



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

ความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองไทย
(Intra-Party Democracy in Thai Politics)

จัดทำโดย นายฐนนท์ศรณ์ เลิศฤทธิ์ศิริกุล
รหัส 600512

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 5
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองไทย

นายฐนนท์สรณ์ เลิศฤทธิ์ศิริกุล¹

บทคัดย่อ

พรรคการเมืองเป็นองค์ประกอบสำคัญในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน พรรคการเมืองทำหน้าที่สื่อกลางนำความต้องการและความคิดเห็นของประชาชนมาผลักดันผ่านการกำหนดนโยบายสาธารณะ หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองเป็นหลักการสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานของพรรคการเมืองเป็นไปโดยสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน ความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคสะท้อนให้เห็นได้จากระดับการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรค การจัดตั้งพรรคสาขาและการมีส่วนร่วมของพรรคสาขา โครงสร้างการบริหารและการจัดองค์กรภายในพรรคการเมือง การดำเนินกิจกรรมที่ริเริ่มโดยสมาชิกพรรค และลักษณะการระดมทุนของพรรค

คำสำคัญ พรรคการเมือง, ประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง, กลุ่มทุนพรรค, กลุ่มผลประโยชน์, การจัดองค์กรภายในพรรค, มุ่งในพรรคการเมือง

¹ ประธานกรรมการบริหาร บริษัท ภูเก็ต ไอลแลนด์ มาร์ริน่า จำกัด

สารบัญ

บทนำ

1. แนวคิดเกี่ยวกับพรรคการเมือง
2. ความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง
3. ความเป็นประชาธิปไตยในมติการจัดองค์กรภายในของพรรคการเมือง
4. ความเป็นประชาธิปไตยในมติการบริหารกิจการภายในของพรรคการเมือง

สรุป อภิปราย และข้อเสนอแนะ

บทนำ

พรรคการเมืองเป็นองค์การสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกผู้แทนเพื่อทำหน้าที่บริหารประเทศแทนประชาชน โดยพรรคการเมืองเป็นสื่อกลางที่นำความต้องการของประชาชนไปสู่นโยบายของรัฐ ซึ่งการดำเนินงานของพรรคการเมืองนั้น ต้องมีการจัดโครงการของพรรคและการกำหนดกฎเกณฑ์และข้อบังคับของพรรค ซึ่งโดยทั่วไปโครงสร้างของพรรคการเมืองนั้นเป็นเช่นเดียวกับโครงสร้างองค์กรอื่น ๆ อันมีผู้บริหารพรรคซึ่งแบ่งเป็นสาขาและลำดับชั้น

ผู้ดำเนินงานของพรรคและสมาชิกของพรรค ทำให้พรรคการเมืองมีโอกาสถูกครอบงำโดยผู้บริหารพรรคซึ่งมีอำนาจในการจัดการ บริหาร และกำหนดกฎเกณฑ์และข้อบังคับของพรรคได้ ซึ่งทำให้การปกครองของประเทศนั้นเป็นการปกครองโดยพรรคมิใช่การปกครองแบบประชาธิปไตยอีกต่อไป ดังนั้น หลักประชาธิปไตยภายในพรรคจึงมีความสำคัญสำหรับพรรคการเมือง เพื่อให้สมาชิกของพรรคทุกคนมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็น ริเริ่มโครงการของพรรค เลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง ฯลฯ ไม่เกิดการผูกขาดอำนาจโดยผู้บริหารพรรค

นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์เป็นปัจจัยที่สำคัญอาจกระทบความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองได้ เนื่องจากกลุ่มผลประโยชน์ทำหน้าที่เป็นสื่อกลางระหว่างพรรคการเมืองและประชาชนในการส่งผ่านความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนไปสู่พรรคการเมือง อีกทั้ง ทุนของพรรคการเมืองเป็นสิ่งสำคัญในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์โดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจที่เป็นแหล่งเงินทุนขนาดใหญ่อาจแทรกแซงการทำงานของพรรคการเมืองได้โดยการต่อรองเงินบริจาคที่จะบริจาคให้กับพรรคการเมือง

ปรากฏการณ์อีกปรากฏการณ์หนึ่งที่มีผลกระทบต่อโครงสร้างพรรคการเมืองคือ การเกิดมุ้งในพรรคการเมืองที่สมาชิกของพรรคการเมืองแยกออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ ดำเนินการกดดันและต่อรองกับพรรคเพื่อให้กลุ่มของตนได้ประโยชน์มากที่สุด ซึ่งการเกิดมุ้งภายในพรรคการเมืองส่งผลต่อความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองเป็นอย่างมาก

รายงานการศึกษานี้มุ่งศึกษาความเป็นประชาธิปไตยในประเทศไทย เพื่อให้เข้าใจความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองของประเทศไทยอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งประกอบด้วยหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับพรรคการเมือง ความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง การจัดองค์กรภายในพรรคการเมือง ทุนพรรคและความสัมพันธ์กับกลุ่มผลประโยชน์ การเกิดมุ้งภายในพรรค และสรุปอภิปราย และข้อเสนอแนะ ตามลำดับ

1. แนวคิดเกี่ยวกับพรรคการเมือง

พรรคการเมือง หรือ political party ในภาษาอังกฤษ มีรากศัพท์มาจากคำว่า *pars* ในภาษาลาติน มีความหมายว่า “ส่วน” ของราชนคร หรือการที่ราชนครแบ่งแยกออกเป็นส่วนๆ ตามผลประโยชน์หรือความคิดเห็นในทางการเมือง² ในบริบทการเมืองสมัยใหม่ นักวิชาการให้ความหมายพรรคการเมืองในมิติที่หลากหลาย กล่าวคือ พรรคการเมืองเป็นการรวมตัวกันของกลุ่มคนเพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติด้วยความพยายามร่วมกันตามแนวหลักการบางอย่างโดยเฉพาะที่เห็นพ้องต้องกัน³

หากพิจารณาในมิติของเป้าหมายการรวมตัว นักวิชาการอธิบายว่า พรรคการเมืองเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการต่อสู้ทางการเมือง (political warfare)⁴ พรรคการเมืองเป็นองค์กรของกลุ่มตัวแทนทางการเมืองที่เข้มแข็งของสังคมที่มุ่งควบคุมอำนาจรัฐบาลและแข่งขันกับกลุ่มอื่นๆ ที่มีความคิดแตกต่างกัน เพื่อได้มาซึ่งการสนับสนุนจากประชาชน⁵ พรรคการเมืองคือกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นเอกเทศ ที่สรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งและแข่งขันในการเลือกตั้ง โดยมุ่งหวังว่าจะได้ควบคุม และใช้อำนาจการควบคุมบุคลากรและนโยบายของรัฐ⁶

พรรคการเมืองเป็นองค์กรที่สมาชิกมีลักษณะคล้ายคลึงกันเพียงพอที่จะอยู่ร่วมกันได้ โดยมีจุดมุ่งหมายโดยเปิดเผยคือชนะการเลือกตั้ง เพื่อให้สมาชิกของพรรคสามารถเข้าไปมีอิทธิพลผลักดันประโยชน์และความได้เปรียบโดยอาศัยอำนาจอันชอบธรรม พรรคการเมืองมักเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นในท้องถิ่น เพื่อแสวงหาแนวทางการสนับสนุนการเลือกตั้งจากประชาชนโดยรวม โดยมีบทบาททางตรงและสำคัญต่อการคัดเลือกบุคลากรทางการเมือง เพื่อให้ได้มาและรักษาไว้ซึ่งอำนาจ โดยการร่วมมือกับองค์กรหรือพรรคการเมืองอื่น ๆ⁷

ในแวดวงรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ไทย นักวิชาการให้ความหมายของพรรคการเมืองในทิศทางเดียวกัน กล่าวโดยสรุปคือ พรรคการเมืองเป็นกลุ่มคนที่มีความคิดความอ่านต้องตรงกัน มีความต้องการที่จะเข้ามาบริหารประเทศ เพื่อให้บรรลุตามอุดมการณ์และผลประโยชน์ของตน⁸ พรรคการเมืองเกิดจากคณะบุคคลที่รวมตัวกันด้วยความเห็นพ้องกันในนโยบายทางการเมือง และการดำเนินการด้วยวัตถุประสงค์เพื่อจะได้มาซึ่งอำนาจเพื่อปฏิบัติตามนโยบายนั้น⁹ เป็นการรวมกลุ่มของ

² หยุด แสงอุทัย, พรรคการเมือง (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พิมพ์เมต, 2517), หน้า 8.

