิกมาก กระจายอยู่ในทุกภาคของประเทศตามที่รัฐธรรมนูญได้วางแนวทางไว้ ในทางตรงกันข้ามกลับปรากฏข้อเท็จจริงว่า พรรคเงินที่ตั้งขึ้นโดยพวกฟ็องทางธุรกิจ ทหารและข้าราชการระดับสูง และนักการเมือง กลุ่มใหญ่ที่มีเงินทุนมากเป็นฝ่ายที่ได้ประโยชน์กว่าพรรคเล็กที่ขาดแคลนเงินและคนมีชื่อเสียงในการลงสมัครรับเลือกตั้งตั้งแต่พรรคเงิน ก็ไม่สามารถพัฒนาพรรคให้เข้มแข็งมากขึ้นได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่อย่างใด

มีเพียงรัฐธรรมนูญฯ ฉบับ พ.ศ.2540 หรือรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องที่ได้สร้าง กลไกใหม่เพื่อส่งเสริมพรรคการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อมที่มีความแตกต่างไปจากกฎหมายสำคัญทุกฉบับก่อนหน้านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือจัดระบบการเลือกตั้งใหม่และการกำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ที่เป็นอิสระมาควบคุมดูแลการเลือกตั้ง และจัดสรรเงินสนับสนุนพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติพรรคใหญ่หรือพรรคเงินยังคงมีความได้เปรียบพรรคเล็กหรือพรรคขาดแคลนเงินเช่นเดิม และยังสามารถได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุนพัฒนาพรรคการเมืองมากกว่าพรรคเล็กอีกด้วย

รัฐธรรมนูญบางฉบับและกฎหมายที่เกี่ยวข้องบางส่วนจึงเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญต่อการดำเนินบทบาทของพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญบางฉบับมีบทบัญญัติและเจตนารมณ์ให้มีพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง และสมาชิกมากแต่ไม่สามารถทำให้พรรคการเมืองพัฒนาไปสู่เจตนารมณ์ดังกล่าวได้ รวมทั้งรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเปิดกว้างในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมากที่สุด คือฉบับ พ.ศ.2540 ก็ยังไม่อาจส่งเสริมการพัฒนาพรรคการเมืองให้เข้มแข็งมั่นคงอย่างเป็นรูปธรรมได้และถ้าเป็นพรรคเล็กมีสมาชิกล้นน้อยมีเงินทุนน้อยแล้ว รัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับ ล้วนเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินบทบาททางการเมืองทั้งสิ้น

ดังนั้น บทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองที่ส่งผลต่อผู้ปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติ จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองของประเทศ และการที่ผู้ศึกษาเป็นผู้มีประสบการณ์ตรงกับกระบวนการ และตระหนักในปัญหาข้ออุปสรรคในฝ่ายนิติบัญญัติ ผู้ศึกษาจึงมีความประสงค์ที่จะศึกษารายละเอียดในบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญฯ ฉบับ พ.ศ.2540 ว่าบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองส่งผลต่อระบบนิติบัญญัติอย่างไร ผู้ที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ ในกระบวนการนั้น มีแนวคิด มีข้อจำกัด มีอุปสรรคใดและมีข้อเสนออย่างไรในปัญหาที่เกิดจากการทำหน้าที่นิติบัญญัติและบทบาทของพรรคการเมืองส่งผลอย่างไรบ้างกับการนิติบัญญัติ

2. วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองไทยต่อฝ่ายนิติบัญญัติ
2. เพื่อศึกษาแนวคิดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และนักวิชาการ ที่เกี่ยวข้องในเรื่องบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติ
3. เพื่อเสนอแนะในการพัฒนาบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

3. กรอบแนวคิดการศึกษา

ในการศึกษานี้จะ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Study) โดยวิธีการศึกษาเชิงวิเคราะห์พรรณนา (Description Analysis) เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวกับประชาธิปไตย ผู้ระบบพรรคการเมือง บทบาทหน้าที่ของพรรคการเมือง บทบาทหน้าที่ของสถาบันนิติบัญญัติ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

4. ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาเรื่องนี้เป็นการศึกษาบทบาท หน้าที่ ของพรรคการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติ และการให้ข้อเสนอแนะในการพัฒนาบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

5. นิยามศัพท์

1. พรรคการเมือง หมายถึง กลุ่มหรือคณะบุคคลที่รวมตัวกัน เนื่องจากสมาชิกมีความเชื่อหรืออุดมการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในแนวกว้างๆ คล้ายคลึงกัน และมีวัตถุประสงค์ที่จะเป็นรัฐบาล เพื่ออำนาจการปกครอง และการบริหารประเทศให้เป็นไปตามแนวนโยบายที่มาจากความเชื่อหรืออุดมการณ์นั้น (ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, 2500) โดยการศึกษาครั้งนี้หมายถึง พรรคไทยรักไทย
2. ฝ่ายนิติบัญญัติ หมายถึง ตัวแทนของประชาชนที่ไปทำหน้าที่ออกกฎหมาย พิจารณางบประมาณของแผ่นดิน เพื่อนำมาใช้แก้ปัญหาของแผ่นดินและประเทศชาติ (ฝ่ายนิติบัญญัติ, 2540) โดยศึกษาระบบสารนิติบัญญัติช่วง พ.ศ. 2544 – 2548

3. บทบาท หมายถึง พฤติกรรมของบุคคลที่ถูกผู้อื่นคาดหวังว่าจะต้องแสดงออกให้สอดคล้องเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่การงานของบุคคลนั้น (WEBER: 1947) โดยการศึกษาครั้งนี้ หมายถึง บทบาทของพรรคการเมืองที่ส่งผลต่อระบบการนิติบัญญัติ

4. หน้าที่ หมายถึง ภารกิจที่พรรคการเมืองกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคของตน ดำเนินการเกี่ยวกับการนิติบัญญัติ

5. รัฐธรรมนูญ และกฎหมายพรรคการเมือง หมายถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

6. ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

6.1 ทราบบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

6.2 ทราบปัญหา อุปสรรคในบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

6.3 ข้อเสนอการพัฒนาประชาธิปไตยและบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมือง

6.4 เสนอแนะทิศทางการเลือกในการพัฒนาบทบาท หน้าที่ของพรรคการเมือง ในส่วนของการนิติบัญญัติ

6.5 เป็นข้อมูลสำหรับผู้สนใจที่จะศึกษาเชิงลึกในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง และฝ่ายนิติบัญญัติต่อไป

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติ มีแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำสู่ข้อเสนอเชิงพัฒนา บทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ดังรายละเอียด ดังนี้

- ส่วนที่ 1 แนวคิด ทฤษฎีประชาธิปไตยสู่ระบบพรรคการเมือง
- ส่วนที่ 2 บทบาท และหน้าที่ของพรรคการเมือง
- ส่วนที่ 3 บทบาทหน้าที่ของสถาบันนิติบัญญัติ
- ส่วนที่ 4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ส่วนที่ 1 แนวคิด ทฤษฎีประชาธิปไตยสู่ระบบพรรคการเมือง

1.1 แนวคิดประชาธิปไตย

นับแต่ทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา รัฐบาลแบบอำนาจนิยมและรัฐบาลแบบเบ็ดเสร็จนิยมก็เริ่มต้นเผชิญกับสภาวะแห่งความสั่นคลอน รัฐบาลต่างๆ จำนวนมากต่างหันมาสนใจระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยในทางปฏิบัติ รัฐบาลแบบอำนาจนิยม อาทิ ซิลี เกาหลีใต้ และไต้หวัน แต่มีระบบเศรษฐกิจแบบตลาด (Market economy) ต้องเผชิญกับการเรียกร้องของประชาชนในประเทศให้ทำการ “แปรเปลี่ยนรูปแบบการปกครองแบบเผด็จการอำนาจนิยมโดยการทำให้เป็นระบอบประชาธิปไตย” (Democratization of Authoritarian regime) สถานการณ์เช่นนี้สะท้อนให้เห็นว่าในรัฐบาลแบบเผด็จการใดก็ตาม หากระบบเศรษฐกิจแบบตลาดสามารถบรรลุผลสำเร็จในการสร้างชนชั้นใหม่ให้เกิดขึ้นมาแล้วในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง รัฐบาลแบบเผด็จการนั้นๆ ย่อมต้องเผชิญกับการเรียกร้องให้มีการทำให้เป็นประชาธิปไตยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยสำคัญที่เป็นตัวเร่งให้สังคมนั้นมีความเป็นประชาธิปไตย ที่เป็นเช่นนี้อาจเนื่องมาจากความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจก่อให้เกิด “ชนชั้นกลาง” ในสังคมนั้นๆ ซึ่งเป็นฐานสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตย นอกจากนี้ อาจพิจารณาได้ว่า หากได้มีการขยายตัวทางการศึกษาในสังคมนั้นๆ ผู้ที่ได้รับการศึกษาสูงย่อมให้กลุ่มคนเหล่านี้ต่างต้องการรักษาผลประโยชน์ของตนเองทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และในประการสุดท้าย

ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดได้สอนให้ประชาชนในสังคมนั้น ๆ รู้จักการพึ่งตนเอง มีความอดกลั้น รู้จักความหลากหลายเชิงพหุนิยม (วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวิน 2550 : 178)

ก่อนหน้านี้นี้ประเทศมีการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยมีอยู่ไม่กี่ประเทศ เฉพาะบริเวณยุโรปตะวันตกและทวีปอเมริกาเหนือเท่านั้น หลังจากทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา แนวคิดของประชาธิปไตยได้แพร่กระจายสู่เอเชีย ทวีปอเมริกาใต้ และบริเวณภูมิภาคอื่นๆ ของโลกมากขึ้น จนกลายเป็นกระแสโลกเรียกร้องให้ประเทศด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนาทั่วไปหันมาสนใจระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างแพร่หลาย รวมทั้งในประเทศที่มีระบอบสังคมนิยมแบบคอมมิวนิสต์ ได้แก่ อดีตสหภาพโซเวียตและสาธารณรัฐประชาชนจีน กระแสโลกอีกกระแสหนึ่ง คือระบบเศรษฐกิจแบบตลาดได้รับความสนใจและเข้ามาแทนที่ระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์นับแต่ทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา จอร์จ ออเวลล์ (George Orwell) ได้เสนองานเขียนชิ้นหนึ่งตีพิมพ์ใน ค.ศ. 1984 สะท้อนภาพให้เห็นถึงความล้มเหลวของระบอบเผด็จการแบบเบ็ดเสร็จนิยม และระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ของอดีตสหภาพโซเวียตที่ส่งผลให้ผู้คนในรัสเซียมีชีวิตดุจดังทาสของรัฐ ประชาชนแต่ละคนปราศจากซึ่งสิทธิเสรีภาพ ทุกคนล้วนมีพันธะต่อรัฐ และต้องถูกควบคุมอย่างเข้มขันในการดำรงชีวิตและแสดงออกซึ่งพฤติกรรมที่ต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่รัฐกำหนด ไม่ว่าจะเป็นความคิด ความเชื่อ รวมทั้งการมีวิถีชีวิตในทุกชั้นตอน ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐ การสมรส การมีบุตร การเปลี่ยนงาน และการโยกย้ายถิ่นที่อยู่ เป็นต้น นี่คือนิสภาพชีวิตที่ถูกควบคุมแบบเบ็ดเสร็จในระบบการเมืองการปกครองแบบเบ็ดเสร็จนิยมของอดีตสหภาพโซเวียต (วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวิน 2550 : 178)

คำว่า “ประชาธิปไตย” (democracy) ในช่วงสงครามเย็นเป็นต้นมามีความหมายในหลายๆ ทรรศนะแตกต่างกัน กล่าวคือ อดีตสหภาพโซเวียตได้อ้างว่าประเทศตนก็เป็นประชาธิปไตย ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนก็อ้างว่าเป็นประชาธิปไตยเช่นกัน จริงๆ แล้วรากศัพท์ของประชาธิปไตย (democracy) มาจากคำกรีกคือ “demokratia” demo มาจากคำว่า demos หมายถึงประชาชน (People) และ Kratia หมายถึงอำนาจหรือการปกครอง ประชาธิปไตยจึงเป็นอำนาจหรือการปกครองของประชาชน ฉะนั้น ประสพการณ์ประชาธิปไตยในสมัยกรีกจึงหมายถึง การที่ประชาชนผู้เป็นพลเมือง (citizen) ของนครรัฐ สามารถเข้าไปใช้สิทธิทางการเมืองโดยตรงในสภาประชาชนทั้งในการออกกฎหมาย การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของนครรัฐและการให้รัฐบาลของนครรัฐแถลง เหตุผลในการกระทำที่สำคัญ พลเมืองทุกคนมีความเท่าเทียมกันในสิทธิทางการเมืองโดยไม่ถูกจำกัดด้วยฐานะทางสังคม หรือความมั่งคั่ง ประชาธิปไตยโดยตรงของกรีกจึงสะท้อนถึงความเท่าเทียมกันและคุณค่าแห่งศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ในฐานะพลเมืองของนครรัฐ จึงเป็นที่เข้าใจกันว่าประชาธิปไตยที่แท้จริงควรมีคุณลักษณะที่สอดคล้องกับประชาธิปไตยในนครรัฐกรีกเป็นถึง

ที่เป็นไปได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจำนวนประชากรในแต่ละรัฐ เมื่อเป็นเช่นนี้ประชาธิปไตยแบบผู้แทน (representative democracy) จึงได้เกิดขึ้นแทนที่และกลายเป็นทางเลือกเพียงทางเดียวของระบอบประชาธิปไตยในสังคมโลก

ประชาธิปไตยแบบผู้แทน

สังคมโลกในยุคใหม่ปัจจุบัน ประชาธิปไตยโดยตรงซึ่งพลเมืองใช้สิทธิทางการเมืองในเมือง “การตัดสินใจกำหนดนโยบายของรัฐบาลโดยประชาชน” ดังเช่นในสมัยนครรัฐกรีกต้องเผชิญกับข้อจำกัด ประชาชนในระบอบประชาธิปไตยมีบทบาททางการเมืองแบบทั่วไป กล่าวคือ รัฐบาลหรือการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยมีความหมายโดยรวมคือเป็น “ระบบการเมือง” (a political system) ที่เป็นไปตามบทบัญญัติหรือข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศซึ่งระบุถึงสิทธิต่าง ๆ ของประชาชนในการตัดสินใจเลือกรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศสามวาระโอกาสที่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้การตัดสินใจเลือกรัฐบาลดังกล่าวต้องเป็นไปตามมติเสียงข้างมากของประชาชนในรัฐนั้นๆ เมื่อเป็นเช่นนี้โดยทั่วไปรัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นประชาธิปไตยจึงต้องกำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจที่จำกัด (Limited government) ตามกฎหมาย กล่าวคือ รัฐบาลแบบประชาธิปไตยมีขอบเขตอำนาจที่จำกัดตามรัฐธรรมนูญในการออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนภายในรัฐ (วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน 2550: 179 -181)

คุณลักษณะของรัฐบาลแบบประชาธิปไตย (ประชาธิปไตยแบบผู้แทน) มีดังนี้

1. หลักความยินยอมของประชาชน (popular consent) รัฐบาลแบบประชาธิปไตยต้องยึดถือหลักการพื้นฐานของหลักการประชาธิปไตย คือการเป็นรัฐบาลที่มาจากกรให้ความยินยอมของประชาชนซึ่งหมายถึงการที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอนุญาตหรือให้การยินยอมให้คณะบุคคลนั้น เข้ามาทำหน้าที่แทนประชาชนโดยรวมในฐานะที่เป็นรัฐบาล การให้ความยินยอมของประชาชนจึงเป็นที่มาของหลักการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย คือ “ความชอบธรรมทางการเมือง” (political legitimacy) การให้ความยินยอมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย แบบผู้แทนแสดงออกโดยการใช้สิทธิทางการเมืองของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขและโอกาสไว้ให้ที่กล่าวว่า หลักการนี้เป็นหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยก็เพราะว่า เป็นหลักการที่กำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันการเข้ามาผูกขาดอำนาจรัฐ (อำนาจการเมือง) และการที่ผู้ได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนในทุกขณะ กล่าวคือ หากผู้ได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีความสามารถและมีประสิทธิภาพในการทำงานเป็นที่พอใจของประชาชน ประชาชนในฐานะผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งและเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยก็จะเลือกบุคคลนั้น ๆ เข้ามาทำหน้าที่ใหม่ในโอกาสต่อไป

2. หลักการแข่งขันทางการเมือง (Political competition) รัฐบาลแบบประชาธิปไตยจะเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันทางการเมือง โดยเฉพาะการแข่งขันเพื่อชัยชนะในการเลือกตั้งทั่วไปของพรรคการเมืองต่าง ๆ ซึ่งส่งผลให้เกิดการแข่งขันในเชิงนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ที่แต่ละพรรคการเมืองนำเสนอต่อสาธารณะชนเพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตัดสินใจเลือกพรรคการเมืองที่ตนนิยมชมชอบในนโยบายและมาตรการที่ได้เสนอไว้เข้าไปทำหน้าที่เป็นรัฐบาลต่อไป

3. หลักป้องกันการผูกขาดอำนาจรัฐ (Prevention of power monopoly) รัฐบาลแบบประชาธิปไตยมีหลักการสำคัญอีกอย่างหนึ่งก็คือ หลักป้องกันการผูกขาดอำนาจรัฐ กล่าวคือ หลักการเปลี่ยนถ่ายอำนาจระหว่างพรรคการเมืองโดยการตัดสินใจให้ความยินยอมของประชาชนจะเป็นหลักป้องกันการผูกขาดอำนาจรัฐ เช่น ในสมัยหนึ่งพรรคการเมือง ก. เป็นรัฐบาลจนครบวาระการดำรงตำแหน่ง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเป็นผู้ตัดสินใจว่าสมควรจะให้พรรคการเมืองใดเข้ามาทำหน้าที่เป็นรัฐบาลในสมัยต่อไป กรณีนี้พรรคการเมืองอื่น ๆ ก็มีสิทธิเท่าเทียมกับพรรคการเมือง ก. ที่จะได้รับความนิยมนอกจากประชาชนให้มาทำหน้าที่รัฐบาล นอกจากนี้รัฐธรรมนูญของบางประเทศดังเช่นกรณีของสหรัฐอเมริกายังกำหนดห้ามมิให้บุคคลใดดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีเกินสองวาระติดต่อกันดังได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งถือได้ว่าเป็นหลักการป้องกันการผูกขาดอำนาจรัฐโดยตัวบุคคลและโดยพรรค

4. หลักความเป็นตัวแทนของประชาชน (Popular representation) รัฐบาลแบบประชาธิปไตยมักกำหนดหลักการว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน แต่การที่จะให้ประชาชนเข้าไปใช้สิทธิทางการเมืองแบบประชาธิปไตยโดยตรงดังเช่น ในสมัยนครรัฐกรีกนั้นไม่สามารถกระทำได้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถมอบอำนาจอธิปไตยให้กับผู้แทนของตนเข้าไปใช้อำนาจแทนตนในสถาบันการเมืองต่าง ๆ ทั้งนี้ การมอบอำนาจดังกล่าวสามารถกระทำได้โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งผู้แทนของประชาชน

5. หลักเสียงข้างมากโดยเคารพเสียงข้างน้อย (Majority rule and minority right) รัฐบาลแบบประชาธิปไตยจะกำหนดกฎเกณฑ์ในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ โดยใช้เกณฑ์เสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ตัดสินใจ ทั้งนี้ในการตัดสินใจนั้น ๆ รัฐบาลแบบประชาธิปไตยจะต้องเปิดโอกาสให้เสียงข้างน้อยแสดงความคิดเห็นและเหตุผลต่างๆ ก่อนการตัดสินใจ

6. หลักความเสมอภาค (Equality) รัฐบาลแบบประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการเมืองการปกครองที่เคารพหลักแห่งความเท่าเทียมกันของบุคคลในการใช้สิทธิและการมีเสรีภาพการเมืองและการแข่งขันแบบเสรีในการเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง หลักความเสมอภาคดังกล่าวนี้ย่อมหมายถึง สภาวะที่ปราศจากความมีอภิสิทธิ์ของบุคคลในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านอภิสิทธิ์ทางฐานะเศรษฐกิจหรือฐานะทางสังคมก็ตาม ซึ่งหมายถึงว่า ประชาชนทุกคนของรัฐย่อมมีความเท่า

เทียมกัน ได้รับการปฏิบัติปกป้องคุ้มครองและมีสิทธิตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ยังมีหลักความเสมอภาคในโอกาสของบุคคลในการบรรลุความสำเร็จในจุดมุ่งหมายของชีวิต (personal advancement) ของปัจเจกบุคคล แต่ทั้งนี้ปัจเจกบุคคลดังกล่าวต้องตระหนักถึงหลักการและคุณธรรมที่จะไม่บ่อนทำลายสังคมของตนเพื่อการบรรลุความสำเร็จของชีวิตดังกล่าว

7. สิทธิที่ต่อต้านและไม่เชื่อฟังรัฐและรัฐบาล (Right of Dissent and Disobedience) เมื่อ “รัฐบาลเกิดขึ้นและดำรงอยู่ก็เพื่อการรับใช้ประชาชน” ดังนั้น ประชาชนจึงมีความชอบธรรมที่จะต่อต้านและไม่ต้องเชื่อฟังคำสั่งของรัฐบาลในฐานะที่เป็นองค์อธิปัตย์แต่ประการใด หากคำสั่งของรัฐบาลมิใช่กระทำไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง หรือเป็นการกดขี่ประชาชน หลักการดังกล่าวนี้ โทมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson) ได้ประกาศเป็นหลักแห่งอิสรภาพของปัจเจกบุคคลในรัฐธรรมนูญอเมริกันในปี ค.ศ.1776 จริงๆ ซึ่งก่อนหน้านี้หลักการนี้ก็หลักการที่อริสโตเติล (Aristotle) ได้กล่าวไว้ในเรื่องการจัดขึ้นอำนาจรัฐ และหลักการปฏิบัติของจอห์น ล็อก (John Locke) รัฐธรรมนูญอเมริกันจึงได้นำหลักการนี้บัญญัติไว้ เป็นผลให้มีทางปฏิบัติประชาชนที่สามารถเรียกอำนาจที่ได้อมอบไว้ให้กับรัฐบาลคืนได้

8. ประชาชนคือเจ้าของอำนาจอธิปไตย (popular Sovereignty) เมื่อ “ประชาชนผู้เป็นราษฎรของรัฐนั้นคือเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง” รัฐบาลจึงมีหน้าที่ในการรับใช้ประชาชนให้สอดคล้องถูกต้องตามความต้องการและความจำเป็นที่ประชาชนในฐานะราษฎรเรียกร้องหรือแสดงออก ในทางปฏิบัติ รัฐบาลแบบประชาธิปไตยจึงต้องใช้เทคนิควิธีการต่าง ๆ ในการเข้าถึงความรู้สึกและความต้องการของประชาชนได้แก่ การใช้มติมหาชน (Public opinion) การประชามติ (plebiscite) การหยั่งเสียง (poll) และการลงประชามติ (referendum) เป็นต้น

9. การสื่อสารมวลชนแบบเสรี รัฐบาลแบบประชาธิปไตยต้องเปิดใจกว้างในการยอมรับหลักเสรีภาพในการเสนอข่าวสารและวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลโดยสื่อมวลชนต่าง ๆ ระดับความเป็นเสรีของระบบสื่อสารมวลชนในรัฐต่าง ๆ จึงเป็นเครื่องชี้วัดที่สำคัญอย่างหนึ่งของระดับความเป็นประชาธิปไตยของรัฐนั้นๆ รัฐบาลก็จะต้องตระหนักและมีความรับผิดชอบต่อความต้องการและความคิดเห็นของประชาชนและสื่อมวลชน ลักษณะดังกล่าวนี้จึงเป็นลักษณะที่แตกต่างอย่างตรงข้ามโดยสิ้นเชิงกับรัฐบาลแบบเผด็จอำนาจนิยมและรัฐบาลแบบเบ็ดเสร็จนิยมที่พยายามควบคุมระบบสื่อสารมวลชนของรัฐอย่างเข้มงวดให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

ลักษณะทั้ง 9 ประการนี้จึงเป็นลักษณะที่สำคัญของรัฐบาลแบบประชาธิปไตยที่ไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้ รัฐใดก็ตามที่มีคุณลักษณะครบถ้วนก็จะมีระดับความเป็นประชาธิปไตยสูงในทางตรงกันข้ามรัฐใดมีคุณลักษณะดังกล่าวยิ่งลดน้อยลงมากเท่าใด ระดับความเป็นประชาธิปไตย

ก็จะยิ่งลดน้อยลงมาก ซึ่งก็หมายถึงระดับความเป็นเผด็จการย่อมมีมากขึ้นตามลำดับนั่นเอง (วิวัฒน์
เอี่ยมไพรวาน 2550: 181)

สำหรับประเทศไทย การปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย เริ่มต้นเป็นทางการ
เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มา
เป็นระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยคณะราษฎรได้นำรูปแบบการ
ปกครองของสหราชอาณาจักรมาเป็นต้นแบบของระบอบการปกครองประเทศไทยตั้งแต่นั้นมา
เรียกว่าระบบการปกครองระบบรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรี (Parliamentary or cabinet form of
government) และได้นำมาบัญญัติไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกามาประยุกต์
บ้าง เพื่อให้ผู้นำฝ่ายบริหารของรัฐบาล (นายกรัฐมนตรี) มีอำนาจเข้มแข็ง (Strong executive)
ในลักษณะเดียวกับผู้นำฝ่ายบริหาร (ประธานาธิบดี) ของสหรัฐอเมริกาก็ตาม เช่น รัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2502 , พ.ศ. 2511 เป็นต้น แต่ส่วนใหญ่ก็ยังคงยึดหลักการของระบบ
การปกครองของสหราชอาณาจักรเป็นแม่แบบของไทยมาโดยตลอด การปกครองแบบมีรัฐสภา
หรือคณะรัฐมนตรี มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของประเทศ โดยทรงสถานอยู่ “เหนือการเมือง”
(above politics) ที่ทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาลยุติธรรม อำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรี และ
อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา ทำให้พระมหากษัตริย์ไม่ทรงต้องรับผิดชอบทางการเมือง มีผลให้เกิด
หลักการที่ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดมิได้” (the king can do no wrong) ระบบการ
ปกครองนี้จึงเหมาะสมกับประเทศไทยมากที่สุด (ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, 2550)

ด้วยหลักการของระบอบประชาธิปไตย จึงส่งผลให้มีการจัดระบบรัฐสภาและจัด
โครงสร้างทางการเมือง ซึ่งถ้าเขียนเป็นแผนผังจะเห็นความสัมพันธ์ดังนี้ คือโครงสร้างส่วนบน
(Super Structure) ประกอบด้วย รัฐธรรมนูญ พรรคการเมือง การเลือกตั้ง รัฐสภา และรัฐบาล
(และข้าราชการ) โครงสร้างส่วนกลาง (Intermediate Structure) ประกอบด้วย พรรคการเมือง และ
กลุ่มผลักดันหรือกลุ่มผลประโยชน์ สื่อมวลชน โครงสร้างพื้นฐาน (Infra Structure) ประกอบด้วย
การปกครองท้องถิ่นรัฐธรรมนูญ ความสำคัญของกฎหมายรัฐธรรมนูญในทางการเมือง คือการ
ประกันกระบวนการและพฤติกรรมทางการเมือง รวมทั้งการออกกฎหมาย รัฐธรรมนูญ ถือเป็น
กฎหมายสูงสุด มีนัยทางการเมืองสำคัญยิ่ง เพราะเป็นหลักของระบบการเมือง เป็นกติกาที่มีผลต่อ
กระบวนการและพฤติกรรมทางการเมืองพรรคการเมืองเป็นสถาบันที่มีความสำคัญมากในระบบ
ประชาธิปไตย รองจากรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ความสำเร็จและความล้มเหลวของระบบรัฐสภา ใน
ระบอบประชาธิปไตย ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ว่า พรรคการเมืองต่างๆ มีโครงสร้างและปฏิบัติ
หน้าที่ได้ดีมากน้อยเพียงใด เพราะพรรคการเมือง ต้องทำหน้าที่ทั้งในระดับโครงสร้างส่วนบนและ
โครงสร้างส่วนกลาง ซึ่งเชื่อมระหว่างโครงสร้างส่วนบนและโครงสร้างส่วนล่างการเลือกตั้งและ

ปัญหาการเลือกตั้งเป็นกระบวนการที่สำคัญในระบบประชาธิปไตย แต่ปัญหาใหญ่ของการเลือกตั้งของเราในขณะนี้คือ การใช้เงินซื้อเสียงในการเลือกตั้งเป็นปัญหาของรัฐธรรมนูญไทย (การพัฒนาประชาธิปไตย, 2522)

1.2 ระบบพรรคการเมือง

คำว่า “พรรคการเมือง” ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “Political Party” ซึ่งมาจากรากศัพท์ในภาษาละตินว่า “Pars” แปลว่า “ส่วน” จึงเข้าใจได้ว่าพรรคการเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับ “ส่วนของประชาชน” ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น พรรคการเมือง การศึกษา การบริหาร เศรษฐกิจ เป็นต้น (สุรพล วิชัยดิษฐ์, 2524 : 6) นักวิชาการได้ให้ความหมายของพรรคการเมืองไว้ดังนี้

ชัยอนันต์ สมุทวนิช (2519 : 185) พรรคการเมือง เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญในการเป็นตัวแทนผลประโยชน์ ดูแลรักษาผลประโยชน์ของประชาชน ช่วยสะท้อนความเห็นและมติมหาชนที่เกิดขึ้นในสังคม พรรคการเมืองจึงเป็นกลไกที่สำคัญไม่ว่าในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย หรือระบบเผด็จการ พรรคการเมืองเป็นกลุ่มบุคคล ซึ่งมีความคิดเห็นและผลประโยชน์ทางการเมือง และเศรษฐกิจที่คล้ายคลึงกัน และต้องนำความคิดเห็นทางการเมือง การเศรษฐกิจนั้น ไปเป็นหลักในการบริหารประเทศ ด้วยการส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง โดยมุ่งหวังที่จะเป็นรัฐบาล

สุขุม นवलสกุล (2528 : 206) พรรคการเมือง คือ ที่รวมกลุ่มบุคคลที่มีแนวคิดทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจคล้ายคลึงกัน รวมกันเพื่อจุดประสงค์ที่จะส่งบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ได้เสียงข้างมากในสภา เพื่อมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาล และบริหารประเทศตามนโยบายที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ของกลุ่ม

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2541 : 43) พรรคการเมืองเป็นกลุ่มบุคคลซึ่งมีความคิดเห็นที่คล้ายคลึงกันในลัทธิการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งต้องการนำความคิดเห็นเหล่านั้นไปเป็นหลักในการบริหารประเทศ ด้วยการส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง โดยมุ่งหวังที่จะได้เป็นรัฐบาล หรือถ้าไม่ได้เป็นรัฐบาลก็เพื่อที่จะได้มีส่วนร่วมในการควบคุมสอดส่องการบริหารงานของรัฐบาล โดยทำหน้าที่เป็นพรรคฝ่ายค้าน

ทินพันธุ์ นาคะตะ (2543 : 141) พรรคการเมือง คือ กลุ่มบุคคลที่รวมตัวกัน เพื่อเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและในการบริหารประเทศ ด้วยการส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง โดยมุ่งหวังที่จะได้เป็นรัฐบาล หรือมีเสียงข้างมากในรัฐสภา

ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ (2550 : 12-13) พรรคการเมือง หมายถึง คณะบุคคลที่รวบรวมกันขึ้นมาเนื่องจากสมาชิกมีความคิดเห็นในแนวทางกว้าง ๆ ทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

คล้ายคลึงกัน และมุ่งที่จะได้เป็นรัฐบาลเพื่อนำนโยบายของพรรคการเมืองไปเป็นนโยบายของรัฐบาล

จุมพล หนิมพานิช (2545 : 50) พรรคการเมืองเกิดจากกลุ่ม หรือคณะบุคคลที่มีความคิด อุดมการณ์คล้ายคลึงกัน มารวมตัวกันจัดตั้งองค์กรของตนขึ้นมา โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะเป็นรัฐบาล ด้วยวิธีการส่งตัวแทนเข้าสมัครรับเลือกตั้งเพื่อดำเนินการปกครองหรือบริหารประเทศ

กล่าวโดยสรุป พรรคการเมือง หมายถึง กลุ่มคนที่มีแนวความคิด หรือบางกลุ่มที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่คล้ายคลึงกันหรือเหมือนกัน รวมตัวกันจัดตั้งเป็นองค์กรเพื่อส่งบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้ง โดยมีจุดประสงค์ร่วมกันที่จะจัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศตามนโยบายที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ของกลุ่ม

1.3 พรรคการเมืองกับระบอบประชาธิปไตย

โดยปกติแม้ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยเหมือนกัน ระบบพรรคการเมืองอาจแตกต่างกันทั้งในเรื่องบทบาท และความสำคัญที่มีต่อระบบการเมือง รวมทั้งระดับการพัฒนาที่แตกต่างกันก็มีผลต่อระบบพรรคการเมืองแตกต่างกันด้วย ซึ่งจะพบได้ในประเทศที่เป็นแม่แบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย สำหรับประเทศไทยมีระบบพรรคการเมืองหลายพรรคตลอด ซึ่งสมควรศึกษาเปรียบเทียบ ดังนี้

พรรคการเมืองในระบบหลายพรรค

ระบบหลายพรรค (Multi – Party System) ประเทศนั้นจะมีพรรคการเมืองหลายพรรค แต่ละ พรรคมีคะแนนเสียงสนับสนุนพอ ๆ กัน ไม่มีพรรคใด ได้คะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาดพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ จึงต้องร่วมกับพรรคการเมืองพรรคอื่น ๆ เพื่อให้ได้เป็นเสียงข้างมากแล้วจัดตั้งรัฐบาล เพราะฉะนั้นในระบบหลายพรรคจึงเกิดรัฐบาลผสม (Coalition Government) เสมอจากการที่เป็นรัฐบาลผสมทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ และไม่มีคามมั่นคงในการบริหารบ้านเมืองเกิดการยุบสภาฯ บ่อยครั้ง แต่ก็มีข้อดีตรงที่ประชาชนสามารถที่จะเลือกพรรคที่มีแนวนโยบายตรงตามความต้องการของตนได้จริง ๆ (ประจักษ์ พันธุ์เพชร, 2543 : 188) อย่างไรก็ตามระบบหลายพรรคก็มีข้อเสีย คือ การต้องเป็นรัฐบาลผสมมักจะอยู่ไม่ยืดยาวเพราะการขัดกันในด้านนโยบายหรือผลประโยชน์ (ลิขิต ธีรเวคิน, 2546 : 62) ดังจะเห็นได้จากมีการยุบสภาบ่อยครั้งเป็นต้น

ดังเช่น ระบบพรรคการเมืองของประเทศฝรั่งเศสที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยภายใต้รูปแบบผสม (Mixed System or Powerful Executive) ซึ่งประเทศฝรั่งเศสเป็นระบบหลายพรรค และพรรคการเมืองส่วนใหญ่ของประเทศฝรั่งเศสนั้นเป็นพรรคการเมืองที่จัดได้ว่ามีการจัดองค์กรภายในที่หลวม ๆ และไม่มีระเบียบวินัยเด็ดขาดมาเป็นเวลาอันยาวนาน ผลของการมีการเมืองในระบบหลายพรรคทำให้เกิดปัญหาในการรวบรวมคะแนนเสียงข้างมากในรัฐสภา

โดยฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดหรือพรรคหนึ่งพรรคใด แต่ถึงแม้ว่าจะสามารถรวบรวมคะแนนเสียงเข้าไว้ด้วยกันมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้แล้วก็ตาม ก็ยังมีปัญหายุ่งยากในการรักษาคะแนนเสียงเหล่านั้นไว้ให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอีกด้วย นอกจากนี้ พรรคการเมืองต่าง ๆ ประกอบด้วยทั้งพวกเปลี่ยนได้ง่ายและยึดหยุ่น (Volatile & Resilient) และสามารถที่จะมารวมตัวหรือร่วมมือกันได้ง่ายกว่าปกติ เนื่องจากมิใช่แยกกันเพราะอุดมการณ์แต่อย่างใด (โกลินทร์ วงศ์สุวรรณ และคณะ, 2521 : 19)

นอกจากประเทศฝรั่งเศส ยังมีประเทศที่เป็นระบบหลายพรรคอีกหลายประเทศ อาทิ ประเทศในยุโรปตะวันตก เช่น อิตาลี เบลเยียม เยอรมนี และกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย รวมทั้งประเทศไทยในอดีตด้วย

กล่าวโดยสรุป ระบบพรรคการเมืองจะเป็นลักษณะเช่นใดนั้นขึ้นอยู่กับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม วิวัฒนาการทางการเมือง และระบอบการปกครองของแต่ละประเทศนั้น ๆ ด้วย ดังเช่น ในประเทศที่มีการปกครองระบอบเผด็จการ หรือคอมมิวนิสต์ หรือฟาสซิสต์ จะเป็นระบบพรรคเดียว ส่วนในประเทศที่มีระบบสองพรรค ได้แก่ ประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น รัฐบาลมักมีเสถียรภาพทางการเมืองสูง เนื่องจากสองพรรคมีอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกันและมีการแข่งขันทางการเมืองอย่างชัดเจน จะมีเพียงพรรคเดียวที่ได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้งอย่างเด็ดขาด และเป็นเสียงข้างมากเพียงพรรคเดียวที่ได้จัดตั้งรัฐบาลจึงทำให้เกิดเอกภาพในการบริหารประเทศ ส่วนประเทศที่มีระบบหลายพรรค ดังเช่นประเทศไทยในอดีตมักจะพบว่ารัฐบาลไม่ค่อยจะมีเสถียรภาพในการบริหารงานประเทศมากนัก ดังจะเห็นได้จากการยุบสภาบ่อยครั้ง เนื่องจากไม่มีพรรคการเมืองใดที่ได้คะแนนนิยมสูงสุดเพียงพอในการจัดตั้งรัฐบาล จึงจำเป็นต้องจัดตั้งรัฐบาลผสมร่วมกับพรรคการเมืองอื่น ซึ่งก่อให้เกิดความแตกแยกทางอุดมการณ์ได้ง่าย ดังนั้น ระบบพรรคการเมืองที่พึงประสงค์ที่สุดในระบอบประชาธิปไตย คือ ระบบสองพรรค เพราะมีเสถียรภาพและความมั่นคงทางการเมืองมากที่สุด ประเทศที่มีระบบหลายพรรค เช่น อิตาลี สวิตเซอร์แลนด์ สวีเดน ประเทศที่กล่าวมานี้จะมีพรรคการเมืองหลายพรรค ไม่มีพรรคใหญ่ที่มักจะได้รับความอำนาจทางการเมืองเพียง 2 พรรคดังที่เป็นอยู่ในอังกฤษ หรือสหรัฐอเมริกา จึงต้องมีรัฐบาลที่เรียกว่า รัฐบาลผสม (Coalition Government) เมื่อมีการเลือกสมาชิกรัฐสภาจะไม่มีพรรคใดได้เสียงข้างมากเกินครึ่ง รัฐบาลซึ่งเป็นรัฐบาลผสมมักจะอยู่ในตำแหน่งไม่นาน ตัวอย่างก็เช่นประเทศอิตาลี ซึ่งรัฐบาลจะอยู่ในอำนาจโดยเฉลี่ยไม่ถึง 1 ปี แต่ผลการเลือกตั้งจะไม่มีพรรคใดได้เสียงข้างมาก

1.4 กำเนิดพรรคการเมืองไทย

พรรคการเมืองของไทยเริ่มถือกำเนิดอย่างเป็นทางการโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ในสมัยของรัฐบาลนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งบัญญัติ

รับรองว่าชนชาวไทยมีเสรีภาพที่จะรวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ (ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, 2550)

โดยแนวคิดเกี่ยวกับพรรคการเมืองไทย เริ่มมีในสมัยรัชกาลที่ 6 ซึ่งมีพระราชดำริจะนำระบอบประชาธิปไตยมาใช้ จึงได้ทดลองสร้างเมืองคูสิดธานีขึ้น ซึ่งเป็นการปฏิบัติทั้งในเรื่องสถานที่ วิธีการ ระเบียบการปฏิบัติและกฎหมาย ให้เป็นไปตามลักษณะการปกครองระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามการสร้างเมืองคูสิดธานี ก็เป็นเพียงการทดลองในหมู่นักกลุ่มน้อยก่อนว่าจะได้ผลเป็นอย่างไร เมื่อได้ผลตามพระราชประสงค์แล้วจึงค่อยขยายออกไปในหมู่ประชาชน (จจัดภัย บุรุษพัฒน์, 2511 : 86)

จากแนวคิดในเรื่องการสร้างเมืองคูสิดธานี ส่งผลให้เกิดพรรคการเมืองไทยขึ้น โดยประกอบไปด้วยพรรคการเมืองสองพรรค คือ พรรคโบว์น้ำเงิน ซึ่งมีท่านราม ฅ กรุงเทพ (พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว) เป็นหัวหน้าพรรค และพรรคโบว์แดง โดยมีพลเอก เจ้าพระยารามราฆพ เป็นหัวหน้าพรรค แต่ในลักษณะของการจำลองพรรคการเมืองทั้งสองพรรคนี้ ใช้เฉพาะในเมืองคูสิดธานีเท่านั้น จึงไม่ถือว่าทั้งสองพรรคมีความหมายเป็นพรรคการเมืองโดยแท้จริงแต่ประการใด

จนกระทั่งภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 พรรคการเมืองตามความหมายทางรัฐศาสตร์จึงถือกำเนิดขึ้นในประเทศไทยครั้งแรก โดย คณะราษฎร ซึ่งเป็นพรรคที่ไม่เป็นทางการพรรคแรก ได้จดทะเบียนเปลี่ยนเป็นสมาคมคณะราษฎรอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในลักษณะของพรรคการเมือง ภายใต้ชื่อ “สมาคมคณะราษฎร” ส่วนสาเหตุที่สมาคมคณะราษฎรไม่มีชื่อว่าพรรคการเมืองอาจเป็นเพราะต้องการผูกขาดอำนาจทางการเมือง เพราะหากใช้คำว่าพรรคการเมืองคงจะมีผู้จัดตั้งพรรคทางการเมืองขึ้นมาแข่งขัน ดังจะเห็นได้จากการที่มีคณะบุคคลได้ยื่นขอจดทะเบียนพรรค และในเวลานั้น ผู้นำทางการเมืองบางคนยังไม่ยอมรับให้มีพรรคอย่างเป็นทางการ ภายหลังการจัดทำและประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 จึงมีบทบัญญัติให้ประชาชนมาจัดตั้งพรรคการเมือง จนได้อย่างเป็นทางการครั้งแรก

1.5 วิวัฒนาการของพรรคการเมืองไทย

แนวคิดเกี่ยวกับพรรคการเมืองไทย ได้เริ่มเกิดขึ้นมาพร้อม ๆ กับการนำระบอบประชาธิปไตยมาใช้ในการปกครองประเทศ ซึ่งบรรดาผู้นำทางการเมืองของไทยตั้งแต่สมัยเริ่มเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ๆ ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการมีพรรคการเมือง แต่เนื่องจากการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทยมีความผันผวนเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ พรรคการเมืองในประเทศไทยจึงดำเนินไปโดยไม่ราบรื่น คือ บางช่วงเวลาจำกัดสิทธิการจัดตั้งพรรคการเมือง หรือ

บางช่วงเวลาอนุญาตให้จัดตั้งได้ เป็นต้น ดังนั้น พรรคการเมืองของไทยจึงนับว่ายังไม่เป็นรูปแบบระบบพรรคการเมืองอย่างแท้จริง (วิทยา นภาศิริกุลกิจ สุรพล ราชภัณฑารักษ์ 2520: 198) นักประชาธิปไตยบางท่านให้มุมมองของพรรคการเมืองกับวิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยว่า “คณะบุคคลที่ทำการปกครองแทนในระบอบประชาธิปไตย ก็คือ พรรคการเมืองอาจเป็นพรรคเดียวหรือหลายพรรคก็ได้ ในระยะแรกของระบอบประชาธิปไตย มักมีพรรคเดียวหรือสองสามพรรคต่อเมื่อระบอบประชาธิปไตยมีความมั่นคงจึงมีหลายพรรค แต่ก็อาจมีพรรคใหญ่เพียงสองสามพรรค” (สุริยา, 2521: 109)

พรรคการเมืองไทยมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย และหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองไม่นานก็ได้จัดให้มีการเลือกตั้งขึ้น ซึ่งเป็นการเลือกตั้งในทางอ้อม แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาในขณะนั้นยังไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองใด ๆ ทั้งสิ้น จนขึ้นนำทางการเมืองของไทยในขณะนั้นมีความเห็นว่าการจะมีพรรคการเมืองเกิดขึ้นได้จำเป็นต้องมีฐานมารองรับพอสมควร ฐานดังกล่าวก็คือกฎหมาย โดยพรรคการเมืองที่จะมีขึ้นนั้นจะต้องเป็นพรรคการเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมายเสียก่อน อย่างไรก็ตาม พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2541 : 47-48) ก็ได้ตั้งข้อสังเกตว่า หากจะพิจารณาถึงจุดกำเนิดของพรรคการเมืองในประเทศอื่น ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่าในประเทศอื่น ๆ นั้นการมีกฎหมายขึ้นมารองรับความถูกต้องของพรรคการเมืองไม่ใช่ประเด็นสำคัญ แม้แต่ประเทศแม่แบบของประชาธิปไตยทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และหลายประเทศที่มีพัฒนาการทางการเมืองก้าวหน้าแล้ว ก็ไม่เคยมีปรากฏว่าการกำเนิดของพรรคการเมืองจะต้องมีกฎหมายการเมืองรองรับ

การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 เกิดจากการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลที่มีอุดมการณ์ทางความคิดร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย นับจากนั้นก็เกิดพรรคการเมืองขึ้นมากมายและมีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองขึ้นหลายฉบับจนถึงปัจจุบัน มีด้วยกันถึง 6 ฉบับ ได้แก่ ฉบับปี พ.ศ.2498 ฉบับปี พ.ศ.2511 ฉบับปี พ.ศ.2524 ฉบับปี พ.ศ.2534 และฉบับปีล่าสุดคือ พ.ศ.2541 ซึ่งออกตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองไทยที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน วิวัฒนาการของพรรคการเมืองไทย อาจแบ่งได้ 7 ระยะด้วยกัน คือ (อวยชัย ชบา, 2540 : 680-686)

1. ระยะก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 แนวคิดเกี่ยวกับการการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้ถูกนำมาเผยแพร่ในประเทศไทยโดยชาวต่างประเทศในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ เพราะมีชาวต่างประเทศเข้ามาติดต่อกับประเทศไทยเป็นจำนวนมาก แต่ยังไม่เป็นที่แพร่หลายมากนัก ต่อมาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตระหนักถึงความจำเป็นที่

จะนำระบอบประชาธิปไตยมาใช้ในประเทศไทย แต่ทรงเห็นว่าในสมัยนั้นสภาพของบ้านเมืองยังไม่พร้อมที่จะรองรับการเมืองการปกครองในระบอบนี้จึงทรงระงับเรื่องนี้ไว้ แล้วทรงหันมาส่งเสริมสามัญชนทางการศึกษาและเศรษฐกิจ เพื่อเป็นฐานรองรับระบอบประชาธิปไตยในอนาคตต่อไป ครั้นมาถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวสภาพบ้านเมืองก็ยังไม่พร้อม แต่แนวคิดที่จะสถาปนาระบอบประชาธิปไตยก็ได้เผยแพร่ออกไปอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น (สยามคำปรีดา, 2547 : 172)

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) ทรงมีพระราชดำริที่จะนำระบอบประชาธิปไตยมาใช้จึงได้ทรงทดลองสร้างเมืองคุณิศจานีขึ้น และนำเอาระเบียบกฎหมายต่างๆ ตามระบอบประชาธิปไตยมาใช้ จึงก่อให้เกิดพรรคการเมืองขึ้นสองพรรค คือ พรรคโบว์น้ำเงินและพรรคโบว์แดง แต่พรรคการเมืองทั้งสองเป็นเพียงการทดลองเท่านั้น ดังนั้นพรรคการเมืองในสมัยรัชกาลที่ 6 จึงเป็นเสมือนภาพทดลองของพรรคการเมือง ในสมัยรัชกาลที่ 7 ความคิดที่จะสถาปนากองการปกครองระบอบประชาธิปไตยก็เกิดขึ้นอย่างจริงจัง พระองค์ทรงดำริที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนชาวไทยในวันที่ 6 เมษายน พ.ศ.2475 ซึ่งเป็นวันครบรอบ 150 ปีของกรุงรัตนโกสินทร์ แต่พระราชดำริก็ถูกพระบรมวงศานุวงศ์ผู้ใหญ่ทัดทานไว้ จนกระทั่งต่อมาในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 จึงมีบุคคลคนหนึ่งซึ่งเรียกตนเองว่า “คณะราษฎร” ได้เข้ามาทำการยึดอำนาจปกครองประเทศไทยได้เป็นผลสำเร็จ ในที่สุดการสถาปนากองการปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยก็มีขึ้นตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นมา

2) พรรคการเมืองในระยะหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475-2489
 ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 เป็นช่วงที่ยังไม่มีกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองเกิดขึ้นหรือเรียกว่า สภาวะของสูญญากาศทางการเมือง (ลิขิต ชีรเวทิน, 2516: 4) ซึ่งคณะราษฎร ถือได้ว่าเป็นพรรคการเมืองพรรคแรกของไทยที่กำเนิดขึ้นในปี พ.ศ.2475 ต่อมาคณะราษฎร ได้จัดระเบียบให้ถูกต้องตามกฎหมายและมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในลักษณะของพรรคการเมือง ภายใต้ชื่อ “สมาคมนักการเมือง” โดยไม่มีชื่อพรรคการเมืองเพื่อป้องกันมิให้ผู้อื่นจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาแข่งขัน (หยุด แสงอุทัย, 2517: 168)

ดังนั้น ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ประเทศไทยจึงมีพรรคการเมืองพรรคเดียว คือ คณะราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังไม่มีการสังกัดพรรคการเมือง จึงมีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ (วิทยา นภาศิริกุลกิจ, 2520: 199-200) อย่างไรก็ตาม เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 เสร็จสิ้นลง นายควง อภัยวงศ์ ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีอยู่ในระยะนั้น ได้เห็นว่าการมีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องตามระบอบประชาธิปไตย จึงสั่งยุบสมาคมนักการเมืองเสีย (เชาวน์วัศ สุตลาภา, 2511: 64-67)

3) ยุคหลังมีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองไทย พ.ศ.2498

(1) การผูกขาดอำนาจทางการเมืองของคณะราษฎร เนื่องจากคณะราษฎรผูกขาดอำนาจทางการเมืองเป็นเวลานาน รัฐบาลภายใต้การนำของ นายควง อภัยวงศ์ จึงมีความเห็นว่าการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองให้มากขึ้น โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นถือเป็นเรื่องสำคัญ เพราะพรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างอำนาจรัฐกับประชาชน การผูกขาดอำนาจทางการเมืองโดยพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวนั้นเป็นวิธีการที่เป็นอุปสรรคต่อระบอบประชาธิปไตยอย่างยิ่ง ดังนั้นเพื่อเป็นการยุติการผูกขาดทางการเมือง นายควง อภัยวงศ์ จึงได้มีคำสั่งยุบสมาคมคณะราษฎรลง และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2489 (ประจักษ์ พันธุ์ชูเพชร, 2543 : 192)

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2489 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่อนุญาตให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการขึ้น เพื่อให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปอย่างมีระเบียบเรียบร้อยและให้ความมั่นใจในการจัดตั้งพรรคการเมืองด้วย (มานิตย์ จุมปา, 2542 : 16) จึงได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 14 ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2541:48)

จนกระทั่งในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงได้ตราพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับแรกของไทยขึ้นในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2498 นับเป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรกของไทย แม้วก่อนหน้านั้นจะมีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นแล้วหลายพรรคแต่ไม่ได้มีกฎหมายรองรับ ” (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2541 : 55)

จากพระราชบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2489 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง จึงได้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นจำนวน 30 พรรค อาทิ พรรคก้าวหน้า พรรคสหชีพ พรรคแนวรัฐธรรมนูญ พรรคประชาธิปไตย พรรคอิสระ และพรรคประชาชน เป็นต้น จนกระทั่งในวันที่ 20 กันยายน พ.ศ.2501 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำการปฏิวัติและประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495 และมีคำสั่งห้ามการชุมนุมทางการเมืองโดยเด็ดขาด จึงทำให้พรรคการเมืองสลายตัวไป (อวยชัย ชบา, 2541 : 682-683)

กล่าวโดยสรุป การเมืองไทยในยุคนี้ เป็นเพียงการเริ่มต้นการปกครองในระบบพรรคเป็นครั้งแรก พรรคการเมืองในระบอบนั้นเกิดจากการรวมตัวกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ทางการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรและเพื่อสนับสนุนผู้นำทางการเมือง ดังนั้น พรรคการเมืองจึงเป็นที่รู้จักกันแต่เฉพาะในหมู่สมาชิกของพรรค

เป็นส่วนใหญ่ ประชาชนทั่วไปมีความเข้าใจเกี่ยวกับพรรคการเมืองเพียงเล็กน้อยเท่านั้น (บรรพต วีระสัย และคณะ, 2519 : 103)

(2) สารระคำคัญของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2498 ตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2498 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ว่า “ผู้ที่ก่อตั้งพรรคการเมืองจะต้องจดทะเบียนพรรคการเมืองโดยจะต้องมีสัญชาติไทยและเป็นผู้มีสิทธิเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนตั้งแต่ 500 คนขึ้นไป หรือ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป” กฎหมายได้กำหนดให้ระบุนายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับพรรคในคำขอจดทะเบียนแต่ไม่ได้ออกกฎเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานเดียวกันในการจัดการพรรคการเมืองขึ้นซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความยุ่งยากภายหลังในการดำเนินการทางการเมือง ส่วนพรรคการเมืองที่ได้จดทะเบียนแล้วมีสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับเงินบำรุงจากสมาชิก ทรัพย์สินที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งบริจาคให้รวมทั้งสถานที่ตั้งสำนักงานใหญ่และสำนักงานสาขาพรรค สำหรับเรื่องสถานะของพรรคการเมืองนั้น กฎหมายยังไม่ได้กำหนดให้เป็นนิติบุคคล (บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, 2538 : 17)

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2498 ได้กำหนดวิธีควบคุมพรรคการเมืองให้ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยให้อำนาจพนักงานอัยการร้องขอต่อศาลให้สั่งเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมืองได้ เมื่อพรรคการเมืองกระทำการขัดต่อกฎหมาย (มานิต จุมปลา, 2542: 17)

(3) สรุปลักษณะของพรรคการเมือง หลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับปี พ.ศ.2498 ทำให้มีพรรคการเมืองเกิดขึ้นจำนวนมากและการขยายตัวของพรรคการเมืองเป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยมีพรรคการเมืองที่สำคัญ ๆ ได้แก่ พรรคเสรีมนังคศิลา พรรคธรรมาธิปัตย์ และพรรคชาติสังคม เป็นต้น และยังมีพรรคการเมืองเล็กๆ เกิดขึ้นมากมาย เช่น พรรคอีสาน พรรคปิฎกภูมิ และพรรคประชาราชกรูร์ เป็นต้น ส่วนใหญ่แล้วมีลักษณะเป็นกลุ่มบุคคลที่รู้จักกันเป็นการส่วนตัว หรือเป็นเครือญาติกัน และจัดตั้งตามภูมิลำเนาหรือเป็นพรรคท้องถิ่น (สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, 2546 : 215-217)

ต่อมาในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2500 ปรากฏว่ามีการทุจริตการเลือกตั้งโดยพรรครัฐบาล มีการใช้เงินหาเสียงเป็นจำนวนมาก ซึ่งสร้างความไม่พอใจแก่ประชาชนเป็นจำนวนมาก นิสิตนักศึกษาจึงออกมาเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งใหม่และให้ลงโทษผู้กระทำความผิดในการเลือกตั้ง ต่อมาจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ก่อรัฐประหารยึดอำนาจขึ้นในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 และได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับปี พ.ศ. 2498 และสั่งห้ามชุมนุมทางการเมืองโดยเด็ดขาด (บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, 2538 : 17-18)

4) ยุคภายหลังก่อตั้งพระราชบัญญัติพรรคการเมืองไทย พ.ศ.2511

(1) การปกครองโดยคณะปฏิวัติ ในช่วงเวลาระหว่างวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 จนถึงวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2511 ประเทศไทยภายใต้การปกครองของคณะปฏิวัติไม่อนุญาตให้มีพรรคการเมืองโดยเด็ดขาด จนกระทั่งคณะปฏิวัติได้ใช้รัฐธรรมนูญปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 และประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2511 (พ.ศ.2511 – พ.ศ.2514) ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับที่ 2 ของประเทศไทย จึงทำให้พรรคการเมืองไทยมีโอกาสดำเนินการก่อตั้งพรรคขึ้นมาได้อีกครั้งหนึ่ง และมีผู้ขอจดทะเบียนตั้งพรรคการเมืองขึ้น รวมทั้งสิ้น 17 พรรค อาทิ พรรคสหประชาไทย พรรคประชาธิปไตย พรรคเสรีประชาธิปไตย และพรรคอิสระ เป็นต้น (วิทยานภาศิริกุลกิจ, 2520 : 208)

วันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2512 ได้มีการเลือกตั้งทั่วไป และผลการเลือกตั้งครั้งที่ปรากฏว่า พรรคสหประชาไทยได้รับเลือกตั้งมากที่สุด คือ 72 ที่นั่ง เป็นผลให้จอมพลถนอม กิตติขจร ได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลนี้บริหารประเทศกระทั่งถึงวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2514 ก็ทำการรัฐประหารตนเอง โดยอ้างความระส่ำระสายในสภาและสถานการณ์ภายนอก จนกระทั่งนักเรียน นิสิตนักศึกษาและประชาชนได้รวมพลังขึ้นเรียกร้องรัฐธรรมนูญ รัฐบาลจึงจับกุมผู้เรียกร้องรัฐธรรมนูญด้วยข้อหาคอมมิวนิสต์ ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยจึงเป็นแกนนำในการนำเรียกร้องให้รัฐบาลปล่อยตัวกลุ่มผู้เรียกร้องรัฐธรรมนูญและให้รัฐบาลประกาศใช้รัฐธรรมนูญโดยเร็ว โดยมีนักเรียน นิสิตนักศึกษาและประชาชนเข้าร่วมเดินขบวนนับแสนๆ คน ซึ่งถือได้ว่าเป็นการชุมนุมเรียกร้องรัฐธรรมนูญโดยประชาชนจำนวนมากครั้งแรกในประเทศไทย และต่อมารัฐบาลได้ทำการปราบปรามผู้ชุมนุมด้วยกำลังอาวุธจนถึงขั้นนองเลือดในวันที่ 14-15 ตุลาคม พ.ศ.2516 ซึ่งเรียกว่า “วันมหาวิปโยค” ในที่สุดจอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร และพันเอกณรงค์ กิตติขจร ได้เดินทางออกนอกประเทศ (อวยชัย ชบา, 2530: 683-684)

พรรคการเมืองไทยในช่วงนี้จะประกอบด้วยกลุ่มการเมืองหลายกลุ่ม กลุ่มต่างๆ เหล่านี้มีสมาชิกหลายเท่า แต่โครงสร้างองค์กรพรรคจะไม่แข็งแกร่ง แยกกันพวกเป็นเหล่า และขาดระเบียบวินัย สมาชิกเข้ามารวมกันแบบหลวมๆ จึงมีลักษณะเป็นก๊กการเมืองหรือพวกของใครคนใดคนหนึ่งมากกว่ากลุ่มผลประโยชน์ที่รวมตัวกันเป็นองค์กรที่มีนโยบายเป็นเป้าหมายร่วมกัน สมาชิกส่วนมากเป็นพวกกลุ่มคนที่มีการศึกษาดีและอยู่ในกรุงเทพฯ ความสัมพันธ์จึงเป็นแบบส่วนตัว สมาชิกพรรคการเมืองมักจะถูกจูงใจด้วยตำแหน่งทางการบริหาร มากกว่าเงินตรา เพื่อให้สนับสนุนรัฐบาลหรือให้คัดค้านสิ่งใดสิ่งหนึ่ง (นรนิติ เศรษฐบุตร, 2521 : 108)

(2) สาระสำคัญของพระราชบัญญัติพรรคการเมืองไทย พ.ศ.2511 พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้ ยังคงให้ความสำคัญต่อการจัดตั้งและการจดทะเบียนพรรค

การเมือง โดยกำหนดผู้ที่ประสงค์จัดตั้งพรรคการเมืองจะต้องมีสมาชิกจำนวนตั้งแต่ 15 คนขึ้นไปทำการออกหนังสือเชิญชวนผู้อื่นที่มีคุณสมบัติเข้ามาเป็นสมาชิกพรรคจำนวนไม่น้อยกว่า 500 คน จึงจะมีสิทธิขอจดทะเบียนพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนได้ และอีกทั้งยังมีอำนาจตามกฎหมายแก่นายทะเบียนที่จะควบคุมพรรคการเมือง กล่าวคือ “หากมีการฝ่าฝืนคำสั่งของนายทะเบียนก็สามารถสั่งให้คณะกรรมการอำนวยการของพรรคการเมืองออกจากตำแหน่งทั้งเป็นคณะหรือรายบุคคลได้” ตามมาตรา 20 จะเห็นได้ว่านายทะเบียนมีบทบาทต่อการจดทะเบียนพรรคการเมืองอย่างมาก และหากนายทะเบียนไม่รับรองหรือไม่ยอมจดทะเบียนพรรคการเมือง คณะผู้จัดตั้งพรรคการเมืองสามารถยื่นคำร้องให้ศาลฎีกาวินิจฉัยได้ และห้ามไม่ให้พรรคการเมืองรับทรัพย์สินหรือเงินจากบุคคลภายนอกพรรคการเมือง เพื่อป้องกันนายทุนให้การอุดหนุนทางการเงินแก่พรรค ส่วนสถานะทางการเมืองของพรรคการเมืองที่ได้จดทะเบียนแล้วจะมีสถานภาพเป็นนิติบุคคล (บุญศรี มิวษ์อุโฆษ, 2538 : 19)

เหตุในการยกเลิกพรรคการเมืองที่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติฉบับปี พ.ศ.2498 คือ การที่มีจำนวนสมาชิกลดน้อยลงต่ำกว่า 500 คน ตามที่ได้จดทะเบียนไว้ ซึ่งเป็นการป้องกันการโยกย้ายพรรคของนักการเมืองในสมัยนั้น และหากไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งติดต่อกัน ซึ่งเป็นการกดดันบีบบังคับในการดำเนินการทางการเมืองของพรรคเป็นอย่างมาก และยังสามารถกำหนดบทลงโทษผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายพรรคการเมืองไว้อย่างละเอียดถึง 13 มาตรา (มานิต จุมปา, 2542 : 18)

5) ยุคภายหลังมีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองไทย พ.ศ.2517

(1) การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2517 เมื่อจอมพลถนอม กิตติขจร ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอันเนื่องมาจากเหตุการณ์ 14-15 ตุลาคม พ.ศ.2517 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี จัดตั้งรัฐบาลและได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยค่อนข้างสูง โดยได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับที่ 3 พ.ศ.2517 ทำให้เกิดพรรคการเมืองอย่างถูกต้องตามกฎหมายขึ้นมาจำนวน 43 พรรค อาทิ พรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย พรรคประชาธิปไตย เป็นต้น (อวยชัย ชบา, 2530 : 684) ดังที่ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2541: 62) ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับพรรคการเมืองในยุคสมัยนี้ว่า

ประการแรก พรรคการเมืองหลายๆ พรรคได้รวมเอานักการเมืองที่ในอดีตมีอุดมการณ์ทางการเมืองไม่สอดคล้องกัน หรือแม้ว่าเคยเป็นปฏิปักษ์ต่อกันมาร่วมพรรคกันได้

ประการที่สอง ในช่วง พ.ศ.2515-พ.ศ.2516 นโยบายสังคมนิยมและวิธีการสังคมนิยมดูเหมือนจะไม่เป็นสิ่งที่น่ารังเกียจ และถูกมองเสมือนว่าจะเป็นอุดมการณ์และนโยบายที่สามารถแก้ปัญหาสังคม การเมือง และเศรษฐกิจที่หมักหมมมานานปีของประเทศอย่างได้ผล พรรคการเมืองส่วนมากเชื่อว่า ประชาชนก็มีความคิดและความเชื่อเช่นนั้น ดังนั้น จึงมีปรากฏการณ์ประหลาดที่พรรคประเภทอนุรักษนิยมแต่เดิมพยายามเอาใจกลุ่มก้าวหน้า โดยประกาศใช้นโยบายสังคมนิยมประชาธิปไตยเป็นนโยบายพรรค เช่น พรรคประชาธิปัตย์ พรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย และพรรคธรรมสังคม เป็นต้น

(2) สำคัญของพระราชบัญญัติพรรคการเมืองไทย พ.ศ.2517 หลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับปี พ.ศ.2517 สามารถกล่าวเนื้อหาสรุปได้ว่า หลักเกณฑ์การจัดตั้งและการจดทะเบียนพรรคการเมืองมีความคล้ายกับกฎหมายฉบับที่สอง แต่มีความแตกต่างกันตรงรายละเอียดบางประการ เช่น การจัดตั้งและจดทะเบียนพรรคการเมืองตามกฎหมายพรรคการเมือง ฉบับที่ 2 ต้องมีผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิกรวมกับผู้เริ่มตั้งพรรคการเมืองไม่น้อยกว่า 500 คน แต่พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับที่ 3 ได้เพิ่มจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองก่อนจดทะเบียนจะต้องมีไม่น้อยกว่า 1,000 คน จึงจะมีสิทธิ์ขอจดทะเบียนพรรคการเมือง (มาตรา 7) และถ้ามีความขัดแย้งกันเกี่ยวกับการใช้ชื่อพรรคการเมืองกฎหมายได้กำหนดให้ศาลฎีกาเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดนายทะเบียน (มาตรา 13) (มานิต จุมปา, 2544 : 18)

ส่วนในเรื่องการดำเนินการของพรรคการเมือง ถ้าคณะกรรมการอำนาจการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ กฎหมายกำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาให้วินิจฉัยชี้ขาดหรือให้คณะกรรมการทั้งคณะหรือบางคนให้พ้นออกจากตำแหน่งได้ (มาตรา 24) นอกจากนี้ยังคงมีเนื้อหาเพิ่มเติมให้พรรคการเมืองจัดทำบัญชีเกี่ยวกับฐานะทางการเงินของพรรคการเมืองให้ถูกต้องตามที่จริง (มาตรา 25) และทำบัญชีรายรับรายจ่ายและงบดุลในแต่ละปีให้แก่สมาชิกพรรคครบทราบ

สิ่งที่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับปี พ.ศ.2511 คือ การเลิกพรรคการเมือง ได้ยกเลิกหลักเกณฑ์ในการเลิกพรรคการเมืองในแง่ที่ว่า ถ้าไม่มีสมาชิกพรรคของพรรคการเมืองใดได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป 2 ครั้งติดต่อกัน ให้ยกเลิกพรรคการเมืองนั้นได้ (มาตรา 34) นอกนั้นยังได้เพิ่มบทกำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติฉบับนี้มากขึ้น อาทิ การเพิ่มโทษผู้ดำเนินการอย่างพรรคการเมือง แต่ไม่ได้จดทะเบียนพรรคการเมืองเป็นโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี ปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำและปรับ เป็นต้น

(3) การยึดอำนาจโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ผลการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 4 เมษายน พ.ศ.2519 พรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้งสูงสุดจึงได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลผสม แต่พรรคประชาธิปัตย์ต้องเผชิญกับความขัดแย้งทั้งภายในพรรคเองและระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลในเรื่องแนวทางนโยบายที่แตกต่างกัน รวมทั้งกระแสโจมตีที่ว่าพรรคประชาธิปัตย์เป็นคอมมิวนิสต์ส่งผลทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลสั่นคลอน ประกอบกับการกลับมาของจอมพลถนอม กิตติขจร ได้สร้างความไม่พอใจแก่นักศึกษาและประชาชนและนำไปสู่วิกฤตการณ์ทางการเมือง วันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้ก่อรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองประเทศและได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2517 และประกาศห้ามชุมนุมทางการเมืองจึงทำให้บทบาทของพรรคการเมืองต้องหยุดลงอีกครั้ง

6) ยุคภายหลังพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524

(1) การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2521 การรัฐประหารเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 นอกเหนือไปจากการสร้างความริ้วฉานอย่างรุนแรงภายในชาติแล้ว ยังเป็นการทำลายกระบวนการประชาธิปไตยที่เริ่มจะพัฒนาและแทนที่ด้วยระบบเผด็จการนิยมสุดโต่งทำให้กระบวนการและสถาบันประชาธิปไตย รวมทั้งกลุ่มผลักดัน กลุ่มผลประโยชน์หลากหลาย และพรรคการเมืองถูกทำลายลง (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2541 : 66)

เมื่อรัฐบาลประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2511 แม้ว่าจะไม่มีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง แต่ก็มีกลุ่มการเมืองหลายกลุ่มที่ประกาศตนเป็นพรรคการเมืองโดยอาศัยมาตรา 38 ของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2521 ที่ให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2522 ก็มีผู้สมัครจำนวนมากที่แสดงตนสังกัดพรรคการเมือง ในการรณรงค์หาเสียงและบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนฯ หลังการเลือกตั้งพรรคการเมืองก็มีบทบาทเป็นอย่างมาก อาจกล่าวได้ว่าในทางพฤตินัย แม้ว่าจะยังไม่มีกฎหมายพรรคการเมืองและรับจดทะเบียนพรรค แต่มีพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้ารับเลือกตั้งและได้รับเลือกเข้ามาที่นั่งในสภามีจำนวนกว่า 10 พรรค ต่อมาในเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2524 รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524 และมีพรรคการเมืองที่มีบทบาททางการเมืองอยู่แล้วหลายพรรคได้ยื่นขอจดทะเบียน รวมทั้งพรรคที่เริ่มจัดตั้งใหม่ด้วย พรรคการเมืองในสมัยนี้นับว่ามีอายุยืนยาวมากกว่าสมัยใด เพราะแม้ว่าการปฏิวัติของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รชช.) เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 แต่ไม่ได้ยกเลิกพรรคการเมือง เพียงแต่จำกัดไม่ได้มีบทบาทระยะหนึ่งเท่านั้น อย่างไรก็ตามพรรคการเมืองในสมัยนี้ที่มีบทบาททางการเมืองมีเพียงไม่เกิน 20 พรรค เพราะถึงจะจดทะเบียนได้ไม่ยาก แต่ก็มีข้อกำหนดให้ยกเลิกถ้าไม่ส่งสมาชิกเข้ารับ

เลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปหรือส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันน้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวน ส.ส.ทั้งหมด หรือส่งสมัครแล้วไม่ได้รับเลือกตั้งเลย (สุขุม นวลสกุล, 2542 : 269-270)

(2) สาระสำคัญของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524 นับว่าเป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับที่ 4 มีสาระสำคัญคล้ายกับกฎหมายพรรคการเมืองฉบับที่ 2 และ 3 ต่างกันในรายละเอียดบ้าง เช่น การจัดตั้งและการจดทะเบียนพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้มีสมาชิกพรรคการเมืองไม่น้อยกว่าภาคละ 5 จังหวัด ตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดและมีจำนวนสมาชิกจังหวัดละไม่น้อยกว่า 50 คน (มาตรา 7) ทั้งนี้เพราะต้องการให้พรรคการเมืองมีสมาชิกมาจากทุกภาคและทุกจังหวัดของประเทศไทยเพื่อเป็นตัวแทนความต้องการของคนทั้งประเทศ และได้วางเกณฑ์ในการตั้งสาขาพรรคการเมืองขึ้นในจังหวัดนั้นด้วย โดยจะต้องมีสมาชิกตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป (มาตรา 27) ในการประชุมตั้งพรรคการเมืองจะต้องมีสมาชิกร่วมประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน ซึ่งเป็นสมาชิกของแต่ละภาคๆ ละไม่น้อยกว่า 5 จังหวัด เข้าร่วมประชุมเพื่อทำการกำหนดนโยบายของพรรคการเมือง ขอบบังคับพรรคการเมือง และเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง (มาตรา 17,18) โดยจะต้องลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในที่ประชุมตั้งพรรคการเมือง แสดงให้เห็นว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตยที่มาจากภายในพรรคการเมือง

นอกจากนี้ พรรคการเมืองจะต้องทำบัญชีของพรรคการเมืองหรือสาขาพรรคการเมืองที่แสดงรายรับและค่าใช้จ่ายของพรรค รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมืองอย่างเปิดเผย ซึ่งเป็นส่วนที่เพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2517 (มาตรา 38) เพื่อสร้างความโปร่งใสในการใช้เงินของพรรคการเมือง

ส่วนการเลิกพรรคการเมืองได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมว่า หากมีจำนวนสมาชิกไม่ถึง 5,000 คนหรือมีสมาชิกที่อยู่ในจังหวัดต่างๆ จังหวัดละ 50 คน ไม่ถึง 5 จังหวัดของแต่ละภาคเป็นเวลาติดต่อกัน 6 เดือน หรือไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปก็ต้องเลิกพรรคการเมือง และได้เพิ่มบทลงโทษต่อผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติพรรคการเมืองมากขึ้น

(3) การรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ผลการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 24 มกราคม พ.ศ.2531 พรรคชาติไทยได้รับเลือกตั้งสูงสุดจึงได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล โดยมีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรีและได้เกิดความขัดแย้งกับคณะทหารจนนำไปสู่การก่อรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รตช.) และคณะ รตช. ได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ทำให้บทบาทของพรรคการเมืองหยุดชะงักลง

ส่วนที่ 2 บทบาท และหน้าที่ของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในระบบประชาธิปไตย โดยพรรคการเมืองจะทำหน้าที่พิทักษ์รักษาอำนาจในการปกครองให้สืบต่อเนื่องกัน (Succession of Powers) ช่วยสร้างความชอบธรรม (Legitimacy) ของการมีอำนาจปกครอง และยังเป็นเครื่องประกันเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนมิให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองดำเนินการปกครองแบบเผด็จการ หรือการปฏิบัติรัฐประหาร ซึ่งมุ่งจะเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอันมิใช่วิถีทางแห่งระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ ยังเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ผู้ปกครองทราบเจตจำนงของประเทศ และช่วยให้ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมือง อันเป็นกลไกสำคัญที่ส่งเสริมให้บรรลุปรัชญาของลัทธิประชาธิปไตย

2.1 บทบาท และหน้าที่ของพรรคการเมืองไทยทั่วไป

ในการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ของพรรคการเมือง พรรคการเมืองจะมีบทบาทมากขึ้นน้อยเพียงใดยังขึ้นอยู่กับว่า พรรคการเมืองนั้นเป็นฝ่ายค้านหรือฝ่ายรัฐบาล แต่อย่างไรก็ตามหน้าที่อันสำคัญของพรรคการเมืองก็คือ การรวบรวมความคิดเห็นทางการเมืองให้เป็นหมวดหมู่และส่วนลัด รวบรวมพลังต่าง ๆ ที่กระจัดกระจายกันให้เป็นระเบียบโดยเสนอนโยบายของพรรค ซึ่งเป็นสิ่งเชื่อมโยงความคิดเห็นได้ บุคคลจำเป็นต้องละทิ้งความคิดเห็นส่วนตัวบางประการ เพื่อปรับตัวให้เข้ากับแนวนโยบายของพรรค ด้วยเหตุนี้พรรคการเมืองจะเป็นกระจกส่อง ให้ผู้ปกครองได้เห็นถึงความโน้มเอียงในด้านความคิดเห็นหรือเจตจำนงต่าง ๆ ของประชาชน (ขจิตกัย บุรุษพัฒน์, 2511 : 28 - 29) ดังที่ ลิขิต ชีรเวทิน (2546 : 63) วิทยา นภาศิริกุลกิจ (2520 : 1) สยาม คำปรีดา (2547 : 168 - 170) อวยชัย ชะบา (2530 : 677 - 678) สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ (2546 : 13) และจุมพล หนิมพานิช (2545 : 51 - 52) ได้กล่าวถึงบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญของพรรคการเมือง ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

1) การเป็นองค์กรสำคัญในการจัดตั้ง เพื่อให้เกิดสมรรถนะในการรวมสรรพกำลังเพื่อการมีพฤติกรรมร่วมอันจะนำไปสู่การจัดตั้งสถาบัน เพื่อมิให้มีการยึดตัวบุคคลในการประกอบภารกิจในเรื่องการบริหารประเทศ การจัดตั้งพรรคการเมืองจึงเป็นกระบวนการจัดตั้งสถาบันการเมืองเพื่อการปลุกระดมทรัพยากรมนุษย์มาสู่การกระทำเพื่อจุดประสงค์ร่วมกัน

2) การเป็นศูนย์รวมของความต้องการ (Demands) ของประชาชน และบูรณาการ (Integration) ความต้องการ ดังกล่าวออกมาเป็นนโยบาย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า พรรคการเมืองจะทำหน้าที่เป็นเสมือนผู้รักษาประตูดอกเป็นตัวกลางและเชื่อมระหว่างประชาชน และรัฐบาล หรือรัฐสภา

3) ช่วยสร้างความชอบธรรม (Legitimacy) ของการมีอำนาจปกครอง โดยปรัชญาสำคัญของการปกครองระบบประชาธิปไตยคือ การยอมรับว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน และผู้ปกครองหรือรัฐบาลมาจากความเห็นชอบของประชาชน ซึ่งแสดงออกโดยการเลือกตั้ง การเลือกตั้งทำให้พรรคการเมืองกลายเป็นกลไกสำคัญที่สะท้อนความคิดเห็นของประชาชน เนื่องจากการเลือกตั้ง ประชาชนจะเลือกผู้แทนที่ตนเห็นว่ามีความสำคัญ และนโยบายสอดคล้องกับผลประโยชน์ของตนมากที่สุด แต่ในสังคมที่ย่อมมีบุคคลที่มีความต้องการที่หลากหลาย ดังนั้น การมีพรรคการเมืองจะช่วยรวบรวมแนวความคิดของปัจเจกชนที่มีแนวความคิดเหมือนกันมารวมกันเป็นกลุ่มก้อน

4) การให้ความรู้ทางการเมืองแก่ผู้บริหารพรรค สมาชิกพรรค และประชาชนในแง่ความตื่นตัวทางการเมือง การบริหารจัดการ การวิเคราะห์ และการแก้ปัญหา (Political Socialization) ทั้งนี้ เนื่องจากพรรคการเมืองต้องสัมผัสกับปัญหาทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ทำให้ต้องมีการขบคิดถึงประเด็นปัญหาต่าง ๆ เป็นการสะสมความรู้และการแก้ไขทั้งในแง่ยุทธศาสตร์ และยุทธวิธี โดยการให้ข้อมูล ข่าวสาร และความรู้ทางการเมือง โดยกระบวนการสื่อสารทุกประเภททั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น การอธิบาย หรือแถลงนโยบายของพรรคในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และการป้องกันประเทศ เป็นต้น ผ่านการสื่อสารมวลชน อาทิ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ วารสาร สิ่งตีพิมพ์ และอื่น ๆ ตลอดจนการเข้าถึงประชาชนโดยตรง เช่น การอภิปราย ปาฐกถา การบรรยายตามสถานที่ต่าง ๆ ตามโอกาสตลอดจนพยายามชักจูงให้ประชาชนมีความสนใจทางการเมือง โดยการเสริมสร้างทัศนคติ และการมีส่วนร่วมทางการเมือง เพื่อให้ประชาชนธำรงรักษาแบบแผนวัฒนธรรมทางการเมืองที่ดีตลอดไป

5) หน้าที่ในการระดมสรรพกำลังทางการเมือง พรรคการเมืองจะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางทางการเมือง เพราะเป็นที่รวมของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และประชาชนที่มีความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในแนวทางกว้าง ๆ ที่คล้ายคลึงกันเข้าด้วยกันเพื่อหาโอกาสเป็นรัฐบาล ซึ่งจะสามารถนำเอานโยบายของพรรคการเมืองของตนไปปกครองประเทศ พรรคการเมืองจึงเป็นที่รวมในการระดมสรรพกำลังต่าง ๆ เพื่อให้เกิดอำนาจต่อรอง เรียกร้อง และรวบรวมความคิดเห็นจากประชาชน และกลุ่มของประชาชนต่าง ๆ เพื่อนำมาบริหารประเทศ และถ้าพรรคการเมืองได้เป็นรัฐบาลก็จะนำเอาผลประโยชน์เหล่านี้ไปเป็นนโยบายของพรรค และนำไปบริหารประเทศ แต่ถ้ายังไม่ได้เป็นรัฐบาลก็จะหาทางชี้แนะรัฐบาลให้ยอมรับเอาผลประโยชน์ดังกล่าวของประชาชน หรือกลุ่มประชาชนไปบริหารประเทศต่อไป

6) การสร้างและฝึกฝนผู้นำทางการเมือง พรรคการเมืองจะเป็นสถาบันที่สร้างผู้นำทางการเมืองที่ดีเพื่อผลิตออกไปเป็นนักการเมืองมืออาชีพ (Professional Politicians) ที่มี

ความสามารถ และความพร้อมที่จะดำรงตำแหน่งผู้นำทางการเมืองในระดับต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ประธานาธิบดี และนายกเทศมนตรี เป็นต้น สถาบันอื่นๆ ที่มีใช้พรรคการเมืองย่อมมีความเหมาะสมน้อยกว่าในการผลิตผู้นำทางการเมือง เช่น สถาบันราชการ ย่อมมีความเหมาะสมที่จะผลิตผู้นำทางการเมืองหรือข้าราชการที่ดีเท่านั้น แต่มีใช้ผลิตผู้นำทางการเมือง เพราะการเป็นผู้นำทางการเมืองย่อมต้องมีลักษณะแตกต่างไปจากผู้นำทางการเมืองบริหารเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ผู้บริหาร หรือข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย คำสั่ง และระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ซึ่งฝ่ายการเมืองเป็นผู้วางไว้ให้ ส่วนผู้นำทางการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบายโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนตามนโยบายของพรรคการเมือง ฉะนั้น นักการเมืองจะต้องเข้าใจการต่อรองผลประโยชน์ทางการเมืองของประชาชน การประสานประโยชน์ต่าง ๆ ตลอดจนการสร้างสามัคคีของกลุ่มต่าง ๆ ด้วยการวางนโยบายของพรรค และเมื่อพรรคได้เป็นรัฐบาลก็ต้องเอานโยบายเหล่านี้ไปใช้โดยมีข้าราชการซึ่งเป็นฝ่ายบริหารเป็นผู้ปฏิบัติตาม ดังนั้น ในระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองจึงเป็นสถาบันที่ฝึกอบรมและสร้างผู้นำทางการเมืองที่เหมาะสมกว่าสถาบันอื่นใด

7) การทำหน้าที่และบทบาทในฐานะองค์กรสาธารณะ พรรคการเมืองทำหน้าที่รวบรวมและทำให้ความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับปัญหาสาธารณะต่างๆ มีน้ำหนักน่ารับฟังมากขึ้น เช่น ปัญหาการทำมาหากินของราษฎร และปัญหาอาชญากรรมที่คุกคามความสงบเรียบร้อย เป็นต้น เพราะพรรคการเมืองจะเสนอแนะนโยบายที่ดีที่สุดสำหรับประชาชน จึงทำให้ประชาชนสามารถมองเห็นประโยชน์และความสำคัญของพรรคการเมืองได้มากขึ้น ดังนั้น ถ้าปราศจากพรรคการเมืองประชาชนย่อมมองไม่เห็นช่องทางในการแก้ปัญหาสาธารณะได้ เพราะพรรคการเมืองเป็นสถาบันของประชาชนที่ช่วยชี้แนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้

8) การทำหน้าที่ในการคัดสรรบุคคลผู้มีความรู้ ความสามารถ คุณธรรม และจริยธรรม เข้าสู่กระบวนการทางการเมือง เพื่อเป็นตัวแทนของประชาชน ซึ่งคุณสมบัติของผู้ที่เหมาะสมจะเป็นผู้แทนราษฎรมีความสำคัญมาก เพราะจะต้องเป็นตัวแทนเพื่อทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เพื่อให้ตรงกับเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เลือกตั้งมากที่สุด จึงต้องทำการตรวจสอบประวัติและผลงานที่เคยอุทิศตนต่อสังคมส่วนรวมในอดีตของบุคคลนั้นๆ รวมทั้งความรู้ ความสามารถ และคุณธรรมทั้งปวงจากภายในพรรคเอง หรือจากภายนอกพรรคก็ตาม เพื่อส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในระดับต่างๆ ทั้งในการให้เข้าไปดำรงตำแหน่งบริหารต่างๆ ของประเทศทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับรัฐ ฉะนั้น ผู้ที่จะเป็นผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นบุคคลที่เสียสละ มีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการเป็นตัวแทนของราษฎรที่ดี ด้วยเหตุนี้ การสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติดังกล่าวจึงกระทำได้อย่าง

พรรคการเมืองจะทำหน้าที่ในการสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติดังกล่าว ซึ่งจะเป็นการกลั่นกรองตัวบุคคลที่เหมาะสมที่จะเป็นตัวแทนที่ดีของประชาชน และเมื่อถึงวันเลือกตั้งประชาชนก็เลือกโดยไม่คำนึงถึงตัวบุคคลผู้สมัครมากนัก หากแต่คำนึงถึงนโยบายของพรรคการเมืองว่า พรรคการเมืองใดจะทำประโยชน์ให้แก่เขาได้มากกว่า เพราะถือว่า ตัวบุคคลผู้สมัคร นั้นพรรคการเมืองได้กลั่นกรองคุณสมบัติเป็นอย่างดีแล้ว

9) การทำหน้าที่เป็นสถาบันที่ประสานประโยชน์ของกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ตามหลักการทั่วไปแล้ว กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์จะมีบทบาทในการสร้างอิทธิพลต่อรัฐบาลในนโยบายสาธารณะ เช่น การนัดหยุดงานของสหภาพแรงงาน การเดินขบวนประท้วงของกลุ่มเกษตรกรและนิสิตนักศึกษา เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลแล้วแต่กรณียอมปฏิบัติตามในสิ่งที่ตนต้องการ ในขณะที่เดียวกันกลุ่มนายจ้างก็ไม่ยินยอมที่จะปฏิบัติตามเพราะต้องการรักษาผลประโยชน์ของตนไว้อย่างเหนียวแน่น ในกรณีพรรคการเมืองจะทำหน้าที่ประสานผลประโยชน์ให้กับผลประโยชน์ต่างๆ ด้วยการเสนอให้มีกฎหมายแรงงานที่เป็นธรรมกับทั้งสองฝ่าย รวมทั้งกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ ด้วยหรือถ้ามีกฎหมายแรงงานแล้วแต่ใช้ไม่ค่อยได้ผลนักก็หาทางจัดให้มีการแก้ไขปรับปรุงให้มีความเหมาะสมและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น รวมทั้งการเข้าควบคุมนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลเพื่อให้เกิดประโยชน์และความพอใจกับกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่งเท่ากับเป็นการประสานผลประโยชน์ของบรรดากลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ นั้นเอง ซึ่งนับเป็นการผ่อนคลายความตึงเครียดทางการเมืองได้อีกทางหนึ่งด้วย ดังนั้น หน้าที่จึงเกิดขึ้นจากการที่พรรคการเมืองทำหน้าที่ในการประสานประโยชน์ของกลุ่มหรือส่วนต่างๆ ให้มาอยู่ในพรรคเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่มีระบบสองพรรคใหญ่ ทำให้แต่ละพรรคประกอบด้วยกลุ่มหลายกลุ่มที่แตกต่างกันในด้านเศรษฐกิจ สังคม เชื้อชาติ และเผ่าพันธุ์ ซึ่งพรรคการเมืองจะมุ่งประสานผลประโยชน์ของกลุ่มอย่างจริงจังมากกว่ากลุ่มอื่นๆ ที่มีอยู่ในสังคม เช่น หน่วยงานของรัฐบาล เป็นต้น

10) การทำหน้าที่เป็นสถาบันที่เตรียมโครงการสำหรับสาธารณชน พรรคการเมืองจะจัดระเบียบแนวความคิดต่างๆ ซึ่งมักจะ ไม่ค่อยชัดเจนและอ้อมค้อมให้กระจ่างและตรงกับ การแก้ปัญหา เพื่อให้ผู้ลงคะแนนเสียงสามารถเลือกผู้สมัครและนโยบายได้อย่างมีเหตุผลและนโยบายนี้เป็นคำอธิบายซึ่งวัตถุประสงค์ของพรรคการเมืองและสัญญาต่างๆ ที่พรรคการเมืองให้ไว้ และเป็นจุดยืนของพรรค นโยบายเหล่านี้เกิดขึ้นจากการประนีประนอมความขัดแย้งต่างๆ และหลักการทั่วไปของกลุ่มทั้งหลายที่แตกต่างกันซึ่งกลุ่มเสนอและเห็นชอบร่วมกัน หากปราศจากการประนีประนอมเหล่านี้ พรรคการเมืองย่อมไม่อาจคงอยู่รอดได้ เมื่อพรรคการเมืองได้เข้าไปจัดตั้ง

รัฐบาลก็จะนำนโยบายดังกล่าวมาจัดทำเป็นโครงการและบริหารประเทศตามนโยบายที่ประกาศออกไป

11) การเป็นตัวเชื่อมระหว่างรัฐบาลกับประชาชนหรือกลุ่มต่างๆ ของสังคม โดยการที่ประชาชนเข้าร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง ซึ่งจัดตั้งโดยพรรคการเมืองตามแนวทางประชาธิปไตยซึ่งประชาชนทั่วไปมีแนวโน้มที่จะยอมรับกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่กำหนดไว้ในระบอบประชาธิปไตยรวมทั้งผลของการเลือกตั้งด้วย พรรคการเมืองจึงช่วยให้การเลือกผู้แทนที่จะเข้าไปเป็นรัฐบาลมีความถูกต้องตามกฎหมายและเกิดการยอมรับในตัวแทนเหล่านี้โดยไม่มีกรณีโต้แย้ง

12) หน้าที่เป็นรัฐบาลบริหารประเทศ เมื่อสมาชิกของพรรคได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างมากในรัฐสภาในกรณีรัฐบาลรูปแบบรัฐสภา ย่อมถือได้ว่าประชาชนมีความประสงค์ให้นโยบายของพรรคการเมืองนั้นเป็นนโยบายของรัฐบาล พรรคการเมืองฝ่ายเสียงข้างน้อยจะทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านเพื่อทักท้วงการกระทำที่เห็นว่าไม่เหมาะสมของรัฐบาลและต้องมีนโยบายและตัวบุคคลที่จะเป็นรัฐบาลได้ทันที หากรัฐบาลลาออกไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือฝ่ายค้านได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ส่วนในรูปแบบรัฐบาลแบบแบ่งแยกอำนาจ ประชาชนจะเลือกผู้นำฝ่ายบริหารจากพรรคการเมืองหนึ่งพรรคใดโดยตรง

13) หน้าที่การสื่อสารทางการเมือง พรรคการเมืองเป็นสถาบันที่มีความสำคัญรองจากสื่อมวลชน ในการทำหน้าที่เชื่อมโยงความต้องการของประชาชนกับผู้มีอำนาจทางการเมือง ถึงแม้ว่าประชาชนจะมีสิทธิเลือกผู้ปกครอง แต่ถ้าอยู่อย่างโดดเดี่ยวก็ปราศจากอิทธิพล นอกจากนี้ พรรคการเมืองยังทำหน้าที่รวบรวมพลังต่างๆ ที่กระจัดกระจายให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทำให้มีน้ำหนักมากขึ้นสามารถสะท้อนความคิดเห็น ความต้องการและความรู้สึกของประชาชนที่มีต่อการบริการประเทศของรัฐบาล เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ในขณะเดียวกัน ก็เป็นการถ่ายทอดผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลมาสู่ประชาชนอีกทางหนึ่งด้วย

14) การเป็นฝ่ายค้านในการควบคุมตรวจสอบรัฐบาล เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจรัฐบาล ตามหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เสมือนกระจกเงาให้รัฐบาลได้ทราบว่ามีสิ่งใดที่รัฐบาลบริหารงานขาดตกบกพร่องไปบ้าง หรือมีสิ่งใดที่รัฐบาลควรจะทำเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน ดังนั้น พรรคการเมืองฝ่ายค้านคอยทำหน้าที่ท้วงติง คัดค้านหรือยับยั้งมิได้รัฐบาลใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือกระทำการในสิ่งนี้อาจเกิดผลร้ายต่อการพัฒนาประเทศ นอกจากนี้ พรรคฝ่ายค้านยังทำหน้าที่ควบคุมให้รัฐบาลปฏิบัติตามนโยบายของตนที่ได้แถลงไว้ต่อสภาอีกด้วย

15) การเป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ (Interest Articulation) พรรคการเมืองเกิดจากการรวมตัวกันของประชาชนที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน ทั้งนี้เพื่อรักษาผลประโยชน์หรือ

อุดมการณ์ที่ตนเชื่อหรือยึดถือ โดยพรรคการเมืองแต่ละพรรคที่จัดตั้งขึ้นมาจะต้องได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ เมื่อเป็นเช่นนี้พรรคก็จะต้องคอยทำหน้าที่พิทักษ์รักษาผลประโยชน์ให้กับกลุ่มต่างๆ เหล่านั้นด้วย ดังนั้น พรรคการเมืองจึงต้องรวบรวมความต้องการของประชาชนและเสนอข้อเรียกร้องแทนประชาชนต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมืองให้มีการตอบสนอง

16) การปลุกระดมมวลชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองให้มากขึ้นซึ่งหน้าที่อันนี้ช่วยป้องกันการผูกขาดอำนาจโดยกลุ่มที่มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจหรือทางอาวุธ เมื่อพรรคสามารถสรรหาคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ มีคุณธรรมมาเป็นตัวแทนของประชาชนได้ พอถึงเวลาที่มีการสมัครรับเลือกตั้ง พรรคมีหน้าที่ส่งตัวแทนเข้าสมัครรับการเลือกตั้ง กล่าวได้ว่า หน้าที่นี้เป็นหน้าที่สำคัญที่สุดของพรรคการเมือง และถ้าพรรคไม่ทำหน้าที่ดังกล่าว ผู้ไปใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียง จะไม่มีโอกาสรู้ว่าตนควรเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติเช่นไร เพื่อให้เข้าไปทำหน้าที่พิทักษ์รักษาผลประโยชน์ให้กับตน

ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นในบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย จึงมีผู้ศึกษาและอธิบายถึงบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองไว้มากพอสมควร แต่อาจจะแยกแยะออกเป็นหน้าที่หลักๆ ออกได้เป็น 6 อย่างด้วยกัน ซึ่งในแต่ละหน้าที่ก็จะแสดงบทบาทที่สำคัญในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยในรูปแบบต่างๆ ดังต่อไปนี้ (ทวี สุรฤทธิกุล, เสนีย์ คำสุข 2545:484-485)

1. หน้าที่ในการคัดสรรบุคลากรทางการเมือง (Political Recruitment) ในประเทศที่มีระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง พรรคการเมืองจะเป็นกลไกที่สำคัญในการรวบรวมหรือแสวงหาผู้คนเพื่อเข้าร่วมในกิจกรรมทางการเมืองต่างๆ นับตั้งแต่กิจกรรมทั่วไปของพรรค กิจกรรมการเลือกตั้ง ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ จนกระทั่งกิจกรรม ในระบบรัฐสภา คือกระบวนการนิติบัญญัติ และกระบวนการบริหาร โดยที่พรรคการเมืองที่ได้รับความนิยมหรือมีชื่อเสียงดี ก็มักจะเป็นที่สนใจของคนทั้งหลายที่ต้องการจะประสบความสำเร็จกับพรรคการเมืองนั้นๆ ในขณะที่พรรคการเมืองใหม่ๆ หรือพรรคการเมืองเล็กๆ ก็ต้องพยายามอย่างเต็มที่ ที่จะคัดสรร คนที่มีความรู้ความสามารถและมีชื่อเสียงเข้ามาสู่พรรค เพื่อสร้างความสำเร็จให้กับพรรค ให้ได้ในที่สุด

2. หน้าที่ในการอบรมกล่อมเกลารวมทางการเมือง (Political Socialization) ที่สำคัญคือการสร้างวัฒนธรรมทางการเมือง โดยที่พรรคการเมืองในหลายๆ ประเทศ ที่มีระบบพรรคการเมืองเข้มแข็ง จะเป็นแบบอย่างของการต่อสู้ หรือกำหนดพฤติกรรมต่างๆ ของบุคคลในทางการเมือง ได้แก่ พฤติกรรมการมีส่วนร่วม การกล้าแสดงออก และความมุ่งมั่นในทางการเมือง ในขณะที่ในบางประเทศที่มีระบบพรรคการเมืองที่อ่อนแอ ย่อมจะสร้างความเบื่อหน่าย ซิงซัง ให้

เกิดแก่ประชาชน ทำให้ผู้คนถอนตัวออกจากระบบ ไม่สนใจการเมือง จนกระทั่งกลายเป็นความเฉื่อยชาทางการเมือง เพราะว่าบุคลิกภาพทางการเมืองก็เป็นผลมาจาก สังคมทางการเมืองต้นแบบคือพรรคการเมืองและนักการเมืองนั่นเอง

3. หน้าที่ในการสื่อสารทางการเมือง (Political Communication) ในการกรอบการมองการเมืองเชิงระบบ (System Analysis) จะเห็นว่าพรรคการเมือง จะเป็นเสมือนตัวกลาง (Medium) ที่อยู่ระหว่างประชาชนกับระบบการเมืองภายในที่จะต้องรับข้อเรียกร้องและการสนับสนุนจากประชาชน เพื่อนำเข้าสู่ระบบเพื่อผลักดันและดำเนินการให้ออกมาเป็นกฎหมายและนโยบายต่างๆ ในขณะที่เดียวกันก็เป็นผู้ติดตามหรือรับฟังความรู้สึก และปฏิกิริยาต่างๆ ของประชาชน เพื่อประกอบการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ยิ่งไปกว่านั้น พรรคการเมืองที่ดียังต้องรับข่าวสารจากในระบบไปถ่ายทอดแก่ประชาชนเพื่อเชื่อมโยงให้เข้าแก่ระบบหรือเพื่อให้การสื่อสารเป็นไปในทางที่ดีหรือราบรื่นนั่นเอง

4. หน้าที่ในการสร้างบูรณาการทางการเมือง (Political Integration) แม้ว่าในความเป็นจริง พรรคการเมืองในประเทศประชาธิปไตยจะมีการแข่งขันกันสูงมาก แต่ด้วยบทบาทหน้าที่ของการแสวงหาความนิยมเพื่อผลทางการเมืองของพรรคการเมืองเหล่านั้น จะทำให้ประชาชนรู้สึกตื่นตัวและมุ่งความสนใจ เข้าสู่ตัวระบบ ในบางประเทศที่ประสบวิกฤติทางการเมือง แต่ถ้าพรรคการเมืองสามารถเร้าระดมความสนใจได้ในระดับหนึ่ง ความสมานฉันท์ หรือความเป็นปึกแผ่นในชาติก็สามารถกลับคืนมาได้ ดังจะเห็นได้จากสถานการณ์พิเศษบางอย่าง เช่น หลังสงครามกลางเมืองหรือหลังสงครามโลกเป็นต้น

5. หน้าที่ในการสร้างความชอบธรรมและเสถียรภาพทางการเมือง (Political Legitimization and Stabilization) ระบบการเมืองทุกระบบไม่ว่าจะขาดพรรคการเมืองได้ ก็เพราะพรรคการเมืองสามารถเป็นหลักประกันถึงความชอบธรรมของผู้มีอำนาจทางการเมืองได้เป็นอย่างดี โดยที่ในประเทศประชาธิปไตย พรรคการเมืองจะเป็นประจักษ์ หรือช่องทางของการเข้ามามีอำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งถือว่ามี ความชอบธรรมทางกฎหมาย โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง อันถือเสมือนว่าบุคคลเหล่านี้ได้รับฉันทานุมัติหรือรับรองความถูกต้องจากประชาชนแล้ว ยิ่งไปกว่านั้นพรรคการเมืองยังมีหน้าที่เป็นหลักประกันความมั่นคงปลอดภัยให้แก่ระบบการเมืองนั้น ๆ ได้เป็นอย่างดีอีกด้วย ทั้งในแง่ที่เป็นที่พึ่งพิงอันมีประโยชน์ยิ่งแก่ประชาชนและในแง่ของฐานอำนาจที่สำคัญที่สุดขององค์กรทางอำนาจในระบบการเมืองนั้น ๆ

6. หน้าที่ในการสร้างสรรค์ระบบการเมือง (Political Innovation) พรรคการเมืองมีส่วนร่วมอย่างสำคัญในกระบวนการพัฒนาการเมืองของประเทศต่างๆ เพราะว่า พรรคการเมืองได้นำมาซึ่งการสร้างสรรค์หรือปรากฏการณ์ใหม่ๆ ทางการเมือง ได้แก่ การพัฒนาของ

ระบบเลือกตั้ง การมีส่วนร่วม การตรวจสอบถ่วงดุล และการวัดทัศนคติหรือสาธารณมติดังกล่าว ในปัจจุบันนี้การเกิดขึ้นของพรรคการเมืองใหม่ๆ ยังสะท้อนให้เห็นถึงความทันสมัยของระบบการเมือง เช่นการเกิดขึ้นของพรรคเฉพาะประเด็น (Issue Oriented Party) หรือพรรคเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลัก นอกเหนือจากพรรค เพื่อการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นพรรคการเมือง ในแบบดั้งเดิม

กล่าวโดยสรุป พรรคการเมืองมีบทบาทและหน้าที่สำคัญในกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตย โดยทำหน้าที่หลักในการรวบรวมความต้องการและผลประโยชน์ที่หลากหลายในสังคมของประชาชนมากำหนดเป็นนโยบายหรือทางเลือกแห่งนโยบายของพรรค และเสนอข้อเรียกร้องแทนประชาชนต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมือง รวมทั้งมีหน้าที่ในการคัดเลือกและเลือกสรรผู้นำทางการเมืองไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับรัฐ เมื่อพรรคได้รับเลือกเข้าไปเป็นรัฐบาลแล้ว ต้องมีภาระรับผิดชอบต่อประชาชนและนำนโยบายของพรรคที่ได้แถลงไว้เข้าไปบริหารประเทศ และพรรคที่ได้รับเสียงข้างน้อยจะทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายรัฐบาล นอกนี้พรรคการเมืองยังมีหน้าที่ให้การศึกษามติทางการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่ประชาชน รวมทั้งกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงออกทางความคิดเห็นหรือความต้องการผ่านพรรคการเมืองขึ้นไปสู่กระบวนการกำหนดนโยบายของประเทศ

2.2 บทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมืองในฐานะของการเป็นเครื่องมือทางการเมือง

พรรคการเมืองยังเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญที่สุดของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ด้วยท้ายที่สุดประชาชนย่อมเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และการที่ประชาชนมารวมกลุ่มกันเป็นพรรคการเมืองขึ้น ก็เพื่อจุดประสงค์ในอันที่จะใช้อำนาจของประชาชนเพื่อประชาชน โดยใช้กลไกทางพรรคการเมือง คือ เพื่อปกครองประเทศโดยการเมืองที่มีผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นสมาชิกพรรค และใช้อำนาจนิติบัญญัติ โดยพรรคการเมืองจะเป็นทั้งสัญลักษณ์ของระบบการปกครอง และเป็นเครื่องมือช่วยให้การเมืองพัฒนาไปในแนวทางแห่งความเป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น พรรคการเมืองจึงมีความสำคัญต่อระบบการเมือง ดังที่ สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2548 : 311) อวยชัย ชะบา (2530 : 673) วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวิน (2544 : 382) ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ (2524 : 1) และลิขิต ธีรเวคิน (2536 : 324 – 326) ได้ให้ความเห็น ซึ่งสรุปสาระสำคัญไว้ดังนี้

1) พรรคการเมืองเป็นสถาบันหนึ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบรัฐสภาเป็นการเปิดโอกาสให้มีการต่อสู้ทางการเมืองเพื่อเลือกกลุ่มหรือคณะบุคคลเข้ามาเป็นรัฐบาล โดยยึดหลักเสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนเป็นสำคัญ

2) พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศได้ใช้อำนาจของตนโดยผ่านทางพรรคการเมือง ซึ่งเป็นเสมือนสายสัมพันธ์ระหว่างประชาชนทั่วไป ประเทศที่มีแนวอุดมคติใกล้เคียงกันให้เข้ามารวมกันอยู่ที่ศูนย์กลางอันหนึ่งคือพรรค พร้อมทั้งทำให้กลุ่มชนซึ่งรวมกันเป็นพรรคการเมืองเหล่านี้ สามารถประสานและต่อรองผลประโยชน์ร่วมกันได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการขัดแย้งทางการเมือง หรือการกระจายรายได้ได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันในสังคม

3) พรรคการเมืองเป็นสถาบันการเมืองที่ทำหน้าที่กำหนดทิศทางเป็นหมาย และนโยบายในการพัฒนาประเทศทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่มุ่งให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชน รวมทั้งพยายามทำให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์จากการกำหนดนโยบายของพรรค

2.3 บทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมืองในฐานะของการเป็นสถาบันทางการเมือง

1) พรรคการเมืองเป็นสถาบันการเมืองที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางเชื่อมโยงระหว่างภาคีรัฐบาลกับประชาชน และเป็นเครื่องมือในการสร้างประชามติ กล่าวคือ พรรคการเมืองจะทำหน้าที่รวบรวมผลประโยชน์และความต้องการที่หลากหลายของกลุ่มต่าง ๆ ในระบบการเมือง เพื่อกำหนดเป็นนโยบายของพรรค และมีส่วนร่วมผลักดันให้การปฏิบัติตามนโยบายนั้นเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังทำหน้าที่ต่อรองและตกลงประสานประโยชน์ร่วมกันเมื่อเกิดความขัดแย้งต่าง ๆ ทางสังคม โดยการกำหนดนโยบายตามแนวทางกว้าง ๆ เพื่อให้ประชาชนโดยส่วนรวมยอมรับได้

2) พรรคการเมืองยังมีบทบาทในการเป็นสถาบันพัฒนาทางการเมือง สนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ ตั้งแต่การอบรมกล่อมเกลாதองการเมือง การให้ความรู้ทางการเมือง การสร้างสำนักทางการเมือง และวัฒนธรรมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมือง การสร้างผู้นำทางการเมือง และช่วยทำให้การปกครองเป็นของประชาชนและโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น

3) พรรคการเมืองที่สนับสนุนรัฐบาลย่อมจะเป็นหลักประกันที่ทำให้รัฐบาลมีความมั่นคง และมั่นใจในการดำเนินการปกครองประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะมีสมาชิกฝ่ายข้างมากสนับสนุนอยู่ และเป็นสถาบันที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาทางการเมือง คือให้การเรียนรู้แก่ประชาชนในด้านการเมือง

4) พรรคการเมืองสามารถแยกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นฝ่ายค้าน และฝ่ายสนับสนุนรัฐบาล กล่าวคือ ฝ่ายที่ได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้งจะเป็นฝ่ายรัฐบาลทำหน้าที่ปกครองบริหารประเทศตามนโยบายที่ให้ไว้ส่วนอีกฝ่ายที่ได้รับคะแนนสนับสนุนน้อยกว่าจะทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน ทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของประชาชนตรวจสอบดูแลการทำงานของฝ่ายรัฐบาลโดย

ซึ่งให้เห็นจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ซึ่งถือว่าเป็นการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน

5) พรรคการเมืองเป็นเครื่องช่วยถ่วงดุลอำนาจของรัฐบาล โครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลจะถูกพิจารณาโดยสมาชิกของพรรคเป็นประจำ พรรคฝ่ายค้านก็มีหน้าที่คอยท้วงติง ทักท้วง หรือให้ความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ รัฐบาลต้องระมัดระวังในการบริหารงานของตน คือไม่อาจจะบริหารงานบ้านเมืองโดยไม่คำนึงถึงเสียงส่วนน้อยซึ่งมีฝ่ายค้านเป็นผู้ทำการต่อรองคัดค้านการบริหารงานของรัฐบาล

6) พรรคการเมืองเป็นกลไกเพื่อการต่อรองให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยส่วนรวม

7) พรรคการเมืองเป็นเครื่องประกันเสรีภาพ และความเสมอภาคประชาชนไม่ให้เกิดการปกครองเป็นเผด็จการ ฉะนั้นพรรคการเมืองจึงช่วยพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย

8) พรรคการเมืองเป็นกลไกที่แก้ไขความขัดแย้งของบุคคลที่มีความคิดเห็นต่างกัน โดยการกำหนดนโยบายตามแนวทางกว้าง ๆ เพื่อให้ประชาชนโดยส่วนรวมยอมรับได้

9) พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการสร้างประสามติ เพื่อให้รัฐบาลสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน และพรรคการเมือง ยังมีส่วนผลักดันให้การปฏิบัติตามนั้นเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ

10) พรรคการเมืองเป็นการผสมผสาน (Integration) หรือการสร้างชาติ (Nation – Building) โดยพรรคการเมืองจะทำหน้าที่ในการประสานความแตกต่างของสมาชิกในประชาคมการเมืองนั้น เป็นพรรคการเมืองที่สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Party of Solidarity) ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการช่วยสร้างชาติในประเทศที่เกิดใหม่ เนื่องจากประชาคมทางการเมืองของประเทศยังขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน พรรคการเมืองลักษณะนี้จึงเรียกว่า พรรคชาติ (Party – States)

11) พรรคการเมืองเป็นสถาบันสร้างความชอบธรรมให้กับระบบการเมือง และการจัดตั้งรัฐบาล

12) พรรคการเมืองเป็นช่องทางการเมือง ที่ช่วยส่งเสริมให้สมาชิกในประชาคมการเมืองมีส่วนร่วมทางการเมือง (Citizen Participation)

13) พรรคการเมืองเป็นสถาบันสำคัญที่ฝึกฝนความชำนาญในทางการเมือง แล้วนำไปสู่การเลือกสรร (Recruitment) ผู้นำทางการเมือง

14) พรรคการเมืองเป็นฐานสำคัญในการรองรับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม

15) พรรคการเมืองเป็นองค์กรสำคัญในการสร้าง และพัฒนาการทางการเมือง ในแง่ของการจัดตั้งสถาบันทางการเมือง

นอกจากนั้นอัลมอนด์ (Almond 1967 : 66 อ้างจากสมบัติ ชำรงชัยวงศ์ 2548) ได้สรุปหน้าที่ของพรรคการเมืองไว้ 9 ประการดังนี้

1. ทำหน้าที่ในกระบวนการกล่อมเกลாதองการเมือง (Political Socialization)
2. ทำหน้าที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง (Citizen Participation)
3. ทำหน้าที่คัดเลือกชนชั้นนำทางการเมือง (Recruitment of Elite)
4. ทำหน้าที่ในการสื่อสารทางการเมือง (Political Communication)
5. ทำหน้าที่กำหนดประเด็นผลประโยชน์ และข้อเรียกร้องทางการเมือง (Interest Articulation)
6. ทำหน้าที่รวบรวมผลประโยชน์ และข้อเรียกร้องทางการเมือง (Interest Articulation)
7. ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย (Policy Making)
8. ทำหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)
9. ทำหน้าที่วินิจฉัยกฎหมาย (Adjudication)

กล่าวโดยสรุป การมีพรรคการเมืองนั้นเป็นสิ่งที่จำเป็นมากสำหรับการปกครองในระบบประชาธิปไตย เนื่องจากพรรคการเมืองทำหน้าที่เป็นตัวกลางเชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลกับประชาชน โดยทำหน้าที่รวบรวมผลประโยชน์ และความต้องกันที่หลากหลายของกลุ่มต่าง ๆ ในระบบการเมือง เพื่อกำหนดเป็นนโยบายของพรรค และดำเนินตามนโยบายที่กำหนดไว้ เมื่อได้รับเลือกเป็นรัฐบาล นอกจากนี้การมีพรรคการเมืองยังเป็นการเปิดโอกาสให้มีการต่อสู้ทางการเมือง โดยยึดหลักเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนเป็นสำคัญ เพื่อเลือกกลุ่มหรือคณะบุคคลเข้ามาเป็นรัฐบาล และแยกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากการเลือกของประชาชนออกเป็นฝ่ายค้าน และฝ่ายรัฐบาลเข้ามาทำหน้าที่ทางการเมืองในรัฐสภาาร่วมกันเพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ตลอดจนยังมีบทบาทช่วยในการสร้างการพัฒนาทางการเมือง และสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ ให้มีความเป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น

ส่วนที่ 3 บทบาทหน้าที่ของสถาบันนิติบัญญัติ

3.1 แนวคิดสถาบันนิติบัญญัติ

ประเทศไทยได้ใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศมาตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อปี พ.ศ. 2475 โดยรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยทุกฉบับได้กำหนดรูปแบบของการบริหารการปกครองประเทศโดยมีหลักสำคัญในการปกครองว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขของประเทศทรงใช้อำนาจผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล

หลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนี้เอง จึงได้มีการแบ่งอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการบริหารการปกครองแผ่นดิน ออกเป็น 3 ฝ่าย คือ (สมบัติ ชำรงชัญวงศ์ 2549 : 137 – 154)

- 1) อำนาจนิติบัญญัติ หรืออำนาจในการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับโดยมีรัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนี้
- 2) อำนาจบริหาร หรืออำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย มีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจนี้
- 3) อำนาจตุลาการ หรืออำนาจในการพิจารณารอคติต่าง ๆ โดยมีศาลเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนี้

ทั้งสามอำนาจจะมีความสัมพันธ์ซึ่งกัน แต่จะสัมพันธ์กันในลักษณะไหน มากน้อยเพียงไร ย่อมขึ้นอยู่กับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในแต่ละฉบับที่บัญญัติรัฐธรรมนูญต้องการ

จากอำนาจข้างต้น จะพบว่าอำนาจหลักในการปกครองประเทศที่สำคัญที่สุด คือ อำนาจนิติบัญญัติ (สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2537 : 223) ซึ่งเป็นอำนาจที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของประชาชนทั้งนี้เพราะกฎหมายเป็นกติกา หรือกฎระเบียบที่ใช้เป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติ เพื่อให้เกิดการดำรงชีวิตอย่างสงบสุข ฉะนั้นกฎหมายจึงเป็นปัจจัยพื้นฐานอันหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตประจำวันของประชาชน (สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2542 : 91)

สถาบันนิติบัญญัติของไทย หรือรัฐสภาเป็นสถาบันหลักของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สะท้อนถึงการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของปวงชน การศึกษาในบทนี้จะศึกษาเกี่ยวกับสาระสำคัญเกี่ยวกับวิวัฒนาการของสถาบันนิติบัญญัติเริ่มตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงปัจจุบันว่ามีการพัฒนาจากอดีตจนถึงปัจจุบันอย่างไร รวมถึงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร บทบาทในกระบวนการบัญญัติกฎหมายและบทบาทในด้านการตรวจสอบฝ่ายบริหาร รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของสถาบันนิติบัญญัติ ตลอดจนองค์ประกอบและ

โครงสร้างของสถาบันนิติบัญญัติ เพื่อให้เกิดมุมมองและความเข้าใจในตัวสถาบันนิติบัญญัติได้ดียิ่งขึ้น

3.2 องค์ประกอบ ของฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ (ฝ่ายนิติบัญญัติ, 2540)

3.2.1 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ที่ประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นตัวแทนในการทำงาน ตามความต้องการของ ประชาชน

3.2.2 วุฒิสมาชิก เป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถจากสาขาอาชีพต่างๆ ที่ได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์

3.2.3 ประธานสภาผู้แทนราษฎร

3.2.4. ประธานวุฒิสภา

โดยสรุปกระบวนการนิติบัญญัติมี หน่วยงานที่รับผิดชอบกระบวนการนิติบัญญัติคือ รัฐสภา ทำหน้าที่ในการตรากฎหมาย การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภานั้น ผู้ที่จะทำหน้าที่เสนอร่างกฎหมายได้ คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี การที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ก็ เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายมีลักษณะการปฏิบัติงานที่ร่วมมือกันกล่าวคือฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ให้การรับรองและทำหน้าที่สนับสนุนบุคคล ให้ขึ้นเป็นผู้บริหาร หรือผู้ใช้อำนาจบริหารและจากการที่ฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายที่มีองค์กร หรือหน่วยงานที่เสมือนหนึ่งเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหาร ในการบริหารราชการแผ่นดินไทย เช่น กระทรวง ทบวง กรม ดังนั้นสถาบันดังกล่าวจึงใกล้ชิด และเข้าใจถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนได้ดีฝ่ายบริหารจึงสามารถที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสภาได้ เช่นเดียวกับฝ่ายนิติบัญญัติ

และเมื่อผ่านกระบวนการเสนอร่างกฎหมายตามกลไกและวิธีการที่กฎหมายกำหนดแล้วก็จะเข้าสู่การพิจารณา ร่างกฎหมาย รัฐสภาที่จะเรียกประชุมเพื่อพิจารณาร่างกฎหมาย โดยที่ฝ่ายบริหารอาจสามารถที่จะเข้าประชุม เพื่อชี้แจงข้อมูลในที่ประชุมสภาได้แต่สิทธิในการลงคะแนนเสียงยังคงสงวนไว้เฉพาะสำหรับสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น และในขั้นตอนพิจารณากฎหมายในขั้นตอนของคณะกรรมการ ฝ่ายบริหารสามารถเสนอขอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ โดยอาจเสนอชื่อบุคคล เพื่อเป็นคณะกรรมการวิสามัญได้ตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายหลังจากที่คณะกรรมการ พิจารณาเสร็จแล้ว รัฐสภาก็นำร่างกฎหมายที่พิจารณาเสร็จแล้ว นำขึ้นทูลเกล้าฯ ให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วนำมาประกาศในราชกิจจานุเบกษา กฎหมายนั้นถือว่าใช้บังคับประชาชนทุกคนในประเทศ ใครจะมาบอกว่าไม่รู้กฎหมายไม่ได้และถือเป็นหน้าที่ที่ประชาชนต้องรับรู้ รับทราบกฎหมายที่มีในประเทศไทยก็มีหลายประเภท และมีการจัดตามศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย (Hierarchy of laws) เรียงตามลำดับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติ ประมวลกฎหมาย พระราชกำหนด พระบรมราชโองการ (ประกาศพระบรมราชโองการ ให้ใช้บังคับ ดังเช่นพระราชบัญญัติ) พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติจังหวัด เทศบัญญัติ และข้อบังคับตำบล (กระบวนการนิติบัญญัติ, 2550)

3.3 รูปแบบของสถาบันนิติบัญญัติไทย

สถาบันนิติบัญญัติของไทยที่ดำรงอยู่ในปัจจุบันก่อกำเนิดขึ้นเมื่อคณะราษฎรอันประกอบด้วยข้าราชการทหาร และพลเรือนระดับกลางจำนวน 99 คน ได้ยึดอำนาจจากรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จากนั้นได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครองให้เป็นประชาธิปไตย โดยประกาศใช้ “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว” สมาชิกสถาบันนิติบัญญัติที่มีขึ้นครั้งแรกนี้ มาจากการแต่งตั้งทั้งหมดโดยเรียกว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่คณะราษฎรแต่งตั้งขึ้นมีอำนาจหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมาย และดูแลควบคุมกิจการของประเทศรวมถึงอำนาจในการถอดถอนกรรมการราษฎร (คณะรัฐมนตรี) หรือพนักงานรัฐบาล (ข้าราชการ) ผู้ใดผู้หนึ่ง และที่สำคัญสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเป็นผู้แต่งตั้งประธานคณะกรรมการราษฎร หรือนายกรัฐมนตรี และให้ความเห็นชอบต่อการแต่งตั้งกรรมการราษฎร หรือคณะรัฐมนตรี รูปแบบการปกครองของไทยจึงเป็นรูปแบบควมอำนาจ (Fusion of Power) หรือระบบรัฐสภา (Parliamentary System) เช่นเดียวกับรูปแบบของอังกฤษ

ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตย ระบบรัฐสภามาโดยตลอด แม้ในบางสมัยประชาชนอาจไม่มีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม รูปแบบสถาบันนิติบัญญัติหรือรัฐสภาของไทยอาจจำแนกได้ ดังนี้

1) ระบบสภาเดียวมีสมาชิกประเภทเดียว

รูปแบบรัฐสภาประเภทสภาเดียวมีสมาชิกประเภทเดียวส่วนมากจะเกิดจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มาจากการปฏิวัติรัฐประหาร สมาชิกของสภามาจากการแต่งตั้งทั้งหมด โดยในอดีตที่ผ่านมารัฐสภาที่อยู่ในรูปแบบนี้เกิดขึ้นหลายครั้ง อาทิ รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. 2475 รัฐสภาตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 รัฐสภาตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2519 และรัฐสภาตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 (วิทยา นภาศิริกุลกิจ และคณะ , 2527 : 99 – 104) โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้นำกลุ่มบุคคลผู้กุมอำนาจในขณะนั้น ซึ่งอาจเป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ รัฐประหาร หรือนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำรายชื่อบุคคลขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อลงพระปรมาภิไธย แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภา โดยธรรมนูญการปกครองฯ แต่ละฉบับอาจเรียกองค์กรนิติบัญญัติแตกต่างกัน อาทิ ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามฯ พ.ศ. 2475 เรียกว่า “สภาผู้แทนราษฎร” ธรรมนูญฯ พ.ศ.

2502 เรียกว่า “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ธรรมนูญฯ พ.ศ. 2515 และ ธรรมนูญฯ พ.ศ. 2520 เรียกว่า “สภานิติบัญญัติแห่งชาติ” และรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2519 เรียกว่า “สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน” ซึ่งไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรก็ตาม ก็ต้องถือว่าเป็นรัฐสภาทั้งสิ้น เพราะทำหน้าที่นิติบัญญัติเช่นเดียวกัน

2) ระบบสภาเดียวมีสมาชิกสองประเภท

รัฐสภาที่มีสภาเดียวมีสมาชิกสองประเภทที่มาจากการเลือกตั้ง และแต่งตั้งนั้น สมาชิกทั้งสองประเภทจะมีสิทธิและหน้าที่เท่ากันทุกประการ โดยสมาชิกประเภทแต่งตั้งหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทสองได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี ได้แก่ รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 และรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2495

3) ระบบสองสภาโดยสภาหนึ่งมาจากการเลือกตั้งอีกสภาหนึ่งมาจากการแต่งตั้ง

รูปแบบรัฐสภาประเภทนี้มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง เรียกว่า “สภาผู้แทนราษฎร” ส่วนสภาที่มีสมาชิกมาจากการแต่งตั้งเรียกว่า “วุฒิสภา” บทบาทและหน้าที่ของแต่ละสภาก็จะแตกต่างกันออกไป แล้วแต่รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะกำหนด บางฉบับกำหนดให้มีอำนาจเท่ากัน บางฉบับให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจมากกว่าวุฒิสภา รูปแบบรัฐสภาประเภทนี้ได้แก่ รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2490 รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2492 รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2511 รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2517 รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2521 และรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2534

4) ระบบสองสภาสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด

รูปแบบรัฐสภาที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งทั้งสองสภาแบ่งออกเป็นสภาที่มาจากการเลือกตั้งทางตรงและทางอ้อม และสภาที่มาจากการเลือกตั้งทางตรงทั้ง 2 สภา รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2489 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งทางตรง และสมาชิก “วุฒิสภา” มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ส่วนรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 เท่านั้น ที่กำหนดให้ทั้งสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนทั้งหมด ซึ่งถือว่าเป็นการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองระบอบประชาธิปไตยของไทย

ตารางที่ 2.1 แสดงรูปแบบของรัฐสภาที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญไทย

รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ / พ.ศ.	สภาเดี่ยว	สองสภา	ที่มา	
			แต่งตั้ง	เลือกตั้ง
1. (27 มิถุนายน 2475)	✓	—	✓	—
2. (10 ธันวาคม 2475)	✓	—	✓	✓
3. (10 พฤษภาคม 2489)	—	✓	✓	✓**
4. (9 พฤศจิกายน 2490)	—	✓	✓	✓
5. (23 มีนาคม 2492)	—	✓	✓	✓
6. (8 มีนาคม 2495)	✓	—	✓	✓
7. (28 มกราคม 2502)	✓	—	✓	—
8. (20 มิถุนายน 2511)	—	✓	✓	✓
9. (15 ธันวาคม 2515)	✓	—	✓	—
10. (7 ตุลาคม 2517)	—	✓	✓	✓
11. (22 ตุลาคม 2519)	✓	—	✓	—
12. (9 พฤศจิกายน 2520)	✓	—	✓	—
13. (22 ธันวาคม 2521)	—	✓	✓	✓
14. (1 มีนาคม 2534)	✓	—	✓	—
15. (9 ธันวาคม 2534)	—	✓	✓	✓
16. (11 ตุลาคม 2540)	—	✓	—	✓

** สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรง

สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทางอ้อม

— คือ ไม่มี

✓ คือ มี

3.4 บทบาทหน้าที่ของสถาบันนิติบัญญัติไทย

บทบาทหน้าที่หลักของสถาบันนิติบัญญัติคือ การตรากฎหมายเพื่อใช้ในการปกครองประเทศ นอกจากนี้ยังมีบทบาทในการควบคุมกำกับและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างบริสุทธิ์เที่ยงธรรม และมีประสิทธิภาพ รวมทั้งหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในกิจการที่สำคัญอีกด้วย

การบัญญัติกฎหมาย

การบัญญัติกฎหมาย คือ บทบาทในการตราพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย โดยกฎหมายจะต้องตราขึ้นจากเจตนารมณ์ของประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เป็นบทบาทหน้าที่ของรัฐสภาโดยตรง แต่ก็มีกฎหมายบางประเภทที่สถาบันนิติบัญญัติเพียงแต่ให้ความเห็นชอบโดยมิได้ตราขึ้นเอง เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ออกโดยฝ่ายบริหาร

ดังนั้น การทำความเข้าใจเกี่ยวกับประเภทของกฎหมายว่ากฎหมายประเภทใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสถาบันนิติบัญญัติและขั้นตอนกระบวนการทางนิติบัญญัติจะช่วยทำให้เข้าใจบทบาทของสถาบันนิติบัญญัติมากยิ่งขึ้น

3.5 กระบวนการทางนิติบัญญัติ (รัฐสภาและ การใช้อำนาจนิติบัญญัติ, 2535: จากกรรณสูตออนไลน์)

กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาไทยที่จะนำมาพิจารณา คือกระบวนการตรากฎหมายของไทยที่ออกมาใช้บังคับแก่ประชาชน ซึ่งกฎหมายในที่นี้หมายถึงพระราชบัญญัติทั่วไป พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งขั้นตอนของกระบวนการทางนิติบัญญัติจะเริ่มจากการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจนมีผลบังคับเป็นกฎหมาย ดังนี้

1) **ขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติ** โดยปกติผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติจะถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา 169 การเสนอร่างพระราชบัญญัติในกรณีนี้ให้เสนอที่ประธานสภาผู้แทนราษฎร แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีการรับรองจากนายกรัฐมนตรีเท่านั้น นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ยังเปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อร่วมกันเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานรัฐสภาได้ ตามมาตรา 170 โดยต้องมีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน แต่จะเสนอได้เฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิ เสรีภาพของปวงชนชาวไทย และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเท่านั้น

ทั้งร่างพระราชบัญญัติทั่วไป และร่างพระราชบัญญัติการเงินที่นายกรัฐมนตรีรับรองแล้ว ประธานสภาจะบรรจุในวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่อไป

2) กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับไม่ว่าจะเสนอโดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเข้าชื่อกัน เมื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาแล้วต้องผ่านกระบวนการพิจารณาซึ่งมี 3 วาระทั้งในสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

กระบวนการแรก การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร

วาระที่ 1 รับหลักการ หลังจากที่ประธานรัฐสภานำร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรแล้ว ผู้เสนอร่างจะทำการชี้แจงถึงเหตุผลที่เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา เมื่อชี้แจงจนเสร็จแล้ว จะเปิดโอกาสให้สมาชิกได้มีโอกาสอภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อร่างนี้ หลังจากนั้นประธานสภาจะขอมติที่ประชุมว่าจะรับหลักการแห่งร่างนี้หรือไม่ ถ้าผลเป็นไม่รับ ร่างพระราชบัญญัตินั้นจะตกไป หากมีการรับหลักการก็จะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้คณะกรรมการสามัญที่ตั้งไว้เข้าไปพิจารณาร่าง หรืออาจส่งให้คณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อไม่มีคณะกรรมการสามัญ หากสมาชิกมีความประสงค์จะเสนอคำแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมร่างก็สามารถทำได้ โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานรัฐสภาขอ “แปรญัตติ” ภายในเวลาที่กำหนด การพิจารณาในช่วงรับหลักกรนั้นเป็นการพิจารณาทั่วไป โดยไม่ได้ลงรายละเอียด

วาระที่ 2 แปรญัตติ ในระหว่างการพิจารณาร่างของคณะกรรมการจะเชิญสมาชิกสภาที่ขอยื่น “แปรญัตติ” ให้เข้าร่วมการพิจารณาเพื่อทำการชี้แจง หากการขอแปรญัตติให้เข้าร่วมการพิจารณาเพื่อทำการชี้แจง หากการขอแปรญัตตินั้นคณะกรรมการไม่เห็นด้วยผู้ขอแปรญัตติสามารถขอไปอภิปรายในสภาที่ประชุมได้ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้วจะนำร่างนั้นเสนอต่อประธานรัฐสภาเพื่อเข้าสู่การพิจารณาโดยที่ประชุมสภา การพิจารณาจะพิจารณาตั้งแต่ชื่อของร่าง และรายละเอียดที่คณะกรรมการเสนอเรียงตามลำดับมาตรา

วาระที่ 3 ลงมติ เป็นวาระการลงมติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านวาระที่ 1 และ 2 มาแล้ว ว่าควรออกเป็นพระราชบัญญัติหรือไม่ โดยวาระนี้จะไม่มีการอภิปรายหรือซักถามเกี่ยวกับร่างนี้อีก หากมีมติรับร่างพระราชบัญญัติก็ให้นำเสนอต่อวุฒิสภาต่อไป หากมีมติไม่รับร่างก็ถือว่าตกไป

กระบวนการที่ 2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา

วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมานั้นให้เสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน ถ้าวุฒิสภาพิจารณาร่างไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่าง

นั้น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาจะกระทำตามขั้นตอนเดียวกันกับการพิจารณาร่างโดยสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ

วาระที่ 1 เป็นการพิจารณาและลงมติว่าจะเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ ซึ่งในวาระนี้คณะรัฐมนตรีจะขอรับร่างพระราชบัญญัติที่ได้เสนอไปแล้วนำกลับไปพิจารณาใหม่เช่นเดียวกับการพิจารณาในวาระที่หนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้ เพราะถือว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อวุฒิสภานั้นได้ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว

การพิจารณาในวาระนี้ วุฒิสภามีอำนาจตั้งกรรมาธิการไปพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือปัญหาใด ๆ ก่อนที่วุฒิสภามีมติเห็นชอบด้วยกับหลักการหรือไม่ก็ได้ เช่นเดียวกับการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่วุฒิสภามีมติเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปเป็นวาระที่สอง

วาระที่ 2 เป็นการพิจารณารหลังจากที่วุฒิสภามีมติเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติแล้ว และแบ่งการพิจารณาออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอน 1 การพิจารณาชั้นกรรมาธิการ

วุฒิสภาจะมอบหมายให้คณะกรรมาธิการสามัญ หรือคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาก็ได้ ในการพิจารณานี้ เปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภาแปรญัตติได้

เมื่อคณะกรรมาธิการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้วจะนำเสนอร่างนั้นต่อประธานวุฒิสภา โดยแสดงร่างเดิม และส่วนที่แก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทั้งรายงาน หากมีการแปรญัตติของคณะกรรมาธิการ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมาธิการให้ระบุไว้ในรายงานด้วย

ขั้นตอน 2 การพิจารณาในที่ประชุมวุฒิสภา

หลังจากประธานวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติ และรายงานของคณะกรรมาธิการแล้ว ก็จะเสนอให้วุฒิสภาพิจารณา ในการพิจารณาจะพิจารณาตั้งแต่ชื่อร่าง คำปรารภ และการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบ ซึ่งจะอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขหรือเพิ่มเติม หรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติหรือกรรมาธิการสงวนความเห็นไว้ เว้นแต่ที่ประชุมจะได้ลงมติเป็นอย่างอื่น หลังจากได้มีการพิจารณาจบร่างแล้วจะพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และสมาชิกสามารถเพิ่มเติมถ้อยคำได้แต่จะทำการแก้ไขเพิ่มเติมข้อความใดมิได้ นอกเหนือจากข้อความที่เห็นว่าขัดแย้งกัน (อมร รักษาสัตย์, 2544 : 270 – 271)

วาระที่ 3 การพิจารณาในวาระนี้จะเป็นการพิจารณาเพื่อลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่ไม่มีกรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติก็จะเป็นการลงมติยืนยันว่าวุฒิสภาเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

แล้ว ถ้าในวาระที่สองมีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกให้ที่ประชุมวุฒิสภาลงมติว่าเห็นชอบด้วยหรือไม่ เห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติม การพิจารณาในวาระนี้จะไม่มีกรออภิปราย (อมร รัชศาสตร์ , 2544 : 272)

3) ผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2547 : 63)

(1) กรณีวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าวุฒิสภาลงมติในวาระที่ 3 เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่มีการแก้ไขก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

(2) กรณีวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าวุฒิสภาลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ยับยั้งร่างนั้นไว้ก่อน และส่งคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ สภาผู้แทนราษฎรจะยกร่างพระราชบัญญัตินั้นมาพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อครบ 180 วัน นับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร แต่ถ้าร่างที่ถูกยับยั้งเป็นร่างที่เกี่ยวกับเรื่องการเงิน สภาผู้แทนราษฎรออาจยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที และถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยภายใน 20 วัน และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมาย

(3) กรณีวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม

ในกรณีที่วุฒิสภามีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าไม่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญและเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม นั้น ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว แต่ถ้าเป็นกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นว่ากรแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาจะทำให้สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติผิดไปจากเจตนารมณ์เดิมก็ให้แต่ละสภาตั้งบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง

กรณีสภาหนึ่งสภาใดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่ คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน กรณีนี้สภา ผู้แทนราษฎรจะยกร่างพระราชบัญญัติขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อครบเวลา 180 วัน นับแต่วันที่สภา ใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบ ถ้าร่างพระราชบัญญัติที่ยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอายกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันทีและถ้าสภาผู้แทนราษฎรมี มติยืนยันร่างเดิม หรือร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาคัดค้านเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของ จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความ เห็นชอบจากรัฐสภา

ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ให้ นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายภายใน 20 วัน นับแต่วันที่รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศในราชกิจจานุเบกษา แล้วใช้บังคับเป็น กฎหมายได้ (อมร รัชกาลศัตย์, 2544 : 272)

(4) กรณีพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย

ร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและ พระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้น 90 วัน แล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะปรึกษาร่าง พระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภาลงมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของ จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้ นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้น ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อมิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายใน 30 วัน ให้ นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมาย (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2547 : 66)

ฝ่ายนิติบัญญัติคือ ตัวแทนของประชาชนที่ไปทำหน้าที่ออกกฎหมาย พิจารณางบประมาณของแผ่นดิน เพื่อนำมาใช้แก้ปัญหาของแผ่นดินและประเทศชาติ

ส่วนที่ 4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

นอกจากการพิจารณาแนวคิด ทฤษฎีแล้ว ผู้ศึกษาขอยกตัวอย่างงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่ง สอดคล้องกับเรื่องที่จะศึกษา ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ บทบาทหน้าที่ของพรรค การเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนี้

ธีรนนต์ ไกรนิธิสม (2539: บทคัดย่อ) ศึกษาถึงบทบาทรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย: ศึกษากระบวนการรัฐสภาไทยภายใต้ระบอบมาตยาธิปไตยในช่วงปี พ.ศ.2487-2500 พบว่า กระบวนการ

บริบททางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น โดยบริบททางด้านเศรษฐกิจจะมีอิทธิพลสูง ในช่อง พ.ศ.๒๔๘๗-๒๔๙๐ และบริบททางด้านการเมืองและสังคมจะมีอิทธิพลต่อกระบวนการนิติบัญญัติสูงในช่อง พ.ศ. ๒๔๙๐-๒๕๐๐ และพบว่า ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อกระบวนการนิติบัญญัติในช่วงดังกล่าวนี้ ได้แก่ บทบาทของสถาบันข้าราชการสมาชิกสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกที่มาจาก การแต่งตั้งโครงสร้างของสภา ประเทศมหาอำนาจและองค์ระหว่างประเทศ ส่วนสถาบันที่มีผลกระทบต่อกระบวนการนิติบัญญัติไม่มากนัก ได้แก่ พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ

ในช่วงดังกล่าวนี้โครงสร้างและกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติถูกรอบงำ โดยระบบบอมาตยาธิปไตยของฝ่ายบริหารซึ่งใช้กลไกของอำนาจรัฐในการจัดสร้างรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุมสภา สมาชิกสภาส่วนหนึ่งมาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหารในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง โดยในกรณีมีสภาเดียวจะมีสมาชิกประเภทสองมาจากการแต่งตั้ง และในกรณีมีสองสภาจะมีสมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งประกอบกับการที่พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์อ่อนแอ เป็นผลให้กฎหมายที่ตราขึ้นตั้งแต่ทศวรรษ ๒๔๙๐ เป็นต้นมา ให้อำนาจแก่ราชการและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของชนชั้นปกครอง ซึ่งเน้นที่จะสนองนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่าที่จะเป็นกฎหมายในเชิงปฏิรูปเพื่ออำนวยประโยชน์และคุ้มครองสิทธิของประชาชนส่วนใหญ่

นอกจากนี้ ผลการศึกษาทำให้ทราบข้อบกพร่องของบทบาทและความสัมพันธ์ของสภาและฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายในช่วงดังกล่าว เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขให้สถาบันรัฐสภาปฏิบัติหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติเพื่อประชาชนได้อย่างแท้จริง

มาริสา ไพทยะทัตย์ (2539: บทคัดย่อ) ศึกษาปัญหากระบวนการนิติบัญญัติในรัฐธรรมนูญไทย พบว่ากฎหมายสมัยใหม่มักเป็นกฎหมายเทคนิคที่มีความเกี่ยวข้องกับศาสตร์หลายแขนง ผู้ร่างกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายจะต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญเพียงพอที่จะเข้าไปมีส่วนพิจารณาแก้ไขกฎหมาย แต่ในสภาวะการณ์ปัจจุบัน ฝ่ายนิติบัญญัติมีจุดอ่อนในเรื่องความรู้ความเชี่ยวชาญ ทำให้ไม่สามารถควบคุมถ้อยคำ หรือเนื้อหาของกฎหมายเทคนิคที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอหรือแก้ไขบทบัญญัติของร่างกายที่เป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลโดยขาดความรู้ความเชี่ยวชาญ อันส่งผลให้รัฐบาลไม่สามารถดำเนินการตามที่ตกลงใจไว้ได้ นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องจำนวนพระราชบัญญัติที่ตราได้ในแต่ละปี ซึ่งมีจำนวนน้อยมากและไม่สามารถเร่งรัดกระบวนการนิติบัญญัติให้เร็วขึ้นได้ ปัญหาเหล่านี้เป็นอุปสรรคที่ทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถมีกฎหมายที่ดีและมีประสิทธิภาพเพียงพอการพัฒนาประเทศ ปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติไทยมีดังนี้ 1. ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในการริเริ่มเสนอกฎหมาย สภาพทางการเมืองใน

สมควรรักษาไว้ ส่วนที่ต้องปรับปรุงแก้ไขมักจะเป็นบทบัญญัติในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง อาทิเช่น การกำหนดให้กรรมการสาขาพรรคจะต้องแจ้งบัญชีทรัพย์สินแก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีปัญหาในการนำไปใช้ในทางปฏิบัติ ซึ่งในส่วนนี้อาจจำเป็นต้องแก้ไขเพื่อให้การดำเนินงานของพรรคการเมืองทำได้โดยไม่มีอุปสรรค

เรืออากาศเอก ปฤษญา ธรรมธร (2544: บทคัดย่อ) ศึกษาการปฏิรูปพรรคการเมืองไทย โดยผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 พบว่าสาเหตุที่พรรคการเมืองไทยไม่สามารถพัฒนาพรรคการเมืองไปสู่ทิศทางที่ปรารถนาของมวลชนได้มีปัจจัยภายนอกและภายในพรรคการเมือง 2 ประการดังนี้

1. ปัจจัยภายนอกเป็นปัญหาของเหตุการณ์ทางการเมืองการปกครอง มีการกระทำรัฐประหารหลายครั้ง โดยคณะนายทหารทำให้พรรคการเมืองถูกยกเลิกพรรคการเมืองดำเนินการได้ไม่ต่อเนื่อง ประชาชนขาดการมีส่วนร่วม และมองพรรคการเมืองไม่ใช่กลไกสำคัญในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

2. ปัจจัยภายในเป็นปัญหาของพรรคการเมืองเอง เช่น การจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาบางพรรคการเมืองเป็นการจัดตั้งเพื่อสนับสนุนสร้างความชอบธรรมของผู้มีอำนาจ ซึ่งเป็นหลักการที่แตกต่างจากประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยการจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นความต้องการของกลุ่มประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ เพื่อที่จะรักษาผลประโยชน์หรือให้ความต้องการของตนบรรลุวัตถุประสงค์ การรวมตัวเป็นพรรคการเมืองไทยจึงขาดลักษณะให้มีความสำคัญต่อประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก และไม่มุ่งผนึกกำลังหรือผลประโยชน์ที่แตกต่างกันให้เข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันโดยมีพื้นฐานอยู่ที่มวลชน

จากการศึกษาวิจัยมีข้อเสนอการปฏิรูปพรรคการเมืองในสาระต่อไปนี้

1. แนวคิดการปรับปรุงพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ควรปรับปรุงบทบัญญัติที่มีรายละเอียดมากเกินไปออก เพื่อเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองพัฒนาไปโดยธรรมชาติทางการเมือง การจัดทะเบียนพรรคการเมืองควรมีข้อบังคับทางอุดมการณ์พรรคการเมืองเพื่อประชาชน จะได้จำแนกประเภทพรรคการเมืองได้ถูกต้อง

2. แนวคิดการพัฒนาพรรคการเมืองต้องขยายสาขาพรรคลงไปสู่ระดับชุมชนหรือระดับเขตเลือกตั้งทุกเขต และต้องมีกิจกรรมของพรรคอย่างแท้จริง อำนาจการบริหารพรรคการเมืองต้องไม่รวมศูนย์กลางที่พรรค ควรกระจายอำนาจมาเป็นการให้สาขาพรรคดำเนินงาน จะเป็นการพัฒนาผู้นำการเมืองภายในพรรคจากกลุ่มอาชีพที่หลากหลาย

3. การปฏิรูปพรรคการเมือง เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการเมืองในฐานะที่พรรคการเมืองเป็นพาหนะทางการเมืองต่อการนำนโยบายที่ประชาชนเห็นด้วยและให้การสนับสนุนเข้ามา

บริหารประเทศ การที่พรรคการเมืองพัฒนาพรรคให้เป็นพรรคมวลชนอย่างแท้จริงจะเป็นความสอดคล้องกับการพัฒนาการเมืองไทยในปัจจุบันไปสู่อนาคตที่เป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น

นรนิติ เศรษฐบุตร (2542: บทคัดย่อ) ศึกษาวิจัย เรื่องกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาไทย พบว่า ปัญหากระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา นับเป็นสิ่งที่ได้รับการกล่าวถึงมาภายในวงวิชาการไทย และส่งผลกระทบต่อประชาชนตลอดจนสังคม ที่ทำให้ขาดการแก้ไขปัญหาดังกล่าว อย่างทันที่โดยอาศัยการตรากฎหมายเป็นเครื่องมือ ซึ่งไม่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่รวดเร็วในยุคปัจจุบันของกระบวนการนิติบัญญัติดังกล่าว เป็นสาเหตุที่นำมาสู่การศึกษาวิจัยนี้ เพื่อนำเสนอแนวทางในการปรับปรุงกลไกที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย ที่จะมีส่วนสนับสนุนให้การปฏิรูปการเมืองตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ในส่วนของกระบวนการนิติบัญญัติรัฐสภาไทยนั้น ประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น ซึ่งแนวทางการแก้ไขปัญหาค้นพบ ได้แก่

1. การให้ส่วนราชการไม่ต้องยกร่างพระราชบัญญัติเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อรับหลักการก่อนโดยจัดทำเพียงรายงานวิเคราะห์ สรุปสาระสำคัญและความจำเป็นของกฎหมายพร้อมรายละเอียด ประกอบการพิจารณาอื่น ๆ ส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่ยกร่างหน่วยงานเดียว
2. การจัดตั้งสำนักร่างกฎหมายประจำรัฐสภาขึ้นเพื่อช่วยงานด้านการร่างพระราชบัญญัติและให้ข้อมูลทางวิชาการแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
3. การกำหนดเวลาอภิปรายให้แก่พรรคการเมืองที่จะจัดสมาชิกมาอภิปรายและควบคุมเวลาในการอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
4. การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวันทำงานในการประชุมแต่ละสัปดาห์มากขึ้น เพื่อให้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่รวดเร็ว และห้ามมิให้มีการประชุมคณะกรรมการในวันเดียวกัน เพื่อแก้ไขปัญหารื่ององค์ประชุมของสภาและคณะกรรมการที่อาจมีขึ้นได้
5. การจัดตั้งกรรมการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมาย (Rapporteur) อย่างในสภาของประเทศฝรั่งเศส เพื่อช่วยในการกลั่นกรองและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรนั้น เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
6. การปรับปรุงวันทำงานของสมาชิกวุฒิสภาให้เป็นการทำงานเต็มเวลาอย่างสภาผู้แทนราษฎร โดยให้มีวันทำงานที่มากขึ้นและห้ามมิให้ขยายระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในขั้นตอนของวุฒิสภา

7. การที่พรรคการเมืองจะต้องเห็นความสำคัญในการผลักดัน เสนอร่างพระราชบัญญัติที่เกิดจากการนำนโยบายของพรรคการเมืองนั้นๆ มาปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม

วรรกร คำสิงห์นอก (2550: บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่องยุทธศาสตร์การพัฒนาร่วมกันของประชาชนเพื่อสร้างพรรคการเมืองอย่างยั่งยืน สรุปได้ว่า

1. ผลการศึกษาวิจัยข้อมูลทั่วไปและลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคม สรุปได้ว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนมากเป็นเพศหญิง มีระดับอายุ 26-36 ปีมีการศึกษาสูงสุดระดับปริญญาตรีหรือสูงกว่า มีอาชีพรับราชการหรือรัฐวิสาหกิจ มีระดับรายได้ต่อเดือน 8,001-10,000 บาท และมีสถานภาพโสด

2. ผลการศึกษาวิจัยการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยทั่วไป สรุปได้ว่า ในการเลือกตั้งระดับต่าง ๆ มีการไปเลือกตั้งในระดับน้อย โดยส่วนมากไปเลือกตั้งเฉพาะ ส.ส. ส.ว. เท่านั้น การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ในระดับท้องถิ่น (อบต.เทศบาล/อบจ.) มีน้อย เคยไปใช้สิทธิเลือกตั้งตัวแทนระดับท้องถิ่นบ่อย เคยอ่านหรือดูข่าวการเมืองระดับท้องถิ่นบ้าง เคยพูดคุยเรื่องการเมืองท้องถิ่นกับบุคคลอื่นบ้าง และเคยชักชวนบุคคลอื่นให้ไปเลือกตั้งระดับท้องถิ่นบ้าง การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติมีน้อย เคยอ่านหรือดูข่าวการเมืองระดับชาติบ่อย เคยไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ส.ส.บ่อย เคยพูดคุยเรื่องการเมืองระดับชาติกับบุคคลอื่น และเคยชักชวนบุคคลอื่นให้ไปเลือกตั้ง ส.ส.บ้างเท่านั้น

3. ผลการศึกษาวิจัยการมีส่วนร่วมทางการเมืองกับพรรคการเมือง สรุปได้ว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนมากไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองและไปเลือกตั้ง ส.ส.ครั้งล่าสุด โดยส่วนมากเลือก ส.ส. ระบบเขตซึ่งสังกัดพรรคการเมืองเดียวกับที่ลงคะแนนระบบบัญชีรายชื่อและเลือกลงคะแนน ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อให้พรรคการเมืองเพราะนโยบายพรรคการเมือง ผลงานของพรรคการเมือง และความน่าเชื่อถือของพรรคการเมือง โดยได้เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองกับพรรคการเมืองน้อย ส่วนมากเคยติดตามข่าวของพรรคการเมืองที่ชอบบ้างเท่านั้น และเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งควรจัดสรรเงินอุดหนุนให้พรรคการเมืองมากขึ้นตามจำนวนสมาชิกพรรคการเมือง

4. ผลการศึกษาวิจัยเหตุผลที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองกับพรรคการเมือง สรุปได้ว่า ต้องการทำให้ชุมชนท้องถิ่นได้รับการพัฒนา ต้องการได้รับการช่วยเหลือให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ต้องการได้รับสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อการประกอบอาชีพหรือการดำรงชีวิตต้องการได้รับการยอมรับทางสังคมในชุมชนและต้องการให้กลุ่มองค์กรในชุมชนได้รับการสนับสนุน แต่ก็ยังมีข้อจำกัดด้านเวลาและการประกอบอาชีพมีข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ พรรคการเมืองไม่เปิดโอกาส

และช่องทางในการเข้ามีส่วนร่วม มีข้อจำกัดทางสถานะในสังคม และไม่มีกิจกรรมหรือเวทีให้เข้ามีส่วนร่วม

5. ผลการทดสอบความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ สรุปได้ว่าเพศ ระดับอายุ อาชีพ ระดับรายได้ต่อเดือน สถานภาพการสมรส ระดับการไปเลือกตั้ง ระดับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น และระดับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติมีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองกับพรรคการเมืองอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

6. ยุทธศาสตร์การพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อสร้างพรรคการเมืองอย่างยั่งยืน

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การเรียนรู้เพื่อการมีส่วนร่วม

1) ส่งเสริมผู้ที่สนับสนุนพรรคการเมือง ให้ได้ประโยชน์จากการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองกับพรรคการเมือง

2) สนับสนุนให้มีการเรียนรู้ระบบพรรคการเมืองว่ามีความเป็นมาอย่างไร เพื่อก่อให้เกิดอุดมการณ์ร่วมกัน

3) ส่งเสริมการพัฒนาการมีส่วนร่วมเป็นการส่งเสริมเพื่อให้เกิดการพัฒนาการในการมีส่วนร่วมกับพรรคการเมืองตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงทางการเมือง

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การบริหารจัดการ

1) การบริหารภายในองค์กร คือการที่พรรคการเมืองต้องจัดการระบบพรรคให้เกิดความสลับซับซ้อนภายในองค์กรไม่ว่าจะเป็นการกระจายสาขาพรรคการเมืองให้เกิดความทั่วถึงแก่ประชาชนทั่วประเทศและเป็นการเปิดช่องให้เกิดการมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น

2) ให้มีการพัฒนาด้านนโยบาย พรรคการเมือง จำต้องศึกษาสถานการณ์บ้านเมืองในปัจจุบัน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมการเมือง ก่อนการกำหนดนโยบายและนโยบายนั้นมองแล้วเป็นรูปธรรมที่สามรถจับต้องได้ และเป็นการถูกใจประชาชนมากที่สุด

3) ให้มีการพัฒนานุเคราะห์ พรรคการเมืองจะต้องมีการพัฒนานุเคราะห์ให้เกิดประสิทธิภาพในด้านของผู้นำพรรคการเมืองอยู่ตลอดเวลา เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงภายในองค์กรและความเชื่อมั่นต่อสายตาของประชาชน

4) พรรคการเมืองต้องแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม อันเกิดจากการบริหารประเทศที่ผิดพลาด ในด้านนโยบายอันก่อนให้เกิดความเสียหายต่อประเทศ

บทที่ 3

วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่องบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัตินี้ เป็น การศึกษาค้นคว้าจากวรรณกรรมและเป็นกรณีศึกษาแนวคิดและแนวทางการแก้ไขปัญหาดาม สถานการณ์ปรากฏขึ้นจริงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองต่อกระบวนการ นิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งระบบบัญชีรายชื่อและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบ แบ่งเขต รวมถึงนักวิชาการที่มีประสบการณ์ทางการเมืองและมีบทบาทหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎร โดยมุ่งที่จะอธิบายบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองระบบของพรรคการเมืองต่อ ฝ่ายนิติบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540 ปัญหาอุปสรรคที่มีผลต่อบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร สภาพแวดล้อมในอำนาจนิติบัญญัติต่อบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับพรรค การเมือง รวมถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาและพัฒนาการระบบนิติบัญญัติของไทยภายใต้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 การศึกษาบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองต่อฝ่าย นิติบัญญัติเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยมีการรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างวิจัยโดยการสัมภาษณ์ (Interview) โดยมีวิธีการดำเนินการวิจัยดังต่อไปนี้

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่างวิจัย

1.1 ประชากร การศึกษาวิจัยนี้จะศึกษาจากประชากร จำนวน 2 กลุ่ม ประกอบด้วย

1.1.1 กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งระบบบัญชีรายชื่อและระบบแบ่งเขตในเขต ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวมเป็น 9 คน

1.1.2 กลุ่มนักวิชาการ

- นักวิชาการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายนิติบัญญัติ อาทิเช่น กรรมการการคณะต่างๆ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ผู้มีประสบการณ์ทางด้าน ตุลาการ จำนวนรวม 5 คน

ตารางที่ 3.1 แสดงจังหวัดและภาคของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กลุ่มตัวอย่างจำแนกตามสถานะของการเป็นสมาชิกในระบบเลือกตั้งและระบบบัญชีรายชื่อ

ลำดับ	จังหวัด/ภาค	แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง	แบบบัญชีรายชื่อ
1.	อุบลราชธานี/ตะวันออกเฉียงเหนือ	2	-
2.	นนทบุรี/กลาง	2	-
3.	ลพบุรี/กลาง	1	-
4.	สิงห์บุรี/กลาง	1	-
5.	ปทุมธานี/กลาง	1	-
6.	ลำพูน/เหนือ	-	1
7.	เชียงใหม่/เหนือ	-	1
รวม		7	2

ตารางที่ 3.2 นักวิชาการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎร

ลำดับ	สาขาความเชี่ยวชาญ	เพศ	
		ชาย	หญิง
1.	รัฐประศาสนศาสตร์	-	1
2.	เศรษฐศาสตร์	1	-
3.	พัฒนาองค์กร	1	-
4.	นิติศาสตร์	1	-
5.	แรงงานและสวัสดิการสังคม	-	1
รวม		3	2

2. เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

2.1 แบบสัมภาษณ์สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ใช้ในการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างในการศึกษา คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อและระบบแบ่งเขต ตามจำนวนกลุ่มตัวอย่างที่ได้แสดงในตารางที่ 3 แล้ว โดยแบบสัมภาษณ์จะเป็นลักษณะไม่กำหนดโครงสร้างไว้ล่วงหน้าเพื่อผู้ตอบสามารถตอบได้อย่างอิสระตามกรอบแนวทางการศึกษาของผู้ศึกษาได้กำหนดไว้ โดยให้แสดงความคิดเห็นต่อบทบาทหน้าที่ของ

บทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ปัญหาอุปสรรคที่มีผลต่อบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการทำหน้าที่นิติบัญญัติ สภาพแวดล้อมในอำนาจนิติบัญญัติต่อบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งสองแบบ รวมถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาและพัฒนาการระบบนิติบัญญัติของไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 สำหรับแบบสัมภาษณ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบ่งออกเป็น 3 ตอน ซึ่งแบ่งรายละเอียดดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป เป็นข้อมูลส่วนตัวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้ง 2 แบบ มีจำนวน 5 ข้อ

ตอนที่ 2 ความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติในกรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 จำนวน 5 ประเด็นคำถาม

ตอนที่ 3 ความคิดเห็นในแนวทางแก้ไขปัญหาและพัฒนาการระบบการนิติบัญญัติของไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

2.2 แบบสัมภาษณ์สำหรับนักวิชาการอิสระ

ใช้ในการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างในการศึกษา คือนักวิชาการอิสระ 5 สาขา ที่ได้แสดงในตารางที่ 4 โดยแบบสัมภาษณ์จะเป็นลักษณะไม่กำหนดโครงสร้างไว้ล่วงหน้า เช่นเดียวกับแบบสัมภาษณ์ตาม 2.1 โดยแบบสัมภาษณ์แบ่งออกเป็น 3 ตอน ซึ่งแบ่งรายละเอียดดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป เป็นข้อมูลส่วนตัวของนักวิชาการอิสระทั้ง 5 คน จำนวน 5 ข้อ

ตอนที่ 2 ความคิดเห็นของนักวิชาการอิสระในบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติในกรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 จำนวน 5 ประเด็นคำถาม

ตอนที่ 3 ข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองในกระบวนการนิติบัญญัติ

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

3.1 ประเภทของข้อมูล ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาวิจัย แบ่งตามแหล่งที่มาของข้อมูลได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1.1 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ได้แก่ ข้อมูลที่ได้มาจากการสัมภาษณ์ (Interview) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบระบบบัญชีรายชื่อและระบบแบ่งเขตที่เป็นตัวอย่างวิจัย และข้อมูลจากกลุ่มนักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติ ที่เป็นตัวอย่างวิจัย

3.1.2 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ได้แก่ ข้อมูลที่ได้มาจากระเบียบกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องราชการงานเกษียณ ระเบียบสภาผู้แทนราษฎร ประกาศคณะปฏิวัติ งานวิจัย ตำรา เอกสาร สิ่งตีพิมพ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

3.2 ขั้นตอนในการเก็บรวบรวมข้อมูล

3.2.1 จัดทำแบบสัมภาษณ์ (Interview) สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบระบบบัญชีรายชื่อและระบบแบ่งเขต และสำหรับนักวิชาการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติสภาผู้แทนราษฎร

3.2.2 ส่งแบบสัมภาษณ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและแบบสัมภาษณ์นักวิชาการอิสระ ให้ผู้ทรงคุณวุฒิ/ผู้เชี่ยวชาญ ทำการตรวจสอบความถูกต้องและครอบคลุมเนื้อหาทั้งหมดก่อนนำไปใช้สัมภาษณ์

3.2.3 ทำการสัมภาษณ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตและแบบระบบบัญชีรายชื่อ และนักวิชาการอิสระ โดยการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรประกอบเทปเสียงการสัมภาษณ์

3.2.4 นำบันทึกและเทปบันทึกเสียงที่ได้บันทึกไว้มาทำการถอดเทปและจัดพิมพ์จัดเรียงข้อมูลไว้เป็นรายบุคคล สำหรับการสัมภาษณ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบบัญชีรายชื่อ และแบบแบ่งเขต และนักวิชาการอิสระ

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการศึกษาครั้งนี้ นำข้อมูลที่ได้จัดลำดับไว้เป็นรายบุคคลสำหรับการสัมภาษณ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต และนักวิชาการอิสระ มาจัดระเบียบข้อมูลรวบรวมไว้ตามประเด็นคำถาม จากนั้นจึงนำข้อมูลมาทำการสรุปและทำการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ตามประเด็นคำถามที่ได้ตั้งประเด็นไว้ เพื่อให้ได้คำตอบตามวัตถุประสงค์ในแต่ละข้อ คือบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติแนวคิดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและนักวิชาการอิสระในประเด็นของบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองที่มีผลต่อระบบการนิติบัญญัติตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหาและพัฒนาระบบนิติบัญญัติของไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาอิสระเรื่อง บทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติ กรณีศึกษา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและนักวิชาการอิสระที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการนิติบัญญัติในระบบของสภาผู้แทนราษฎร มุ่งที่จะอธิบายบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในระบบของพรรคการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ปัญหาอุปสรรคที่มีผลต่อบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สภาพแวดล้อมในกระบวนการนิติบัญญัติต่อบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับพรรคการเมือง รวมถึงแนวคิดและข้อเสนอในแนวทางการแก้ไข ปัญหาและพัฒนาระบบการนิติบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ว่ามีทิศทางและสมควรเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาแบบเชิงคุณภาพ เมื่อได้ออกแบบสัมภาษณ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและนักวิชาการอิสระด้วยแบบสัมภาษณ์ที่ผ่านการตรวจสอบความน่าเชื่อถือ การครอบคลุมเนื้อหาจากผู้ทรงคุณวุฒิแล้วก็ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการสัมภาษณ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบบัญชีรายชื่อและแบบแบ่งเขตการเลือกตั้งตลอดจนนักวิชาการเป็นรายบุคคล รวมทั้งสิ้นจำนวน 14 คน โดยการบันทึกและบันทึกเทปเสียงจากนั้นนำข้อมูลที่ได้นี้บันทึกไว้และเทปเสียงมาถอด ทำให้การเก็บรวบรวมข้อมูลได้ครบและครอบคลุมตามจำนวนตัวอย่างของทั้งหมด

เมื่อได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างวิจัย 2 กลุ่ม ดังกล่าวแล้ว จึงทำข้อมูลที่ได้ทำการเรียบเรียงตามประเด็นคำถามในการสัมภาษณ์สมาชิกสภาผู้แทนทั้ง 2 แบบและนักวิชาการอิสระ เพื่อนำข้อมูลมาประเมินผล แล้วทำการวิเคราะห์เนื้อหา เพื่อสรุปผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ ดังนั้นผู้ศึกษาจึงขอเสนอข้อมูลต่างๆ ดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 สถานภาพของกลุ่มตัวอย่าง

ข้อมูลทั่วไป เป็นข้อมูลส่วนตัวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต และนักวิชาการอิสระที่มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับนิติบัญญัติสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวน 5 ข้อ สรุปเป็นตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4.1 ข้อมูลเกี่ยวกับเพศของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและนักวิชาการ

เพศ	สมาชิกฯ แบบบัญชีรายชื่อคน (ร้อยละ)	สมาชิกฯแบบแบ่งเขตคน (ร้อยละ)	นักวิชาการ
ชาย	1 (50.0)	6 (85.71)	3 (60.0)
หญิง	1 (50.0)	1 (14.28)	2 (40.0)
รวม	2 (100.0)	7 (100.00)	5 (100.0)

จากตารางที่ 4.1 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเพศชาย จำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 50 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเพศหญิง จำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 50 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต เพศชายจำนวน 6 คน คิดเป็นร้อยละ 85.71 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเพศหญิง จำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 14.28 นักวิชาการอิสระเพศชายจำนวน 3 คน คิดเป็นร้อยละ 60 นักวิชาการอิสระเพศหญิง จำนวน 2 คน คิดเป็นร้อยละ 40

ตารางที่ 4.2 ข้อมูลเกี่ยวกับอายุสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและนักวิชาการอิสระ

อายุ	สมาชิกฯแบบบัญชีรายชื่อ	สมาชิกฯแบบแบ่งเขต	นักวิชาการอิสระ
35-44 ปี	1 (50.0)	5 (71.43)	2 (40.0)
45-54 ปี	1 (50.0)	1 (14.28)	3 (60.0)
55-65 ปี	2 (100.0)	1 (14.28)	-
รวม	2 (100.0)	7 (100.0)	5 (100.0)

จากตารางที่ 4.2 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบบัญชีรายชื่อมีอายุระหว่าง 35-44 ปี จำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 50 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่มีอายุระหว่าง 45-54 ปี จำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 50 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 35-44 ปี จำนวน 5 คน คิดเป็นร้อยละ 71.43 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตที่มีอายุระหว่าง 45-54 ปี จำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 14.28 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตที่มีอายุระหว่าง 55-65 ปี จำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 14.28 นักวิชาการอิสระส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 45-54 ปี จำนวน 3 คน คิดเป็นร้อยละ 60 นักวิชาการอิสระที่มีอายุระหว่าง 35-44 ปี จำนวน 2 คน คิดเป็นร้อยละ

ตารางที่ 4.3 ข้อมูลเกี่ยวกับการศึกษาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและนักวิชาการอิสระ

ระดับการศึกษา	สมาชิกฯ แบบบัญชีรายชื่อ	สมาชิกฯ แบบแบ่งเขต	นักวิชาการอิสระ
ปริญญาตรี	-	2 (28.56)	-
ปริญญาโท	1 (50.0)	4 (57.12)	2 (40)
ปริญญาเอก	1 (50.0)	1 (14.28)	3 (60)
รวม	2 (100.0)	7 (100)	5 (100)

จากตารางที่ 4.3 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่มีการศึกษาสูงสุดระดับปริญญาเอก จำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 50 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่มีระดับการศึกษาระดับปริญญาโท จำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 50 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตกลุ่มที่มีจำนวนมากที่สุด การศึกษาระดับปริญญาโท จำนวน 4 คน คิดเป็นร้อยละ 57.12 กลุ่มที่รองลงมาคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตที่มีการศึกษาระดับปริญญาตรี จำนวน 2 คน คิดเป็นร้อยละ 28.56 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตที่มีการศึกษาระดับปริญญาเอก จำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 14.28 ส่วนนักวิชาการอิสระกลุ่มที่มีจำนวนมากที่สุดคือ มีการศึกษาระดับปริญญาเอก จำนวน 3 คน คิดเป็นร้อยละ 60 รองลงมาคือ กลุ่มที่มีการศึกษาระดับปริญญาโท จำนวน 2 คน คิดเป็นร้อยละ 40

ตารางที่ 4.4 ข้อมูลเกี่ยวกับระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและนักวิชาการอิสระ

ระยะเวลาดำรงตำแหน่ง	สมาชิกฯ แบบบัญชีรายชื่อ	สมาชิกฯ แบบแบ่งเขต	นักวิชาการอิสระ
1-8 ปี	1 (50)	5 (71.43)	1 (20)
9-12 ปี	1 (50)	-	1 (20)
13-16 ปี	-	1 (14.28)	1 (20)
16 ปี ขึ้นไป	-	1 (14.28)	2 (40)
รวม	2 (100)	7 (100)	5 (100)

จากตารางที่ 4.4 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อ ดำรงตำแหน่ง 1-8 ปี จำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 50 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ดำรงตำแหน่ง 9-12 ปี จำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 50 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตที่มีจำนวนมากที่สุดมี

ระยะเวลาดำรงตำแหน่ง 1-8 ปี มีจำนวน 5 คน คิดเป็นร้อยละ 71.43 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตที่มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง 13-16 ปี จำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 14.28 และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตที่มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง 16 ปีขึ้นไป จำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 14.28 นักวิชาการอิสระที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการนิติบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎรที่มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง 1-8 ปี จำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 20 นักวิชาการอิสระที่มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง 9-12 ปี จำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 20 นักวิชาการอิสระที่มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง 13-16 ปี มีจำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 20 นักวิชาการอิสระที่มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง 16 ปีขึ้นไป จำนวน 2 คนคิดเป็นร้อยละ 40

ตารางที่ 4.5 ข้อมูลแสดงเกี่ยวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับการสังกัดพรรคการเมือง

พรรคสังกัดปัจจุบัน	สมาชิกฯ ระบบบัญชีรายชื่อ	สมาชิกฯ ระบบแบ่งเขต	นักวิชาการอิสระ
พรรคฝ่ายค้าน	-	-	-
พรรคฝ่ายรัฐบาล	2	7	-
รวม	2 (100)	7 (100)	5

จากตารางที่ 4.5 กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบบัญชีรายชื่อจำนวน 2 คนสังกัดพรรคฝ่ายรัฐบาล (พรรคไทยรักไทย) คิดเป็นร้อยละ 100 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตจำนวน 7 คน สังกัดพรรคฝ่ายรัฐบาล (พรรคไทยรักไทย) คิดเป็นร้อยละ 100 ส่วนนักวิชาการอิสระไม่ได้สังกัดพรรคการเมือง ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติในรัฐสภาในฐานะกรรมาธิการคณะต่าง ๆ ซึ่งมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านแตกต่างกัน ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 20 ด้านเศรษฐศาสตร์ จำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 20 ด้านการพัฒนองค์กร จำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 20 ด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม จำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 20 และสุดท้ายด้านนิติศาสตร์ จำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 20

ส่วนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

หลังจากมีการสัมภาษณ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบระบบบัญชีรายชื่อ แบบแบ่งเขต และนักวิชาการอิสระครบทั้ง 2 ส่วนแล้ว จึงนำข้อมูลมาประเมินผลและทำการวิเคราะห์เนื้อหาเพื่อสรุปผลการศึกษา ดังในบทนี้ผู้ศึกษาได้แบ่งแยกประเด็นในการวิเคราะห์บทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ในการศึกษาครั้งนี้ได้แบ่งวิธีการศึกษาออกเป็น 3 ตอน คือ

ตอนที่ 1 บทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองไทยต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

ตอนที่ 2 แนวคิดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง ในเรื่อง บทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

ตอนที่ 3 ข้อเสนอแนะในการพัฒนาบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

ตอนที่ 1 บทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองไทยต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

จากการสัมภาษณ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อและระบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และนักวิชาการอิสระ ผู้เป็นกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้นรวม 14 คน ในภาพรวมพบว่า บทบาทหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ทำให้ระบบพรรคการเมืองแข็งแกร่งในทางตรงกันข้าม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสังกัดพรรคการเมืองขาดอิสระในการนำเสนอและการลงมติในการออกกฎหมาย ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมน้อย โครงสร้างทางการเมืองขาดเสถียรภาพแม้การนำเสนอกฎหมายจะไม่ยุ่งยากมากเพราะใช้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อนำเสนอร่างกฎหมายเพียง 20 คนก็กระทำได้ แต่ในขณะเดียวกันบทบาทของพรรคการเมืองก็จะมีผลเป็นอย่างมากในการวางกรอบให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคของตนปฏิบัติตามการส่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงสมัครรับเลือกตั้งทั้งระบบบัญชีรายชื่อและระบบแบ่งเขตการเลือกตั้งโดยพรรคการเมือง เป็นข้อต่อรองสำคัญในการควบคุมบทบาทให้สมาชิกพรรคต้องปฏิบัติตามมติพรรค จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและนักวิชาการอิสระได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวดังต่อไปนี้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ได้เสนอความคิดเห็น ดังนี้

นายชววิทย์ พิทักษ์พรพัลลภ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตการเลือกตั้ง จังหวัดอุบลราชธานี กล่าวว่า

“ส.ส.ทำหน้าที่ได้ไม่เต็มที่เพราะรัฐธรรมนูญ 40 ทำให้พรรคการเมืองแข็งแกร่งในทางตรงกันข้ามผู้แทนก็อ่อนแอ คือไม่สามารถจะพูดอะไรหรือเสนอกฎหมายอะไรที่เป็นจริงได้ ถ้าเราเสนอกฎหมายอะไรเข้าไปไม่ถูกใจพรรคก็ถูกลงโทษ การทำงานในคณะกรรมการของ ส.ส. ไม่สามารถที่จะตรวจสอบฝ่ายบริหารได้เพราะฝ่ายบริหารคือผู้บริหารด้วยคนๆ เดียว รัฐมนตรีก็นั่งฟัง ถ้าเราไม่อภิปราย เราก็ถูกเรียกไปทำการสอบสวนยกตัวอย่าง ส.ส. กาศสินธุ์ ก็ถูกพรรคเรียกไปตำหนิและยังถูกลงโทษ และยังตามไปถึงครอบครัว ในการสมัคร สจ. ของแม่ก็ถูกใบเหลือง เพราะพรรคไปกดดันแล้ว”

ด้าน นาย สมบัติ รัตนโน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตการเลือกตั้งจังหวัด อุบลราชธานี กล่าวว่า

“การเสนอร่างกฎหมายในช่วงที่เป็นสภานิติบัญญัติกฎหมายที่เราคิดกับกฎหมายที่รัฐบาลส่งเข้ามาค่อนข้างที่จะไม่ค่อยติดขัด เพราะพรรครัฐบาลคนมาก กฎหมายจะไม่ค่อยสมบูรณ์ แต่สำหรับสภาผู้แทนราษฎร ส่งเข้ามาหรือเสนอเข้ามาไม่ค่อยบรรลุเป้าหมายเท่าใด เพราะในช่วง 5 ปีที่รัฐบาลทักษิณ เป็นนายกรัฐมนตรี ส่วนใหญ่กฎหมายออกมาเพื่อรองรับนโยบายของตนเอง ไม่ถูกต้องตามกระบวนการเท่าใด”

ขณะที่ นายสุชาติ บรรดาศักดิ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตการเลือกตั้ง จังหวัดนนทบุรี กล่าวว่า

“บทบาทของพรรคการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ในการเสนอร่างกฎหมายถ้าเสนอร่างกฎหมายแล้วตลอดมาไม่ค่อยถูกใจเพราะไม่ถูกใจเราแต่ถูกใจผู้บริหารพรรคบางครั้งเรารู้ว่ากฎหมายฉบับนี้เอื้อประโยชน์ต่อผู้หนึ่งผู้ใดความจริงคือไม่ควรผ่านแต่บางครั้งต้องผ่าน ฝ่ายนิติบัญญัติเลื่อนเสียกระดากบางครั้งฝ่ายนิติบัญญัติให้ทำลักษณะนี้ แต่ฝ่ายบริหารไม่เห็นด้วย แต่ก็ต้องทำตามฝ่ายบริหาร เช่นกรรมาธิการสภาตรวจสอบไปแล้วพรรคหรือฝ่ายบริหารไม่เห็นด้วยก็ตกไป”

นางพิมพ์ จันทรประสงค์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จังหวัด นนทบุรี กล่าวว่า

“ถ้าถามว่าการ โหวตในสภานิติบัญญัติก็ต้องถือเราทำหน้าที่ถูกต้อง แต่ก็คงต้องบอกว่าการ ความถูกต้องอาจไม่ถูกใจประชาชน แต่ระบบพรรครัฐบาลที่มีเสียงข้างมาก และพรรคถือผู้กำหนดก็ คงลำบากในการทำหน้าที่นิติบัญญัติในการเสนอกฎหมายที่เกี่ยวกับงบประมาณ ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นฝ่ายค้านก็คงไม่ต้องการให้ผ่านไป แต่ถ้าพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลก็จำเป็นต้องผ่านโดยปกติถ้า งบประมาณไม่ถูกต้องก็ไม่อยากให้ผ่าน”

สำหรับนายสุชาติ ลายน้เงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตการเลือกตั้ง จังหวัดลพบุรี กล่าวว่า

“อำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติกับการเสนอร่างกฎหมายนั้น น่าจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตรวจสอบการใช้อำนาจ ตลอดทั้งปรับปรุง โครงสร้างทางการเมืองให้มี เสถียรภาพมากขึ้น”

นายพ่ายพ บั้นเกตุ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตการเลือกตั้ง จังหวัด สิงห์บุรี กล่าวว่า

“อำนาจหน้าที่ของพรรคการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติกับการเสนอร่างกฎหมายนั้น เสนอได้ไม่ยากเนื่องจากพรรคการเมืองในสภามี ส.ส.เกิน 20 คน สามารถเสนอร่างกฎหมายได้ก็สามารถเสนอได้แต่จะได้รับการพิจารณาหรือไม่เป็นอีกประเด็นหนึ่ง ซึ่งขึ้นอยู่กับบทบาททางการเมืองของฝ่ายนิติบัญญัติ”

และดร.สุเมธ ฤทธาคนี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตการเลือกตั้งจังหวัดปทุมธานี กล่าวว่า

“พรรคการเมืองเป็นผู้ตั้งธงนโยบาย วางกรอบให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดเป็นผู้ดำเนินการตามกระบวนการที่พรรคการเมืองวางกรอบไว้ กฎหมายจะมีเจตนารมณ์อย่างไรย่อมมีรากฐานมาจากพรรคการเมือง โดยนิติบัญญัติผ่านส.ส.ในสังกัดของตน เป็นความสัมพันธ์ที่แยกกันไม่ออก หรืออาจเรียกว่าพรรคการเมืองเป็นผู้ก่อตัวด้านนโยบาย (Policy formulation) ส่วนส.ส. นำไปปฏิบัติ (Policy Implementation) การร่างกฎหมาย จึงเป็นผลจากการที่ส.ส. นำมาปฏิบัตินี้เอง ที่สำคัญคือพรรคการเมืองมีอิทธิพลต่อการออกความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดอย่างแน่นอน ไม่ว่าจะเป็นด้านบวก หรือด้านลบของกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อพรรคการเมืองการส่งเสริมหรือป้องกันการนิติบัญญัติในวาระที่สองซึ่งมีการจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ประมวลผลศึกษาการร่างแก้ไขกฎหมาย เป็นไปตามโควตาของพรรค ที่จะเสนอตัวบุคคลเข้าเป็นผู้พิจารณา ดังนั้นย่อมมีธงของพรรคการเมืองมอบมาให้กับผู้ที่เป็นตัวแทนพรรคในการพิจารณากฎหมายอย่างแน่นอน”

ทางด้านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ได้แสดงความคิดเห็น ดังนี้

นายสถาพร มณีรัตน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบบัญชีรายชื่อ (จังหวัดลำพูน) กล่าวว่า

“บทบาทของพรรคการเมืองในการส่งส.ส.เข้าสภาก็มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติในบางส่วน และเป็นส่วนที่สำคัญในหน้าที่ของผู้แทนราษฎรด้วย แต่การสั่งการของพรรคการเมืองเพื่อการนิติบัญญัตินั้น ส่วนใหญ่ก็จะเกี่ยวข้องกับนโยบายที่ต่อนหาเสียงเลือกตั้ง พรรคใดหาเสียงไว้อย่างไร การนิติบัญญัติก็จะไปในแนวนั้นและถ้าฝ่ายนิติบัญญัติเมื่อเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง พรรคการเมืองทุกพรรคย่อมเป็นผู้เกี่ยวข้องทั้งผลบวก และผลลบ ดังนั้นเกี่ยวข้องโดยตรงที่จะเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ขึ้นอยู่กับว่าได้ประโยชน์ต่อพรรคของตนหรือไม่”

และ ดร.ชรินทร์ พุทธิปวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบบัญชีรายชื่อ (จังหวัดเชียงใหม่) กล่าวว่า

“การนำเสนอร่างกฎหมายเกิดจากมติของพรรคการเมือง ส.ส.เสนอความคิดเห็นได้ในการประชุมพรรค และข้อประชุมต่าง ๆ นั้นก็จะถูกนำมาตกลงในคณะกรรมการประสานงานร่วมฝ่ายรัฐบาล (วิปรัฐบาล) ซึ่งประกอบด้วยพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายรัฐบาล มีความเห็นอย่างไร การนิติบัญญัติก็จะเป็นอย่างนั้น ในทางแนวปฏิบัติกฎหมายต่างๆ ก็มีการยกร่างขึ้นใหม่หรือแก้ไขบางมาตรา ทุกฉบับที่ประสบผลสำเร็จจะเป็นการนำเสนอมาจากฝ่ายบริหารทั้งสิ้น ดังนั้นอิทธิพลของฝ่ายบริหารต่อการนิติบัญญัติจึงเป็นส่วนหนึ่งที่เกี่ยวข้อง และถ้าเชื่อมโยงไป ผู้ที่มีอำนาจสูงสุดของฝ่ายบริหารก็มาจากพรรคการเมือง เราจึงยังไม่พบเห็นว่ากฎหมายที่ร่างโดยภาคประชาชนหรือภาคนิติบัญญัติประสบความสำเร็จซึ่งอาจเป็นเพราะให้ความสำคัญกับผู้ต้องปฏิบัติมากที่สุดหรือฝ่ายบริหารมีอิทธิพลต่อฝ่ายนิติบัญญัตินัก”

ขณะที่นักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎร ได้แสดงความเห็น ดังนี้

ดร. เตือนใจ นิมะกุล ผู้อำนวยการศาลปกครอง สำนักงานบริหารการเงิน และ ส่วนกลางอดีตกรมการป้องกันปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ สภาผู้แทนราษฎร ผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐประศาสนศาสตร์ กล่าวว่า

“ฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมายแต่การกลั่นกรองดังกล่าวแสดงออกให้ประชาชนเห็นไม่มากนัก ส่วนใหญ่เราจะพบว่า ส.ส.สังกัดพรรคการเมืองซึ่งรัฐบาลถ้าพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอจากซีกรัฐบาลก็จะสนับสนุน แต่ถ้าร่างกฎหมายเสนอจากฝ่ายตรงข้ามก็จะคัดค้านไม่เช่นนั้นจะถือว่ากฎหมายเป็นผลงานของฝ่ายค้านไป การแสดงบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติตามความเห็นส่วนตัวเห็นว่าพวกมากลากไป ไม่ใช่หลักการที่จะวิเคราะห์ซักถามในสภาเพื่อให้ประชาชนเข้าใจในร่างกฎหมายนั้น เหมือนมีการติชมหรือต้องทำตามคำสั่งของผู้นำของกลุ่มบางครั้งการแสดงการคัดค้านแบบไร้เหตุผล แต่ต้องคัดค้านตามใบสั่ง”

ดร. พรหมมินทร์ สัตบุตร์ เลขานุการคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ อดีตผู้อำนวยการในคณะกรรมการการแรงงานของสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์ กล่าวถึงภาพรวมของกระบวนการนิติบัญญัติกับบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองว่า