³ Mariad D. Irish, James w. Prothro and Richard J. Richardson, *The Politics of American Dictionary*, (7th ed) (New Jersey: Prentice Hall Inc., 1981), p. 134.

⁴ Maurice Duverger, *Party Politics and Pressure Groups* (London: Thomas Y. Crowell Company Inc., 1972), p. 24.

⁵ Sigmund Neumann, *Modern Political Party* (Chicago: University of Chicago Press, 1956), P. 395.

⁶ Austin Ranney and Willmore Kendall, *Democracy and the American Party System* (New York: Harcourt, Dorace and Company, 1956), P. 85.

⁷ William Goodman, *The Two-Party System in the United States* (Princeton: D. Von Nostrand Company Inc., 1956), p.8.

⁸ โกสินทร์ วงศ์สุวรรณ และ นรนิติ เศรษฐบุตร, พรรคการเมือง (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521), น. 2.

⁹ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), น. 98.

กลุ่มบุคคลจำนวนหนึ่งที่มีความคิดหรือมีอุดมการณ์ทางการเมือง หรือมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การเมือง หรือสังคมไปในทางที่สอดคล้องกัน โดยการจัดตั้งเป็นองค์กรที่มีหลักเกณฑ์และมีวัตถุประสงค์ชัดเจน เพื่อเข้าไปมีบทบาททางการเมือง ทั้งนี้ เพื่อมีอิทธิพลหรือมีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะในรูปแบบของรัฐบาลหรือรัฐสภา¹⁰

ในบริบททางกฎหมาย คำนิยามของพรรคการเมืองปรากฏในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 4 ซึ่งบัญญัติว่า “พรรคการเมือง” หมายความว่า “คณะบุคคลที่รวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง โดยได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมุ่งที่จะส่งสมาชิกรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอื่นอย่างต่อเนื่อง”

จากที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่า พรรคการเมืองเป็นกลไกหนึ่งที่ทำให้ระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีผู้แทนปวงชนสามารถดำเนินไปได้ โดยพรรคการเมืองทำหน้าที่กำกับดูแลให้ผู้แทนทำหน้าที่นำความต้องการของประชาชนผลักดันให้เป็นรูปธรรมผ่านนโยบายของรัฐ บทบาทหน้าที่หลักของพรรคการเมือง ได้แก่ การให้ข้อมูลข่าวสารและความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน การบ่มเพาะผู้นำทางการเมืองและผู้แทนของพรรค ประสานประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ การทำหน้าที่เป็นรัฐบาลและฝ่ายค้าน และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อจัดทำนโยบายของรัฐ

พรรคการเมืองจะมีความเข้มแข็งและได้รับการยอมรับจากสมาชิกในสังคมในระดับใด ขึ้นอยู่กับความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ ประการแรก มีความสามารถที่จะปรับปรุงตนเอง (Adaptability) เพื่อให้พรรคสามารถดำรงอยู่ได้ยาวนาน ประการที่สอง มีโครงสร้างซับซ้อน (Complexity) หรือมีหน่วยงานย่อยหรือสาขามากซึ่งเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของพรรค ประการที่สาม มีความอิสระ (Autonomy) ในการทำงานตามอุดมการณ์ของตน ไม่ถูกแทรกแซงโดยกลุ่มทุน และประการที่สี่ มีความเป็นปึกแผ่นระหว่างสมาชิกพรรค (Coherence)¹¹ นอกจากนี้ พรรคการเมืองจะมีความยั่งยืนในการทำหน้าที่สถาบันกึ่งกลางเชื่อมโยงระหว่างผู้มีสิทธิเลือกตั้งกับกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองได้มากน้อยเพียงใดยังขึ้นอยู่กับลักษณะความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองอีกด้วย (Intra-Party Democracy)

2. ความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมือง

ระดับความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมืองสามารถชี้วัดได้จากลักษณะพื้นฐานอย่างน้อย 3 ประการ คือ ประการแรก สิทธิของสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งประกอบด้วยสิทธิของสมาชิกทั่วไป

¹⁰ จุมพล หนิมพานิช, กลุ่มผลประโยชน์กับการเมืองไทย : แนวเก่า แนวใหม่ และกรณีศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), น. 120.

¹¹ พลศักดิ์ จิรไกรศิริ, พรรคและกลุ่ม (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ศึกษิตสยาม, 2524).

ของพรรค และสิทธิของสมาชิกส่วนน้อย ประการที่สอง การจัดโครงสร้างองค์กรของพรรค ซึ่งประกอบด้วยที่ประชุมใหญ่ของพรรค องค์กรจัดการข้อขัดแย้งภายในพรรค องค์กรบริหารพรรคในระดับชาติ คณะกรรมการบริหารพรรค หัวหน้าพรรค กลไกจัดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรพรรคระดับชาติกับองค์กรสาขาพรรค และประการที่สาม การตัดสินใจภายในพรรค ซึ่งประกอบด้วยการสรรหาตัวแทนพรรคลงสมัครรับเลือกตั้ง และการกำหนดประเทศนโยบายของพรรค¹²

สิทธิของสมาชิกทั่วไปของพรรค (general members' rights) คือสิทธิในเรื่องต่าง ๆ ที่สมาชิกทั้งหมดได้รับอย่างเสมอภาคกัน โดยไม่ขึ้นอยู่กับตำแหน่งหรือหน้าที่ภายในพรรค ความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองเกิดขึ้นได้ภายใต้เงื่อนไขพื้นฐานที่ว่า สมาชิกทุกคนของพรรคย่อมมีความเสมอภาคกันในการร่วมกำหนดเจตนารมณ์และทิศทาง การตัดสินใจของพรรค สิทธิทั่วไปของสมาชิกพรรคการเมืองนี้วางอยู่บนการเคารพในหลักเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพในการพูด ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของระบอบประชาธิปไตย

พรรคการเมืองที่มีระดับความเป็นประชาธิปไตยภายในค่อนข้างสูง จึงเป็นพรรคที่สมาชิกพรรคสามารถแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกันเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจของพรรคได้ หรือเปิดให้ผู้มีความคิดเห็นแย้งต่อความเห็นของสมาชิกส่วนใหญ่มีโอกาสเสนอมุมมองและจุดยืนทางเลือกเพื่อระดมเสียงสนับสนุนแข่งขันกันภายในพรรคได้ สิทธิทั่วไปของสมาชิกพรรคในการรับรู้ข้อมูลและกิจกรรมของพรรค การแสดงความคิดเห็นภายในและภายนอกพรรค รวมทั้งสิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของพรรค สะท้อนถึงความเปิดกว้างต่อการมีบทบาทร่วมของสมาชิกพรรค (inclusiveness)¹³

สิทธิของสมาชิกเฉพาะกลุ่ม (minority rights) คือ สิทธิที่สงวนไว้สำหรับสมาชิกส่วนน้อยของพรรค อาทิ สตรี เยาวชน กลุ่มชาติพันธุ์ เพื่อเป็นหลักประกันการมีส่วนร่วมของสมาชิกกลุ่มนั้น ๆ ในกระบวนการตัดสินใจภายในพรรคการเมือง โดยส่วนใหญ่มักปรากฏในลักษณะการกำหนดโควตาการดำรงตำแหน่งภายในพรรค อาทิ กรรมการบริหารพรรค หรือการได้รับจัดสรรที่นั่งในองค์กรต่าง ๆ ในฐานะผู้แทนของสมาชิกพรรค โดยทั่วไปการกำหนดสิทธิเฉพาะสำหรับสมาชิกกลุ่มน้อยภายในพรรคปรากฏแพร่หลายในประเทศที่มีความแตกแยกทางสังคมบนฐานชาติพันธุ์ที่แตกต่างหลากหลาย สิทธิดังกล่าวมักได้รับการกำหนดไว้เป็นกฎเกณฑ์อย่างเป็นทางการของพรรค¹⁴

โครงสร้างองค์กรของพรรค (organizational structure) เป็นองค์ประกอบที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการชี้วัดถึงระดับความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง ลักษณะการจัดโครงสร้างองค์กรของพรรคสะท้อนให้เห็นได้ทั้งจากโครงสร้างที่ปรากฏอย่างเป็นทางการ และแบบแผนการปฏิสัมพันธ์ภายในพรรคที่เกิดขึ้นจริง การจัดโครงสร้างองค์กรของพรรคเป็นตัวกำหนด

¹² Benjamin von dem Berge, Thomas Poguntke, Peter Obert and Diana Tipei, *Measuring Intra-Party Democracy: A Guide for the Content Analysis of Party Statutes with Examples from Hungary, Slovakia and Romania* (Dordrecht: Springer, 2013), p. 1.