“การเสนอร่างกฎหมายของรัฐบาลที่ผ่านมา ถ้าโดยขั้นตอนต้องถือว่าการทำงานของฝ่ายบริหารมีประสิทธิภาพสูงสุด เพราะการเสนอร่างกฎหมายทุกครั้งไม่เคยมีอุปสรรคใด ๆ เลย และผ่านกระบวนการทางรัฐสภาโดยตลอด ทั้งสภาล่างและสภานบน แต่จากกรณีศาลปกครองมีคำสั่งให้ยกเลิกการขายการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ทำให้เกิดข้อกังขาทันทีว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐบาลและผ่านรัฐสภานั้น ชอบด้วยกระบวนการกลั่นกรองอย่างถูกต้อง

หรือว่าผ่านโดยพวกมากลากไป จากการวิเคราะห์แล้วน่าจะเป็นขั้นตอนหลังมากกว่า ดังนั้นเราจึงต้องมาวิเคราะห์อีกครั้งว่าเป็นเช่นนั้นเพราะอะไร คงไม่ใช่สาเหตุเพราะฝ่ายนิติบัญญัติขาดความรู้ความสามารถในการกลั่นกรอง เพราะมีถึง 500 คน ห้าร้อยความคิด หรือว่าเป็นเพราะระบบพรรคการเมืองมีความเข้มแข็งที่ได้เสียงมาก่อนข้างมาก ก็ไม่ใช่ประเด็นใหญ่ต้องมาพิจารณา คือจริยธรรมของฝ่ายนิติบัญญัติว่าทุกครั้งที่ผ่านมาร่างกฎหมายนั้น เพราะผลประโยชน์ของชาติ หรือผลประโยชน์พรรค หัวหน้าพรรคการเมืองหรือพวกพ้อง เพราะฝ่ายนิติบัญญัติในรัฐสภาไม่ทำหน้าที่ของตนเองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญวันนี้ปัญหาจึงตามมาค่อนข้างมากมาย ดังปรากฏต่อสาธารณชน”

ด้าน ดร. สันติ บูลสถากรณ์ อดีตเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร ในฐานะผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาองค์กร กล่าวว่า

“พรรคการเมืองมีบทบาทต่อฝ่ายนิติบัญญัติโดยพรรคการเมืองเป็นผู้สั่งการ ส.ส. เป็นผู้ปฏิบัติว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย ในร่างกฎหมายและในส่วนของตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติต่อฝ่ายบริหาร หัวหน้าของฝ่ายบริหารคือรัฐมนตรีก็คือตัวแทนของพรรคการเมือง การตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติที่ประกอบด้วยบุคลากรของทุกพรรค ย่อมมีกระบวนการผ่อนปรนดูแลซึ่งกันและกัน เพื่อประคับประคองรัฐบาล และสร้างภาพลักษณ์ให้แก่พรรคการเมือง”

ขณะที่ พ.ต.ท.หญิงจุฬาลักษณ์ ณรงค์วิทย์ ที่ปรึกษาทางการพยาบาลสำนักงานประกันสังคม อดีตที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการการแรงงาน คณะกรรมาธิการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร ผู้เชี่ยวชาญด้านการสาธารณสุข การแรงงานและสวัสดิการสังคม กล่าวว่า

“ฝ่ายบริหารมาจากพรรคการเมืองและมีความสัมพันธ์กันด้วยฝ่ายนิติบัญญัติก็มาจากพรรคการเมืองเช่นกัน ในภาพรวมฝ่ายบริการจะมีอำนาจมาก และเป็นแหล่งกำหนดของกระบวนการนิติบัญญัติที่มีประสิทธิผล ประวัติศาสตร์ที่ผ่านมายังไม่มียุทธศาสตร์ใดที่สำเร็จโดยการยกร่างของคณะกรรมาธิการ สภาผู้แทนราษฎร หรือกฎหมายที่เสนอโดยภาคประชาชน แม้รัฐธรรมนูญจะเปิดโอกาสไว้ แต่เมื่อปฏิบัติก็ต้องยื่นขึ้นตรวจสอบโดยภาคบริหาร โดยภาคราชการ ผู้ปฏิบัติ จึงพบว่ากฎหมายฉบับหนึ่ง จะมีการยกร่างมาจากหลายฝ่าย แต่ผลสุดท้ายก็จะรับร่างของภาคราชการเป็นหลัก กลายเป็นว่าส่วนราชการต่างหาก เป็นฝ่ายนิติบัญญัติโดยแท้จริง รัฐสภาพเป็นตรายางให้ผ่านหรือไม่ผ่าน ปรับเล็กปรับน้อยซึ่งไม่ใช่สาระสำคัญมากนัก ด้วยความเกี่ยวกันของพรรคการเมือง ส่งผลกับทุกฝ่ายในการบริหารบ้านเมือง โดยเฉพาะการที่บ้านเมืองเราเป็นนิติรัฐ การพัฒนาด้านกฎหมายจึงเป็นความสำคัญที่จะนำบ้านเมืองไปสู่เป้าหมายอย่างไร ในภาพรวมพรรค

การเมืองมิได้ให้ความสำคัญของการนิติบัญญัติ มากไปกว่าการสร้างภาพลักษณ์และกระแสความนิยมของประชาชน ควรหาต้นทุนเพื่อสร้างเสถียรภาพของพรรค งานการเมืองเป็นธุรกิจการเมือง และคาดว่าปัญหาจะมีแนวโน้มมากขึ้น ถ้าพรรคการเมืองยังไม่ให้ความสำคัญกับการนิติบัญญัติ”

และ นายณรงค์ศักดิ์ อัจฉรานูวัฒน์ ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 3 ผู้อำนวยการโครงการนิติศาสตร์ สำหรับผู้บริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร ที่ปรึกษาคณะทำงานยกร่างพระราชบัญญัติแรงงานข้ามชาติ พ.ศ....ในฐานะผู้เชี่ยวชาญด้านนิติศาสตร์ กล่าวว่า

“บทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองต่อการนิติบัญญัติ เป็นระบบที่มีความสัมพันธ์กันมาแต่ดั้งเดิม ระบบอำนาจในการปกครองบริหารประเทศที่แบ่งเป็น อำนาจบริหาร ตุลาการและนิติบัญญัติ ฝ่ายนิติบัญญัติส่วนใหญ่คือฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร ดังนั้นการตรวจสอบถ่วงดุลกันตามหลักการนั้น จึงเป็นไปได้กรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถตรวจสอบและถ่วงดุลได้ เพราะฝ่ายนิติบัญญัติเป็นบุคคลของรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่”

ตอนที่ 2 แนวคิดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง ในเรื่อง บทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

จากการสัมภาษณ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อและแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และนักวิชาการอิสระ ผู้เป็นกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น รวม 14 คน ในภาพรวมพบว่า ข้อจำกัดในบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมือง มีอุปสรรคตั้งแต่กฎหมายที่ให้อำนาจพรรคการเมืองสามารถวางกรอบชี้แนะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดของตนดำเนินการได้มีมาตรการควบคุม และระบบการบริหารจัดการที่วางรูปแบบของกระบวนการนิติบัญญัติ ยังขาดการมีส่วนร่วมของหลายภาคส่วน กระบวนการประชาธิปไตยที่อ่อนแอ และการใช้เงินในการเลือกตั้งส่งผลกระทบให้พรรคการเมืองไม่มีศักยภาพที่จะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้มแข็งตามหลักการประชาธิปไตยได้ นอกจากนี้กระบวนการนิติบัญญัติที่ล่าช้าและการจัดลำดับความสำคัญที่ไม่ถูกต้องย่อมไม่ทันกับการแก้ปัญหาและพลวัตการเปลี่ยนแปลงตามกระแสโลกาภิวัตน์ โดยกลุ่มตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์ได้แสดงความคิดเห็นไว้ดังนี้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ได้เสนอความคิดเห็น ดังนี้

นายชูวิทย์ พิทักษ์พรพัลลภ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตการเลือกตั้งจังหวัดอุบลราชธานี กล่าวว่า

“ข้อจำกัดของกระบวนการนิติบัญญัติก็คือการขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร เช่นการของบประมาณ ฝ่ายนิติบัญญัติก็เสนองบประมาณได้แต่ไม่สามารถจะทำให้ได้รับการพิจารณา ถ้าฝ่าย

บริหารไม่เห็นด้วย ภาษาชาวบ้านเรียกว่า “ผู้แทนคือหมาน้อย” ถ้าสมัยก่อนเราไม่ยกมือให้ พรรคก็พัง แต่ปัจจุบันพรรคแข็งแรง เราทำอะไรไม่ได้เลย เพราะรัฐมนตรีก็ไม่ได้มาจากผู้แทนราษฎรก็จะมองความเดือดร้อนของประชาชนไม่เห็น เราต้องทำให้พรรคลดบทบาท โดยตัด 90 วัน ข้อจำกัดทิ้งให้หมดให้การอิสระเหมือนแต่ก่อน การซื้อเสียงสามารถแก้ไขได้ ถ้ามว่าพรรคแข็งแรงไม่ได้ซื้อเสียงหรือ ตอบว่าซื้อเหมือนกัน ซื้อครั้งเดียว ปัญหาของขั้นตอนการนิติบัญญัติก็มี เช่น ปัญหาที่จะได้รับการแก้ไขไม่ได้รับการแก้ไข ภาษาชาวบ้านเรียกว่า “เกาไม่ถูกที่คัน” ส.ส.มาร่างกฎหมายถกเถียงกัน แต่พอตอนเช้าก็เรียกเขาไปรับนโยบายว่าจะเอาอย่างไร โดยการอภิปรายทั้งหมดล้มเหลว และอีกประการทั้งสภา ส.ว. และสภาส.ส. ก็เป็นสภาผู้เมียทำให้การทำงานยาก”

ด้าน นายสมบัติ รัตนโก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตการเลือกตั้ง จังหวัดอุบลราชธานี กล่าวว่า

“บทบาทอำนาจหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติกับการตรวจสอบฝ่ายบริหารและการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารนั้น เท่าที่ผ่านขบอกว่าระบบการตรวจสอบไม่สมบูรณ์ตามหลักฝ่ายนิติบัญญัติต้องเป็นฝ่ายตรวจสอบแต่รัฐธรรมนูญ 2540 ให้อำนาจฝ่ายบริหารมากเกินไป ทำให้เราติดขัดในระบบรัฐสภา เพราะกำหนดตัวบุคคลจำนวนทำให้ตรวจสอบยาก ถ้าเราขัดเขาที่จะไม่ส่งเราลงรับสมัคร ส.ส. ในสมัยต่อไป นี่แหละคือข้อบกพร่องของระบบรัฐสภา และยังมีระบบ 90 วัน ที่จะเข้าสังกัดพรรค ถ้าทำอะไรที่ขัดกับการเสนอของฝ่ายบริหารก็จะไปมีผลกระทบกับผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ไม่ได้เต็มที่และสมบูรณ์”

นายสุชาติ บรรดาศักดิ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่ง เขตการเลือกตั้ง จังหวัดนนทบุรี กล่าวว่า

“บทบาทอำนาจหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติกับการตรวจสอบฝ่ายบริหารและการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหาร การตรวจสอบฝ่ายบริหารในสภาในอิสระส่วนใหญ่จะไปขัดต่อมติพรรค ถ้าผู้แทนไม่ทำตามมติพรรคยกตัวอย่างว่าไม่เห็นด้วยกับกลุ่มงูเห่า แต่ในที่สุดก็ถูกขับออกมาส่วนบทบาทอำนาจหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติข้อจำกัดในการพิจารณาร่างกฎหมาย ของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นคงจะตอบไม่ได้ เพราะคนร่างกฎหมาย ร่างงบประมาณ ร่างเองทำเอง บางครั้งเราเสนอก็คว่าดีแต่พรรคไม่เห็นด้วยก็ลำบาก”

นางพิมพ์า จันทรประสงค์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตการเลือกตั้ง จังหวัดนนทบุรี กล่าวว่า

“บทบาทอำนาจหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติกับการตรวจสอบฝ่ายบริหารและการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญถือว่าถูกต้อง ตามความคิดของคุณคิดว่าพูดลำบากเพราะรัฐบาลได้เสียงข้างมากก็ทำงานลำบากเหมือนกัน เพราะผู้แทนเสียงข้างมากก็เป็นฝ่ายรัฐบาลและผู้แทนคือ

มติ พรรคเป็นหลักการทำงานในฝ่ายนิติบัญญัติของผู้แทนถือว่าลำบากไม่ตรงตามความต้องการของประชาชนแต่ก็ตั้งใจหัวหน้าพรรค

นายสุชาติ ปลายน้ำเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตการเลือกตั้ง จังหวัดลพบุรี กล่าวว่า

“ผลกระทบของฝ่ายนิติบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอร่างงบประมาณนั้นงบประมาณเป็นส่วนองเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องบางที่การที่เราไม่รู้เรื่องเกี่ยวกับงบประมาณจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวมันก็ไม่ตรงประเด็นและถ้าเป็นฝ่ายรัฐบาลทำได้ไม่ง่ายนักเนื่องจากคติกฎเกณฑ์ระเบียบปฏิบัติของพรรคแต่ถ้าเป็นฝ่ายค้านสามารถทำได้”

นายพ่ายพ บั้นเกตุ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตการเลือกตั้ง จังหวัดสิงห์บุรี กล่าวว่า

“บทบาทหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติกับผลกระทบของการไม่เห็นด้วยในการนำเสนอฝ่ายบริหารเมื่อเสนอร่างกฎหมาย ผลกระทบด้านบวกและด้านลบ ฝ่ายบริหารมีส.ส. มากเกินไปทำให้ระบบการตรวจสอบอย่างมีคุณธรรมบกพร่อง”

และ ดร.สุเมธ ฤทธาคนี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตการเลือกตั้ง จังหวัดปทุมธานี กล่าวว่า

“บทบาทอำนาจหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติกับการตรวจสอบฝ่ายบริหารและการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหาร จากการทำหน้าที่ของส.ส. ในคณะกรรมการชุดต่างๆ ของรัฐสภา การตรวจสอบฝ่ายบริหารที่มาจากพรรคการเมืองเสียงข้างมาก มีอุปสรรคบ้าง ในกรณีที่การตรวจสอบนั้นเป็นผลเชื่อมโยงกระทบต่อภาพลักษณ์ของพรรคการเมือง การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร เป็นกรณีเชิงรับ เมื่อมีผู้ร้องเรียนหรือเกิดปัญหาเป็นส่วนใหญ่ การเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น มีการติดตามผลน้อยมาก เนื่องจากวาระของการทำงานอยู่ในระยะสั้น ไม่มีความต่อเนื่อง”

ทางด้านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ได้แสดงความคิดเห็น ดังนี้

นายสถาพร มณีรัตน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบบัญชีรายชื่อ (จังหวัดลำพูน) กล่าวว่า

“ผลของการพิจารณาร่างกฎหมายจะเชื่อมโยงกับการยกร่างกฎหมายตามนโยบายของพรรคใดหรือฝ่ายใด ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งประกอบด้วยพรรคการเมืองทุกพรรคในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ จะมีบทบาทในฐานะผู้ให้ความเห็นชอบหรือไม่ มากกว่าการเป็นผู้เสนอกฎหมาย เช่น การตั้งงบประมาณเป็นเรื่องของพรรคการเมืองที่มีการประชุมกันภายในพรรค และมีคณะกรรมการพิจารณาจัดสรรดูแล ต้องงบประมาณบริหารงบเหลือจ่ายบที่ยังมีเหลือ ส.ส.ก็จะเสนอโครงการและการจัดการต่าง ๆ เพื่อให้เข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติงบประมาณที่เป็นไปตามความเห็นของ ส.ส. และพรรคการเมืองเป็นผลต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการอนุมัติงบประมาณ

ปัญหาอุปสรรคส่วนใหญ่ของการจัดสรรงบประมาณในมุมมองของพรรคการเมืองก็คือ พรรคที่เป็นรัฐบาลย่อมจะมีอิทธิพลในการจัดงบประมาณมากกว่า งบประมาณจัดสรรให้ตามปกติที่จัดให้พรรคการเมืองฝ่ายค้าน”

ดร.ชรินทร์ พุทธิวัฒน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ระบบบัญชีรายชื่อ (จังหวัดเชียงใหม่) กล่าวว่

“ผลของการพิจารณาร่างกฎหมายจะเชื่อมโยงกับการร่างกฎหมายตามนโยบายของพรรคใดหรือฝ่ายใด ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งประกอบด้วยพรรคการเมืองทุกพรรคในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ จะมีบทบาทในฐานะผู้ให้ความเห็นชอบหรือไม่ มากกว่าการเป็นผู้เสนอกฎหมาย เช่น การตั้งงบประมาณเป็นเรื่องของพรรคการเมืองที่มีการประชุมกันภายในพรรค และมีคณะกรรมการพิจารณางบประมาณจัดสรรดูแล ต้องงบประมาณบริหารงบเหลือจ่ายบที่ยังมีเหลือ ส.ส.ก็จะเสนอโครงการและการจัดการต่าง ๆ เพื่อให้เข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติงบประมาณที่เป็นไปตามความเห็นของ ส.ส. และพรรคการเมืองเป็นผลต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการอนุมัติงบประมาณ ปัญหาอุปสรรคส่วนใหญ่ของการจัดสรรงบประมาณในมุมมองของพรรคการเมืองก็คือ พรรคที่เป็นรัฐบาลย่อมจะมีอิทธิพลในการจัดงบประมาณมากกว่า งบประมาณจัดสรรให้ตามปกติที่จัดให้พรรคการเมืองฝ่ายค้าน”

ขณะที่นักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎร ได้แสดงความคิดเห็น ดังนี้

ดร. เตือนใจ นิเมกุล ผู้อำนวยการศาลปกครอง สำนักงานบริหารการเงิน และ ส่วนกลางอดีตกรมการป้องกันปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ สภาผู้แทนราษฎร ผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐประศาสนศาสตร์ กล่าวว่

“ระบบสังคมไทยเป็นระบบอุปถัมภ์ ถ้าฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายที่คุมเสียงข้างมาก ตกหนักที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะทำหน้าที่ตรวจสอบเพราะคนไทยถูกปลูกฝังให้จงรักภักดีต่อหัวหน้ากลุ่ม การที่ฝ่ายบริหารทำงานไม่ได้ ไม่ได้หมายความว่าถูกตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติแต่กลับกลายเป็นขัดผลประโยชน์กันเองไม่ได้ทำหน้าที่ตรวจสอบอย่างแท้จริง แต่นับหลังจากมีรัฐธรรมนูญปี 2540 บทบาทการตรวจสอบมีมากขึ้น แต่ยังไม่สามารถทำอะไรกับฝ่ายบริหารได้ซึ่งการตรวจสอบภายใต้รัฐบาลเสียงข้างมากของสังคมไทยจะอาศัยฝ่ายนิติบัญญัติอย่างเดียวไม่ได้ต้องอาศัยองค์การสื่อสารมวลชน กลุ่ม NGO นักวิชาการช่วยตรวจสอบ เพราะเครื่องมือการสื่อสารของสังคมไทยที่ใช้ได้ผลคือ โทรทัศน์ ถ้าผู้บริหารสื่อดังกล่าวไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตน ก็น่าจะเปิดโอกาสใช้เป็นเวทีให้กับผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานฝ่ายบริหารได้ประชาสัมพันธ์ผลการตรวจสอบมากยิ่งขึ้น ดังเช่นรายการเมืองไทยรายสัปดาห์เป็นต้น ในว่านของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ

นั้น แม้ว่าปัจจุบันรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 และสภานิติบัญญัติจะทำหน้าที่กลั่นกรองคำขอ งบประมาณหลายคณะหลายวาระแต่ที่ผ่านมาเป็นกลั่นกรองเพียงแค่รูปแบบให้ดูว่ามีการกลั่นกรอง แต่ไม่ได้ใช้วิธีวิเคราะห์งบประมาณตามหลักเศรษฐศาสตร์ ไม่มีการศึกษา ความจำเป็นของการใช้ งบประมาณวิเคราะห์เพียงแค่ส่วนเพิ่มจากปีก่อนๆ ไม่ดูผลการใช้เงินจากโครงการที่ผ่านแม้ว่าบาง โครงการปีก่อนๆ จะล้มเหลวขาดประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงิน ก็ยังอนุมัติให้ได้ สิ่งที่เป็นอุปสรรค การพิจารณาร่างฯ ของฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ (1)ขาดความรู้ ความสามารถของการเป็นนักวิเคราะห์ งบประมาณของส.ส. (2) ส.ส.ขาดประสบการณ์และขาดการเอาใจจริงเอาใจกับการพิจารณา งบประมาณ (3) ขาดความเป็นอิสระการแสดงความเห็นที่เป็นตัวของตัวเองที่จะแสดงความเห็นว่า งบประมาณ โครงการใดควรตัด งบประมาณใดควรเพิ่ม

ดร.พรหมมินทร์ สัตบุตร์ เลขานุการคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร อดีตที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร ผู้เชี่ยวชาญด้าน เศรษฐศาสตร์ กล่าวว่า

“ในกระบวนการงบประมาณฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นซีกรัฐบาล หรือฝ่ายพรรคไทยรักไทย มักจะเห็นดีเห็นงามไปกับนโยบายต่าง ๆ ทั้ง ๆ ที่สามารถจะวิเคราะห์ง่าย ๆ ถึงผลเสียหายในระยะ สั้น และระยะยาว แต่กลับทำเป็นไม่รู้ไม่เห็น คงต้องบอกเหมือนประเด็นที่ 1 คือ ขาดจิตสำนึกที่ดีใน เรื่องจริยธรรมของนักการเมือง และรวมไปถึงผู้นำเสนอร่างกฎหมายเพื่อประโยชน์ส่วนตนด้วย ซึ่ง ถ้าจะถามว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ คงตอบได้ชัดเจนแล้ว เพราะ รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายต้องมีช่องว่างเสมอ เพียงแต่จิตสำนึกคนใช้จะเข้าไปในทางดีหรือเลว เท่านั้น หลายครั้งที่วิปรัฐบาลให้นำกฎหมายไปพิจารณาใหม่ แต่ในที่สุดก็มักจะพบกับผลกระทบ ทั้งทางตรงและทางอ้อม ยกตัวอย่าง สมัยนายเสนาะ เทียนทอง วิปรัฐบาล ได้เคยตีกฎหมายที่จะ นำเสนอหลายครั้ง จนในที่สุดก็มีปัญหา และถูกปลดออกจากวิปรัฐบาลในที่สุด ผลกระทบลักษณะ ดังกล่าวจะทำให้บรรดา ส.ส. ใหม่ ๆ ทั้งหลาย ไม่กล้าขัดคำสั่งมติของพรรค และเห็นด้วยตลอดเวลา คนส่วนน้อยที่ไม่เห็นด้วยจะเกิดภาวะอึดอัด และการทำงานจะด้อยประสิทธิภาพ พรรคไทยรักไทย ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลจึงเปรียบเสมือนพรรคที่มีส.ส. จำนวนมากแต่สมองและความคิดมีเพียงคนเดียว คือ นายกฯ ทักษิณ ชินวัตร การเป็นเช่นนี้ การบริหารงบประมาณของชาติในพื้นที่ในส่วนของ พรรคการเมืองกับกระบวนการนิติบัญญัติด้านการจัดสรรงบประมาณ ขอดตอบว่าไม่เห็นด้วยเกือบ ทุกเรื่องที่มีการเสนอร่างกฎหมายงบประมาณเพราะการเสนอร่างกฎหมายตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 จนถึง 2548 ไม่มีอะไรที่มีความชัดเจนเลย ไม่มีโครงสร้างรายละเอียดของโครงการ โครงการแต่ละ โครงการมีมูลค่าสูง และผูกพันงบประมาณมาตลอด แม้รัฐบาลจะเสนอว่าจะจัดงบประมาณสมดุล แต่ถ้างบประมาณผูกพัน หรือบงเหลือมปีมีปริมาณที่สูงมากก็เปรียบเสมือนการจัดสรรงบประมาณ

ขาดดุล การที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้บทบาทอำนาจหน้าที่ของตนเองไม่สมบูรณ์ หรือไม่ตรงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ย่อมส่งผลเสียหายระยะยาว ในส่วนของบทบาทอำนาจหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ข้อจำกัดในการพิจารณาร่างฯ ของฝ่ายนิติบัญญัติ ปัญหาข้อนี้ถ้าจะให้ตรงประเด็นต้องถามผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ว่าเขาเหล่านั้นมีความรู้สึกอย่างไรในการถูกจำกัดสิทธิในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ แต่ในความเห็นแล้วคิดว่าหลายท่านคงอึดอัด และคงไม่รู้รู้สึกสบายใจต่อการปฏิบัติในเชิงถูกรอบงำด้วยอำนาจพรรคมากกว่าอำนาจของรัฐธรรมนูญ

ดร. สันติ บูลสถาภรณ์ อดีตเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานที่ปรึกษาคณะกรรมการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development) กล่าวว่า

“ภาพรวมของกระบวนการนิติบัญญัติ บทบาท หน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ในการเสนอร่างกฎหมายนั้น กระบวนการนิติบัญญัติไทย ลำช้า เราจึงมีกฎหมายที่ล่าสมัยไม่ทันกับกระแสการเปลี่ยนแปลง ข้อจำกัดในทางปฏิบัติมีมากตามกรอบการทำงานซึ่งมีลักษณะเป็นกระบวนการของฝ่ายราชการสูง การแก้กฎหมายทั้งหมดมีน้อยมาก เพราะเป็นเรื่องใหญ่ แต่รัฐสภามีวาระสั้นเพียง 4 ปี พรรคการเมือง ย่อมเล็งเห็นประโยชน์ของพรรค และการดำรงคงอยู่มากกว่าการออกกฎหมาย ภาพรวมของการนิติบัญญัติจึงก้าวไปในเชิงลบมากกว่าเชิงบวก”

พ.ต.ท.หญิงฐิชาลักษณ์ ฌรงค์วิทย์ ที่ปรึกษาทางการแพทย์พยาบาลสำนักงานประกันสังคม อดีตที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการการแรงงาน คณะกรรมาธิการ ยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎรผู้เชี่ยวชาญด้าน สาธารณสุข การแรงงานและสวัสดิการสังคม กล่าวว่า

“ปัญหาและอุปสรรค ที่เป็นผลมาจากความสัมพันธ์ของพรรคการเมืองกับกระบวนการนิติบัญญัติด้านการจัดสรรงบประมาณนั้น งบประมาณเป็นหัวใจสำคัญในการดำเนินงานของทุกเรื่อง รวมทั้งพรรคการเมือง ย่อมให้ความสำคัญในการสร้างความเป็นต่อในความพึงพอใจของประชาชน พรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลจะมีพลังในการต่อรองงบประมาณลงในพื้นที่ของตนได้มากกว่าพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายค้าน อุปสรรคของงบประมาณที่สำคัญคือ การผูกพันก่อนนี้ สาธารณะที่ยาวนาน เมื่อเปลี่ยนรัฐบาลก็ยังคงต้องรับภาระนี้ และต้องสร้างหนี้ขึ้นเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อพรรคการเมืองด้วย และถ้ามองภาพรวมของกระบวนการนิติบัญญัติ บทบาท หน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ในการเสนอร่างกฎหมาย มีการขกร่างกฎหมายเพิ่มขึ้นหลายฉบับ ในแต่ละวาระของรัฐสภา มีกฎหมายรอคิวพิจารณามาก แต่อุปสรรคในการดำเนินการมีหลายขั้นตอน การตกไปตามวาระของสภา การไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาล ด้วยมีเรื่องเร่งด่วนจำนวนมาก วิธีคิดในการจัดลำดับความสำคัญและความกล้าหาญในการเปลี่ยนแปลงไม่เพียงพอ ส่งผลให้กระบวนการนิติบัญญัติล่าช้ามาก”

นายณรงค์ศักดิ์ อัจฉรานูวัฒน์ ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 3 ผู้อำนวยการโครงการนิติศาสตร์ สำหรับผู้บริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร ที่ปรึกษาคณะทำงานยกร่างพระราชบัญญัติแรงงานข้ามชาติ พ.ศ.....ในฐานะผู้เชี่ยวชาญด้านนิติศาสตร์ กล่าวว่า

“ปัญหาด้านการบริหารงานงบประมาณโดยฝ่ายการเมืองเสมอ อำนาจในการสั่งการอนุมัติ การวางโครงการตามนโยบาย ล้วนมีรากฐานมาจากนักการเมืองที่ทำตามมติของพรรคการเมืองทั้งสิ้น อุปสรรคมีทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ในความเห็นคิดว่าถ้าพรรคการเมืองดี การนิติบัญญัติก็ต้องดีด้วยการมี 3 วาระในกระบวนการนิติบัญญัติ คงต้องดูเนื้อหาที่ร่างกฎหมายเสนอมานี้มา บทบาทหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติจึงสำคัญมาก ที่จะต้องศึกษาเชิงลึกและเข้าถึงกฎหมายนั้นๆ อย่างชัดเจน ในแต่ละวาระควรมีผู้เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยโต้แย้ง อภิปรายให้ครบทุกแง่มุม ของสาระผลของกฎหมาย ผลกระทบและทิศทาง แต่ในทางปฏิบัติจริง การตั้งคณะวิสามัญผู้พิจารณามักจะเป็นไปตามโควตาพรรคที่ใช้ระบบอุปถัมภ์ การมีประสิทธิภาพอาจไม่เพียงพอในการพิจารณากฎหมายภายใต้เวลาอันจำกัด”

ตอนที่ 3 ข้อเสนอแนะในการพัฒนาบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

จากการสัมภาษณ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 9 คน และนักวิชาการอิสระ 5 คน ผู้เป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้ รวม 14 คน ข้อเสนอแนะในการพัฒนาบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองเพื่อส่งผลกระทบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ มีความสอดคล้องกันในข้อเสนอให้เกิดการพัฒนากระบวนการประชาธิปไตย พัฒนาอุดมการณ์ทางการเมือง พัฒนาสถาบันทางการเมือง การสร้างวัฒนธรรมทางการเมือง ปฏิรูปโครงสร้างทางการเมืองและระบบบริหารจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ นำหลักการบริหารจัดการ วางระบบงานนิติบัญญัติใหม่ โดยวิเคราะห์ปริมาณงาน จัดลำดับความสำคัญจำเป็นและระเบียบวิธีการนิติบัญญัติ โดยมีการออกแบบโครงสร้างและกระบวนการปฏิบัติการใหม่ ให้สอดคล้องกับบริบทของรัฐสภาและปัญหาอุปสรรคทั้งปวงโดยผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ทัศนะในรายละเอียดดังต่อไปนี้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ได้เสนอความคิดเห็น ดังนี้

นายชววิทย์ พิทักษ์พรพัลลภ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตการเลือกตั้งจังหวัดอุบลราชธานี กล่าวว่า

“รัฐธรรมนูญเขียนดีเกินไป โดยปกติธรรมชาติทุกวันนี้ถ้าเขียนแข็งแรงมาโทษมันก็จะแข็งแรงมาก ถ้าเขียนอ่อนแอโทษก็จะอ่อนแอ เราต้องเดินสายกลาง เราจะทำดี ปัจจุบันพูดก็กำหนดให้พูดคนที่ไม่ได้ถูกกำหนดให้พูดก็พูดไม่ได้คน มีข้อมูลมากก็ต้องนั่งไม่ได้พูด ทำให้เรา

ทำงานไปด้วยความยากลำบาก เราจำเป็นต้องคิดใหม่ว่าจะทำอย่างไร จะทำให้พรรคการเมืองลดบทบาทลง และทำให้พรรคการเมืองไม่สร้างความเสียหายให้ประเทศมาก”

นายสมบัติ รัตนโน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตการเลือกตั้ง จังหวัดอุบลราชธานี กล่าวว่า

“บทบาทอำนาจหน้าที่ฝ่ายสภานิติบัญญัติกับผลกระทบเกี่ยวกับการเสนอร่างงบประมาณตรงส่วนนี้เราแบ่งภาระหน้าที่กันถูกต้อง สภาคือผู้ผ่าน แต่โดยภาระหน้าที่เราทำหน้าที่แปลงงบประมาณ หรือตรวจสอบ แต่รัฐธรรมนูญ 2540 ให้อำนาจฝ่ายบริหารมากเกินไป จึงทำให้เกิดอาการพวกมากลากไป นี่คือปัญหาของรัฐธรรมนูญ 2540 และเฉพาะตรงส่วนนี้ทำให้การเสนอกฎหมายการเงินหรือกฎหมายอะไรส่วนใหญ่ๆ ไม่เห็นด้วยก็ไม่ผ่านนี้แหละทำให้เราทำงานไม่สมบูรณ์แบบ จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญให้ ส.ส. ทำหน้าที่ให้สมบูรณ์”

นายสุชาติ บรรดาศักดิ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตการเลือกตั้ง จังหวัดนนทบุรี กล่าวว่า

“ควรมีการเตรียมการด้านนิติบัญญัติให้มีประสิทธิภาพจากที่ผ่านมามีการเตรียมการน้อยไป เพราะการแต่งตั้งกรรมการพรรคตั้งโดยไม่บอกล่วงหน้า ส่วนใหญ่พรรคจะส่งรัฐมนตรีสังกัดพรรคมาชี้แจง ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติก็ไม่สามารถทำงานได้ เพราะมีความเกรงใจต่อรัฐมนตรี”

ส.ส. พิมพา จันทรประสงค์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตการเลือกตั้ง จังหวัดนนทบุรี กล่าวว่า

“บทบาทหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติกับผลกระทบของการไม่เห็นด้วยในการนำเสนอฝ่ายบริหารเมื่อเสนอร่างกฎหมาย ผลกระทบด้านบวกและด้านลบ การที่เขาออกมาปฏิบัติต้องถือว่าอำนาจนิติบัญญัติล้มเหลว เมื่อฝ่ายบริหารเสนอกฎหมายหรือญัตติต่าง ๆ ทุกอย่างที่ออกมาก็คือความต้องการของพรรค ผลกระทบของประชาชนก็ไม่ตรงตามต้องการของประชาชน ฝ่ายนิติบัญญัติก็ทำได้ไม่ดีเท่าที่ควร แต่ฝ่ายบริหารก็สามารถทำงานได้ แต่เราก็ต้องทำตามฝ่ายรัฐบาลเสนอมา ผลกระทบก็คือ ฝ่ายนิติบัญญัติทำงานลำบากเราเป็นผู้แทนก็คือเป็นสภานิติบัญญัติ สภานิติบัญญัติก็คือผ่านร่างกฎหมาย ยกเว้นเราถูกบังคับให้ยกมือนั้นแหละ ก็ถือว่าเป็นความอึดอัดของฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้นทำอย่างไรให้สมาชิกสภาผู้แทนมีอิสระจากการบังคับบัญชาของพรรคการเมืองได้ การนิติบัญญัติน่าจะพัฒนามากกว่านี้”

นายสุชาติ ไลยน้ำเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตการเลือกตั้ง จังหวัดลพบุรี กล่าวว่า

“ส.ส.ควรทำงานด้านกฎหมายในส่วนที่ตนมีพื้นฐาน ซึ่งจะเป็นสิ่งที่ดี จะได้มีการทำงานที่ชื่อตรงถูกต้องตรงกับการทำงานของหน่วยงานที่ต้องการพัฒนางานส่วนบทบาทหน้าที่ฝ่ายนิติ

บัญญัติกับผลกระทบของการไม่เห็นด้วยในการนำเสนอฝ่ายบริหารเมื่อเสนอร่างกฎหมาย ผลกระทบด้านบวกและด้านลบนั้น สมควรมีการเปิดการอภิปรายผลความเห็นชอบในการเพิ่มเติมร่างกฎหมาย ฝ่ายนิติบัญญัติต้องมีความรู้ทางด้านกฎหมายและจะมีประโยชน์แก่ประชาชนอย่างชัดเจนจึงจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่ดี”

นาย พายัพ ปั่นเกตุ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตการเลือกตั้ง จังหวัดสิงห์บุรี กล่าวว่า

“ปัญหาส่วนใหญ่ถ้าเป็นข้อเสนอของฝ่ายค้านหรือข้อเสนอที่ขัดต่อรัฐบาล ฝ่ายนิติบัญญัติที่มีเสียงข้างมากในสภาจะไม่ค่อยได้รับการพิจารณาหรือถูกตีตกบ่อยครั้งทำให้กฎหมายดีๆ ไม่ผ่านการพิจารณา”

ดร.สุเมธ ฤทธาคนี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตการเลือกตั้ง จังหวัดปทุมธานี กล่าวว่า

“ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นศูนย์รวมของกระบวนการออกกฎหมาย สำหรับประเทศไทยแล้ว มีกฎหมายมากกว่า 600 ฉบับ จุดอ่อนที่สำคัญของเราก็คือ การออกกฎหมายใหม่ โดยไม่ยกเลิกกฎหมายเดิม ออกกฎหมายในภารกิจใหม่ ๆ ที่แตกแขนงออกไปเรื่อย ๆ ไม่มีการจัดรวบรวมเป็นประมวลกฎหมายให้อ้างอิงง่าย ๆ การแก้กฎหมายทั้งฉบับในลักษณะปฏิรูปเป็นเรื่องใหญ่มากที่ระยะเวลาการทำงานของรัฐสภาในแต่ละวาระมีเพียง 4 ปี เราจึงพบว่า เป็นอุปสรรคสำคัญของการปฏิรูปกฎหมาย การเสนอร่างงบประมาณเป็นระบบรายปี และคาดการณ์ล่วงหน้า ระบบราชการแบบ Bureaucracy พยายามควบคุมกำกับการใช้งบประมาณด้วยกฎระเบียบมากมาย จนล่าช้าไม่ทันการในบางกรณี เรายังพบระบบอุปถัมภ์ ผูกขาดการใช้งบประมาณอยู่เสมอ พรรคการเมืองมีต้นทุนในการดำเนินการเพื่อให้ส.ส.ของตนประสบความสำเร็จ ดังนั้น พรรคการเมืองก็จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้งบประมาณเพื่อเป็นต้นทุนในการแข่งขันทางการเมืองต่อไป เป็นวงจรของระบบผลของการพิจารณาร่างกฎหมายย่อมเป็นข้อเท็จจริงว่า พรรคการเมืองจะสนับสนุนกฎหมายที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่พรรคการเมืองของตน ดังนั้นบทบาทของพรรคการเมืองต่อการนิติบัญญัติจะมีความสัมพันธ์โดยตรงและเกี่ยวเนื่องกับนโยบายของพรรค ในการหาเสียง และการยอมรับของประชาชนด้วย

ข้อเสนอที่ช่วยแก้ไขได้บ้างก็คงต้องพัฒนาประชาธิปไตยให้กับประชาชน ซึ่งน่าจะเป็นเรื่องที่ยาก และใช้เวลา เห็นว่าควรเริ่มตั้งแต่การศึกษา และให้เกิดการกล่อมเกลாதองสังคมและวัฒนธรรมที่พึงประสงค์ ควรมีแผนเป็นแม่บทระยะยาวที่ไม่ว่าพรรคการเมืองใดจะเป็นรัฐบาลก็ต้องรับผิดชอบต่อเนื้องานการดำเนินการให้เป็นผลให้ได้ มิฉะนั้นประเทศของเราก็จะถอยหลังไปเรื่อยๆ เรามีรัฐธรรมนูญมาหลายฉบับ และเพิ่มมาตราขึ้นเรื่อย ๆ การแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมาย

สูงสุดของประเทศ สมควรจะต้องเป็นหลักของการปกครองประเทศ อันที่จริงจะต้องเป็นหลักกว้างๆ ที่ยอมรับกันได้ทั่วโลก จึงไม่จำเป็นจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงในหลักการกันบ่อยนัก จะมีการเพิ่มเติมในแนวกว้างภาพรวมได้เฉพาะกรณีจำเป็นหรือในกรณีในโลกาภิวัตน์เปลี่ยนแปลงหรือเพื่อการปรับตัว หรือปฏิรูปให้ทันกระแสประชาคมโลกเท่านั้น พรรคการเมือง ควรมีแนวคิดพื้นฐานของระบบการนิติบัญญัติเป็นแนวเดียวกัน มีจุดมุ่งหมายในผลลัพธ์สุดท้าย (Ultimate Outcome) เพื่อบ้านเมืองความผาสุกระยะยาวของประชาชน เห็นว่าการพัฒนาประชาธิปไตย และจริยธรรมของนักการเมืองเป็นเรื่องที่จำเป็นและเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการ”

ทางด้านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ได้แสดงความคิดเห็น ดังนี้

นายสถาพร มณีรัตน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบบัญชีรายชื่อ (จังหวัดลำพูน)

กล่าวว่า

“การบริหารงานของกระทรวงทบวงกรมภายใต้รัฐมนตรีว่าการและทีมงาน ซึ่งเป็นการจัดสรรของพรรคที่เป็นรัฐบาล จะเป็นทีมงานกัน ส่วนการตรวจสอบฝ่ายบริหารที่ฝ่ายของคณะกรรมการการชุดต่าง ๆ ทั้งส่วนของวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร ในความเห็นก็คิดว่าเป็นไปตามบทบาทที่กำหนดไม่มีความเชื่อมโยงไปในการกล่าวถึงว่า พรรคการเมืองเกี่ยวข้องด้วย เพราะกรรมการการ ถูกตั้งแนวปฏิบัติไว้ว่า เป็นที่รวมของส.ส.จากทุกพรรคที่จัดสรรตามโควต้า และผสมกับความสมัครใจส.ส.คนใดสนใจเรื่องใด ก็ขอลงทำงานในเรื่องนั้น มีบ้างเหมือนกันที่คณะกรรมการ กับฝ่ายรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง จะต้องไปกันได้ เพื่อให้การบริหารงานอื่น ๆ ตรงนี้ก็แล้วแต่มุมมองของหลายๆ ฝ่ายว่าเป็นบวกหรือเป็นลบ สรุปว่าควรให้ ส.ส. ได้ทำงานนิติบัญญัติตามที่ตนถนัด”

ดร.ชรินทร์ พุทธิพน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ระบบบัญชีรายชื่อ (จังหวัดเชียงใหม่) กล่าวว่า

“การตรวจสอบของฝ่ายบริหารเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง ด้วยนโยบายของฝ่ายบริหารย่อมเป็นที่เห็นชอบในคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายรัฐบาลการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ ถ้ากระทบภาพลักษณ์ของพรรคการเมือง ย่อมมีปฏิกิริยาทั้งในเชิงเห็นด้วยและเชิงค้านดังนั้นจำเป็นต้องพัฒนาระบบการตรวจสอบถ่วงดุลให้มีประสิทธิภาพ เป็นพลังในการสร้างสรรค์การนิติบัญญัติที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลต่อประเทศที่มีการปกครองด้วยระบบกฎหมายหรือนิติรัฐเช่นประเทศของเรา”

ขณะที่นักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎร ได้แสดงความคิดเห็น ดังนี้

ดร. เตือนใจ นิเมกุล ผู้อำนวยการศาลปกครอง สำนักงานบริหารการเงิน และ ส่วนกลางอดีตกรมการป้องกันปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ สภาผู้แทนราษฎร ผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐประศาสนศาสตร์ กล่าวว่า

“ผลกระทบด้านบวก ถ้ากฎหมายฉบับใดที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ หรือของประชาชนทั่วไป นักวิชาการ ก็จะทำให้นโยบายหรือโครงการนั้น ๆ ต้องยกเลิก เช่น นโยบายปราบปรามยาเสพติด (ฆ่าตัดตอน) แต่ตามความเห็นส่วนตัวเห็นว่า การแสดงความเห็นไม่เห็นด้วยของฝ่ายสภานิติบัญญัติส่วนใหญ่จัดผลประโยชน์ส่วนตัวของสมาชิกสภานิติบัญญัติเสียมากกว่าการคัดค้านเพื่อผลประโยชน์ของชาติผลกระทบด้านลบ ตัวสมาชิกที่ไม่เห็นด้วย กลับถูกลงโทษเช่น หัวหน้ากลุ่มวังน้ำเย็น แต่ขณะเดียวกันถ้าผู้สนับสนุนก็จะได้รับความดีความชอบ เช่น รัฐมนตรีช่วยเนวิน ชิดชอบ แต่จะมองทางด้านการบริหาร หัวหน้าอาจเห็นว่าจะส.ส. พรรคหัวหน้าพรรคยังควบคุมไม่ได้ก็จะทำให้การทำงานไม่ราบรื่น หรือขาดความเชื่อมั่นของประชาชน ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงต้องมีการลงโทษสำหรับส.ส.ที่คัดค้าน ดังนั้นคงต้องมีมาตรการและกระบวนการแก้ไขผู้ปฏิบัติในการนิติบัญญัติ มิให้ถูกรอบงำด้วยพรรคการเมือง ซึ่งไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ การแก้ไขคงจะกระทำได้ยาก เพราะเป็นการต่อสู้กับอำนาจมากกว่าการถูกจำกัดสิทธิด้วยกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญ”

ดร.พรหมมินทร์ สัตบุตร์ เลขานุการคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร อดีตที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร ผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์ กล่าวว่า