¹³ *Ibid.*, p. 8.

¹⁴ *Ibid.*

ลักษณะการแบ่งสรรอำนาจและหน้าที่ต่าง ๆ ระหว่างองค์กรแต่ละส่วนภายในพรรค เช่น การแบ่งแยกหน้าที่ขององค์กรจัดการยุติข้อขัดแย้งภายในพรรคออกจากองค์กรที่ทำหน้าที่ด้านอื่น ๆ ของพรรค พรรคการเมืองที่มีความเป็นประชาธิปไตยมักมีการจัดโครงสร้างองค์กรที่รับประกันการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคในการทำหน้าที่กำหนดเจตจำนงของพรรคและการทำหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ภายในพรรค ในขณะที่เดียวกันก็รับประกันความเป็นอิสระและความเป็นกลางขององค์กรที่ทำหน้าที่ยุติข้อพิพาทภายในพรรค¹⁵

การประชุมใหญ่ของพรรค (party congress) เป็นกลไกที่บ่งชี้ถึงระดับการเปิดกว้างให้สมาชิกพรรคสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการก่อรูปจุดยืนความเห็นและการตัดสินใจของพรรค โดยทั่วไปการประชุมใหญ่ของพรรคมักจะเป็นองค์ประชุมของสมาชิกและผู้แทนสาขาพรรคต่าง ๆ จากทั่วประเทศ การประชุมสาขาพรรคในระดับภาคถือเป็นองค์ประชุมระดับสูงสุดรองจากการประชุมใหญ่ของพรรค ที่ประชุมสาขาพรรคระดับภาคเป็นองค์กรสำคัญในการทำหน้าที่เลือกตั้งตัวแทนสาขาพรรคจากทั่วทุกภาคของประเทศเพื่อเข้าร่วมการประชุมใหญ่ของพรรค พรรคการเมืองที่มีความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคระดับสูง การประชุมใหญ่ของพรรคจะทำหน้าที่ตัดสินใจกำหนดประเด็นเกี่ยวกับการเสนอกฎหมายหรือการแก้ไขกฎหมาย การกำหนดแผนงานนโยบายของพรรค รวมถึงการเลือกตั้งสมาชิกพรรคสำหรับเป็นตัวแทนของพรรคเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ ที่ประชุมใหญ่ของพรรคต้องมีการประชุมสม่ำเสมอ และองค์ประชุมมีสถานะเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่สูงสุดของพรรคอย่างเป็นทางการ¹⁶

องค์กรจัดการยุติข้อขัดแย้งภายในพรรคเป็นกลไกรับประกันความเสมอภาคของสมาชิกพรรค พรรคการเมืองที่มีความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคในระดับสูง สมาชิกทุกคนทุกระดับของพรรคย่อมมีสิทธิในการยื่นคำร้องให้องค์กรดังกล่าววินิจฉัยชี้ขาดประเด็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นภายในพรรคได้ องค์กรจัดการยุติข้อพิพาทภายในพรรคต้องมีสิทธิในการให้คำตัดสินที่มีผลให้สมาชิกพรรคหรือผู้บริหารพรรคต้องปฏิบัติตาม ไม่ว่าจะเป็กรณีที่สมาชิกพรรคหรือผู้บริหารพรรคกระทำการโดยละเมิดต่อกฎระเบียบของพรรค หรือกรณีที่ผู้บริหารพรรคดำเนินมาตรการบังคับต่อสมาชิกพรรคโดยไม่มีหลักเกณฑ์รองรับ การมีองค์กรกลางภายในพรรคมีผลต่อการระดับความเปิดกว้างภายในพรรค การมีกลไกที่เปิดให้สมาชิกพรรคและองค์กรต่าง ๆ ภายในพรรคสามารถทักท้วงและตรวจสอบซึ่งกันและกันได้ มีส่วนสำคัญต่อการรักษาตุลยภาพภายในพรรค¹⁷

โดยทั่วไปองค์กรตัดสินใจของพรรคการเมืองประกอบด้วยฝ่ายบริหารของพรรค (national executive) และคณะกรรมการบริหารพรรค (executive committee) การจัดสรรเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรดังกล่าวสามารถบ่งชี้ถึงระดับความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองได้ การแบ่งเขตอำนาจระหว่างองค์กรฝ่ายบริหารของพรรคและคณะกรรมการบริหารพรรค ต้องมีลักษณะป้องกันมิให้การตัดสินใจภายในพรรคดำเนินไปโดยยึดความต้องการของผู้นำเป็นที่ตั้ง (autocratic

¹⁵ Ibid., pp. 8 – 9.

¹⁶ Ibid., p. 9.

¹⁷ Ibid.

leadership) ในทางหลักการ องค์กรในระดับบริหารดังกล่าว ควรจะต้องทำหน้าที่โดยแสดงความรับผิดชอบชี้แจงต่อองค์กรอื่น ๆ หรืออยู่ภายใต้กลไกการควบคุมโดยองค์กรส่วนอื่นภายในพรรคเสมอ อาทิ ที่ประชุมใหญ่ของพรรค หรือองค์กรควบคุมตรวจสอบเฉพาะซึ่งได้รับมอบหมายหน้าที่จากที่ประชุมใหญ่ของพรรคให้สืบสวนพฤติกรรมที่มีขอบของผู้ดำรงตำแหน่งในระดับบริหารของพรรค นอกจากนี้ ระดับความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคยังขึ้นอยู่กับภารกิจด้านจรรยาบรรณพิเศษเฉพาะตัวของหัวหน้าพรรค (party president) ให้น้อยที่สุด เพื่อมิให้การดำเนินกิจการของพรรคถูกรวมศูนย์ผูกขาดอยู่ที่บุคคลหรือคณะบุคคลที่แวดล้อมหัวหน้าพรรค¹⁸

การจัดความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทขององค์กรภายในพรรคระดับชาติและองค์กรในระดับพื้นที่มีส่วนสำคัญต่อระดับการกระจายอำนาจภายในพรรคการเมือง หากการจัดความสัมพันธ์ดังกล่าวก่อให้เกิดการรวมศูนย์และกระจุกตัวของอำนาจไว้ที่องค์กรและผู้นำระดับสูงของพรรคเป็นหลัก ระดับความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคก็จะต่ำ เนื่องจากการตัดสินใจและข้อเสนอที่มาจากหน่วยย่อย ๆ ในโครงสร้างระดับพื้นที่ของพรรคมักจะไม่สามารถมีผลต่อทิศทางการตัดสินใจขององค์กรระดับของพรรคในระดับชาติ ดังนั้น พรรคการเมืองที่มีระดับความเป็นประชาธิปไตยสูง จึงมักจะมีการรับรองบทบาทของตัวแทนคณะกรรมการระดับพื้นที่ของพรรค (party territorial councils) ในกระบวนการให้ความเห็นชอบต่อการตัดสินใจที่เกิดขึ้นในองค์กรบริหารพรรคระดับชาติ กลไกดังกล่าวสะท้อนถึงระดับการกระจายอำนาจภายในพรรคการเมือง¹⁹

ระดับความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง สามารถชี้วัดได้จากกระบวนการตัดสินใจภายในพรรค โดยเฉพาะการตัดสินใจคัดเลือกสมาชิกพรรคให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ ภายในพรรค รวมทั้งการคัดเลือกบุคคลเพื่อเป็นตัวแทนของพรรคไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่ายต่าง ๆ ในระดับชาติ พรรคการเมืองอาจมีกฎเกณฑ์ในการสรรหาบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งดังกล่าวในลักษณะแตกต่างกัน อาทิ ผู้มีสิทธิเข้ารับการสรรหาเพื่อคัดเลือกให้เป็นตัวแทนของพรรคต้องเป็นผู้ที่ได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกพรรคจำนวนหนึ่งหรือจากที่ประชุมใหญ่ของพรรค หรือเฉพาะผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อโดยบุคคลในระดับผู้นำของพรรคเท่านั้น พรรคการเมืองที่มีระดับความเป็นประชาธิปไตยสูง มักจะเปิดให้สมาชิกของพรรคทุกกลุ่มทุกระดับหรือหน่วยย่อย ๆ ภายในพรรคทำหน้าที่เสนอรายชื่อผู้เหมาะสมสำหรับเข้าสู่กระบวนการสรรหาและคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งภายในพรรคหรือเป็นตัวแทนของพรรคไปดำรงตำแหน่งในองค์กรทางการเมืองเป็นอันดับแรก หรือแม้กระทั่งเปิดกว้างให้สมาชิกพรรคสามารถเสนอชื่อตัวเองได้ด้วย²⁰

ในการคัดเลือกตัวแทนพรรคเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา พรรคที่มีระดับความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองต่ำ การกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือกำหนดรายชื่อตัวแทนพรรคในบัญชีรายชื่อของพรรคมักเป็นการตัดสินใจโดยผู้นำระดับบริหารพรรคหรือบุคคลผู้เป็นเจ้าของพรรคฝ่ายเดียว ส่วนในกรณีการส่งตัวแทนพรรคลงสมัครรับเลือกตั้งในระบบประธานาธิบดีหรือถึง

¹⁸ Ibid., p. 10.

¹⁹ Ibid., p. 11.

²⁰ Ibid., p. 12.

ประธานาธิบดี หลักเกณฑ์ในการกำหนดตัวบุคคลสำหรับลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีอาจมีลักษณะรวมศูนย์หรือเปิดกว้างแตกต่างกันไปหลากหลายลักษณะ นับตั้งแต่การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคมีสิทธิเป็นตัวแทนพรรคลงสมัครแข่งขันโดยปริยาย การกำหนดให้ผู้มีสิทธิลงสมัครในนามพรรคต้องเป็นผู้ที่ได้รับเสียงสูงสุดในการลงคะแนนเลือกตั้งขั้นต้นโดยสมาชิกพรรค (primary) หรือฝ่ายบริหารของพรรคเป็นผู้กำหนดตัวบุคคลที่เหมาะสมสำหรับลงสมัครในนามของพรรค²¹

กล่าวโดยสรุป ในระบบประชาธิปไตยสมัยใหม่ พรรคการเมืองเป็นสถาบันที่มีบทบาทหลักในการเสริมสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนของระบบประชาธิปไตย ทั้งในแง่การทำหน้าที่สรรหาและคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมลงสมัครรับเลือกตั้ง การทำหน้าที่ตัวกลางเชื่อมโยงตัวแสดงในภาคประชาสังคมเข้ากับการดำเนินงานของรัฐบาล การรณรงค์เลือกตั้ง รวมถึงการจัดกลไกในกระบวนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ระดับความเข้มแข็งของระบบประชาธิปไตยในประเทศหนึ่ง ๆ จึงเชื่อมโยงกับระดับความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองที่ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอยู่ในขณะนั้นด้วยการมีกลไกเชิงสถาบันสำหรับให้หลักประกันความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง เป็นเงื่อนไขสำคัญที่เอื้อให้พรรคการเมืองสามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส²²

3. ความเป็นประชาธิปไตยในมิติการจัดองค์กรภายในของพรรคการเมือง

จากกรอบแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การจัดองค์กรภายในพรรคการเมืองมีผลโดยตรงต่อความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง กล่าวคือ หากโครงสร้างดังกล่าวเป็นแบบรวมศูนย์ (Centralization) พรรคการเมืองมีแนวโน้มจะมีความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคในระดับต่ำ เนื่องจากผู้บริหารเป็นผู้ใช้อำนาจตัดสินใจในกิจการทั้งหมดของพรรคโดยสมาชิกพรรคมิได้มีส่วนในกิจการของพรรคหรือมีส่วนร่วมน้อย ในทางตรงกันข้าม หากโครงสร้างของพรรคเป็นแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) พรรคการเมืองนั้น ๆ มีแนวโน้มจะมีความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคสูง เพราะสมาชิกพรรคมีส่วนร่วมในการดำเนินการของพรรค เช่น การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นต้น

หากพิจารณาในบริบทของพรรคการเมืองไทย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปในการจัดองค์กรภายในพรรคการเมืองไว้ 2 ประการ คือ ประการแรก คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามนโยบาย ข้อบังคับและมติของที่ประชุมใหญ่ของพรรค (มาตรา 17) และประการที่สอง คณะกรรมการบริหารพรรคประกอบด้วย หัวหน้าพรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรคการเมือง เลขาธิการพรรคการเมือง รองเลขาธิการพรรคการเมือง เภรัณูญิกพรรคการเมือง

²¹ Ibid., pp. 12 - 13.

²² William P. Cross and Richard S. Katz, "The Challenges of Intra-Party Democracy," *The Challenges of Intra-Party Democracy*, edited by William P. Cross and Richard S. Katz (Oxford: Oxford University Press, 2013), pp. 1-2.

โฆษกพรรคการเมืองและคณะกรรมการบริหารอื่น ๆ ซึ่งเลือกตั้งจากสมาชิกซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปี บริบูรณ์ (มาตรา 11)

จากหลักเกณฑ์ทั่วไป 2 ประการนี้ สะท้อนให้เห็นว่า บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองได้วางหลักประกันความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองผ่านการจัดกลไกเชิงสถาบัน อย่างเป็นทางการ อย่างไรก็ตาม แม้พรรคการเมืองต่าง ๆ ได้มีการจัดโครงสร้างองค์กรภายในพรรคตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย แต่รูปแบบการจัดกลไกอย่างเป็นทางการดังกล่าวแต่เพียงอย่างเดียว ก็ไม่อาจไปถึงระดับความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองของไทยได้ทุกมิติ ทั้งนี้ การประเมินระดับความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองยังจำเป็นต้องพิจารณาแบบแผนการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารและการดำเนินกิจการของพรรคดังที่ปรากฏจริงควบคู่ไปด้วย ดังจะเห็นได้ว่า แม้จะอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของกฎหมายเดียวกัน แต่โดยข้อเท็จจริงแล้ว พรรคการเมืองต่าง ๆ มีการกำหนดกฎเกณฑ์ในทางปฏิบัติในลักษณะแตกต่างกันไป ส่งผลให้ลักษณะความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองแต่ละพรรคมีแนวโน้มปรากฏในระดับแตกต่างกันไปด้วย ดังพิจารณาได้จากกรณีตัวอย่างของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่ดำเนินกิจกรรมภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ดังต่อไปนี้

พรรคประชาธิปัตย์ นับเป็นพรรคการเมืองที่มีเก่าแก่ที่สุดของประเทศไทยที่ยังดำเนินการอยู่ โดยมีสาขาพรรคจำนวน 75 สาขา โดยคณะกรรมการบริหารพรรคประกอบไปด้วย หัวหน้าพรรคจำนวน 1 คน รองหัวหน้าพรรคจำนวน 10 คน เลขาธิการพรรคจำนวน 1 คน รองเลขาธิการพรรคจำนวน 5 คน เภรฎุฎีกพรรคจำนวน 1 คน กรรมการบริหารพรรคจำนวน 7 คน ตัวแทนประธานสาขาพรรคจากภูมิภาคต่าง ๆ จำนวน 5 คน และตัวแทนท้องถิ่นอีกจำนวน 3 คน²³ โดยคณะกรรมการบริหารพรรคนี้ได้มาจากการเลือกตั้งโดยลับโดยที่ประชุมใหญ่²⁴ นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการสาขาพรรคซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยลับจากที่ประชุมใหญ่สาขาพรรค²⁵ และคณะกรรมการส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรค จำนวน 9 คน ที่ทำหน้าที่ส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคอีกด้วย²⁶

สำหรับข้อบังคับการประชุมของสาขาพรรคประชาธิปัตย์ กำหนดให้องค์ประชุมประกอบด้วยกรรมการสาขาพรรคที่มาจากเลือกตั้งของสมาชิกของสาขาพรรคและสมาชิกสาขาพรรค²⁷ และกำหนดให้การประชุมใหญ่วิสามัญสาขาพรรคอาจจัดขึ้นได้โดยการร้องขอของสมาชิกพรรคได้²⁸ อย่างไรก็ตาม มีข้อน่าสังเกตว่า การประชุมใหญ่ของพรรคได้กำหนดองค์ประชุมไว้ โดยมีได้รวมสมาชิก

²³ คณะกรรมการบริหารพรรค [Online], Available : http://www.democrat.or.th/th/about/board-of-directors/party_executive_committee/ [2017, June 14]

²⁴ ข้อบังคับพรรคการเมือง พรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ. 2551 ข้อ 20

²⁵ ข้อบังคับพรรคการเมือง พรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ. 2551 ข้อ 45.