“พรรคการเมืองควรทำหน้าที่เป็นศูนย์รวมของผู้ที่มีความรู้ความสามารถอันประกอบด้วยคุณธรรมและจริยธรรมพร้อมเพื่อเป็นทรัพยากรให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้สร้างสรรค์กฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการพัฒนาบ้านเมือง มีความเห็นว่า การพัฒนาทางการเมืองอย่างครบวงจร เป็นหนทางแก้ไขระบบการนิติบัญญัติในขณะเดียวกันประชาชนผู้เป็นหลักในการใช้อำนาจอธิปไตยด้วยการคัดสรรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยความมีอิสระ สัมมาทิฐิ คือ ความเห็นอันเป็นประโยชน์ และถูกต้องให้เกิดการพัฒนาสังคม การพัฒนาภาคบริหาร และภาคราชการ ต้องมีธรรมาภิบาลเป็นกรอบกำกับสังคมไทย การซื้อถือนำสูงมากในสังคมไทย ดังนั้น นักการเมืองผู้เป็นหัวหน้าพรรค หากเป็นผู้เปี่ยมด้วยความรู้ ความสามารถ เปี่ยมด้วยคุณธรรมแล้ว ประเทศไทยจะพัฒนาได้รวดเร็วยิ่งขึ้น เพราะมีผู้ตามที่พร้อมเพรียงรออยู่แล้ว”

ดร.สันติ บูลสถากรณ์ อดีตเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานที่ปรึกษา คณะกรรมการการแรงงาน สถาผู้แทนราษฎร ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development) กล่าวว่า

“พรรคการเมืองของเรามีมากไปและบางพรรคก็ตั้งขึ้นเฉพาะกิจ มิได้มีกิจกรรมทางการเมืองที่เสถียรภาพด้วยความตั้งใจ หน้าที่ของพรรคการเมือง ยังไม่สามารถคัดบุคคลที่มีคุณลักษณะตามอุดมการณ์ที่ตั้งไว้ ส่วนใหญ่จะคัดสรรบุคคลที่มีต้นทุนทางเศรษฐกิจ และสังคมเป็นหลักมากกว่าการคัดสรรความรู้ความสามารถและจริยธรรม ดังนั้น ทางแก้ไขในการพัฒนาพรรคการเมืองควรเริ่มต้นที่ทรัพยากรบุคคล ผู้เป็นหัวหน้าพรรคและสมาชิกพรรคก่อนที่จะก้าวล่วงไปถึงการนิติบัญญัติที่มีประสิทธิภาพ”

พ.ต.ท.หญิงฐิชาลักษณ์ ณรงค์วิทย์ ที่ปรึกษาทางการแพทย์ ที่ปรึกษาทางการแพทย์พยาบาลสำนักงาน ประกันสังคม อดีตที่ปรึกษาคณะกรรมการการแรงงาน คณะกรรมการ ยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สถาผู้แทนราษฎร ผู้เชี่ยวชาญด้านสาธารณสุข การแรงงานและสวัสดิการสังคม กล่าวว่า

“ควรนำหลักการบริหารจัดการ วางระบบงานนิติบัญญัติใหม่ ปริมาณงานความสำคัญ จำเป็น และระเบียบวิธีการนิติบัญญัติ ควรมีการออกแบบโครงสร้างและกระบวนการปฏิบัติใหม่ ให้สอดคล้องกับบริบทของรัฐสภาและปัญหาอุปสรรคที่ส่งปวง การวางตัวผู้ปฏิบัติควรมีกรอบให้นักการเมืองที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ได้มีความต่อเนื่องในงานนิติบัญญัติที่ได้กระทำค้างไว้ หากกฎหมายยังไม่แล้วเสร็จ สมควรวางตำแหน่งให้ต่อเนื่อง เมื่อเปลี่ยนวาระของรัฐสภา”

นายณรงค์ศักดิ์ อังครานุวัฒน์ ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 3 ผู้อำนวยการโครงการนิติศาสตร์ สำหรับผู้บริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร ที่ปรึกษาคณะทำงานกร่างพระราชบัญญัติแรงงานข้ามชาติ พ.ศ....ในฐานะผู้เชี่ยวชาญด้านนิติศาสตร์ กล่าวว่า

“เมื่อความไม่มีอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผลให้เกิดกฎหมายที่ถูกไม่ตรงกับทฤษฎีการบริหารและความต้องการของประชาชน ซึ่งเป็นข้อจำกัดที่มีมาช้านาน แก่ยาก การปฏิรูประเบียบวิธีทั้งกระบวนการ ตั้งแต่แรก น่าจะเป็นประโยชน์ แต่คงจะเป็นไปได้ยาก เมื่อความไม่มีอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติมีปัญหา จึงให้ข้อเสนอว่าถ้าสามารถแยกฝ่ายนิติบัญญัติ ออกจากฝ่ายบริหารได้ อาจเป็นทางเลือกในการแก้ไข การตั้งคณะร่างกฎหมายขึ้นมาอย่างไม่ใช่การแก้ไข เพราะเป็นเพียงคณะผู้กร่างกฎหมาย เป็นเพียงผู้ออกแบบเท่านั้น การตั้งหลักในเจตนารมณ์ที่ถูกต้องจึงจะเป็นความสำคัญมากกว่ากฎหมายที่มาจากกลุ่มอำนาจที่ไม่ยุติธรรม ซึ่งยอมได้กฎหมายที่ไม่ยุติธรรมแต่มีความถูกต้องในกระบวนการที่ต้องยอมรับกันไป โดยปกติผู้พิพากษาผู้ใช้กฎหมายจะใช้วิธีแก้ไข โดยนำกฎหมายข้างเคียงมาใช้ ทุเลาปัญหาเป็นกรณีๆ ไป และได้แต่มองปัญหาที่เกิดขึ้นในศาลช้าแล้ว ช้าเล่า โดยไม่สามารถแก้ไขที่ต้นเหตุได้ แต่ฝ่ายตุลาการเป็นอีกอำนาจหนึ่งที่มีกรอบป้องกัน

การแทรกแซงทางการเมือง การปรับปรุงฝ่ายนิติบัญญัติ อาจกระทำเป็นทางเลือกได้โดยนำฝ่ายตุลาการ ซึ่งมีอิสระและมีความรู้ด้านกฎหมาย มีจริยธรรมและมีกรอบควบคุมการประพฤติปฏิบัติที่เคร่งครัด เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการด้วย การคานอำนาจฝ่ายบริหารและฝ่ายพรรคการเมืองอาจดีขึ้น มีความเห็นตรงและมีกฎหมายที่มีประสิทธิภาพทั้งทางทฤษฎีจะตอบสนองประชาชนได้ดีขึ้น ในส่วนของงบประมาณ มิได้เกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติ ในด้านการเป็นผู้นำไปใช้ในโครงการต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารเสนอ การมีอำนาจตรวจสอบ การอนุมัติเป็นกฎหมายเพื่อใช้งบประมาณในแต่ละปี เป็นระบบเร่งด่วน ที่จำเป็นต้องผ่านกันออกไปเพื่อให้มีงบประมาณดำเนินการหรือดำเนินการต่อเนื่อง การปรับปรุงเรื่องนี้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นปลายน้ำ ต้องปรับปรุงตั้งแต่ต้นน้ำ โดยผู้เป็นเจ้าของผู้ใช้ งบประมาณต้องมีมาตรการและการดำเนินการให้เกิดธรรมาภิบาลมากกว่านี้ ทางแก้ควรนำหลักการบริหารจัดการด้วยการวางระบบงานนิติบัญญัติใหม่ วิเคราะห์ ปริมาณงานและความสำคัญจำเป็น ตลอดจนระเบียบวิธีของการนิติบัญญัติซึ่งควรมีการออกแบบ โครงสร้างและกระบวนการปฏิบัติใหม่ให้สอดคล้องกับบริบทของรัฐสภาและปัญหาอุปสรรคทั้งปวง การวางตัวผู้ปฏิบัติควรมีกรอบ ให้นักการเมืองที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญได้มีความต่อเนื่องในงานนิติบัญญัติที่ได้กระทำค้างไว้ หากกฎหมายยังไม่แล้วเสร็จ สมควรวางตำแหน่งให้ต่อเนื่อง เมื่อเปลี่ยนวาระของรัฐสภา”



บทที่ 5

สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาอิสระเรื่อง บทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติ มุ่งที่จะอธิบายบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมือง ที่ส่งผลกระทบต่อระบบการนิติบัญญัติ ความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและนักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการนิติบัญญัติ ตลอดจนแนวทางการพัฒนาบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

1. สรุปผลการศึกษา

1.1 วัตถุประสงค์

การศึกษาอิสระนี้มีวัตถุประสงค์คือ

1.1.1 เพื่อศึกษาบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองไทยต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

1.1.2 เพื่อศึกษาแนวคิดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและนักวิชาการที่เกี่ยวข้องในการนิติบัญญัติ

1.1.3 เพื่อเสนอแนะการพัฒนาบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

1.2 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้เป็นแบบเชิงคุณภาพเป็นการศึกษาจากประชากรจำนวน 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 9 คน และกลุ่มที่ 2 กลุ่มนักวิชาการอิสระหลากหลายสาขาที่มีประสบการณ์ด้านนิติบัญญัติ จำนวน 5 คน รวมกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 14 คน

เมื่อได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา 2 กลุ่มแล้ว จึงนำข้อมูลมาเรียบเรียงตามประเด็นคำถามตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา ประกอบกับแนวคิดของผู้ศึกษาซึ่งมีประสบการณ์ทางการเมือง จากการดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่ปี พ.ศ.2512 และอยู่ในวาระของสภาถึง 6 สมัย ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งกว่า 15 ปี เมื่อประมวลผลแล้ว ได้ทำการวิเคราะห์เนื้อหาและสรุปผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

1.3 ผลการศึกษา

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เพศ พบว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเป็นเพศชาย 1 คน แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง 6 คน คิดเป็นร้อยละ 85.71 ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพศหญิง แบบบัญชีรายชื่อ 1 คน แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง 1 คน คิดเป็นร้อยละ 14.28 ส่วนนักวิชาการอิสระ เป็นเพศชาย 3 คน คิดเป็นร้อยละ 60 เป็นหญิง 2 คน คิดเป็นร้อยละ 40

อายุ พบว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ มีอายุระหว่าง 35-44 ปี 5 คน คิดเป็นร้อยละ 71.43 ส่วนนักวิชาการอิสระพบว่าอายุระหว่าง 45-54 ปี มากที่สุด 3 คน คิดเป็นร้อยละ 60

ระดับการศึกษาสูงสุด พบว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีจำนวนมากที่สุดจบการศึกษาระดับปริญญาโท 5 คน คิดเป็นร้อยละ 57.2 ส่วนนักวิชาการอิสระมีระดับการศึกษาสูงสุด ระดับปริญญาเอก 3 คน คิดเป็นร้อยละ 60

ระยะเวลาดำรงตำแหน่ง พบว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีจำนวนมากที่สุดในระยะเวลาดำรงตำแหน่ง 1-8 ปี 5 คน คิดเป็นร้อยละ 71.43 และนักวิชาการอิสระที่มีประสบการณ์ด้านวิชาการเฉพาะของตนมากที่สุดในระยะเวลา 16 ปี ขึ้นไป 2 คน คิดเป็นร้อยละ 40

สังกัดพรรค พบว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้นอยู่ในสังกัดพรรครัฐบาล จำนวน 5 คน คิดเป็นร้อยละ 100

ตอนที่ 2 บทบาทของพรรคการเมือง ตามกรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2540

ผลการศึกษาพบว่า ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 หรือรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน อาจถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดเท่าที่ผ่านมา เนื่องจากประชาชนได้มีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ขึ้นมา จากการศึกษาวรรณกรรมแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนบริบทต่าง ๆ ทางการเมืองที่ประเทศไทยเผชิญปัญหาทางการเมือง ผู้ศึกษามีความเห็นสอดคล้องกับนักวิชาการส่วนใหญ่ ที่คาดหวังว่าพรรคการเมืองจะเป็นสถาบันหนึ่งที่ช่วยพัฒนาการเมือง ในความจริงที่ปรากฏกลับพบว่า พรรคการเมืองไม่มีโอกาสช่วยให้วิธีการปกครองบรรลุผล คือความเป็นประชาธิปไตยที่มุ่งสร้างสรรค์อุดมการณ์ประชาธิปไตย ทัศนคติ ความสำนึก ความเชื่อในอันที่จะสร้างสังคมไทยให้มีความสุขสมบูรณ์ถ้วนทั่วกันในหมู่ประชาชน ทั้งนี้เพราะมีอุปสรรคหลายประการที่บั่นทอนความอยู่รอดและการดำเนินงานตามหน้าที่ของพรรคการเมือง จึงส่งผลให้พรรคการเมืองไทยยังคงต้องประสบกับปัญหาต่าง ๆ มากมาย ดังที่

ชัยอนันต์ สมุทรวนิช (2524 : 153-156) พลศักดิ์ จิรไกรศิริ (2523 : 83 -88) ลิขิต ชีรเวทิน (2537 : 238-239) พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2541 : 72-74) ทินพันธุ์ นาคะตะ (2533 : 48-49) และอวยชัย ชบา (2530 : 696-699) ได้ให้ความเห็นไว้ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1) พรรคการเมืองไทยไม่มีการจัดองค์การที่เข้มแข็ง ขาดการเชื่อมโยงติดต่อกันทั่วประเทศ เนื่องจากยังมีสาขาพรรคอยู่น้อย ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญมากของระบบพรรคการเมือง เพราะจะทำให้เกิดช่องว่างระหว่างพรรคการเมืองกับประชาชน ทำให้พรรคการเมืองไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนและเป็นผลทำให้ประชาชนไม่กระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง นอกจากนี้การที่ระบบรัฐสภาไม่มีความต่อเนื่องทำให้พรรคการเมืองไทยขาดโอกาสในการปรับปรุงองค์การ และปรับนโยบายให้เข้ากับสภาพการเมือง จากโอกาสที่จะทำการเลือกสรรสมาชิกและผู้นำพรรค และขาดโอกาสที่จะทำความเข้าใจกับประชาชนเกี่ยวกับ การทำงานและคุณประโยชน์ของการมีระบบประชาธิปไตย ซึ่งทำให้พรรคการเมืองไทยไม่สามารถพัฒนาไปสู่การเป็นพรรคการเมืองที่มั่นคงได้ ต้องมีการเริ่มต้นกันใหม่อยู่เรื่อย ๆ นับแต่การตั้งชื่อพรรค การจัดตั้งพรรค การระดมสรรพกำลังเพื่อการแข่งขันในการเลือกตั้ง จากการพัฒนาการของพรรคการเมืองไทยนี้จึงทำให้พรรคการเมืองไทยขาดความต่อเนื่อง ซึ่งมีสาเหตุมาจากความผันผวนทางการเมือง จึงทำให้มีการปฏิวัติรัฐประหารหลายครั้ง และทุกครั้งจะต้องมีการยกเลิกสถาบันการเมือง อันได้แก่ รัฐธรรมนูญ สภา และพรรคการเมือง ส่งผลให้ความสนใจของประชาชนต่อพรรคการเมืองไม่ต่อเนื่อง ประชาชนรู้สึกว่าการเมือง ไม่ใช่กลไกสำคัญในการเมืองการปกครอง จึงไม่เกิดความศรัทธา นอกจากนั้นยังทำให้พรรคการเมืองพลาดโอกาส ที่จะปรับปรุงแก้ไขนโยบายหรือตัวสมาชิกให้เข้ารูปเข้ารอยกับการเมืองไทย ซึ่งจำเป็นต้องใช้เวลาในการพัฒนามาก

2) พรรคการเมืองไทยไม่มีอุดมการณ์และแนวทางในการดำเนินงานที่แน่นอน เนื่องจาก พรรคการเมืองไทยเกิดจากการรวมตัวกันบนพื้นฐานความนิยมส่วนตัว มิได้เกิดจากการมีอุดมการณ์ หรือความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ร่วมกันหรือตรงกัน การรวมกลุ่มจัดตั้งพรรคเป็นไป เพื่อรักษาผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มตนเองเท่านั้น ไม่ได้ทำเพื่อส่วนรวมหรือประชาชน จึงทำให้ขาดความแน่นอนในการควบคุมเสียงในสภา และมีการย้ายพรรคบ่อย พรรคการเมืองที่ขาดพลังทางแนวความคิดร่วมกัน การมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสมาชิกพรรคก็ลดน้อยลงไปด้วย พรรคจึงไม่มีความมั่นคงเพราะเหตุของการก่อตั้ง ง่ายย่อมเลิกล้มง่ายเป็นธรรมดา ดังนั้น การโยกย้ายพรรคเกิดขึ้นเป็นประจำ ทั้งนี้ เพราะขาดหลักการของการรวมกลุ่มที่เป็นสายใยแห่งการยึดเหนี่ยวให้เข้าร่วมเป็นพรรคการเมือง ดังจะเห็นได้จากการเลือกตั้งในแต่ละครั้งได้มีการทุ่มเงินซื้อเสียง ซื้อตัว แย่งตัว และการย้ายพรรคของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีการจัดตั้งรัฐบาลผสมในรูปแบบต่าง ๆ ระหว่างพรรคการเมือง โดยการจัดสรรระบบโควตาตำแหน่งทาง

การเมือง ให้เพื่อช่วงชิงการเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล โดยปราศจากการคำนึงถึงประชาชนที่ควรจะมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีคุณภาพ ดังนั้น พรรคการเมืองไทยคือกลุ่มผลประโยชน์ของนายทุนมากกว่าผลประโยชน์ของมวลชน ประกอบกับนโยบายของพรรคต่าง ๆ คล้ายคลึงกันมาก ยกที่ประชาชนทั่วไปจะแยกออกได้ว่าพรรคการเมืองใดมีแนวทางแก้ปัญหาสังคมแตกต่างกัน หรือดีกว่ากัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีพรรคการเมืองเป็นจำนวนมากเสนอตัวให้ประชาชนเลือก

3) สมาชิกของพรรคการเมืองมักขาดวินัย ไม่ยึดมั่นในอุดมการณ์ของพรรค ควบคุมกันไม่ได้ยาก ขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน สมาชิกของพรรคสามารถจะแปรพรรคได้ตลอดเวลา เนื่องจากสมาชิกพรรคการเมืองไทยมุ่งที่จะหาผลประโยชน์จากรัฐบาลมากกว่าจะมุ่งหวังเข้าไปมีส่วนในการบริหารประเทศ ผู้ที่สมัครเป็นสมาชิกของพรรคส่วนใหญ่หวังจะได้รับการสนับสนุนจากพรรคในการหาเสียง ขอให้สนับสนุนในเรื่องเงินทุนที่จะต้องใช้จ่ายในการเลือกตั้งบ้าง แต่ในการหาเสียงนั้นผู้สมัครรับเลือกตั้งยังคงต้องใช้คุณสมบัติส่วนตัว ความสามารถและคุณความดีของตนเป็นเครื่องเรียกคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนยังมีความเข้าใจพรรคการเมืองน้อย จึงฟังเลื่องตัวผู้สมัครเป็นสำคัญ หรือไม่ก็เห็นแก่บุญคุณ เพื่อนฝูง ญาติพี่น้อง เมื่อผู้แทนส่วนมากได้รับเลือกตั้งโดยคุณสมบัติและความสามารถส่วนตัวเช่นนี้ การรวมกันเป็นพรรคการเมืองจึงมักจะขาดระเบียบวินัย สมาชิกจึงมักทำตัวเป็นอิสระจากพรรค ถ้าพรรคไม่เห็นความสำคัญของตนก็พร้อมที่จะลาออกไปเป็นสมาชิกอิสระ หรือไปสมัครเข้ากับพรรคอื่น การย้ายสังกัดพรรคการเมืองจึงกระทำได้ง่าย ฉะนั้น บุคคลสำคัญของพรรคจึงต้องคอยเอาใจใส่ลูกพรรค โดยเฉพาะพรรคฝ่ายรัฐบาลเพราะต้องคอยรักษาเสียงสนับสนุนไว้ จึงเอาใจใส่ด้วยการให้ผลประโยชน์ต่าง ๆ ตอบแทนอยู่เสมอ เช่น ให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นต้น การเมืองจึงเต็มไปด้วยความวุ่นวาย ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้ผู้นำทางการเมืองบางคนเสื่อมศรัทธาในระบบพรรคการเมือง และไม่สนใจที่จะเสริมสร้างพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง

4) ลักษณะของพรรคการเมืองไทย มิได้มีรากฐานการสนับสนุนจากประชาชน แต่เป็นการตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนผู้มีอำนาจทางการเมืองคนใดคนหนึ่ง ซึ่งทำให้พรรคการเมืองสลายตัวไปได้ง่ายถ้าผู้นำสิ้นอำนาจ พรรคการเมืองไทยก็เป็นเพียงกลุ่มของนักการเมืองที่ตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์การเลือกตั้งเท่านั้น หรืออาจกล่าวได้ว่าพรรคการเมืองของไทยเป็นผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปมิได้เป็นวิวัฒนาการโดยธรรมชาติของการต่อสู้ทางการเมือง การขาดอุดมการณ์ที่แน่นอนและพลังสนับสนุนจากประชาชนนี้เอง ทำให้พรรคการเมืองเกิดขึ้น และสลายตัวไปได้ง่าย ๆ โดยไม่มีอะไรเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวในขณะที่เดียวกันประชาชนก็ไม่สามารถจะควบคุมพรรคการเมืองหรือ

สมาชิกพรรคการเมืองที่ตนเลือกตั้งได้ เพราะไม่ได้มีส่วนรู้เห็นในพรรคและไม่ได้รวมกันเป็นกลุ่มก้อนพอที่จะมีพลังทางการเมืองได้อย่างแท้จริง

5) พรรคการเมืองไทยปัจจุบันยังมีโครงสร้างที่อ่อนแอ โดยพรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่ เกิดจากการเติบโตจากภายนอกมากกว่าเติบโตจากภายใน กล่าวคือ มีการรวมพรรคหรือควบพรรค ขยายขนาดพรรคให้มีขนาดใหญ่ขึ้น ซึ่งประกอบไปด้วยกลุ่มบุคคลที่มีความคิดและความต้องการที่แตกต่างกัน แต่อยู่รวมกันได้เนื่องจากมีผลประโยชน์ทางการเมืองร่วมกัน ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความแตกแยกของพรรคได้ง่าย ทำให้พรรคการเมืองไร้เสถียรภาพ ปัญหาด้านโครงสร้างของพรรคการเมืองหรือองค์ประกอบของพรรคการเมืองไทย ได้แก่ นโยบายของพรรค องค์การของพรรค กลไกของพรรค การเงินของพรรค และการประชุมพรรค เป็นต้น

6) พรรคการเมืองไม่มีการจัดองค์การที่เข้มแข็ง ทั้งนี้เพราะพรรคการเมืองไทยไม่เป็นพรรคมวลชน (Mass Party) และการบริหารงานประจำของพรรคไม่มีโครงสร้างโดยส่วนรวมเป็นเพียงตัวอักษรที่ร่างไว้ เช่น สาขาพรรคในระดับท้องถิ่น มิได้เป็นรูปร่างที่เห็นชัดเจน และปฏิบัติงานจริง ๆ การขาดสาขาพรรคในท้องถิ่น ก็ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างพรรคการเมืองกับประชาชน อันเป็นสาเหตุให้พรรคการเมืองอ่อนแอ การขาดสาขาพรรคเป็นผลทำให้พรรคการเมือง ไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนแน่นอน ทำให้ประชาชนไม่กระตือรือร้นที่จะเข้าร่วมทางการเมืองโดยผ่านพรรคการเมือง และทำให้ประสิทธิภาพของพรรคการเมืองด้อยลง เพราะจะทำให้การชักชวนให้ราษฎรเป็นสมาชิกของพรรคเป็นไปได้ยาก และประชาชนไม่สามารถควบคุมผู้แทนได้ ซึ่งทำให้สมาชิกขาดระเบียบวินัย

7) พรรคการเมืองไทยในปัจจุบันตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มนายทุน นักธุรกิจ ซึ่งนับว่า เป็นกำลังสำคัญในการให้การอุดหนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง ทำให้พรรคการเมืองไม่มีอิสระในการทำหน้าที่พรรคการเมืองที่ดีของประชาชน พรรคการเมืองไทยไม่ได้มีรากฐานมาจากประชาชนในทุกระดับของสังคม ส่วนใหญ่มาจากระดับชนชั้นสูงของสังคม ได้แก่กลุ่มข้าราชการ ทหาร ตำรวจ และชนชั้นนายทุน จึงทำให้พรรคการเมืองไทยไม่สามารถมีลักษณะพรรคมวลชน ที่จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของความต้องการของคนทั้งประเทศไทย

8) นักการเมืองไทยส่วนใหญ่ยังขาดจริยธรรมของนักการเมืองที่ดี ขาดการทำงานที่โปร่งใส และชอบธรรม ประกอบกับลักษณะทางวัฒนธรรมทางการเมือง และจิตใจของพลเมืองไทย ซึ่งยังมีระบบความคิดเก่า ๆ ฝังอยู่มาก เช่น ระบบอุปถัมภ์ มีจิตใจเป็นเผด็จการมากกว่าประชาธิปไตย เป็นต้น

9) ปัญหาเรื่องผู้นำหวงอำนาจ ผู้นำพรรคการเมืองไม่ประสงค์จะลดอำนาจของตนลง มาอยู่ต่ำกว่าของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ แทนที่ผู้นำจะถือเอามติของที่ประชุมพรรคเป็นใหญ่ก็

มักถือเอาความคิดเห็นส่วนตัวเป็นหลัก พรรคจึงขาดอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญ จึงกลายเป็นเครื่องบั่นทอน ความมั่นคงของพรรคการเมือง นอกจากนั้นลูกพรรคมักจะเปลี่ยนนายใหม่ได้เสมอ สุดแต่อำนาจและผลประโยชน์ที่เขาจะได้รับซึ่งกันและกัน แต่อย่างไรก็ตามพรรคการเมืองไทยอยู่ได้เพราะผู้นำ หากสิ้นผู้นำสมาชิกพรรคจะแปรปรวนจนอยู่ไม่รอด ยิ่งกว่านั้นประชาชนผู้เลือกตั้งก็จะยึดถือในตัวบุคคลมากกว่าพรรค (ถึงแม้ว่าในระยะหลังเริ่มจะมีแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลงไปบ้าง) ไม่มีฐานสนับสนุนที่มาจากมวลชนอย่างแท้จริง เพราะไม่ได้ขยายสาขาพรรคออกไปสู่ชาวบ้านระดับท้องถิ่น หากแต่มุ่งรับเลือกตั้งไปนั่งอยู่ในสภา และจำกัดบทบาทของผู้แทนราษฎรเฉพาะในรัฐสภาเท่านั้นมิได้พยายามหาแนวร่วมนอกรัฐสภาอย่างจริงจัง

10) พรรคการเมืองไทยมักถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการสนับสนุนอำนาจของบุคคลหรือคณะบุคคลโดยยึดถือความชอบส่วนตัวของผู้นำที่มีอำนาจและมีอิทธิพล ผู้ตามจะยึดถือผู้นำเป็นศูนย์กลางในการรวมตัวเป็นพรรคการเมือง เมื่อผู้นำแตกแยกกัน พรรคจึงสลายตัวตามไปด้วย และเมื่อผู้นำเหล่านี้ไปตั้งพรรคขึ้นใหม่ ก็จะมีผู้ตามไปเป็นสมาชิกพรรคในลักษณะดังกล่าว และเป็นพรรคที่มีโครงสร้างไม่มั่นคงและจำนวนพรรคก็จะมามากขึ้นตามไปด้วย นอกจากนี้ผู้บริหารพรรคการเมืองไทยบางคนหรือผู้นำเหล่านี้มักจะมาจากการรวมกลุ่มนักการเมืองซึ่งคลุกคลีอยู่ในวงการเมืองจำนวนน้อยซึ่งไม่มีฐานการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์หรือประชาชน ส่วนใหญ่มักมาจากกลุ่มข้าราชการที่มีอิทธิพล แม้ว่าจะใช้ชื่อว่าเป็นพรรคกรรมกร พรรคชาวนา แต่ก็มิได้มีกลุ่มผลประโยชน์ของชาวนาหรือกรรมกรให้การสนับสนุนแต่อย่างใด พรรคการเมืองที่กลุ่มเหล่านี้ตั้งขึ้นจึงอยู่อย่างไร้ฐานสนับสนุน ซึ่งเป็นเหตุให้สลายตัวไปได้โดยง่าย

11) ปัญหาการศึกษาของชาติ การศึกษานับว่าเป็นปัญหาสำคัญมากต่อทัศนคติทางการเมืองของประชาชน การขาดการศึกษาทางการเมืองจะนำไปสู่การไม่รู้ซึ่งถึงการเมือง ในหลักสูตรการศึกษาของไทยมีน้อยมากที่จะสอนเรื่องการเลือกตั้งและระบบพรรคการเมือง นอกจากนักศึกษาวิชารัฐศาสตร์แล้ว ก็มีนักศึกษาสาขาอื่น ๆ อีกน้อยมากที่ได้ศึกษาในสิ่งเหล่านี้ จึงทำให้คนไทยส่วนใหญ่ไม่เข้าใจและไม่เห็นถึงความสำคัญของการเลือกตั้ง และการดำรงอยู่ของพรรคการเมือง จากปัญหาที่ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการเมือง พรรคการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมือง และยังยึดติดอยู่กับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบดั้งเดิม คือลักษณะการปกครองแบบเผด็จการ อีกทั้งยังเห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องของชนชั้นสูงและเป็นเรื่องไกลตัว จึงทำให้ไม่ตระหนักถึงสิทธิความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ดังจะเห็นได้จากผลการเลือกตั้งในช่วงที่ผ่านมาผู้มีสิทธิเลือกตั้งในอัตราที่ต่ำ และลงคะแนนเสียงโดยยึดติดกับตัวบุคคลมากกว่านโยบายของพรรค นอกจากนี้ยังอยู่กับการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางวัตถุ จึงทำให้มีการซื้อสิทธิขายเสียงอยู่ทุกยุคทุกสมัย และได้ส่งผลกระทบยาวต่อการเมืองไทยที่ยังคงอ่อนแอต่อไป

12) พรรคการเมืองให้ความรู้ความเข้าใจทางการเมืองแก่ประชาชนไม่เพียงพอ เนื่องจากพรรคการเมืองไทยมักจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือทางการเมืองของบุคคลหรือคณะบุคคล เพื่อการสร้างความชอบธรรมให้อำนาจของตนหรือคณะมากกว่าที่จะทำหน้าที่ในกระบวนการทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย นักการเมืองเหล่านี้จึงมิได้ให้ความสำคัญต่อพรรคการเมืองของตน ในการทำหน้าที่ตามระบอบประชาธิปไตย เช่น การประชาสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับประชาชน ในลักษณะการให้การศึกษาทางการเมือง การสำรวจประชาชน การสร้างความศรัทธาของสมาชิก หรือผู้สนใจให้ยอมรับนโยบายหลัก ของพรรค แต่กลับให้ความสำคัญของตนกับพรรคพวกเท่านั้นจึงทำให้ประชาชนไม่เข้าใจระบบพรรคดีพอ ประชาชนจึงเลือกคะแนนเลือกตั้งตัวบุคคลมากกว่าเลือกพรรคการเมือง ซึ่งทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอลงไปทางหนึ่ง

13) การคัดสรรตัวบุคคลโดยพรรคการเมือง มีข้อที่น่าวิตกมากก็คือในหลายทศวรรษที่ผ่านมา ระบบพรรคการเมืองที่เป็นอยู่ไม่สามารถจะกรองสมาชิกพรรคหรือผู้บริหารพรรคได้ จึงมีการตั้งข้อสังเกตโดยนักวิชาการทางรัฐศาสตร์ว่า พรรคการเมืองไทยจำนวนไม่น้อยมีลักษณะเป็นพรรคของนักธุรกิจ เจ้าพ่อผู้ทรงอิทธิพล ทำให้เกิดสถานะของชนาธิปไตย และอันทลาดธิปไตย ซึ่งมีลักษณะดังนี้ พรรคการเมืองเป็นศูนย์กลางอำนาจของนายทุน พ่อค้า นักเลง อันทลาด และมิชฉาชีพ ซึ่งเมื่อเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจ ก็ใช้ตำแหน่งทางการเมืองเสริมการทำธุรกิจ จนการเมืองเป็นส่วนหนึ่งของการทำธุรกิจ การบริหารพรรคจึงออกมาในรูปของการบริหารบริษัท โดยมีการแบ่งผลประโยชน์ร่วมกัน จึงทำให้พรรคการเมืองไทยขาดนักการเมืองมืออาชีพที่ทำงานเต็มเวลาเพื่อพรรค

14) พรรคฝ่ายค้านไม่มีความเข้มแข็งพอ ทั้งนี้เพราะในความเป็นจริงไม่มีใครอยากเป็นพรรคฝ่ายค้าน แต่มีพรรครัฐบาลและพรรคร่วมรัฐบาลหรือแย่งเป็นรัฐบาลเท่านั้น ดังนี้ พรรคฝ่ายค้านจะค้านในลักษณะถ้อยที่ถ้อยอาศัยกัน ไม่ถึงกับทำลายมิตร เพราะมีความเชื่อว่า “ไม่มีมิตรแท้ ไม่มีศัตรูถาวรทางการเมือง” นอกจากนี้พรรคฝ่ายค้านยังถูกจำกัดในการทำหน้าที่ด้วยการกระทำของตนเองในอดีต เพราะเมื่อตอนเป็นรัฐบาลได้กระทำการซึ่งไม่สอดคล้องกับประเพณีการเมืองแบบประชาธิปไตยไว้เป็นตัวอย่าง พอมีการ กระทำทำนองเดียวกันก็ไม่สามารถค้านได้อย่างเต็มปากเต็มคำ นอกจากนี้พรรคฝ่ายค้านทำตัวปฏิบัติกับรัฐบาลเกินขอบเขต โดยฝ่ายค้านจะทำตัวเสมือนเป็นพวกขบวนการปฏิวัติ เพื่อล้มล้างอำนาจของรัฐบาลมากกว่าจะคอยควบคุมรัฐบาลให้บริหารงานไปในแนวทางที่ถูกต้อง และ โอกาสที่พรรคการเมืองจะให้ความร่วมมือกับพรรครัฐบาลเพื่อบริหารประเทศแทบจะไม่มีเลย การที่พรรคฝ่ายค้านทำหน้าที่แต่เพียงค้านอย่างเดียว เป็นสิ่งที่ทำให้ขาดสัมพันธ์ภาพอันดีระหว่างพรรคการเมือง และส่งผลต่อการขาดเสถียรภาพทางการเมืองอีกด้วย

15) บทบาทของพรรคการเมืองในการแข่งขันทางการเมือง มักจะมุ่งแต่ประเด็นในเรื่อง การชิงชัยการเลือกตั้ง ซึ่งพรรคการเมืองเป็นกลุ่มบุคคลที่มารวมกันเข้าเพื่อสมัครรับเลือกตั้งเป็นครั้งคราว ประชาชนไม่เคยรู้ลึกถึงความเป็นแห่งการมีพรรคการเมือง เพราะสัมพันธ์ภาพระหว่าง นักการเมืองกับประชาชนเป็นไปอย่างห่างเหินและตามมีตามเกิด พรรคการเมืองไทยมักพัฒนาขึ้นมา บนพื้นฐานของการสนับสนุนตัวบุคคลหรือผู้นำเป็นสำคัญ หากได้พัฒนาขึ้นเพราะมีความคิดในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่ตรงกัน พรรคการเมืองสามารถตั้งขึ้นได้ตามความต้องการของผู้แสวงหาอำนาจอย่างไม่มีขีดจำกัด จึงมักพบว่า การเลือกตั้งที่ไม่ต่อเนื่อง ทำให้องค์กรของพรรคขาดการจัดตั้งที่เข้มแข็ง

16) การขยายสาขาพรรคในสังคมภายใต้ระบบอุปถัมภ์ จึงทำให้สายใยทางการเมืองมิได้อยู่ในรูปแบบของสาขาพรรคแบบองค์การ แต่มีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างผู้นำในเมืองหลวงกับผู้นำในท้องถิ่น และกับหัวหน้าคณะของผู้นำในท้องถิ่น ระบบหัวหน้าคณะจึงมีลักษณะเป็นตัวแทนสาขาพรรคอย่างฉาบฉวยและชั่วคราว อีกทั้งสมาชิกภายในองค์กรระดับผู้บริหารสามารถประสานผลประโยชน์กันได้ มีการแบ่งพรรค แบ่งพวก รวมทั้งใช้เล่ห์เพทุบายลอบแทงข้างหลัง เมื่อเกิดเหตุการณ์เช่นนี้สมาชิกพรรคมักเลือกเอาวิธีการลาออก ไปจัดตั้งพรรคใหม่ แทนที่จะหาทางโค่นล้มผู้นำพรรคเดิม หรือหัวหน้ากลุ่มย่อยในพรรคให้หมดอำนาจต่อรอง ผลก็คือ ความเข้มแข็งของพรรคจึงถูกบั่นทอนลงไป พรรคการเมืองส่วนใหญ่ไม่มีฐานสนับสนุนจากประชาชน ไม่มีสาขาพรรคที่ใกล้ชิดกับมวลชน ในที่สุดพรรคการเมืองไทยจึงไม่มีความสามารถในการปรับปรุงตัวเองให้อยู่รอดปลอดภัยได้ กล่าวคือ เมื่อต้องเผชิญกับการท้าทายจากวิกฤตการณ์ทางการเมืองหรือทางเศรษฐกิจ พรรคไม่สามารถแก้ไขภาวการณ์นั้นได้

กล่าวโดยสรุป พรรคการเมืองไทยมิได้เกิดจากการรวมกลุ่มของบุคคล ซึ่งมีความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในแนวทางกว้าง ๆ คล้ายคลึงกันเพื่อต้องการเป็นรัฐบาล และนำเอานโยบายของพรรคมาบริหารประเทศ หากแต่เป็นการรวมกันเพื่อสนับสนุนบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเพื่อแสวงหาอำนาจทางการเมือง แม้ว่ากลุ่มของบุคคลนั้น ๆ จะมีแนวนโยบายหลักคล้าย ๆ กัน ก็ไม่สามารถรวมกันได้ เพราะตัวบุคคลในระดับหัวหน้าพรรค หรือกรรมการบริหารที่สำคัญ ๆ ไม่ยอมสูญเสียตำแหน่งบางกลุ่มหรือคณะบุคคลเหล่านี้ก็รวมกันโดยที่ไม่มีวัตถุประสงค์จะเป็นรัฐบาล ดังนี้ แม้ว่าเราจะเรียกพรรคการเมืองไทยว่าพรรคการเมืองแต่มีความหมายแตกต่างกับความหมายพรรคการเมืองที่แท้จริงในความหมายของทางตะวันตก ดังนั้น พรรคการเมืองของไทยเกิดขึ้นง่ายและล้มเลิกได้ง่าย เพราะไม่มีรากฐานมาจากประชาชน และไม่มีการผลประโชยน์สนับสนุน การก่อตั้งพรรคก็เป็นเรื่องของนักการเมืองไม่กี่คน และการปฏิวัติรัฐประหารทุกครั้งจะทำให้ระบบพรรคการเมืองต้องชะงักงันลงไปเพราะถูกยกเลิก นอกจากนั้น พรรคการเมืองไทยไม่มี

อุดมการณ์และแนวนโยบายที่เด่นชัด ดังนั้น พรรคการเมืองไทยจึงไม่สามารถที่จะทำหน้าที่ต่าง ๆ ของพรรคการเมืองได้อย่างสมบูรณ์ไม่ว่าจะเป็นหน้าที่ในฐานะที่เป็นพรรครัฐบาล หรือในฐานะของพรรค

ตอนที่ 3 ผลกระทบจากบทบาทหน้าที่พรรคการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

ผลการศึกษาพบว่า จากปัญหาของพรรคการเมืองในสภาพของความเป็นจริงที่ปรากฏ การดำเนินการทางการเมือง ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 พรรคการเมืองไทยมิได้พัฒนาในทิศทางที่ควรจะเป็น ไม่สามารถเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยของประเทศให้สมบูรณ์ได้ มีทิศทางที่จะแบ่งแยกแตกความสามัคคีเพื่อแย่งอำนาจในการปกครองบริหารประเทศ ไม่มีความผูกพันกับอุดมการณ์เป็นคณาธิปไตย มีข้อกีดกันชาติไทยตามที่มุ่งหวัง ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนวทางพัฒนาพรรคการเมืองไทยไว้โดยมีความเห็นสอดคล้องกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและนักวิชาการอิสระที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ว่าการทำงานด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีอิสระถูกรอบงำด้วยกรอบของพรรคการเมือง จึงจำเป็นต้องปฏิบัติตามมติของพรรคการเมืองซึ่งผู้ชี้นำพรรคการเมืองและมีบทบาทในการกำหนดทิศทางของการนิติบัญญัติก็คือผู้ชี้นำพรรคการเมืองหรือหัวหน้าพรรคการเมืองนั่นเอง มาตรการที่สำคัญของพรรคการเมืองที่ส่งผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิบัติตามคือเงื่อนไขของการไม่ส่งลงเลือกตั้งในสมัยต่อไป ส่วนนักวิชาการอิสระที่เป็นกลุ่มตัวอย่างมีความเห็นสอดคล้องกันว่าการเมืองไทยที่ใช้ระบบทุนนิยม ย่อมส่งผลให้พรรคการเมืองสามารถควบคุมการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคของตนได้ การมีผลประโยชน์ส่งผลให้เกิดความแตกสามัคคีของสมาชิกในพรรคการเมือง ในส่วนของนักวิชาการอิสระที่อยู่ในบทบาทของตุลาการ มีความเห็นว่ากรอบวิชาการ คุณธรรมและจริยธรรมที่กำหนดให้ปฏิบัติของบุคคลากรกลุ่มนี้ตามปกติวิสัย มีส่วนทำให้บุคคลากรของฝ่ายตุลาการเหมาะสมที่จะเข้ามีส่วนร่วมด้วยในกระบวนการนิติบัญญัติในทุกขั้นตอนและเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากบทบาทของพรรคการเมืองน้อย น่าจะเป็นผลดีต่อระบบการนิติบัญญัติ

2. อภิปรายผล

2.1 ภาพรวมในบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมือง

จากการศึกษาพบว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและนักวิชาการอิสระที่เป็นประชากรในการศึกษาคั้งนี้ ประกอบกับประสบการณ์การเมืองของผู้ศึกษา ที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 6 สมัยระยะเวลากว่า 15 ปี มีความเห็นสอดคล้องกันในภาพรวมของบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติว่า โดยทั่วไปพรรคการเมืองจะมีบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญ ๆ หลายประการ เช่น เป็นตัวแทนประสานประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ ให้ความรู้ทางด้านการเมืองการปกครองและรายงานเรื่องราวต่าง ๆ ให้ประชาชนได้ทราบ สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในประเทศ สะท้อนความคิดเห็นของประชาชนให้รัฐบาลได้ทราบ สรรหาผู้นำทางการเมืองที่มีความรู้ความสามารถเพื่อจัดตั้งรัฐบาล และมีบทบาทในการทำหน้าที่เป็นพรรครัฐบาลหรือพรรคฝ่ายค้าน พรรคการเมืองที่พัฒนาแล้ว จะมีบทบาทหน้าที่หลัก ๆ เช่น ให้การศึกษาทางการเมือง กระตุ้นเร้าให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวทางการเมือง เพื่อการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ กำหนดนโยบายหลักที่สำคัญเพื่อมุ่งนำไปใช้ในการปกครองและบริหารประเทศ และเป็นตัวกลางเชื่อมประสานกลุ่มประชาชน ให้เกิดความรู้ความเข้าใจและประสานความร่วมมือในการทำงานในสังคมร่วมกัน พร้อมการมีตัวชี้วัดในการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ ส.ส. และพรรคการเมืองจะต้องคำนึงเสมอว่า เข้ามาบริหารประเทศภายใต้อำนาจของประชาชน (Popular sovereignty) เนื่องจากหัวใจของประชาธิปไตย คือ อำนาจอสูงสุดเด็ดขาดในแผ่นดินเป็นของประชาชน ซึ่งได้รับฉันทานุมัติหรือการได้รับความยินยอมจากประชาชน ในการที่ประชาชนจะถูกปกครอง เป็นแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญ อีกประการหนึ่งของอุดมการณ์ประชาธิปไตย โดยคนปฏิบัติตนในฐานะเป็นตัวแทน (Representation) ของประชาชนหรือประชาธิปไตยแบบผู้แทนหรือตัวแทน และการปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นไปโดยเสียงส่วนใหญ่ (Majority Rule) ซึ่งคำนึงถึงหลักเสียงส่วนใหญ่ (majority rule) ซึ่งมักเน้นควบคู่กันไปถึงเรื่อง สิทธิของเสียงส่วนน้อย (Minority right) ทั้งนี้ จะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเปิดเผยและตรวจสอบได้ (Open and accountable government) ประกอบกับการมุ่งเน้นสาธารณะประโยชน์ (Public Interests) หรือเพื่อประโยชน์ที่ประชาชนโดยส่วนรวมควรจะได้รับ

ผู้ศึกษามีความเห็นว่า การเมืองในทัศนะใหม่ต้องปฏิรูปการเมือง ด้วยการปฏิรูประบบรัฐสภา เพราะรัฐสภาในปัจจุบันมีสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องมุ่งไปสู่ผลประโยชน์ของปวงชนเป็นหลักหรือยึดอำนาจประชาชนเป็นใหญ่ แต่สภาผู้แทนราษฎร กลับล้าหลัง ไม่เข้ากับอำนาจ

ประชาชน ส่วน การปฏิรูปรัฐสภา ต้องมี 2 สภาควบคู่ เพราะสภาปัจจุบันไม่สามารถรองรับปัญหาประเทศชาติได้ และจากความสำคัญของบทบาทของพรรคการเมืองข้างต้น ทำให้ต้องคำนึงถึงบทบาท และขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ ส.ส. ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติข้อจำกัดหลายประการของ ส.ส. ดังนี้

1. การมี ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ (Party list) ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 โดยกำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อได้จำนวน 100 คน กำหนดเขตเลือกตั้งเป็นเขตประเทศ และกำหนดให้มีเกณฑ์ในการได้รับการจัดสรรจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ร้อยละ 5 ของคะแนนทั้งหมด แม้จะมีผู้เห็นว่าเป็นการเอื้อประโยชน์ให้พรรคใหญ่มากกว่าพรรคเล็ก โดยตัดสิทธิพรรคเล็กที่ได้คะแนนเสียงจากผู้สิทธิเลือกตั้งต่ำกว่า 5% มิให้ได้ส่วนแบ่ง ส.ส. ประเภทบัญชีรายชื่อแต่กลับยกคะแนนเหล่านี้ให้พรรคที่ได้คะแนนเสียงจากผู้สิทธิเลือกตั้งสูงกว่า 5% อันเป็นการเปิดช่องให้พรรคใหญ่ได้สัดส่วนที่นิ่ง ส.ส. ประเภทบัญชีรายชื่อมากกว่าคะแนนเสียงที่พรรคได้จริงจากผู้สิทธิเลือกตั้ง โดยปริยาย รวมทั้งทำให้เกิดการแต่งตั้งรัฐมนตรีที่มาจากระบบบัญชีชื่อเท่านั้น เป็นการตัดโอกาส ส.ส. ที่มาจากระบบแบ่งเขตไป ทำให้ดูเหมือนว่ามีการแบ่งลำดับชั้นของส.ส. โดยผู้สมัครส.ส.ในระบบบัญชีรายชื่ออาจถูกกล่าวหาว่าเป็นนายทุนพรรค ทำให้พรรคการเมืองอยู่ใต้การครอบงำของกลุ่มทุน และไม่ได้เป็นภาพสะท้อนของประชาชนส่วนใหญ่แท้จริง นอกจากนี้ ส.ส.จากระบบนี้จะห่างเหินกับประชาชน เพราะไม่มีฐานเสียงในพื้นที่เช่นส.ส.ในระบบเขต และประชาชนจะไม่สามารถฟังฟังส.ส.ในระบบบัญชีรายชื่อในยามที่ประสบปัญหาเดือดร้อนได้

ผู้ศึกษาเห็นด้วย เนื่องจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (Party list) เป็นการแก้ไขข้อบกพร่องของ การเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากหรือแบบแบ่งเขตที่เอื้อพรรคการเมืองขนาดใหญ่ และทำให้เกิด “คะแนนเสียงเปล่า” จำนวนมาก เพราะในหลายกรณีผู้ชนะเลือกตั้งอาจได้รับคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่ง เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีความรู้ความสามารถ แต่ไม่มีฐานเสียงทางการเมืองได้มีโอกาสเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเป็นการกระตุ้นให้พรรคการเมืองเกิดการสร้างสรรค์เชิงนโยบาย ทำให้การเลือกตั้งไม่ได้เป็นเพียงเรื่องของผู้สมัครชิงตำแหน่ง ส.ส.เท่านั้น รวมทั้งช่วยเสริมสร้างความเป็นเอกภาพของพรรคการเมือง เนื่องจากพรรคการเมืองจะต้องแข่งขันกันด้วยนโยบาย เพื่อหาเสียงสนับสนุนจากประชาชนและยังมีความเป็นธรรมในการจัดสรรคะแนนเลือกตั้ง เพราะทุกพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงเลือกตั้งจะได้รับการจัดสรรที่นั่งตามสัดส่วนของคะแนนเสียงตามที่ประชาชนเลือก แต่ทั้งนี้จะต้องไม่กำหนดเกณฑ์คะแนนขั้นต่ำ

2. ส.ส. ต้องจบปริญญาตรี ในกรณีถ้ามี ส.ส. แบบ Party List รวมทั้ง ส.ว. ต้องมีวุฒิกการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีด้วยหรือไม่

มีผู้เห็นว่าการพัฒนาาระบบการเมืองไทยให้มีประสิทธิภาพ จะต้องเริ่มต้นที่ด้วยการมี ส.ส. ที่มีความรู้ ความสามารถเพียงพอในระดับหนึ่ง จึงได้กำหนดให้ผู้ที่จะลงสมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. นั้นจะต้องสำเร็จการศึกษาขั้นต่ำในระดับปริญญาตรี และ หากพิจารณาถึงมาตรฐานการศึกษาของประเทศไทยแล้วจะพบว่า มีจำนวนประชากรเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่ได้รับการศึกษาจนจบปริญญาตรี ซึ่งจำนวนประชากรเพียงส่วนนี้เท่านั้นที่จะสมัครรับเลือกตั้งได้จึงไม่อาจสะท้อนถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่นได้ รวมทั้ง การจบปริญญาตรีมิได้เป็นหลักประกันถึงความสามารถและประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาที่ตรงกับความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องจบปริญญาตรีเป็นการกีดกัน ประชาชนส่วนใหญ่ที่มีได้จบปริญญาตรี ซึ่งมีเป็นจำนวนมาก อันเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชน ผู้ที่จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนควรประกอบด้วยบุคคลที่มีประสบการณ์และมาจากหลากหลายอาชีพไม่จำเป็นต้องจบปริญญาตรีเพราะการเป็นบุคคลที่ “มีคุณวุฒิและมีคุณภาพ” ไม่ได้ขึ้นอยู่กับคุณวุฒิการศึกษาเสมอไป

ผู้ศึกษาเห็นว่า ถ้าจะกำหนดเกณฑ์การศึกษาควรใช้เกณฑ์เดียวกันทั้ง ส.ส. และ ส.ว. เพื่อไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างกัน แต่การกำหนดให้ ส.ส. ต้องมีวุฒิกการศึกษาปริญญาตรี ถือว่าเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสม เนื่องจาก แม้ผู้แทนฯ จะต้องมีการศึกษาที่สูงในระดับปริญญาตรีแต่เป็นผู้มีความเข้าใจต่อประเด็นทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วอันเนื่องมาจากประสบการณ์ที่สั่งสมมาจากการทำงานที่ใกล้ชิดประชาชน รู้ดีว่าประชาชนต้องการอะไร การกินที่อยู่ดีของชาวบ้านจะจัดการได้อย่างไร ทำให้มีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลสามารถทำให้วางแผนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. ส.ส. ควรสังกัดพรรคการเมืองหรือไม่ หากเห็นว่าต้องสังกัดพรรคควรต้องกำหนดระยะเวลาในการสังกัดพรรคก่อนวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นระยะเวลาเท่าใด รัฐธรรมนูญได้สะท้อนแนวความคิดต่อพรรคการเมืองใน 2 ด้านด้วยกัน ได้แก่ ประการแรก มองว่าพรรคการเมืองยังขาดความเป็นเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งจึงมีข้อกำหนดให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง อีกประการหนึ่ง รัฐธรรมนูญ 2540 มีความไม่ไว้ใจต่อพรรคการเมืองด้วย จึงกำหนดให้ไม่ให้ ส.ว. สังกัดพรรคการเมือง นอกจากนั้นบทบัญญัติที่กำหนดให้ ส.ส. สังกัดพรรคนั้นมีที่มาจาก การ “ขายตัว” ของ ส.ส. อิสระในอดีต ซึ่งปรากฏให้เห็นเด่นชัดตั้งแต่ปี 2475-2518 ที่ ส.ส. อิสระเมื่อได้รับการเลือกตั้งแล้วมีการเข้าสังกัดพรรคในภายหลัง และย้ายพรรคบ่อยครั้ง นอกจากประเด็นเรื่องการสังกัดพรรค และระยะเวลาสังกัดพรรค 90 วันแล้ว ภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญ 2540 ในช่วง 5-6 ปีที่ผ่านมา ได้เกิดปรากฏการณ์ยุบรวมพรรคหลังการเลือกตั้ง ซึ่งก่อให้เกิดการตั้งคำถามเกี่ยวกับการสถานภาพของ ส.ส. ที่พรรคการเมืองยุบรวม

มีผู้เห็นว่าผลเลือกตั้งควรเป็นผลสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริง สำหรับประเทศไทย บังคับส.ส.สังกัดพรรค แต่เมื่อปี 2517 เจตนารมณ์ผู้ร่างต้องการให้ ส.ส.อยู่ใต้ อาณัติพรรคการเมืองจึงกำหนดให้ต้อง สังกัดพรรค ต่อมารัฐธรรมนูญปี 2540 กำหนดให้สังกัด พรรคเพิ่มเป็น 90 วันทำให้ส.ส.โดยบังคับไม่ว่ายุบสภา หรืออยู่ครบวาระ ต้องอยู่พรรคเดิมต้อง จงรักภักดี ไม่มีประชาธิปไตยในพรรคการเมือง กลายเป็น ส.ส.ต้องจงรักภักดีต่อหัวหน้าพรรค เมื่อ เป็นนายกฯ จึงสามารถครอบงำส.ส.ในสภาได้ นอกจากนี้ ยังเห็นว่า พรรคการเมืองควรเติบโตอย่าง เป็นธรรมชาติ ด้วยศักยภาพของพรรคการเมืองเอง การบังคับให้ผู้สมัครต้องสังกัดพรรคการเมือง เป็นการใช้กฎหมายช่วยให้พรรคการเมืองเติบโตโดยไม่คำนึงถึงสภาพความเป็นจริง และจุดยืน ร่วมกันระหว่างผู้สมัคร และพรรคการเมือง รวมทั้งเป็นการบิดเบือนความเข้าใจต่อหน้าที่ของผู้แทน ของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้ง เพราะผู้แทนหรือ ส.ส.นั้นควรเป็นผู้แทนของคนไทยทั้งประเทศ ไม่ได้ทำหน้าที่ในนามของพรรคการเมืองเท่านั้น และยังเป็น การตัดโอกาสคนดี มีความรู้ ความสามารถ และความตั้งใจจริงในการเข้ามามีโอกาสทางการเมือง โดยที่คนเหล่านี้ไม่ได้เห็นด้วย กับจุดยืนของนโยบาย หรือแนวทางการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง

ผู้ศึกษาเห็นว่า การที่ผู้สมัครอิสระแม้จะมีความรู้ ความสามารถเมื่อขณะการ เลือกตั้ง แต่ก็ไม่มีเสียงข้างมากเพียงพอที่จะสามารถเสนอกฎหมาย หรือนโยบายเพื่อประโยชน์ ของประชาชนได้ เนื่องจากไม่อาจแข่งขันกับพรรคการเมืองใหญ่ได้ ทั้งยังเป็นการป้องกันการขาย ตัวของ ส.ส. อิสระ ด้วย รวมทั้งเป็นการส่งเสริมความเข้มแข็งให้ระบบพรรคการเมือง เพราะพรรค การเมืองนั้นมีกลไกในการรวบรวมความต้องการของประชาชน และนำเสนอได้ชัดเจนกว่า การ ดำเนินการของส.ส.เป็นรายบุคคล อันนำไปสู่การเลือกตั้งที่เลือกนโยบายของพรรคการเมือง นอกจากนี้ การกำหนดระยะเวลาในการสังกัดพรรคทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ศึกษาทำความเข้าใจ กับนโยบายของพรรคที่ตนสังกัด นอกจากนี้ การกำหนดให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองเป็นการ ป้องกันการขายตัวของ ส.ส. อิสระ และยังเป็น การส่งเสริมความเข้มแข็งให้ระบบพรรคการเมือง เพราะพรรคการเมืองนั้นมีกลไกในการรวบรวมความต้องการของประชาชน และนำเสนอได้ชัดเจน กว่า การดำเนินการของส.ส.เป็นรายบุคคล อันนำไปสู่การเลือกตั้งที่เลือกนโยบายของพรรค การเมือง รวมทั้ง การกำหนดระยะเวลาในการสังกัดพรรคทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ศึกษาทำความเข้าใจกับนโยบายของพรรคที่ตนสังกัด

4. ส.ส. ควรมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และการลงมติในเรื่องต่างๆ มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่หรือไม่ บทบัญญัติบางประการของรัฐธรรมนูญ 2540 กำหนดขึ้นเพื่อสร้างความเข้มแข็ง ให้กับพรรคการเมือง เช่น ในการออกเสียงต่างๆ ต้องเป็นไปตามมติพรรค รวมถึงการเสนอร่าง พระราชบัญญัติก็จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าพรรค และยังต้องได้รับการรับรอง

จากสมาชิกพรรคอย่างน้อย 20 คน การกำหนดเช่นนี้ สะท้อนให้เห็นถึงทัศนคติของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ที่ต้องการให้พรรคการเมืองเข้มแข็ง และให้ ส.ส. อยู่ภายใต้พรรคการเมือง มากกว่าในอดีต ซึ่งสิทธิในการลงคะแนนที่ต้องขึ้นอยู่กับมติพรรค

ผู้ศึกษาเห็นว่า ส.ส. ควรมีสภานิติบัญญัติได้อย่างอิสระในเรื่องที่มีความสำคัญและนโยบายสำคัญของรัฐบาล เช่น การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล หรือรัฐมนตรี และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเสียดินแดน หรืออธิปไตยของชาติ ตลอดจนเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นกรณีพิพาทอยู่ เนื่องจากการลงมติของ ส.ส. ควรจะสะท้อนอุดมการณ์และผลประโยชน์ของประชาชนที่เลือกตั้งพวกเขาเข้ามาเป็นตัวแทนในการรักษาผลประโยชน์ของประชาชน จะเห็นได้ว่าการมี 'วิป' ซึ่งเป็นผู้คุมเสียงสมาชิกสภาของพรรค แต่ 'วิป' ก็ทำหน้าที่เพียงชี้นำมติพรรค โดยไม่สามารถบังคับให้สมาชิกสภาต้องทำตามมติพรรคได้ อย่างไรก็ตามการมีเจตนาของร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อต้องการให้พรรคมีความเข้มแข็ง โดยให้ ส.ส. อยู่ภายใต้อำนาจของพรรคมากขึ้น น่าจะส่งผลเสียในประเด็นที่เกี่ยวกับความเป็นประชาธิปไตย และหลักผลประโยชน์ของประชาชนมากกว่าผลดี และสมาชิกสภาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จึงควรมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ และลงมติในเรื่องต่าง ๆ ที่สะท้อนผลประโยชน์ของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ของประชาชนในเขตเลือกตั้ง หรือผลประโยชน์ของประชาชนทั่วประเทศ โดยไม่จำเป็นต้องทำตามมติพรรค โดยไม่น่าจะถือว่าการให้อิสระกับ ส.ส. ในการลงมติในสภา ทำให้พรรคการเมืองขาดความเป็นเอกภาพ หรือเป็นการลดบทบาทของพรรคการเมือง ในฐานะที่เป็นสถาบันที่เสนอแนะนโยบายให้ประชาชนเลือกตั้งเข้ามาแต่อย่างใด

5. กระบวนการนิติบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

ผู้ศึกษามีความเห็นสอดคล้องกับอดีตประธานรัฐสภาและประธานสภาสถาบันพระปกเกล้าว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้แก้ปัญหาการเมืองไทยหลายประการ แต่ที่ยังไม่ได้แก้ก็คือ กระบวนการทางนิติบัญญัติ คือ เรื่องที่เวลากฎหมายเข้าสู่สภาในรัฐบาลชุดเดิม สภาเดิม ต่อมาสภาถูกยุบหรือเลือกตั้งใหม่ แล้วกฎหมายค้างอยู่ ผู้แทนชุดก่อนรับหลักการไว้เรียบร้อยแล้ว อยู่ในวาระสองบ้าง วาระสามบ้าง พอยุสภา หรือหมดวาระของเทอม รัฐบาลต้องออกไปและสภาเลือกตั้งใหม่ กฎหมายเดิมที่เสนอไว้ตกไป แล้วก็ต้องมาเริ่มต้นกันใหม่ รับหลักการกันใหม่ ทำให้เสียเวลา (อุทัย พิมพ์ใจชน, 2545: 6)

นอกจากนั้น การเสนอแก้ไขกฎหมายบางมาตรา การยกร่างกฎหมายขึ้นใหม่ ในอดีตยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่ประสบผลสำเร็จได้ โดยการเสนอของกรรมาธิการใด หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 20 คน เสนอ หรือกฎหมายที่ภาคประชาชนนำเสนอ กฎหมายที่ประกาศออกใช้แล้วแต่เป็นกฎหมายที่ร่างขึ้น และนำเสนอโดยภาคราชการจากกระทรวง ทบวง กรม ที่

เกี่ยวข้องกับท่านั้น แม้พรรคการเมือง และนักการเมืองจะมีบทบาทหน้าที่ในส่วนนี้ก็ตาม ต้องสรุปว่า พรรคการเมือง และนักการเมืองโดยแท้จริงแล้ว เป็นผู้เห็นชอบท่านั้น แต่ยังมีได้ทำหน้าที่นิติบัญญัติตามที่กรอบของรัฐธรรมนูญทุกฉบับกำหนดไว้

2.2 ข้อจำกัดในบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองไทย

หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 มีการประกาศพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองใน พ.ศ.2541 มีพรรคการเมืองจัดตั้งมากกว่า 30 พรรค แต่มีพรรคการเมืองที่มีผู้ได้รับเลือกเป็นผู้แทนราษฎรเพียง 4 พรรค สถานการณ์ทางการเมืองพบว่ามีลักษณะที่เป็นปัญหาต่อระบอบประชาธิปไตยและอุปสรรคในการดำเนินการของพรรคการเมือง ดังนี้

1. การเป็นพรรคการเมืองของหัวหน้าพรรคหรือกรรมการพรรค

ในอดีตรัฐธรรมนูญของไทยหลายฉบับมิได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สังกัดพรรคการเมืองทำห้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระมากและปรากฏมาโดยตลอดว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระที่ไม่มีสังกัดพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งจำนวนมากทุกครั้ง หลังการเลือกตั้งบรรดาสมาชิกผู้แทนราษฎรเหล่านี้พยายาม โกงค่าตัวในการสนับสนุนการจัดตั้งรัฐบาลหรือพยายามรวมตัวกันเพื่อต่อรองตำแหน่งรัฐมนตรีในการจัดตั้งรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระจึงเป็นตัวแปรสำคัญในการจัดตั้งรัฐบาลหรือแม้กระทั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคก่อนการเลือกตั้ง แต่ถ้าไม่พอใจจากการต่อรองผลประโยชน์ในการจัดตั้งรัฐบาลก็อาจยกพวกลาออกจากพรรคเพื่อไปตั้งกลุ่มใหม่ได้ พฤติกรรมเหล่านี้ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระทำให้ระบบการเมืองไทยไร้เสถียรภาพมาโดยตลอด ทั้งนี้เพราะบรรดาสมาชิกผู้แทนราษฎรอิสระได้นำ “ความอิสระ” ไปใช้ประโยชน์เพื่อตนเองมาโดยตลอด ต่อมารัฐธรรมนูญหลายฉบับได้เล็งเห็นปัญหาจากพฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระในอดีต จึงกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองและพรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมัครตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด เพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งของพรรคการเมือง แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขความอ่อนแอของระบบพรรคการเมืองได้ ดังนั้นผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปจึงกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองก่อนการเลือกตั้งเป็นเวลา 90 วัน เพื่อผูกมัดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องอยู่ภายใต้อำนาจของพรรคอย่างเคร่งครัด เพราะถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดไม่ปฏิบัติตามมติของพรรคหรือตามคำสั่งของหัวหน้าพรรค อนาคตทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนนั้นก็อยู่บนเส้นด้ายทันที เพราะถ้าหัวหน้าพรรคไม่ส่งชื่อให้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในนามพรรค สมาชิกผู้นั้นก็จะหมดสิทธิ์สมัครรับเลือกตั้ง และถูกตัดบทบาททางการเมืองโดยปริยาย อาจกล่าวได้ว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป

ก่อให้เกิดผลเกินกว่าที่คาดหมายไว้ กล่าวคือ ทำให้หัวหน้าพรรคการเมืองมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเหนือสมาชิกพรรค เป็นการส่งเสริมให้หัวหน้าพรรคในฐานะนายกรัฐมนตรีมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติโดยสิ้นเชิง ความเป็นอิสระในการถ่วงดุลอำนาจจึงหมดไป (สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2547)

2. การไม่มีวุฒิภาวะ (Maturity) เพียงพอ มีลักษณะเป็น “สมบัติ” หรือ “กิจการ” ของหัวหน้าพรรคและครอบครัว ส่งเสริมให้เกิดเผด็จการจากการเลือกตั้ง (Elected Dictator) กล่าวคือ

1) ส่งเสริมให้หัวหน้าพรรคมีอำนาจสิทธิขาดเหนือสมาชิกพรรคและเป็นผู้บงการชะตาชีวิตทางการเมืองหรืออนาคตทางการเมืองของสมาชิกพรรคทุกคน

2) ส่งเสริมให้หัวหน้าพรรคควบคุมและบงการการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ถ้าหากมีพรรคหนึ่งพรรคใดได้เสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดในสภาผู้แทนราษฎร สถานะของสมาชิกผู้แทนราษฎรจะเป็นเสมือนฝ่ายธุรการของฝ่ายบริหารเท่านั้น อำนาจการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติจะหมดไปโดยปริยาย ถ้าฝ่ายค้านมีเสียงน้อยกว่า 100 เสียง

3) นายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติเป็นการยืนยันสภาพของ “เผด็จการจากการเลือกตั้งโดยชัดเจน”

4) การที่ฝ่ายบริหารสามารถแทรกแซงหรือครอบงำได้ทั้งวุฒิสภาและองค์กรอิสระ จะทำให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเหนือองค์กรอิสระทั้งปวง

5) ในระบอบประชาธิปไตยรูปแบบแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) ถึงแม้หัวหน้าฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจะมีอำนาจสิทธิขาดแต่เพียงผู้เดียวในฝ่ายบริหาร แต่ไม่มีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งตรงกันข้ามกับรูปแบบของไทยในปัจจุบันที่นายกรัฐมนตรีมาจากสภาผู้แทนราษฎร แต่มีอำนาจสูงสุดทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ จึงเห็นได้ชัดเจนว่า นายกรัฐมนตรีของไทยมีอำนาจเหนือกว่าผู้ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

6) การใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดโดยปราศจากระบบธรรมาภิบาลจะส่งเสริมการแสวงหาผลประโยชน์มิชอบให้แพร่ขยายยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการใช้อำนาจในลักษณะ “ผลประโยชน์ทับซ้อน” ซึ่งจะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการปฏิรูประบบการเมือง

3. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมีปัญหามาจากการที่รัฐสนับสนุนค่าใช้จ่ายแก่พรรคการเมืองตามจำนวนสมาชิกและกิจกรรมทางการเมืองต่างๆ พรรคการเมืองพยายามหาสมาชิกพรรคโดยการให้สินจ้างหรือของตอบแทน ในขณะที่ระบบการบันทึกข้อมูล การบริหารจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่มีความพร้อม เป็นการแปรสภาพจากพรรคการเมืองไปเป็น “ธุรกิจการเมือง” นอกจากนั้นยังสวนทางกับการมีส่วนร่วมด้วยข้อจำกัดสิทธิแก่ผู้สมัครนักการเมืองบางกลุ่ม เช่น สมาชิกวุฒิสภา จะต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใด ผู้ที่จะ

สมัครรับเลือกตั้งจะต้องไม่เป็นบุคคลที่มีตำแหน่งในท้องถิ่น สรุปว่า ในขณะที่นโยบายพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการเมืองกับมีบางส่วนให้บุคคลที่ต้องการเข้าทำงานทางการเมืองจะต้องปลอดจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดๆ ทั้งสิ้นอย่างน้อย 3 ปี 5 ปี แล้วแต่จะกำหนด เป็นอุปสรรคหนึ่งของแนวคิดในการพัฒนาทางการเมือง

4. การเป็นพรรคการเมืองของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง การเป็นพรรคเฉพาะกิจเฉพาะกลุ่ม ส่งผลให้นโยบายการบริหารประเทศและการจัดตำแหน่งคณะรัฐมนตรีเป็นไปตามจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคของตนได้รับเลือกตั้ง การผสมผสานนโยบายและการจัดการของคณะรัฐมนตรีที่มาจากหลายพรรค บางกรณีไม่มีเอกภาพ ไม่มีความต่อเนื่อง เมื่อเปลี่ยนรัฐบาลก็เริ่มต้นศึกษากันใหม่ กำหนดนโยบายใหม่ บันทึบประสิทธิภาพในการบริหาร การสนับสนุนการสร้างกลุ่มต่อรองโค้วต้ารัฐมนตรีซึ่งเป็นบุคคลไม่ตรงกับสายงานและความเชี่ยวชาญความสามารถ เป็นปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลให้การพัฒนาชาติล่าช้าและผิดแนวทางที่ควรจะเป็น

5. การมีสาขาพรรคน้อยสำหรับพรรคการเมืองเล็กๆ ทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอ การจัดตั้งสาขาพรรคจะต้องใช้เงินสนับสนุนและเงินของพรรคในระยะยาว ส่งผลให้พรรคการเมืองต้องหาทุนทรัพย์เพื่อดำเนินการ เกิดระบบอุปถัมภ์แก่ผู้ให้เงินสนับสนุน พรรคการเมืองไม่มีอิสระที่จะกำหนดนโยบายที่บันทึกประสิทธิภาพของกลุ่มผู้สนับสนุนพรรคการเมืองและรวมถึงการนิติบัญญัติทั้งพรรคการเมืองจะถูกครอบงำด้วยอิทธิพลของกลุ่มทุน

6. พรรคการเมืองไม่สามารถคัดสรรบุคคลที่เหมาะสมกับพื้นที่ได้อย่างเต็มที่เพราะมีปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น การมีเศรษฐกิจฐานดีให้เงินสนับสนุนพรรคมากหรือน้อย มีการแข่งขันแย่งชิงกันเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งกันเองภายในพรรค สร้างความแตกแยกเสื่อมถอยในความเจริญพัฒนาของพรรคการเมือง

จากสภาพดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ชัดเจนว่า ผลจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ได้ก่อให้เกิดปรากฏการณ์หลายประการที่มีได้เป็นไปตามเจตน์จำนงของรัฐธรรมนูญ ในทางตรงกันข้ามยังก่อให้เกิดสภาพปัญหาที่น่าวิตกหลายประการดังได้กล่าวแล้ว จากสภาพปัญหาทั้งหมดที่กล่าวมานั้นสะท้อนให้เห็นว่าระบบการเมืองไทยและพรรคการเมืองไทยกำลังเดินทางสู่วังวนของความเสื่อมถอยในวิถีประชาธิปไตยที่ไม่เป็นไปตามเจตน์จำนงของการพัฒนาระบบการปกครองของชาติที่ตั้งไว้

2.3 ทิศทางการพัฒนาบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองต่อการนิติบัญญัติ

รัฐธรรมนูญกับพรรคการเมืองเป็นสิ่งที่มีความคู่กัน โดยตลอด เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นผลมาจากการมีสิทธิเสรีภาพของประชาชน และสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิได้ด้วยการรับรองตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จึงถือได้ว่ารัฐธรรมนูญเป็นที่มาของสิทธิเสรีภาพของ

ประชาชนในการก่อตั้งพรรคการเมือง แต่อย่างไรก็ตาม กรณีประเทศไทยนับแต่การเปลี่ยนแปลง การปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน มีรัฐธรรมนูญจำนวน 18 ฉบับ โดย บางฉบับได้บัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมืองไว้ แต่ในบางฉบับไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง ทั้งนี้ เนื่องจากการพัฒนาการเมืองไทยได้รับการพัฒนาไม่ต่อเนื่องเท่าที่ควร

จากมาตรา 47 แห่งรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ถือได้ว่า “เป็นครั้งแรกใน ประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่ได้มีการประกันเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมือง ไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยถือว่า เป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการจัดตั้งพรรคการเมือง อีกทั้ง ยังมุ่งส่งเสริมและพัฒนาพรรคการเมืองไทย ให้เป็นสถาบันทางการเมืองหลักของ กระบวนการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทย” โดยเปิดโอกาสให้คนไทยทุกคนที่มี คุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดสามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้ (ระคม วงษ์น้อม, 2551 : 216)

1) รัฐธรรมนูญยังกำหนดถึงความสำคัญพรรคการเมือง โดยกำหนดให้ผู้สมัครรับ เลือกลง เป็น ส.ส. จะต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอยู่ตลอดเวลา ถ้าพ้นสภาพจากการเป็นสมาชิก ของพรรคการเมืองจะเป็นผลทำให้สมาชิกภาพของ ส.ส. สิ้นสุดลงด้วย (มานิตย์ จุมปา, 2551: 65-66)

2) รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้พรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกได้รับเลือก เป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปไม่ต้องยุบพรรค ทำให้พรรคการเมืองที่ไม่ได้ รับความนิยมจากประชาชน ยังคงสามารถดำรงพรรคต่อไปได้ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการให้เสรีภาพ ในการรวมตัวเป็นพรรคการเมือง ในบริบทที่มากกว่าการเป็นที่รวมตัวของสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร (มานิตย์ จุมปา, 2551 : 67-69)

3) รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ได้ให้ความสำคัญแก่ระบบการเงินของพรรคการเมือง และเน้น ให้มีความโปร่งใสในพรรคการเมือง และมุ่งหวังให้พรรคการเมืองเป็นพรรคมหาชนที่ ประชาชนควรมีสิทธิรับรู้สถานะทางการเงินของพรรคการเมือง โดยพรรคการเมืองไทยในอดีตที่ ผ่านมา รายได้ของพรรคการเมือง ได้รับมาจากผู้บริจาคให้พรรคการเมืองเป็นส่วนใหญ่ และผู้ที่บริจาค เงินให้พรรคการเมืองส่วนมากก็จะเป็นนักธุรกิจ ทำให้เกิดบุญคุณกันระหว่างพรรคการเมืองผู้รับ บริจาคกับนักธุรกิจที่บริจาคให้ เมื่อพรรคการเมืองนั้นได้เข้าร่วมรัฐบาลก็จะมีรายการตอบแทน บุญคุณกัน นอกจากนี้ในระบอบประชาธิปไตยการที่พรรคการเมืองมีความสำคัญในการดำเนิน กิจกรรมต่าง ๆ นั้นก็ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องใช้เงิน หากพรรคการเมืองมีแหล่งที่มาของเงิน อย่างเหมาะสมก็ย่อมจะเป็นหลักประกันว่าพรรคการเมืองจะไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำ ของคน กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ในบางประเทศจึงมีกฎหมายที่รัฐให้เงินอุดหนุนในการดำเนินกิจกรรมทาง

การเมือง แก่พรรคการเมืองส่วนประเทศไทยการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองกระทำโดยภาคเอกชน จนบางครั้งดูเหมือนว่ากลุ่มนายทุนผู้ให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองเป็นผู้มีอิทธิพลเหนือพรรคการเมือง จึงทำให้เกิดข้อเสนอให้รัฐ ให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง โดยมีเหตุผลดังนี้ (มานิตย์ จุมปา, 2551 : 73-74)

(1) การให้รัฐสนับสนุนด้านการเงินแก่พรรคการเมืองจะเป็นการพัฒนาองค์กร และการบริหารงาน ของพรรคการเมืองให้เกิดประสิทธิภาพ หากพรรคการเมืองเปรียบเสมือนบริษัทเอกชนหรือองค์กรของรัฐ ก็จำเป็นจะต้องมีปัจจัยในการบริหารงานรวมถึงการจัดองค์กรทางการบริหารของพรรคให้มีประสิทธิภาพ พรรคการเมืองที่มีทุนหนาแน่นหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภามาก อาจมีเงินสำหรับบริหารพรรคจากกลุ่ม ผู้สนับสนุนมาก ส่วนพรรคที่ขาดทุนสนับสนุนก็จะมีปัญหาเรื่องเงินสำหรับมาใช้ในการบริหารพรรค การให้เงิน สนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐจะช่วยให้ทุกพรรคการเมืองสามารถจัดระบบการบริหารพรรคให้มีประสิทธิภาพได้

(2) พรรคการเมืองไทยมักจะถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า ขาดกิจกรรมทางการเมืองในลักษณะการเผยแพร่นโยบายของพรรค หรือกิจกรรมที่ส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเนื่องมาจากขาดเงินในการทำกิจกรรม ดังนั้น หากพรรคการเมืองได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลก็จะสามารถทำกิจกรรมทางการเมืองได้

(3) การที่จะให้พรรคการเมืองมีลักษณะเป็นพรรคของมหาชนได้จะต้องจัดตั้งสาขาของพรรค ตามส่วนต่าง ๆ ของประเทศ แต่ที่ผ่านมามีตั้งสาขาไม่ได้ก็เพราะขาดงบประมาณในการดำเนินการดังกล่าว

(4) การที่รัฐให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองจะทำให้ประชาชนมีบทบาทในการควบคุมพรรคการเมืองมากขึ้นโดยสามารถอ้างได้ว่า การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของพรรคการเมืองมาจากเงินภาษีของประชาชน

ดังนั้น รัฐธรรมนูญได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการที่รัฐจะต้องเข้าไปให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง จึงได้กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองจะต้องมีบัญญัติถึงการสนับสนุนทางการเงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่พรรคการเมืองโดยรัฐด้วย รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 มุ่งหวัง ให้พรรคการเมืองเป็นพรรคของมหาชนอย่างแท้จริง ไม่ใช่พรรคการเมืองของใครคนใดคนหนึ่ง ตระกูลใด ตระกูลหนึ่ง ให้มีความโปร่งใสในพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญจึงกำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง จะต้องประกอบด้วย

ประการแรก การตรวจสอบสถานะทางการเงินของพรรคการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบและการเปิดเผยที่มาของรายได้ และการใช้จ่ายของพรรคการเมือง

ประการที่สอง การจัดทำบัญชีแสดงรายรับและรายจ่ายของพรรคการเมือง และบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมือง ซึ่งต้องแสดงโดยเปิดเผยซึ่งที่มาของรายได้และการใช้จ่ายประจำปีของพรรคการเมืองในทศวรรษปฏิทิน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบและเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ

3. ข้อเสนอแนะ

3.1 ข้อเสนอในการนำผลการวิจัยไปใช้

จากปัญหาของพรรคการเมืองในสภาพความเป็นจริงที่ปรากฏ การดำเนินการทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พรรคการเมืองไทยมิได้พัฒนาในทิศทางที่ควรจะเป็น ไม่สามารถเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยของประเทศให้สมบูรณ์ได้ มีทิศทางที่จะแบ่งแยกแตกความสามัคคีเพื่อแย่งอำนาจในการปกครองบริหารประเทศ ไม่มีความผูกพันกับอุดมการณ์ เป็นคนชาติไทย มิใช่อภิชนชาติไทยตามที่มุ่งหวัง ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนวทางพัฒนาพรรคการเมืองไทยไว้ 5 ด้าน ดังนี้

ด้านที่ 1 พัฒนาอุดมการณ์ทางการเมือง (Political Ideology Development) ของพรรคการเมือง โดย

- (1) สร้างจิตสำนึกสาธารณะทางการเมืองให้กับสมาชิกพรรคและประชาชนทั่วไป
- (2) สร้างเครือข่ายประชาธิปไตยโดยเริ่มต้นจากรากฐาน คือ เยาวชนประชาธิปไตย เปรียบเสมือนการปลูกต้นไม้ประชาธิปไตย
- (3) สร้างแบบอย่างที่ดีในการดำเนินการกิจการทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติโดยยึดมั่นในอุดมการณ์ของพรรคตนเอง
- (4) ปรับทัศนคติ แนวคิด และค่านิยม ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันของสมาชิกพรรคการเมือง และแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งด้วยวิธีสมานฉันท์
- (5) รณรงค์กิจกรรมทางการเมือง เพื่อแสดงพลังโดยวิธีการสื่อให้ประชาชนได้เห็นความยึดมั่นในอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคอย่างต่อเนื่อง

ด้านที่ 2 พัฒนาสถาบันทางการเมือง (Political Institute Development) ของพรรคการเมือง โดย

- (1) จัดองค์กรของพรรคให้มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองแห่งปวงชน(Mass Party) โดยมีระบบเชื่อมโยง ประสานการสนับสนุนทางวิชาการตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ
- (2) ให้ความสำคัญกับสาขาพรรคการเมืองของตนเองที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ

(3) มีภาคเอกชนและกลุ่มผลประโยชน์ที่ชัดเจนที่ช่วยสนับสนุนพรรคอย่างมีประสิทธิภาพ

(4) มีระบบการกระจายอำนาจและมอบอำนาจของสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานครไปสู่สาขาพรรคต่าง ๆ ทั่วประเทศ

(5) ศึกษาวิจัยการเมืองไทยเพื่อนำไปสู่ทิศทางการปรับนโยบายพรรคการเมืองและจัดบังคับพรรคการเมืองในอนาคตโดยเน้นการมีส่วนร่วมโดยวิธีรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Hearing)

การพัฒนาสถาบันทางการเมืองนั้น ผู้ศึกษามีความเห็นสอดคล้องกับ ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ (2550 : 24) ว่า พรรคการเมืองนั้นจะต้องมีความเป็นสถาบันของชาติ (National Institution) โดยมีฐานะ (Status) หน้าที่บทบาท (Functions and roles) อย่างน้อย 7 ประการ คือ

1. การให้การศึกษาทางการเมืองกับประชาชน (Political education)
 2. การสรรหาสมาชิกที่มีความเชื่อหรืออุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน
 3. การระดมสรรพกำลังทางการเมือง เพื่อสนับสนุนพรรคให้เข้มแข็ง ซึ่งผู้ศึกษาขอเสนอเพิ่มว่า กรณีนี้ต้องมีธรรมาภิบาลเป็นหลักสำคัญ
 4. การประสานประโยชน์ระหว่างกลุ่มอิทธิพล (Pressure group) กับกลุ่มผลประโยชน์ (Interest group) เพื่อนำไปสู่การตกลงทางการเมืองร่วมกัน (Political Agreement) ซึ่งผู้ศึกษาขอเสนอเพิ่มเติมว่า สมควรมี “หลักการร่วม” เพื่อให้การบริหารประเทศในระยะยาวมีความต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพ ระบบการนิติบัญญัติจะมีเป้าหมาย และระยะเวลาอันน้อยลง มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
 5. การทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางทางการเมืองของสมาชิกพรรค กลุ่มอิทธิพลกลุ่มผลประโยชน์ และประชาชน
 6. ทำหน้าที่ฝ่ายค้าน (The opposition) เพื่อตรวจสอบการบริหารงานของรัฐมนตรีหรือรัฐบาล
 7. การสร้างผู้นำทางการเมือง ซึ่งผู้ศึกษาเชื่อว่าเป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมากที่สุด ทั้งในเชิงบวก และเชิงลบของการบริหารประเทศ
- ด้านที่ 3 พัฒนาวัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture Development) ของพรรคการเมืองโดย

- (1) การเคารพในกฎหมาย กฎ ข้อบังคับพรรคอย่างเคร่งครัด
- (2) มีวินัยทางการเมืองโดยยึดมั่น Spirit ทางการเมือง

(3) ยึดมั่นในประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์ส่วนตัวเพื่อสร้างแบบอย่างที่ดีในบรรทัดฐานทางสังคม (Social Norm)

(4) ให้ความสำคัญกับกระบวนการนิติบัญญัติเมื่อได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(5) สร้างค่านิยมทางสังคม (Social Value) ใหม่ โดยให้ประชาชนเล็งเห็นคุณค่าของคนอยู่ที่ผลของงาน ไม่ใช่อยู่ที่ชาติตระกูล หรือสถานะความร่ำรวยสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีตัวแทน นอกจากส.ส.เขตพื้นที่แล้ว ควรมีส.ส.จากกลุ่มอาชีพ

ด้านที่ 4 พัฒนาโครงสร้างทางการเมืองอย่างครบวงจรตั้งแต่ระเบียบวิธีในการเลือกตั้งตั้งแต่การควบคุมกำกับการออกนโยบายเพื่อหาเสียงของพรรคการเมืองต้องไม่กระทบต่อเสถียรภาพทุกด้านของชาติ การจัดการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรมให้การซื้อสิทธิ – ขายเสียงไม่เป็นผลต่อการชนะการเลือกตั้ง การปรับปรุงระบบการทำงานของรัฐสภา คณะกรรมการชุดต่าง ๆ กระบวนการนิติบัญญัติก็มีพลวัตทันกับกระแสความเปลี่ยนแปลงของโลก

ด้านที่ 5 พัฒนาระบบบริหารภาครัฐให้มีประสิทธิภาพวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อนของประเทศ วางแผนเชิงรับให้ทันเวลา วางแผนระยะยาวให้ก้าวหน้า ด้านคอร์รัปชัน และระบบอุปถัมภ์ในทางลบ มีมาตรการที่เชิดชูสนับสนุนพลเมืองที่ดีมีความสามารถ บังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่โดยเคร่งครัด และปรับปรุงได้อย่างรวดเร็ว ชี้นำประชาชนให้ถูกทาง สร้างความมั่นคง มั่งคั่ง ประชาชนมีสุขตลอดไปอย่างยั่งยืน

หนึ่งใน 3 อำนาจหลักของการปกครองบริหารประเทศ ฝ่ายตุลาการเป็นฝ่ายที่มีกรอบการคัดสรรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและจริยธรรมครบถ้วนก่อนข้างยากที่อำนาจฝ่ายบริหารและฝ่ายพรรคการเมือง จะแทรกแซงให้ขาดอิสระในการนิติบัญญัติ หากให้เป็นหนึ่งในภาคีของระบบนิติบัญญัติก็จะเป็นนวัตกรรมทางเลือกหนึ่งในการพัฒนาระบบนิติบัญญัติของประเทศ

3.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

จากการศึกษาพบว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและนักวิชาการอิสระ ตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองซึ่งส่งผลกระทบต่อทุกขั้นตอนในกระบวนการนิติบัญญัติ ดังนั้นควรมีการศึกษาวิเคราะห์ทางเลือกในการออกกฎหมายเพื่อเปิดทางให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีอิสระในทางความคิดและการออกเสียงในมติของกระบวนการนิติบัญญัติ รวมทั้งการศึกษารูปแบบของการก่อตัวของการร่างกฎหมายที่มีทุกภาคส่วน เช่น ภาคประชาชน ภาควิชาการ ภาคตุลาการและภาคอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เข้าเป็นผู้มีส่วนร่วมในการออกกฎหมายเพื่อให้มีกฎหมายที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อประชาชนโดยรวมมากกว่า การออกกฎหมายที่ให้ประโยชน์แก่บุคคลกลุ่มน้อยที่มีบทบาทในการบริหารประเทศ หรือมีอิทธิพลอยู่เบื้องหลังพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภาเท่านั้น

บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- กิตติบุตร ไชยวสุ (2547) “ศึกษาการนำบทบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมืองของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องไปปฏิบัติของพรรคการเมือง” บัณฑิตวิทยาลัย สถาบันราชภัฏสวนดุสิตการพัฒนาประชาธิปไตย (2552) หนังสือพิมพ์ไทยรัฐฉบับประจำวันเสาร์ที่ 27 มิถุนายน 2552 (หน้า 3)
- เกียรติฟ้า เลหาพระสวรรค์ (2541) “พรรคการเมืองไทยในกระบวนการพัฒนาสู่ความเป็นสถาบันทางการเมือง: ศึกษากรณีพรรคประชาธิปัตย์” กรุงเทพมหานคร คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- เกษียร เตชะพีระ (2551) รัฐธรรมนูญใหม่กับปรากฏการณ์ไทยรักไทย
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2550) ข้อเสนอroyผลกระทบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2540
- โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์ และคณะ (2521) พรรคการเมือง กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ขจัตถัย บุรุษพัฒน์ (2511) การเมืองและพรรคการเมืองของไทยนับแต่ยุคแรกถึงปัจจุบัน พระนคร โอเดียนสโตร์
- จุมพล นิมพานิช (2545) กลุ่มผลประโยชน์กับการเมืองไทย พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร โครงการส่งเสริมการแต่งตั้งตำรา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- ชัยอนันต์ สมุทรวณิช (2519) การเมือง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองสมัยอยุธยารัตน โกสินทร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- _____ (2524) การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภาและคณะทหาร คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- เชาวนะ ไตรมาศ (2540) ขอดเกล้ารัฐธรรมนูญไทย กรุงเทพมหานคร พีเพรส
- _____ (2544 ตุลาคม - พฤศจิกายน) “อนาคตของพรรคทางเลือกในประเทศไทย”
- เชาวน์วัศ สุตลาภา (2511) พรรคการเมือง กรุงเทพมหานคร สยามพัฒนา
- ทินพันธุ์ นาคะตะ (2533) การปกครองของไทย พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร อักษรเจริญทัศน์
- _____ (2543) ประชาธิปไตยไทย กรุงเทพมหานคร โครงการเอกสารและตำรา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบริหารศาสตร์
- ทวี สุรฤทธิกุล และเสณีย์ คำสุข (2545) “พรรคการเมืองกับกระบวนการทางการเมืองไทย” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย หน่วยที่ 7 หน้า 457 – 530 สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