²⁶ ข้อบังคับพรรคการเมือง พรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ. 2551 ข้อ 76.

²⁷ ข้อบังคับพรรคการเมือง พรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ. 2551 ข้อ 46.

²⁸ ข้อบังคับพรรคการเมือง พรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ. 2551 ข้อ 57 วรรค 3.

พรรคทุกคนไว้ในองค์ประชุมด้วย²⁹ อีกทั้งการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น ก็กระทำโดยคณะกรรมการคัดเลือกผู้รับสมัครเลือกตั้งของพรรค³⁰ ซึ่งดำเนินการพิจารณาจากบุคคลที่ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่สาขาพรรค หรือบุคคลอื่นที่เห็นสมควร³¹

เมื่อพิจารณาโครงสร้างของพรรคประชาธิปไตยแล้ว อาจสรุปได้ว่า การดำเนินการของพรรคมีบางลักษณะที่สะท้อนถึงความเป็นประชาธิปไตย และมีบางลักษณะที่ยังเอื้อต่อการเสริมสร้างความ เป็นประชาธิปไตยภายในพรรคในเวลาเดียวกัน เนื่องจากแม้สมาชิกพรรคสามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของพรรคในหลายขั้นตอน เช่น การเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรค การเสนอชื่อผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ฯลฯ แต่ก็มีบางกิจกรรมที่สมาชิกพรรคมิได้มีส่วนร่วมอย่างเปิดกว้าง เช่น ที่ประชุมใหญ่ของพรรค การเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งที่คัดเลือกโดยคณะกรรมการคัดเลือกผู้รับสมัครเลือกตั้งของพรรค เป็นต้น

พรรคเพื่อไทย จัดโครงสร้างองค์กรบริหารโดยแบ่งเป็น 2 องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการบริหารพรรค และคณะผู้บริหารพรรค กล่าวคือ คณะกรรมการบริหารพรรค ประกอบด้วย หัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค เลขาธิการพรรค รองเลขาธิการพรรค เภรียญพรรค โฆษกพรรค และกรรมการอื่น ๆ ซึ่งเลือกตั้งโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรค³² ส่วนคณะผู้บริหารพรรค ประกอบด้วย หัวหน้าพรรคเป็นประธานคณะผู้บริหาร รองหัวหน้าพรรคเป็นรองประธานคณะกรรมการบริหาร และเป็นรองประธานคณะบริหาร เลขาธิการพรรคเป็นเลขานุการคณะผู้บริหาร และกรรมการอื่น ๆ ซึ่งคณะกรรมการบริหารแต่งตั้ง³³ อีกทั้งยังมีคณะกรรมการสาขาพรรคที่มาจากกาเลือกตั้งของสมาชิกที่มีชื่อในทะเบียนบ้านในท้องที่ของพรรคสาขานั้นด้วย

ตามข้อบังคับของพรรคเพื่อไทย สมาชิกมีสิทธิเสนอนโยบายหรือแสดงความคิดเห็นต่อพรรค เข้าร่วมประชุมและลงคะแนนเสียงตามข้อบังคับของพรรค³⁴ สมาชิกสามารถเข้าร่วมประชุมใหญ่ได้ตามจำนวนและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการบริหารพรรคกำหนด³⁵ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาคัดเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นอำนาจดำเนินการของคณะกรรมการผู้บริหารพรรค³⁶ ซึ่งคณะกรรมการบริหารอาจเลือกบุคคลอื่นนอกเหนือไปจากที่คณะกรรมการอำนวยการเลือกตั้งเสนอชื่อขึ้นมาก็ได้³⁷

หากพิจารณาในเชิงหลักการ จะเห็นได้ว่า การกำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีอำนาจตัดสินใจเลือกบุคคลอื่นนอกเหนือไปจากที่คณะกรรมการอำนวยการเลือกตั้งเสนอชื่อมาได้นี้ สะท้อนถึงลักษณะการรวมศูนย์อำนาจตัดสินใจเรื่องสำคัญของพรรคไว้ที่คณะกรรมการบริหารอย่างชัดเจน

²⁹ ข้อบังคับพรรคการเมือง พรรคประชาธิปไตย พ.ศ. 2551 ข้อ 65.

³⁰ ข้อบังคับพรรคการเมือง พรรคประชาธิปไตย พ.ศ. 2551 ข้อ 72.

³¹ ข้อบังคับพรรคการเมือง พรรคประชาธิปไตย พ.ศ. 2551 ข้อ 73.

³² ข้อบังคับพรรคเพื่อไทย พ.ศ. 2550 ข้อ 48

³³ ข้อบังคับพรรคเพื่อไทย ข้อ 58.

³⁴ ข้อบังคับพรรคเพื่อไทย ข้อ 17.

³⁵ ข้อบังคับพรรคเพื่อไทย ข้อ 43 (2).

³⁶ ข้อบังคับพรรคเพื่อไทย ข้อ 19 (7) และข้อ 89.

³⁷ ข้อบังคับพรรคเพื่อไทย ข้อ 89 วรรค 2 และข้อ 90.

เงื่อนไขดังกล่าวส่งผลให้ความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าพรรคที่ไม่มีข้อกำหนดในลักษณะเดียวกันนี้

พรรคชาติไทยพัฒนา จัดโครงสร้างองค์กรภายในพรรคโดยมีคณะกรรมการบริหารพรรคเป็นองค์กรบริหารหลัก องค์กรประกอบของคณะกรรมการบริหารพรรค ประกอบด้วย หัวหน้าพรรค 1 คน รองหัวหน้าพรรคไม่เกิน 3 คน เลขาธิการพรรค 1 คน รองเลขาธิการพรรคไม่เกิน 3 คน เหนรัญญิกพรรค 1 คน นายทะเบียนสมาชิกพรรค 1 คน โฆษกพรรค 1 คน และกรรมการบริหารอื่น คณะกรรมการบริหารเหล่านี้มีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยลับ³⁸ ผู้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการพรรคอาจถูกถอดถอนได้โดยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของสมาชิกพรรคทั้งหมด หรือไม่น้อยกว่า 10,000 คนแล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่ากัน³⁹

พรรคชาติไทยพัฒนา มีการจัดโครงสร้างองค์กรบริหารระดับสาขาพรรคในรูปคณะกรรมการสาขาพรรค กรรมการสาขาพรรคมีที่มาจาก การเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่สมาชิกสาขาพรรคแต่ละแห่ง⁴⁰ ที่ประชุมของสาขาพรรค มีอำนาจให้ความเห็นชอบในการเสนอผู้สมควรได้รับการพิจารณาให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁴¹ ในการประชุมใหญ่ของพรรค กำหนดให้ต้องมีตัวแทนสมาชิกพรรคเข้าร่วมโดยคำนึงถึงสัดส่วนจำนวนสมาชิกและเพศของสมาชิกด้วย⁴² สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของสมาชิกพรรคทั้งหมดหรือไม่น้อยกว่า 2,000 คน สามารถเสนอให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญได้ อย่างไรก็ตาม การเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรคและคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค⁴³

จากข้อบังคับของพรรคชาติไทยพัฒนา จะเห็นได้ว่า แม้การจัดโครงสร้างองค์กรของพรรคมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ที่คณะกรรมการบริหารพรรคและคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค แต่ในขณะเดียวกัน พรรคชาติไทยพัฒนาก็มีกฎเกณฑ์ที่เอื้อต่อระดับความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคอย่างเด่นชัดด้วย โดยเฉพาะการมีข้อกำหนดให้การประชุมใหญ่ของพรรคต้องเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคเข้าร่วมประชุม โดยคำนึงถึงสัดส่วนจำนวนสมาชิกและเพศของสมาชิก รวมทั้งเปิดกว้างให้สมาชิกพรรคมีส่วนร่วมในการเสนอให้มีการจัดประชุมใหญ่วิสามัญ ตลอดจนการมีส่วนร่วมกำกับควบคุมตรวจสอบการทำงานของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรบริหารพรรค เช่น การถอนถอนกรรมการพรรค เป็นต้น

พรรคชาติพัฒนา เป็นการตั้งพรรคการเมืองโดยการรวมกลุ่มรวมใจไทยเข้ากับกลุ่มชาติพัฒนา โดยมีการจัดองค์กรบริหารโดยแยกเป็น 2 องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการบริหารพรรค และคณะผู้บริหารพรรค กล่าวคือ คณะกรรมการบริหารพรรค ประกอบด้วย หัวหน้าพรรค รองหัวหน้า

³⁸ ข้อบังคับพรรคชาติไทยพัฒนา พ.ศ. 2552 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ข้อ 15

³⁹ ข้อบังคับพรรคชาติไทยพัฒนา พ.ศ. 2552 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ข้อ 21.

⁴⁰ ข้อบังคับพรรคชาติไทยพัฒนา พ.ศ. 2552 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ข้อ 34.

⁴¹ ข้อบังคับพรรคชาติไทยพัฒนา พ.ศ. 2552 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ข้อ 39.

⁴² ข้อบังคับพรรคชาติไทยพัฒนา พ.ศ. 2552 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ข้อ 50.

⁴³ ข้อบังคับพรรคชาติไทยพัฒนา พ.ศ. 2552 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ข้อ 29.

พรรค เลขาธิการพรรค รองเลขาธิการพรรค เற்றுญิกพรรค โฆษกพรรค นายทะเบียนสมาชิกพรรค และกรรมการอื่น ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ของพรรค⁴⁴

คณะผู้บริหารพรรค ประกอบด้วย หัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรคไม่น้อยกว่าหนึ่งคน เลขาธิการพรรค รองเลขาธิการพรรคไม่น้อยกว่าหนึ่งคน กรรมการบริหารพรรคอื่น ๆ ไม่น้อยกว่าสองคน ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสองคน และผู้อำนวยการพรรค⁴⁵ โดยการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งคณะผู้บริหารพรรคเป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรค⁴⁶ นอกจากนี้ ยังมีการจัดโครงสร้างองค์กรบริหารพรรคในระดับรองลงมาอีก 2 ระดับ ได้แก่ คณะกรรมการภาค และคณะกรรมการจังหวัด สำหรับสาขาพรรคนั้นมีการเลือกตั้งคณะกรรมการสาขาพรรคเช่นเดียวกับพรรคอื่น ๆ⁴⁷

ตามข้อบังคับพรรคชาติพัฒนา สมาชิกพรรคทั่วไปมีสิทธิเข้าร่วมประชุมสาขาพรรค⁴⁸ แต่สำหรับที่ประชุมใหญ่ของพรรคนั้น สมาชิกพรรคที่มีสิทธิเข้าร่วมประชุมได้ มีเพียงสมาชิกที่เป็นตัวแทนของสาขาพรรคและสมาชิกที่คณะกรรมการบริหารพรรคมีมติให้เชิญประชุมเท่านั้น⁴⁹ การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคชาติพัฒนา เป็นอำนาจของคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค คณะกรรมการชุดนี้มีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยลับ โดยที่ประชุมใหญ่พรรค ทำหน้าที่คัดเลือกผู้รับสมัครเลือกตั้งจากรายชื่อบุคคลที่ได้รับความเห็นชอบจากจากที่ประชุมใหญ่ของสาขาพรรค⁵⁰ เมื่อคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งพิจารณาแล้วเสร็จ จึงเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการบริหารพรรค⁵¹ โดยมติของคณะกรรมการบริหารพรรคที่ให้ส่งผู้ใดเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งให้ถือเป็นที่สุด⁵² ในการนี้ที่ประชุมใหญ่อาจให้ผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่ทำการลงมติเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้⁵³

จากหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคชาติพัฒนา จะเห็นได้ว่า แม้การตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวจะเป็นอำนาจเด็ดขาดของคณะกรรมการบริหารพรรค แต่ก็มี การให้อำนาจที่ประชุมใหญ่พรรคทำการลงมติได้ เงื่อนไขดังกล่าวจึงเอื้อต่อการมีระดับความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองค่อนข้างมาก โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับพรรคอื่น ๆ ที่ไม่มีกฎเกณฑ์ดังกล่าวปรากฏ

กล่าวโดยสรุป เมื่อพิจารณาลักษณะการจัดโครงสร้างองค์กรภายในพรรคการเมืองของไทย โดยเฉพาะพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มีบทบาททางการเมืองในช่วงที่ผ่านมา พบว่า พรรคการเมืองของไทยมีทั้งลักษณะการจัดโครงสร้างองค์กรภายในพรรคที่เอื้อต่อการมีความเป็นประชาธิปไตย

⁴⁴ ข้อบังคับพรรคชาติพัฒนา พ.ศ. 2554 ข้อ 28 ข้อ 29.

⁴⁵ ข้อบังคับพรรคชาติพัฒนา พ.ศ. 2554 ข้อ 34 วรรค 1.

⁴⁶ ข้อบังคับพรรคชาติพัฒนา พ.ศ. 2554 ข้อ 34 วรรค 2.

⁴⁷ ข้อบังคับพรรคชาติพัฒนา พ.ศ. 2554 ข้อ 46.

⁴⁸ ข้อบังคับพรรคชาติพัฒนา พ.ศ. 2554 ข้อ 69.

⁴⁹ ข้อบังคับพรรคชาติพัฒนา พ.ศ. 2554 ข้อ 60 (2) และ (3).

⁵⁰ ข้อบังคับพรรคชาติพัฒนา พ.ศ. 2554 ข้อ 72 (1).

⁵¹ ข้อบังคับพรรคชาติพัฒนา พ.ศ. 2554 ข้อ 78.

⁵² ข้อบังคับพรรคชาติพัฒนา พ.ศ. 2554 ข้อ 79.

⁵³ ข้อบังคับพรรคชาติพัฒนา พ.ศ. 2554 ข้อ 80.

ภายในพรรค เช่น การให้สมาชิกเข้าร่วมประชุม การรับฟังความคิดเห็นของสมาชิก การให้พรรคสาขา มีส่วนร่วมกับการดำเนินการของพรรค การเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคโดยลับ เป็นต้น และ ลักษณะบางประการที่สะท้อนถึงการรวมศูนย์อำนาจภายในพรรคอย่างเด่นชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการ เลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจเด็ดขาดของคณะผู้บริหารพรรคฝ่ายเดียว

4. ความเป็นประชาธิปไตยในมิตินิติการบริหารกิจการภายในของพรรคการเมือง

ความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง นอกจากสะท้อนให้เห็นได้จากการจัด โครงสร้างองค์กรอย่างเป็นทางการของพรรคดังกล่าวมาแล้ว ยังสามารถพิจารณาได้จากแบบ แผนปฏิบัติที่ปรากฏในกระบวนการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนว ปฏิบัติในลักษณะที่บ่งชี้ถึงอิทธิพลของบุคคลบางคนหรือกลุ่มบุคคลบางกลุ่มที่มีต่อทิศทางการ บริหารงานภายในพรรคการเมือง หรือแม้กระทั่งการมีบทบาทครอบงำการทำงานของกลไกในแต่ละ ส่วนภายในโครงสร้างองค์กรของพรรค⁵⁴ ดังจะเห็นได้ชัดเจนในกรณีพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นโดย กลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง (cadre parties) อาศัยเงินส่วนตัวในการรณรงค์และดำเนินกิจกรรม การรวมตัวจัดตั้งพรรคมีเป้าหมายเพื่อต่อสู้แข่งขันในการเลือกตั้งเป็นหลัก การจัดโครงสร้างองค์กรภายใน พรรคมุ่งรักษาสายสัมพันธ์ในหมู่ผู้แทนของพรรคและผู้อุปถัมภ์เงินทุนพรรค มากกว่าการให้ ความสำคัญกับการขยายฐานสมาชิกพรรคและสาขาพรรค⁵⁵