- ธีรนนต์ ไกรนิธิ (2539) “บทบาทของรัฐบาลไทยในการตรากฎหมาย: ศึกษาระบบรัฐบาลไทย
ภายใต้ระบอบมาตยธิปไตย ในช่วงปี พ.ศ.2487 – 2500” บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย
- นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ (2521) *พรรคการเมือง* กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- นรนิติ เศรษฐบุตร (2542) *กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐบาลไทย* กรุงเทพมหานคร สำนักงาน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- บรรพต วีระสัย และคณะ (2519) *ลัทธิการเมือง* กรุงเทพมหานคร ไทยวัฒนาพานิช
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2546) *ภาพรวมรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.
2540* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์คลังวิชา
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ (2538) “การปรับปรุงระบบพรรคการเมืองไทย” รายงานการวิจัย
กรุงเทพมหานคร สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- ประจักษ์ พันธุ์เพชร (2543) *การเมืองและการปกครองไทย มิติทางประวัติศาสตร์และสถาบัน
ทางการเมือง พิมพ์ครั้งที่ 3* กรุงเทพมหานคร มายด์พลับลิชชิง
- ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ (2524) *พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย* กรุงเทพมหานคร
ไทยวัฒนาพานิช
- _____. (2547) “พรรคการเมืองไทยในยุคปฏิรูป (2550)” สำนักวิทยบริการ มหาวิทยาลัย
ราชภัฏอุตรดิตถ์วันที่ 01 ตุลาคม พ.ศ. 2550 ปีที่ 31 ฉบับที่ 3936
- ปฤษฎา ธรรมธร (2545) “การปฏิรูปพรรคการเมืองไทย” วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตร
มหาบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 11)
พรรคการเมือง (2554)
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2541) “รายงานการวิจัยเรื่องบทบาทพรรคการเมืองไทยในการจัดตั้งรัฐบาลผสม”
กรุงเทพมหานคร กองการพิมพ์ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- พลศักดิ์ จิรไกลศิริ (2523) *พรรคและกลุ่ม* ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร
- มนุษย์กับสังคม (2538) เอกสารการสอนชุดวิชามนุษย์กับสังคม หน่วยที่ 1 – 7
สาขาวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- มารีสา ไพทยะทัตย์ (2539) *ปัญหากระบวนการนิติบัญญัติในรัฐธรรมนูญไทย* บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

- มานิตย์ จุมปา (2544) *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540*
กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม
- _____. (2541) *รัฐธรรมนูญใหม่มีอะไรใหม่* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม
- รัฐสภา (Parliament) และการใช้อำนาจนิติบัญญัติ (2535)
- ลิขิต ชีรเวทิน (2516) *การเมืองไทยกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย* กรุงเทพมหานคร
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- _____. (2536) *การเมืองการปกครองของไทย* กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- _____. (2546) *ประชาธิปไตยและการปฏิรูปการเมืองไทย* กรุงเทพมหานคร
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- _____. (2537) *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย* กรุงเทพมหานคร
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- วิชัย ต้นศิริ (2539) *การปฏิรูปการเมืองไทย มุมมองของการเปรียบเทียบ* กรุงเทพมหานคร
โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- วรกร คำสิงห์นอก (2550) “ยุทธศาสตร์การพัฒนาร่วมกันของประชาชนเพื่อสร้างพรรค
การเมืองอย่างยั่งยืน” คุยคุ๊นิพนธ์ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต
- วิทยา นภาศิริกุลกิจ และสุรพล ราชภัณฑารักษ์ (2520) *พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์* มปท
วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน และอมร รักษาสัตย์ (2544) *พรรคการเมือง การเมืองการปกครองไทยตาม
รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์วีเจ พรินต์ติ้ง
- วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน (2545) “รัฐบาล” ใน *เอกสารสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทาง
การเมืองไทย* หน่วยที่ 3 หน้าที่ 163 – 208 สาขาวิชารัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
- วิสุทธิ โพธิ์แท่น (2546) “พรรคการเมืองในการเมืองไทย” รวมบทความเชิงวิชาการ 50 ปี
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นกตล เสงเจริญ กรุงเทพมหานคร
โรงพิมพ์ขุนนนท์การพิมพ์
- _____. (2544) “การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองไทย” สถาบันพระปกเกล้า อาคารศูนย์
สัมมนาชั้น 5 สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ
อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี
- ศูนย์การศึกษาพัฒนาประชาธิปไตย (2544) “รายงานการวิจัยเรื่องประสิทธิผลของกลไกตาม
รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร”
กรุงเทพมหานคร ศูนย์การศึกษาพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

- สุจิต บุญบงการ (2545) *กฎหมายพรรคการเมือง โอกาสและข้อจำกัดในการส่งเสริมและพัฒนาพรรคการเมือง*
- สิงห์ทอง บัวชุม (2550) การเกิดขึ้นและการล่มสลายของพรรคการเมืองไทย พ.ศ. 2475-2547 สำนักงานเลขาธิการสภาแทนราษฎร สืบค้นออนไลน์จาก <http://phetchaburiectgoth/111htm>
- สุริยา แห่งนิตยสารตะวันใหม่ (2521) *ลัทธิประชาธิปไตย* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์สุวรรณภูมิ
- สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ (2546) *พรรคการเมืองไทย พรรคการเมืองไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ศึกษาเฉพาะประเทศ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย และมาเลเซีย* สีดา สอนศรี กรุงเทพมหานคร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ (2547) *การเมืองการปกครองไทย พ.ศ.1762-2500* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์เสมาธรรม
- _____. (2548) *การเมืองการปกครอง พ.ศ.1762-2500* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์เสมาธรรม
- _____. (2548) *การเมืองการปกครองไทย ยุคเผด็จการ-ยุคปฏิรูป* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์เสมาธรรม
- _____. (2548) *การเมืองอังกฤษ* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์เสมาธรรม
- _____. (2548) *การเมืองอเมริกา พิมพ์ครั้งที่ 6* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์เสมาธรรม
- สยาม คำปรีชา (2547) *สังคมกับการปกครอง* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ไทยรายวัน
- หยุด แสงอุทัย (2517) *พรรคการเมือง* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์ดวงกมล
- อมร รักษาสัตย์ (2544) *การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ วิเจ พรินต์ติ้ง
- _____. (2544) *การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน* กรุงเทพมหานคร สมาคมรัฐธรรมนูญเพื่อประชาชน มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท
- อวยชัย ชบา (2530) “พรรคการเมือง” ในเอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย หน่วยที่ 11 หน้าที่ 667 – 703 สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- อัสวเมศวร์ ทองนวล และคณะ (2541) *แนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง* กรุงเทพมหานคร กองการพิมพ์ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

การสืบค้นออนไลน์

4 ปัจจัยบวก 4 ปัจจัยจุด การพัฒนาระบบประชาธิปไตยไทย ในสายตา "ดร.โกร่ง" วีรพงษ์

52010-02-04-07-45-44&catid=34tw-default&Itemid=200)

http://vclassmgtpsuacth/~busabong/Teaching/465/party_lawdoc

<http://wwwkasetyasoacth/politic/07pdf> -

<http://wwwoknationnet/blog/printphp?id=77421>

<http://wwwpanyathaiorth/wiki/indexphp/>

กระบวนการนิติบัญญัติ (2550) จาก <http://socialscienceigetwebcom/indexphp?mo=3&art=198499>

คู่มือรัฐธรรมนูญ (2007) จาก wwwthprcorg/book/node/123htm

จิตติกร พุฒภัทรชีวิน (2550) “แนวทางพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย”

จาก <http://gotoknoworg/blog/justthink/322379>

ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์ (2550) การเมืองไทย การวิเคราะห์เชิงจิตวิทยา

การให้การศึกษาเรื่องประชาธิปไตยกับความแตกต่างหลากหลายในสังคม (2554) จาก

<http://wwwkriengsakcom/node/28>

ปฐม มณีโรจน์ (2552) “ปัญหาพรรคการเมืองไทย” จาก

<http://wwwrsunewsnet/Think%20Tank/TT58/PoliticalPartyProblemIIhtm>

ปัญญา อุดชาชน (2554) “พรรคการเมืองไทย” จาก <http://thaindcorg/files/P16pdf>

พรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญปี 2540 (2552) จาก <http://nuchachsacth/16htm> 28/04/2009

รัฐสภาและการใช้อำนาจนิติบัญญัติ (2535) จาก

<http://socialscienceigetwebcom/indexphp?mo=3&art=198499>

รามางกูร (2553) สถาบันศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตยและมูลนิธิคอนราด

เราพยายามให้พรรคการเมืองเข้มแข็ง (2554) จาก

<http://newsimpaqmsncom/articlesaspx?id=398389&ch=p11>

เวชพล อ่อนละมัย (2550) พรรคการเมือง

สส กับความเป็นผู้แทนของปวงชน (2009) จาก http://wwwtjaorth/indexphp?option=com_

[content&view=article&id=202qq&catid=32rachdmenin-talk&Itemid=25](http://wwwtjaorth/indexphp?option=com_content&view=article&id=202qq&catid=32rachdmenin-talk&Itemid=25)

สถานภาพ บทบาท สิทธิ เสรีภาพ (2552) จาก

<http://wwwmoegoth/wijai/job%20of%20administratorshtm>

สถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง (2550) จาก

http://sunsiteauacth/Constitution_drafting/40-50html

สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ (2553) “กฎหมายพรรคการเมืองไทย” จาก

http://www.pdcgoth/pdc_th/index.php?option=com_content&view=article&id=55

สุรพล สุยะพรหม (2010) “วิถีประชาธิปไตยกับการพัฒนาจริยธรรม” จาก

http://www.culturegoth/thai/index.php?option=com_content&view=article&id=633
[2010-02-26-07-10-31&catid=37articles&Itemid=354](http://www.culturegoth/thai/index.php?option=com_content&view=article&id=633)

หน้าที่ของพรรคการเมืองในการพัฒนาการเมือง (2010)

<http://www.widisuacth/report/index.php?topic=24320> อเดนาวร์

http://www.matichoncoth/news_detail.php?newsid=1291188824&grpId=01&catid=no





ภาคผนวก



ภาคผนวก ก

การจัดตั้งพรกการเมืองตามรัฐธรรมนูญ
วิวัฒนาการของพระราชบัญญัติพรกการเมือง ในประเทศไทย

การจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยในการจัดตั้งพรรคการเมือง จำนวน 8 ฉบับ คือ

1) **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489** มาตรา 14 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เกละสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย”

2) **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492** มาตรา 39 วรรคแรก บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นพรรคการเมืองเพื่อดำเนินการในทางการเมือง โดยวิถีทางประชาธิปไตย และไม่ขัดต่อระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญนี้” วรรคสอง บัญญัติว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับสมาคมจะนำมาใช้บังคับแก่พรรคการเมืองมิได้”

3) **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495** มาตรา 26 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย”

4) **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511** มาตรา 37 วรรคแรกบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจการทางการเมือง โดยวิถีทางประชาธิปไตย และไม่ขัดต่อระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญนี้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง”

5) **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517** มาตรา 45 วรรคแรกบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจการทางการเมือง ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง” และวรรคท้าย บัญญัติว่า “พรรคการเมืองต้องแสดงที่มาของรายได้และการใช้จ่ายโดยเปิดเผย”

6) **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521** มาตรา 38 วรรคแรกบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจการทางการเมือง ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้” และวรรคสอง บัญญัติ

ว่า “การรวมกัน การจัดตั้ง การดำเนินงานและการเลิกพรรคการเมืองย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง” และวรรคท้าย บัญญัติว่า “พรรคการเมืองต้องแสดงที่มาของรายได้และ การใช้จ่ายโดยเปิดเผย”

7) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 41 วรรคแรกบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การรวมกัน การจัดตั้ง การดำเนินงาน และการเลิกของพรรคการเมืองย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง” และวรรคท้าย บัญญัติว่า “พรรคการเมืองต้องจัดทำบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินและต้องแสดงโดยเปิดเผยซึ่งที่มาของรายได้และการใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

8) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 47 วรรคแรกบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจัดองค์กรภายใน การดำเนินงาน และข้อบังคับของพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” วรรคสาม บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเห็นว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะ และการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย” และวรรคท้าย บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้มติหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไป” (ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, 2547)

วิวัฒนาการของพระราชบัญญัติพรกการเมือง ในประเทศไทย

กฎหมายพรกการเมืองคือปัจจัยสำคัญหนึ่งที่มีส่วนกำหนดลักษณะของพรกการเมือง ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันประเทศไทยมีพระราชบัญญัติพรกการเมืองทั้งหมด 5 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติพรกการเมือง พ.ศ. 2498, พระราชบัญญัติพรกการเมือง พ.ศ. 2511, พระราชบัญญัติพรกการเมือง พ.ศ. 2517, พระราชบัญญัติพรกการเมือง พ.ศ. 2524 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรกการเมือง พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ดังรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) พระราชบัญญัติพรกการเมือง พ.ศ. 2498

พระราชบัญญัติพรกการเมือง พ.ศ. 2498 นับเป็นกฎหมายพรกการเมืองฉบับแรกของประเทศไทย ที่มาของพระราชบัญญัตินี้ก็คือว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญในขณะนั้นได้บัญญัติไว้ในมาตรา 26 ว่า ได้ให้เสรีภาพโดยบริบูรณ์ในการตั้งพรกการเมืองภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย แต่ในขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยพรกการเมือง ฉะนั้นเพื่อให้การจัดตั้งพรกการเมืองเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อยและเป็นหลักประกันให้กับประชาชนในการใช้เสรีภาพจัดตั้งพรกการเมืองโดยมิต้องหวั่นเกรงว่าจะมีการเอากฎหมายว่าด้วยสมาคมมาใช้บังคับกับพรกการเมือง จึงได้มีการร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

พระราชบัญญัติพรกการเมืองฉบับนี้กำหนดวิธีการก่อตั้งพรรคไว้ว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ 500 คนขึ้นไปหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป มีสิทธิขอจดทะเบียนจัดตั้งพรกการเมืองต่อกระทรวงมหาดไทย พรกการเมืองที่จดทะเบียนจัดตั้งแล้วมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินกิจการทางการเมืองและกิจการอื่นๆ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของพรรค ทั้งยังมีสิทธิรับเงินบำรุงจากสมาชิกหรือรับบริจาคจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง รวมทั้งมีสถานที่ทำการของตนเอง ในส่วนของสถานะของพรกการเมืองนั้น กฎหมายมิได้กำหนดให้พรกการเมืองเป็นนิติบุคคล แต่ก็สามารถเป็นโจทก์หรือจำเลยทางแพ่งในศาลได้ในนามของพรกการเมืองเองโดยมีหัวหน้าพรรคเป็นผู้ดำเนินการแทน ส่วนอำนาจในการเพิกถอนการจดทะเบียนพรกการเมืองซึ่งทำให้พรกการเมืองต้องสิ้นสภาพลงนั้นเป็นอำนาจของศาล พระราชบัญญัติพรกการเมืองฉบับนี้ถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติ เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2501

(2) พระราชบัญญัติพรกการเมือง พ.ศ. 2511

เนื่องจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2511 ได้รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการรวมตัวกันเป็นพรกการเมืองไว้ โดยกำหนดให้การจัดตั้งและการดำเนินการเป็นไปตามกฎหมายพรกการเมือง ฉะนั้นในวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2511 จึงมีการประกาศใช้

พระราชบัญญัติพรรคการเมืองขึ้น เป็นฉบับที่สองของประเทศ ดังรายละเอียดต่อไปนี้
พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ยังคงยึดมั่นในหลักการที่ให้พรรคการเมืองต้องจดทะเบียน แต่วิธีการในการจดทะเบียนในพระราชบัญญัติฉบับนี้มีรายละเอียดแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติฉบับก่อนกล่าวคือ ใช้วิธีการจดทะเบียนทำนองเดียวกับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทจำกัด โดยแบ่งขั้นตอนการจดทะเบียนเป็น 2 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนแรก เป็นขั้นตอนเตรียมการ โดยกำหนดว่าบุคคลสัญชาติไทยที่มีอายุ 20 ปีขึ้นไปจำนวนตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป หากมีความประสงค์จะดำเนินกิจการพรรคการเมืองก็สามารถแสดงเจตจำนงต่อนายทะเบียนเพื่อออกหนังสือเชิญชวนผู้อื่นให้สมัครเป็นสมาชิกพรรค เมื่อสามารถรวบรวมสมาชิกพรรคได้ไม่น้อยกว่า 500 คนแล้วก็สามารถดำเนินการต่อในขั้นตอนที่สองได้ภายในเวลา 1 ปี

ขั้นตอนที่สอง คือขั้นตอนการจดทะเบียน เมื่อผู้ยื่นคำร้องขอจดทะเบียนมีเอกสารตามที่กฎหมายระบุไว้ ได้แก่ บัญชีรายชื่อพร้อมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับอาชีพ ที่อยู่และลายมือชื่อของสมาชิกพรรคการเมืองจำนวนไม่น้อยกว่า 500 คน และรายละเอียดเกี่ยวกับข้อบังคับของพรรคการเมืองครบถ้วนแล้วก็สามารถจดทะเบียนพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนที่กระทรวงมหาดไทยได้

นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังได้มีบทบัญญัติบางประการเพิ่มเติมไปจากพระราชบัญญัติฉบับแรก เช่น การกำหนดให้พรรคการเมืองเป็นนิติบุคคลภายหลังการจดทะเบียน (มาตรา 14) การกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง และเพิ่มหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดขึ้นเกี่ยวกับจำนวนสมาชิก องค์กรบริหารจัดการ และผลการเลือกตั้ง โดยพรรคการเมืองจะต้องยุบเลิกถ้าจำนวนสมาชิกลดลงต่ำกว่า 500 คนหรือสมาชิกของพรรคไม่ได้รับการเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปติดต่อกัน 2 ครั้ง (เขาวนะ ไตรมาส, 2540 :หน้า 39-40) เป็นต้น

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514

(3) พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517

ผลจากการต่อสู้เรียกร้องประชาธิปไตยในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ประการหนึ่งก็คือการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 ซึ่งได้วางหลักการใหม่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมืองไว้ก็คือกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนต้องสังกัดพรรคการเมือง (มาตรา 117 {3}) และกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ต้องมีพรรคสังกัด (มาตรา 127 {7} และ {8}) ซึ่งเป็นการสรุปบทเรียนจากพฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สมัครเข้ามาโดยไม่สังกัดพรรค (เกียรติฟ้า เลหาพระสวรรค์, 2541 : หน้า 90)

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้ คล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 อยู่มาก จะมีแตกต่างกันไปที่ตรงรายละเอียดปลีกย่อย เช่น การเพิ่มจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองชุดเริ่มจัดตั้งก่อนของจดทะเบียนต้องมีไม่น้อยกว่า 1,000 คน (มาตรา 7) และพรรคการเมืองไม่ต้องถูกยุบเลิกพรรคแม้สมาชิกไม่ได้รับเลือกตั้งเลยก็ตาม

พระราชบัญญัติฉบับนี้ถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2519

(4) พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 ซึ่งเริ่มเล็งเห็นว่าเงื่อนไขสำคัญในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยก็คือจำเป็นต้องมีพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงวางกรอบไว้ให้พรรคการเมืองต้องมีฐานในหมู่ประชาชนกว้างขวางขึ้น และกำหนดจำนวนผู้สมัครขั้นต่ำที่พรรคการเมืองจะต้องส่งในการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละครั้ง นอกจากนี้ยังมีการกำหนดเงื่อนไขไว้ให้พรรคการเมืองต้องบริหารภายในด้วยความโปร่งใส โดยการต้องจัดทำบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคไว้ด้วย

เนื่องจากกรอบของกฎหมายรัฐธรรมนูญต้องการส่งเสริมให้เกิดพรรคการเมืองขนาดใหญ่ขึ้นและลดจำนวนพรรคขนาดเล็กลง พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้จึงกำหนดเงื่อนไขในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ให้ยากขึ้นกว่าพระราชบัญญัติฉบับก่อนๆ โดยการเพิ่มจำนวนสมาชิกจัดตั้งก่อนจดทะเบียนเป็น 5,000 คนและในจำนวนสมาชิก 5,000 คนนั้นต้องประกอบด้วยสมาชิกจากภาคต่างๆ ภาคละ 5 จังหวัดและมีจำนวนสมาชิกในแต่ละจังหวัดจังหวัดละไม่น้อยกว่า 50 คน ทั้งยังวางหลักเกณฑ์ในการตั้งสาขาพรรคให้ต้องมีสมาชิกอย่างน้อย 100 คนขึ้นไป นอกจากนี้ยังกำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปอย่างน้อย 120 คนและต่อมาแก้ไขเป็นจำนวนหนึ่งในสี่ของจำนวน ส.ส.ทั้งหมดที่พึงมี (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมพ.ศ. 2538) มิฉะนั้นจะต้องถูกยุบเลิกพรรค

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ได้เพิ่มบทบัญญัติที่เน้นการสร้างรูปแบบของพรรคการเมืองในลักษณะที่เป็นจักรกลมากขึ้น โดยหวังจะให้พรรคการเมืองมีความเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง เติบโตเป็นพรรคขนาดใหญ่และมีจำนวนลดน้อยลงด้วยการนำเครื่องมือทางเศรษฐกิจมาใช้บังคับทางอ้อม เช่นการบังคับให้ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งคราวละไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวน ส.ส. ที่พึงมีซึ่งจำเป็นต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก การขยายจำนวนสมาชิกเป็น 5,000 คนเป็นอย่างน้อย การตั้งสาขาพรรคต้องมีสมาชิก 100 คนขึ้นไป รวมทั้งการยุบเลิกพรรคหากสมาชิกไม่ได้รับเลือกตั้ง ประกอบกับรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องมาจาก ส.ส. ด้วย เหล่านี้จึงส่งผลให้บรรดาพรรคการเมืองทั้งหลายให้ความสำคัญกับชัยชนะหรือ

จำนวน ส.ส. ที่ได้จากการเลือกตั้งมากเป็นอันดับสูงสุด ทำให้มีการซื้อตัว แ่่งตัวและการย้ายพรรคของ ส.ส. มีการเสนอระบบ โควตามาใช้เพื่อจัดสรรตำแหน่งทางการเมือง

ในการเลือกตั้งมีการทุ่มเงินซื้อเสียงและมีการจัดสูตรรัฐบาลผสมรูปแบบต่างๆ ระหว่างพรรคการเมืองเพื่อแยกฝ่าย ช่วงชิงการเป็นแกนนำจัดตั้งหรือร่วมเป็นรัฐบาล ส่งผลให้ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างพรรคการเมืองถูกกำหนดโดยสูตรของการจัดรัฐบาลผสมและความหวังของการเข้าร่วมรัฐบาล เมื่อมีการปรับเปลี่ยนสูตรของรัฐบาลผสม รวมทั้งส่งผลให้พรรคทางเลือก (potential party) มีบทบาทความสำคัญมากขึ้น ในฐานะที่เป็นตัวแปรในการอยู่รอดของรัฐบาล หรือในทางกลับกันพรรคร่วมรัฐบาลที่ไม่มีฐานะอำนาจเป็นตัวแปรก็อาจตกเป็นเบี้ยล่างของพรรคแกนนำ กรณีความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เบี่ยงเบนมากที่สุดคือ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายค้านกับฝ่ายรัฐบาลที่เน้นกลยุทธ์ตีให้แตก เพื่อจัดสูตรผสมรัฐบาลเสียใหม่เมื่อเห็นว่าพรรคของตนมีศักยภาพเข้าแทนที่ โดยไม่ได้คำนึงถึงเหตุผลและข้อเท็จจริงในทางการเมือง ส่งผลให้การตรวจสอบทางการเมืองของฝ่ายค้านที่มีต่อฝ่ายรัฐบาลนั้น ไม่ได้วางอยู่บนพื้นฐานของหลักการตรวจสอบถ่วงดุล (Check & Balance) อย่างแท้จริง หากแต่เป็นกลยุทธ์เพื่อการแย่งชิงอำนาจระหว่างพรรคการเมืองด้วยกันเองเท่านั้น (เชาวนะ ไตรมาศ, 2540 :หน้า 40-41)

(5) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

ด้วยกระแสการเรียกร้องและกดดันทางการเมืองจากประชาชน กลุ่มพลังต่างๆ ทั่วประเทศเพื่อจะให้มีการปฏิรูปการเมือง จึงส่งผลให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ และประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองที่มีการนำเสนอนวัตกรรมหลายส่วน ทั้งยังมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางอำนาจหลายประการ ซึ่งเมื่อมองโดยภาพรวมแล้วจะเห็นว่ามีความเป็นประชาธิปไตยมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ ที่เคยมีมาก่อนหน้านี้

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งและส่งเสริมระบบพรรคการเมืองนั้น รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นหลายประการ ดังนี้

1. การบัญญัติให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของบุคคล (มาตรา 68) ไม่ใช่เป็นสิทธิอย่างที่เล้าๆ มา
2. มีการกำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง (มาตรา 47)
3. สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 500 คน สมาชิก 500 คน โดยมีที่มาจาก 2 ส่วนคือ ส่วนที่หนึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขตละ 1 คนจำนวน 400 คน และส่วนที่สองมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (Party list) 100 คน

4. มีการเปลี่ยนวิธีการนับคะแนนเลือกตั้งจากเดิมที่เคยนับที่หน่วยเลือกตั้ง มาใช้วิธีนำหีบบัตรเลือกตั้งไปเทรวมกัน ณ ที่แห่งใดแห่งหนึ่งเพียงแห่งเดียวในเขตเลือกตั้งนั้นๆ (มาตรา 104 วรรคสี่)
5. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาไม่น้อยกว่า 90 วัน (มาตรา 105)
6. มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ขึ้นมาทำหน้าที่จัดการเลือกตั้ง
7. กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ส่งสมัครไม่น้อยกว่า 90 วัน (มาตรา 107 [4])
8. ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในเวลาเดียวกัน (มาตรา 240)
9. พรรคการเมืองอาจลงมติขับสมาชิกพรรคด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น (มาตรา 118 [8])

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ว่า ผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิดอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ และไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญจำนวนตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป สามารถรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองได้ (มาตรา 8) และต้องมีสมาชิกห้าพันคนขึ้นไปภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการตั้งพรรคการเมือง และกระจายตามภาคและจังหวัดตามที่นายทะเบียนกำหนด และต้องมีสาขาพรรคอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา

อนึ่ง มีข้อน่าสังเกตบางประการเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งแบบใหม่ ซึ่งเป็นการใช้ผสมกันระหว่าง แบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละหนึ่งคน (single-member constituency) ซึ่งมีวิธีคิดคะแนนแบบใช้เสียงข้างมากรอบเดียวหรือเสียงข้างมากอย่างง่าย (first-past-the-post-system) และผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งหนึ่งคนมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้หนึ่งเสียง (one man one vote) กับแบบรวมเขตในระบบบัญชีรายชื่อพรรค (party list) ซึ่งมีวิธีคิดคะแนนแบบสัดส่วน (proportional representation) และถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเดียว (nation-list) โดยผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งหนึ่งคนออกเสียงเลือกตั้งได้หนึ่งเสียง

ทฤษฎีทางรัฐศาสตร์ทฤษฎีหนึ่งที่ได้รับการพิสูจน์ว่ามีความแม่นยำตรงจากประสบการณ์ของประเทศที่แตกต่างกันหลายประเทศก็คือ ระบบการเลือกตั้งมีผู้แทนได้คนเดียวนั้น โน้มเอียงที่จะเอื้อให้เกิดระบบพรรคการเมืองแบบสองพรรค (two party system) เพราะระบบการเลือกตั้งแบบนี้จะบีบให้นักการเมืองทั้งหลายต้องรวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง ที่แข่งขันต่อสู้กัน

สองพรรค เช่นที่เป็นอยู่ในอังกฤษ ส่วนระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนนั้นจะเอื้ออำนวยให้พัฒนาไปสู่ระบบหลายพรรค (multi-party system) เช่นในประเทศเยอรมันและหลายประเทศในยุโรป รวมทั้งพรรคการเมืองที่มีขนาดเล็กในประเทศญี่ปุ่นที่สนับสนุนการมีผู้แทนตามระบบสัดส่วน อนึ่ง มีข้อนำสังเกตบางประการเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งแบบใหม่ ซึ่งเป็นการใช้ผสมกันระหว่าง แบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละหนึ่งคน (single-member constituency) ซึ่งมีวิธีการคะแนนแบบใช้เสียงข้างมาก ครอบเดียวหรือเสียงข้างมากอย่างง่าย (first-past-the-post-system) และผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งหนึ่งคนมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้หนึ่งเสียง (one man one vote) กับแบบรวมเขตในระบบบัญชีรายชื่อพรรค (party list) ซึ่งมีวิธีการคะแนนแบบสัดส่วน (proportional representation) และถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเดียว (nation-list) โดยผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งหนึ่งคนออกเสียงเลือกตั้งได้หนึ่งเสียง

นอกจากนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองยังระบุรายละเอียด

1) การจัดองค์กรของพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดองค์กรภายในของพรรคการเมืองดังต่อไปนี้

- คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามนโยบาย ข้อบังคับและมติของที่ประชุมใหญ่ของพรรค (มาตรา 20)

- คณะกรรมการบริหารพรรคประกอบด้วย หัวหน้าพรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรคการเมือง เลขานุการพรรคการเมือง รองเลขานุการพรรคการเมือง เภรัญญ์พรรคการเมือง โฆษกพรรคการเมืองและคณะกรรมการบริหารอื่นๆ ซึ่งเลือกตั้งจากสมาชิกซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปี บริบูรณ์ (มาตรา 12)

2) การรวมและการยุบพรรคการเมือง

เจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองนั้นต้องการส่งเสริมเสถียรภาพของพรรคการเมืองและต้องการให้ระบบการเมืองไทยมีพรรคการเมืองที่เข้มแข็งเพียงน้อยพรรค ดังนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับปี พ.ศ. 2541 จึงวางหลักเกณฑ์เงื่อนไขส่งเสริมให้พรรคการเมืองขนาดเล็กยุบพรรคหรือรวมพรรคเพื่อให้เกิดพรรคการเมืองที่มีขนาดใหญ่ขึ้น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับปี พ.ศ. 2541 ได้วางหลักเกณฑ์ในการรวมพรรคไว้ดังนี้

2.1 การรวมพรรคการเมือง

2.1.1 การรวมพรรคการเมืองเพื่อจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองใหม่ กฎหมายได้วางหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้ (มาตรา 70)

1) ในกรณีที่เป็นารรวมพรรคเพื่อจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองใหม่นั้น พรรคที่จะรวมกัน จะต้องขอความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรค

2) เมื่อที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคเห็นชอบแล้ว ให้หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคจำนวนพรรคละ 10 คน ประชุมร่วมกันเพื่อกำหนดนโยบายพรรคการเมืองและข้อบังคับพรรคการเมือง

3) เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ก็ให้มีการจัดประชุมร่วมกันระหว่างสมาชิกของทุกพรรคการเมืองที่จะรวมกัน เพื่อประชุมจัดตั้งพรรคการเมือง การเรียกประชุมจัดตั้งพรรคต้องแจ้งให้สมาชิกของพรรคทราบก่อนวันประชุม ไม่น้อยกว่า 7 วัน

4) เมื่อนายทะเบียนจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว นายทะเบียนต้องดำเนินการตามมาตรา 62 วรรค 2 เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้พรรคการเมืองที่รวมเข้ากันเป็นอันยุบไป และให้ ส.ส. ที่สังกัดพรรคการเมืองเดิมเป็น ส.ส. ที่สังกัดพรรคการเมืองใหม่

2.1.2 การรวมพรรคการเมืองเข้าเป็นพรรคเดียวกับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลักการรวมพรรคการเมืองเข้าเป็นพรรคเดียวกับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลัก กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

1) ในกรณีที่การรวมพรรคการเมืองเป็นการรวมพรรคหนึ่งหรือหลายพรรคการเมือง เข้าเป็นพรรคการเมืองกับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลัก พรรคการเมืองที่จะรวมกัน ต้องขอความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรค

2) เมื่อที่ประชุมใหญ่ของพรรคเห็นชอบให้รวมกันแล้ว หัวหน้าพรรคการเมืองที่จะรวมตัวกันทุกพรรคต้องแจ้งการรวมพรรคต่อนายทะเบียน และให้นายทะเบียนดำเนินการตามมาตรา 62 วรรค 2 คือยื่นร่วมต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้พรรคการเมืองที่รวมเข้ากับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลักนั้นยุบไป นับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง

2.2 การเลิกและการยุบพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับปี พ.ศ. 2541 ได้กำหนดไว้ว่าพรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยสาเหตุดังต่อไปนี้ (มาตรา 65)

- 1) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง
- 2) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึง 15 คน

- 3) มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่น
- 4) มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคการเมือง
- 5) ไม่ดำเนินการตามกฎหมาย อาทิเช่น องค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองไม่ครบ หรือ ไม่สามารถหาสมาชิกได้อย่างน้อย 5,000 คนภายใน 180 วันนับแต่วันที่ นายทะเบียนรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง

3) ระบบเงินสนับสนุนพรรคการเมือง

ระบบเงินอุดหนุนพรรคการเมืองโดยทั่วไปแบ่งเป็น 2 ระบบคือ ระบบเงินอุดหนุนจากเอกชน (Private Financing) และระบบเงินอุดหนุนจากรัฐ (Public Financing) (สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ : 2553)

3.1 ระบบเงินอุดหนุนจากเอกชน (Private Financing)

หมายถึงการได้มาซึ่งรายรับของพรรคการเมืองจากผู้สนับสนุนทางการเมือง ซึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือองค์กรทางธุรกิจหรือองค์กรอื่นๆ

การบริจาคเงินเพื่อให้พรรคการเมืองนำไปดำเนินการตามนโยบายของพรรคการเมืองนั้นต้องดำเนินไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ดังนี้

“ห้ามมิให้พรรคการเมือง หรือสมาชิกผู้ได้รับเงินทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจากผู้ใด เพื่อสนับสนุนการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดินหรือกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศหรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน”(มาตรา 52)

นอกจากนี้กฎหมายพรรคการเมืองห้ามมิให้พรรคการเมือง หรือสมาชิกผู้ได้รับเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมืองหรือดำเนินกิจการทางการเมืองจากบุคคลหรือองค์กรดังต่อไปนี้ (มาตรา 53)

- (1) บุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย
- (2) นิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศที่ประกอบธุรกิจหรือกิจการหรือจดทะเบียนสาขาอยู่ในหรือนอกอาณาจักร
- (3) นิติบุคคลที่จดทะเบียนในราชอาณาจักร ซึ่งบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยมีทุนหรือเป็นผู้ถือหุ้นเกินร้อยละยี่สิบห้า
- (4) องค์กรหรือนิติบุคคลที่ได้รับทุนหรือได้รับเงินอุดหนุนจากต่างประเทศซึ่งมีวัตถุประสงค์ดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ของบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย หรือมีผู้จัดการหรือกรรมการเป็นบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย

(5) บุคคล องค์กร หรือนิติบุคคลตามที่ได้รับเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมืองหรือเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองจากบุคคล องค์กร หรือนิติบุคคลตาม (1) (2) (3) (4)

(6) บุคคล องค์กร หรือนิติบุคคลตามที่กำหนดในประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ทั้งนี้ การห้ามพรรคการเมืองรับเงินสนับสนุนจากบุคคล หรือองค์กรดังกล่าว ก็เพื่อป้องกันไม่ให้พรรคการเมืองถูกแทรกแซงหรือครอบงำจากบุคคลหรือองค์กรจากต่างชาติ นอกจากนี้เพื่อให้การดำเนินงานของพรรคการเมืองเป็นไปด้วยความโปร่งใสและตรวจสอบได้ กฎหมายจึงได้กำหนดให้หัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรคและกรรมการสาขาพรรคการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ (มาตรา 42)

3.2 ระบบเงินอุดหนุนจากรัฐ

เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับปี พ.ศ. 2541 ระบุว่า รัฐจะต้องสนับสนุนการดำเนินงานของพรรคการเมืองโดยการให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น ทั้งนี้ก็เพื่อต้องการให้พรรคการเมืองปลอดจากอิทธิพลครอบงำจากกลุ่มทุนหรือองค์กรที่สนับสนุนอยู่จะเห็นว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองปี พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มีแนวโน้มที่จะส่งเสริมให้เกิดพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่เข้มแข็งขึ้นมาในขณะที่เดียวกันก็ต้องการลดจำนวนของพรรคขนาดเล็กลง

กล่าวได้ว่าแนวทางในการออกกฎหมายพรรคการเมืองไทยในอดีตมีแนวโน้มที่จะส่งเสริมให้มีพรรคการเมืองขนาดใหญ่และหาทางลดจำนวนของพรรคขนาดเล็กลง โดยอาศัยการกำหนดกฎเกณฑ์เงื่อนไขบางอย่างเอาไว้ เช่น กำหนดจำนวนสมาชิกพรรค จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งขั้นต่ำที่พรรคต้องส่งเอาไว้ เป็นต้น หากพรรคการเมืองใดไม่สามารถดำเนินการได้ก็ต้องยุบพรรค ดังจะเห็นได้ว่า ในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ได้กำหนดว่าพรรคการเมืองต้องถูกยกเลิกถ้ามีจำนวนสมาชิกต่ำกว่า 500 คน ในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ได้กำหนดให้เข้มงวดขึ้น โดยการกำหนดให้พรรคต้องมีสมาชิกขั้นต่ำ 1,000 คน การจัดตั้งพรรคก็ เป็นไปได้ยากขึ้น หรือในกรณีของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ก็ยิ่งวางเงื่อนไขไว้เข้มงวดมากขึ้น โดยกำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งคราวละไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวน ส.ส. ทั้งหมดที่พึงมี พรรคการเมืองต้องขยายสมาชิกให้ได้ไม่น้อยกว่า

5,000 คน การจัดตั้งสาขาพรรคต้องมีจำนวนสมาชิก 100 คนขึ้นไป รวมทั้งพรรคการเมืองจะต้องถูกยุบถ้าไม่มีสมาชิกคนใดได้รับเลือกตั้ง เป็นต้น (สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, 2553)

ในด้านของสมาชิกพรรคและการจัดตั้งสาขาพรรค รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้พรรค การเมืองที่จัดตั้งขึ้น เป็นพรรคที่มีฐานสนับสนุนจากประชาชนและกระจายให้กว้างขวางไม่กระจุกตัวอยู่แต่ในส่วนหนึ่งส่วนใดของประเทศ การหาสมาชิกก็ดี การจัดตั้งสาขาพรรคก็ดี ไม่ใช่เรื่องที่ทำได้โดยง่าย แต่ในขณะเดียวกัน ถ้าไม่มีการเร่งรัดในเรื่องนี้ พรรคการเมืองทั้งหลายอาจนั่งนอนใจไม่ดำเนินการแต่อย่างใดในเรื่องดังกล่าว พรรคก็จะเป็นเพียงกลุ่มคนเล็กๆ แยกๆ ดังนั้นในเรื่องการหาสมาชิกและการจัดตั้งสาขาพรรค เราอาจยอมให้พรรคที่จัดตั้งขึ้นถูกยกเลิกไป ถ้าหาจำนวนสมาชิกขึ้นต่ำไม่ได้ในระยะเวลาที่กำหนด แต่การจัดตั้งสาขาพรรคควรมีความยืดหยุ่น โดยให้ขยายเวลาออกไปได้ ถ้าเร่งรัดอาจมีการจัดตั้งสาขาหลอกๆ ขึ้นมาได้ ส่วนในเรื่องการดำเนินกิจการของพรรค ควรจะให้เป็นเรื่องของแต่ละพรรค กฎหมายไม่ควรเข้าไปยุ่งมากนัก เช่นการเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรือข้อบังคับพรรคการเมือง ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับปัจจุบัน ยังได้บัญญัติให้ต้องรายงานให้นายทะเบียนทราบ เพื่อนายทะเบียนตอบรับ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาได้แย้งว่าทำไมการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวต้องให้นายทะเบียนตอบรับ เท่ากับให้อำนาจนายทะเบียนเข้ามาดูแลในเรื่องนี้โดยปริยาย ส่วนการจัดทำทะเบียนสมาชิกก็เช่นกัน และต้องรายงานการเปลี่ยนแปลงจำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงต่อนายทะเบียน ซึ่งนับว่าเป็นรายละเอียดเกินไปก็ได้ ที่จะต้องรายงานให้นายทะเบียนทราบ (สุจิต บุญบงการ, 2545)





ภาคผนวก ข
แบบสัมภาษณ์

(ชุดที่ 1)

แบบสัมภาษณ์สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
โครงการศึกษาเรื่อง บทบาทหน้าที่ของพรรคการเมือง ต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

ชื่อ (ผู้ถูกสัมภาษณ์)..... ชื่อ (ผู้สัมภาษณ์).....

สถานที่สัมภาษณ์ วันที่

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

คำชี้แจง โปรดทำเครื่องหมาย ✓ ลงในช่องว่างให้ตรงกับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับตัวท่าน

1. เพศ

1. ชาย

2. หญิง

2. อายุ

1. 25 – 34 ปี

2. 35 – 44 ปี

3. 45 – 54 ปี

4. 55 – 64 ปี

5. 65 ปีขึ้นไป

3. ระดับการศึกษาสูงสุด

1. ม.ศ. 4 – ม.ศ. 5 หรือ ม.4 – ม.6

2. ปวศ. หรืออนุปริญญา

3. ปริญญาตรี หรือเทียบเท่า

4. ปริญญาโท

5. ปริญญาเอก

4. ระยะเวลาดำรงตำแหน่ง

1. 1 – 4 ปี

2. 5 – 8 ปี

3. 9 – 12 ปี

4. 13 – 16 ปี

5. 17 – 20 ปี

6. มากกว่า 20 ปี

5. ปัจจุบันทำหน้าที่ของท่านสังกัดอยู่ในพรรค

1. ฝ่ายรัฐบาล

2. ฝ่ายค้าน

ตอนที่ 2 ความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมือง ต่อฝ่ายนิติบัญญัติในกรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 :

ประเด็นที่ 1 อำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติกับการเสนอร่างกฎหมาย (มีส่วนเกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองที่สังกัดอยู่) หรือไม่ อย่างไร

.....
.....
.....

ประเด็นที่ 2 บทบาทอำนาจหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติกับการตรวจสอบฝ่ายบริหาร และการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหาร พรรคการเมืองที่ส่วนเกี่ยวข้อง หรือไม่ อย่างไร

.....
.....
.....

ประเด็นที่ 3 บทบาทหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติกับผลกระทบของการไม่เห็นด้วยในการนำเสนอของฝ่ายบริหารเมื่อเสนอร่างกฎหมาย มีผลกระทบด้านบวก และด้านลบอย่างไร มีอิทธิพลมาจากพรรคการเมือง หรือไม่ อย่างไร

.....
.....
.....

ประเด็นที่ 4 บทบาทอำนาจหน้าที่ฝ่ายสภานิติบัญญัติกับผลกระทบเกี่ยวกับการเสนอร่างงบประมาณ ฝ่ายนิติบัญญัติ มีอุปสรรค ข้อจำกัด หรือไม่ อย่างไร

.....
.....
.....

ประเด็นที่ 5 บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง และผลของการพิจารณาร่างกฎหมายนั้น ๆ หรือไม่ อย่างไร

.....
.....
.....

(ชุดที่ 2)

แบบสัมภาษณ์นักวิชาการอิสระ

โครงการศึกษาเรื่อง บทบาทหน้าที่ของพรรคการเมือง ต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

ชื่อ (ผู้ถูกสัมภาษณ์)..... ชื่อ (ผู้สัมภาษณ์).....

สถานที่สัมภาษณ์ วันที่

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

คำชี้แจง โปรดทำเครื่องหมาย ✓ ลงในช่องว่างให้ตรงกับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับตัวท่าน

1. เพศ

 1. ชาย 2. หญิง

2. อายุ

 1. 25 – 34 ปี 2. 35 – 44 ปี 3. 45 – 54 ปี 4. 55 – 64 ปี 5. 65 ปีขึ้นไป

3. ระดับการศึกษา

 1. ปริญญาตรี 2. ปริญญาโท 3. ปริญญาเอก 4. อื่น ๆ

4. มีประสบการณ์ด้านนิติบัญญัติเป็นระยะเวลา

 1. 1 – 4 ปี 2. 5 – 8 ปี 3. 9 – 12 ปี 4. 13 – 16 ปี 5. 17 – 20 ปี 6. มากกว่า 20 ปี

5. ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (ทำเครื่องหมาย ✓ ได้มากกว่า 1 ช่อง)

 1. รัฐศาสตร์ 2. นิติศาสตร์ 3. การศึกษา 4. การสาธารณสุข 5. การเงิน – การบัญชี 6. สวัสดิการสังคม 7. การต่างประเทศ 8. อื่น ๆ

ตอนที่ 2 ความคิดเห็นของนักวิชาการ ในบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติใน
กรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 :

ประเด็นที่ 1 ภาพรวมของกระบวนการนิติบัญญัติ บทบาท หน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในการเสนอ
ร่างกฎหมาย

.....
.....
.....
.....

ประเด็นที่ 2 การตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติต่อฝ่ายบริหาร มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องับพรรค
การเมือง หรือไม่ อย่างไร

.....
.....
.....
.....

ประเด็นที่ 3 พรรคการเมืองมีบทบาทต่อฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารในความเห็นด้วย / ไม่เห็น
ด้วยในร่างกฎหมาย แต่ละฉบับอย่างไร

.....
.....
.....
.....

ประเด็นที่ 4 มีปัญหาและอุปสรรคใดบ้างเกิดกับฝ่ายบริหารที่เป็นผลมาจากความสัมพันธ์ของ
พรรคการเมืองกับกระบวนการนิติบัญญัติด้านการจัดสรรงบประมาณ

.....
.....
.....
.....

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	จำลองเอกอนันต์ สุขสันต์
วัน เดือน ปีเกิด	11 กุมภาพันธ์ 2478
สถานที่ทำงาน	หมู่ 5 ตำบลเขาท่าพระ อำเภอเมือง จังหวัดชัยนาท
ประวัติการศึกษา	สถาบันพระปกเกล้า หลักสูตร การเมือง การปกครองชั้นสูง (ปปร.7) รัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
สถานที่ทำงาน	บริษัท ชัยนาทอุตสาหกรรม จำกัด บริษัท อ.สุขสันต์พานิช จำกัด
ตำแหน่ง	ประธานกรรมการ