ด้วยเหตุที่การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองจำเป็นต้องใช้เงินทุนเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะ เป็นการให้ความรู้ทางการเมือง การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การประชุมพรรคหรือสาขา พรรค โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรณรงค์เลือกตั้ง พรรคการเมืองจึงต้องหาแหล่งทุนเพื่อระดมเงินสำหรับ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ หากพิจารณาในบริบทของพรรคการเมืองไทย แหล่งทุนของ พรรคการเมืองอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ เงินอุดหนุนจากเอกชน และเงินอุดหนุนจากรัฐ กล่าวคือ เงินอุดหนุนจากเอกชนเป็นเงินที่พรรคได้รับการสนับสนุนจากบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล การเงินอุดหนุนจากเอกชนต้องเป็นไปตามกฎหมายและอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการการ เลือกตั้ง⁵⁶

กฎหมายเกี่ยวกับการเงินอุดหนุนจากเอกชนปรากฏในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ซึ่งห้ามมิให้บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลบริจาคให้พรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่งเกินกว่า 10 ล้านบาทต่อปี และหากนิติบุคคลใดบริจาคให้แก่พรรคการเมืองตั้งแต่ 5 ล้านบาทขึ้นไป จะต้องได้รับอนุมัติหรือสัจยาบันโดยมติที่ประชุมหรือผู้ถือหุ้นของนิติบุคคลนั้น⁵⁷

⁵⁴ R. Kenneth Carty, "Are Political Parties Meant to Be Internally Democratic?," *The Challenges of Intra-Party Democracy*, edited by William P. Cross and Richard S. Katz (Oxford: Oxford University Press, 2013), pp. 11.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 13.

⁵⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 72

⁵⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 59.

สำหรับเงินอุดหนุนจากรัฐเป็นเงินสนับสนุนที่พรรคการเมืองได้รับจากรัฐ ซึ่งเป็นการจัดสรรเงินให้แก่พรรคการเมืองเป็นรายปีแก่พรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกพรรคลงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุด และได้คะแนนเสียงจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วนและแบบแบ่งเขตไม่น้อยกว่าร้อยละ 0.5 ของคะแนนเสียงทั้งหมดที่พรรคและผู้สมัครเลือกตั้งได้รับทั้งหมด ตามลำดับ⁵⁸

การระดมทุนจากเงินอุดหนุนของเอกชนเป็นปัจจัยที่ทำให้กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เข้ามามีบทบาทต่อการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง โดยเฉพาะการสนับสนุนพรรคการเมืองที่มีจุดยืนในสนับสนุนนโยบายในเรื่องต่าง ๆ ที่กลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้นต้องการผลักดัน กลุ่มผลประโยชน์เป็นกลุ่มบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ ทศนคติ และผลประโยชน์ร่วมกัน ที่พยายามใช้อิทธิพลต่อรองกับให้รัฐบาลนำของเรียกร้องของตนเป็นนโยบายของรัฐ⁵⁹ ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับพรรคการเมืองอาจเกิดขึ้นได้หลายรูปแบบ การบริจาคเงินของกลุ่มผลประโยชน์ต่อพรรคการเมืองเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ที่สำคัญรูปแบบหนึ่ง ซึ่งส่งผลให้กลุ่มผลประโยชน์โดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจมีความสำคัญต่อการบริหารงานภายในของพรรคการเมือง

การบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่ทำให้พรรคการเมืองสามารถถูกแทรกแซงโดยกลุ่มทุนที่บริจาคเงินจำนวนมาก การมีอิทธิพลของกลุ่มทุนสนับสนุนพรรคอาจปรากฏให้เห็นผ่านการกำหนดนโยบายของพรรคการเมือง หรือการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐบาลที่จัดตั้งโดยพรรคการเมืองที่กลุ่มทุนมีความสัมพันธ์ด้วย⁶⁰ ลักษณะของการระดมทุนสนับสนุนพรรคการเมืองจึงสามารถสะท้อนถึงระดับความเป็นประชาธิปไตยภายในของพรรคการเมืองได้อีกมิติหนึ่ง เนื่องจากการพึ่งพาเงินอุดหนุนการดำเนินกิจกรรมของพรรคจากกลุ่มธุรกิจมีแนวโน้มทำให้การบริหารกิจการภายในของพรรคการเมืองตกอยู่ภายใต้อิทธิพลแทรกแซงของกลุ่มทุนเหล่านั้นได้ ในบริบทการเมืองไทย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 กำหนดให้การบริจาคเงินแก่พรรคการเมืองโดยองค์กรธุรกิจเอกชน ต้องเป็นไปตามขั้นตอนวิธีการและจำนวนเงินสูงสุดที่อาจบริจาคได้ซึ่งกฎหมายระบุไว้ กฎเกณฑ์ดังกล่าวจึงมีส่วนช่วยป้องกันมิให้เอกชนหรือกลุ่มทุนเข้าแทรกแซงพรรคการเมืองได้อย่างชัดเจน

นอกเหนือจากบทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ภายนอกซึ่งมีต่อการกำหนดทิศทางพรรคการเมืองดังกล่าวมาแล้ว ความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองยังเกี่ยวข้องกับลักษณะการจัดองค์กรไม่เป็นทางการภายในพรรคในรูปของ “มุ้ง” หรือการจับกลุ่มรวมตัวกันของสมาชิกพรรคการเมือง โดยในพรรคการเมืองเดียวกันอาจมีน้อยกลุ่มหรือหลายกลุ่ม⁶¹ มุ้งภายในพรรคการเมืองเป็นลักษณะที่แสดงให้เห็นถึงความแตกแยกภายในพรรคการเมือง กลุ่ม

⁵⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 75.

⁵⁹ จุมพล หนิมพานิช, อ้างแล้ว, น. 53.

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, น. 136-137.

⁶¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, มุ้ง, เว็บไซต์สถาบันพระปกเกล้า,

<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%A1%E0%B8%B8%E0%B9%89%E0%B8%87> [2017, June 17].

เหล่านี้เป็นกลุ่มย่อยที่ก่อตั้งขึ้นมาในลักษณะของการแข่งขันให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์เชิงอำนาจภายในกลุ่มใหญ่ที่กลุ่มเหล่านี้ดำรงอยู่⁶²

โดยทั่วไปการเกิดมุ้งภายในพรรคการเมืองมีแนวโน้มนำไปสู่ความอ่อนแอและความไม่เป็นเอกภาพในพรรคการเมืองนั้น เนื่องจากการมีมุ้งที่มักมีการแข่งขันกันระหว่างมุ้งต่าง ๆ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มตน ฉกฉวยโอกาสกันระหว่างแกนนำสำคัญในพรรคการเมือง ทำให้เกิดความตึงเครียดภายในพรรคและในท้ายที่สุดมุ้งบางมุ้งก็ออกจากพรรค เพื่อออกไปตั้งพรรคการเมืองใหม่หรือร่วมกับพรรคการเมืองอื่น ๆ เพื่อต่อสู้กับพรรคการเมืองเดิมในฐานะพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามต่อไป เมื่อพิจารณาถึงมุ้งภายในพรรคการเมืองแล้ว อาจเปรียบเทียบได้ว่ามุ้งแต่ละมุ้งคล้ายกับกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจต่อรองกับพรรคการเมือง ซึ่งมุ้งแต่ละมุ้งเรียกร้องเพื่อผลประโยชน์ของมุ้งตนเอง มุ้งภายในพรรคการเมืองอาจเกิดขึ้นได้ในหลายลักษณะ ไม่ว่าจะเป็นการรวมพรรคการเมือง การย้ายพรรคการเมืองของนักการเมือง ฯลฯ ซึ่งอาจยกตัวอย่างได้ดังต่อไปนี้

กลุ่มวังน้ำเย็น นำโดยนายเสนาะ เทียนทอง เดิมนายเสนาะ เทียนทองเป็นสมาชิกพรรคชาติไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 ซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการพรรคอีกด้วย ต่อมาได้ลาออกจากพรรคชาติไทยและเข้าร่วมพรรคความหวังใหม่จนได้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หลังจากนั้นได้เข้าร่วมกับพรรคไทยรักไทย โดยนางนางอุไรวรรณ เทียนทอง ภรรยาของนายเสนาะ เทียนทองได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม และภายหลังได้จัดตั้งพรรคประชากรชาติที่เข้าร่วมกับพรรคพลังประชาชนจนทำให้นางอุไรวรรณ เทียนทองได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน และในปี พ.ศ. 2554 นายเสนาะ เทียนทองได้ตอบรับการเชิญของพรรคเพื่อไทย และได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย

กลุ่มวังบัวบาน เป็นกลุ่มภาคเหนือตอนบนมีสมาชิกจำนวน 36 คนนำโดยเยาวภา วงศ์สวัสดิ์ นักการเมืองระดับผู้นำของพรรคไทยรักไทยได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกในปี พ.ศ. 2554 ซึ่งกลุ่มวังบัวบานนี้ เป็นกลุ่มสำคัญที่สนับสนุนการทำงานของพรรคไทยรักไทยในขณะนั้น⁶³

กลุ่มบุรีรัมย์ นำโดยนายเนวิน ชิดชอบที่ได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังในรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปะอาชา และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในรัฐบาลในปี พ.ศ. 2540 และในปี 2548 กลุ่มบุรีรัมย์ได้ย้ายไปพรรคไทยรักไทยส่งผลให้ได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งกลุ่ม

⁶² นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, *กลุ่มการเมืองภายในพรรค*, เว็บไซต์สถาบันพระปกเกล้า,

<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%81%E0%B8%A5%E0%B8%B8%E0%B9%88%E0%B8%A1%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B9%83%E0%B8%99%E0%B8%9E%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%84%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%87> [2017, June 20].

⁶³ กลุ่มวังบัวบาน, *ศูนย์ข้อมูลการเมืองไทย*,

<http://www.politicalbase.in.th/index.php?title=%E0%B8%81%E0%B8%A5%E0%B8%B8%E0%B9%88%E0%B8%A1%E0%B8%A7%E0%B8%B1%E0%B8%87%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%A7%E0%B8%9A%E0%B8%B2%E0%B8%99> [2017, June 16].

บุรีรัมย์นี้เป็นกลุ่มที่มากไม่ว่าจะเป็น การดูแลสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพื้นที่อีสานใต้หลายจังหวัด และการทำงานสนับสนุนนายกรัฐมนตรีหลายท่าน⁶⁴

กลุ่ม 16 เกิดขึ้นภายหลังการเลือกตั้ง 13 กันยายน 2535 ประกอบด้วย ส.ส. จำนวน 16 คน ของพรรคฝ่ายค้านที่มีอยู่ระหว่าง 30 – 40 คน และมีความสัมพันธ์กันในทางส่วนตัว กลุ่ม 16 เริ่มมีบทบาทจากการได้รับหน้าที่ให้ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล กลุ่ม 16 สามารถแสดงผลงานในหลาย ๆ เรื่องได้เป็นอย่างดี จนทำให้รัฐบาลของนายชวนต้องตัดสินใจยุบสภา ผลงานชิ้นแรกได้แก่ การอภิปรายในปัญหาการปันหุ้น เอฟซีที รัตนาคารเคหะ และกฤษฎาคมานคร และความไม่ชัดเจนของงบประมาณจัดซื้อสารเคมีเพื่อฆ่ายุงลายหรือที่รู้จักกันในนามของ “งบยุงลาย” และผลงานที่สร้างชื่อให้กับกลุ่มนี้ก็คือการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ในปัญหาการออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 ซึ่งเป็นผลให้รัฐบาลต้องประกาศยุบสภาในเวลาต่อมา⁶⁵

กลุ่ม 10 มกรา เกิดขึ้นภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2529 โดยมีความขัดแย้งอันเนื่องมาจากความไม่พอใจในการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีของนายพิชัย รัตตกุล ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ในขณะนั้น ทั้งนี้ความขัดแย้งภายในพรรคมีความรุนแรงมากขึ้นเมื่อร่างพระราชบัญญัติกฎหมายลิขสิทธิ์เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2531 และสมาชิกในกลุ่มนี้ที่มี นายเฉลิมพันธ์ ศรีวิกรม์ และนายวิระ มุสิกพงศ์ เป็นแกนนำได้คัดค้านร่างกฎหมายดังกล่าว จนเป็นเหตุให้พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ต้องประกาศยุบสภา และในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2531 กลุ่ม 10 มกราก็ได้ออกมาจัดตั้งพรรคประชาชนในเวลาต่อมา⁶⁶

ปรากฏการณ์นี้เกิดขึ้นในพรรคการเมืองซึ่งมีบทบาทและอิทธิพลอย่างเด่นชัดในการดำเนินกิจการของพรรครัฐบาลกรณีที่เด่นชัดที่สุด ได้แก่ กลุ่มในพรรคไทยรักไทยซึ่งเป็นพรรคขนาดใหญ่และสามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้ โดยกลุ่มในพรรคไทยรักไทยมีจำนวนมาก ได้แก่ บ้านจันทร์ส่องหล้า กลุ่มบัวบาน กลุ่มวังน้ำยม กลุ่มวังพญานาค กลุ่มวังน้ำเย็น เป็นต้น จากกรณีตัวอย่างที่กล่าวมา อาจสรุปได้ว่า ในบริบทการเมืองไทย ระดับความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง นอกจากจะสะท้อนให้เห็นได้จากลักษณะการจัดโครงสร้างองค์กรของพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการแล้ว ยังสามารถพิจารณาได้จากลักษณะของแบบแผนปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการของพรรค โดยเฉพาะอย่างยิ่งการระดมทุนและปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรบริหารพรรคกับกลุ่มผลประโยชน์ รวม

⁶⁴ ณสยาม, เนวิน...CEO การเมือง...ตัวจริง [Online], OKNATION, <http://oknation.nationtv.tv/blog/print.php?id=364562> [2017, June 18].

⁶⁵ กลุ่ม 16, ศูนย์ข้อมูลการเมืองไทย,

<http://www.politicalbase.in.th/index.php?title=%E0%B8%81%E0%B8%A5%E0%B8%B8%E0%B9%88%E0%B8%A1%E0%B8%A7%E0%B8%B1%E0%B8%87%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%A7%E0%B8%9A%E0%B8%B2%E0%B8%99> [2017, June 16].

⁶⁶ กลุ่ม 10 มกรา, ศูนย์ข้อมูลการเมืองไทย,

<http://www.politicalbase.in.th/index.php?title=%E0%B8%81%E0%B8%A5%E0%B8%B8%E0%B9%88%E0%B8%A1%E0%B8%A7%E0%B8%B1%E0%B8%87%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%A7%E0%B8%9A%E0%B8%B2%E0%B8%99> [2017, June 16].

ไปถึงลักษณะการเกิดมุ้งภายในพรรคและการต่อรองระหว่างมุ้งต่าง ๆ ซึ่งมีอิทธิพลโดยตรงต่อการกำหนดทิศทางการตัดสินใจของพรรค

สรุปและข้อเสนอแนะ

พรรคการเมือง คือ การรวมกลุ่มของกลุ่มบุคคลมีความคิดหรือมีอุดมการณ์ทางการเมือง หรือมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การเมือง หรือสังคมไปในทางที่สอดคล้องกันจำนวนหนึ่งด้วยความสมัครใจ โดยเป็นองค์กรที่มีหลักเกณฑ์และมีวัตถุประสงค์เพื่อเข้าไปมีบทบาททางการเมือง โดยส่งอิทธิพลหรือมีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองปรากฏให้เห็นจากลักษณะสำคัญ ได้แก่ การมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรค การจัดตั้งพรรคสาขาและการมีส่วนร่วมของพรรคสาขา โครงสร้างการบริหารและการจัดองค์กรภายในพรรคการเมืองที่เอื้ออำนวยให้มีประชาธิปไตยภายในพรรค การดำเนินกิจกรรมที่ริเริ่มโดยสมาชิกพรรค และลักษณะทุนของพรรคที่เหมาะสม

เมื่อพิจารณาถึงการจัดองค์กรภายในพรรคและโครงสร้างของพรรคการเมืองไทย พบว่า มีทั้งส่วนที่สะท้อนถึงความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรค เช่น การเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งภายในพรรค ฯลฯ และส่วนที่ไม่เอื้อต่อความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรค โดยเฉพาะการรวมศูนย์อำนาจตัดสินใจไว้ที่องค์กรบริหารพรรคค่อนข้างเด็ดขาด ดังนั้น การปรับปรุงแก้ไขข้อบังคับพรรคให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นสามารถดำเนินการได้ในหลายกรณี เช่น การให้สมาชิกมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคอย่างเปิดกว้างตามหลักความเสมอภาค โดยการออกเสียงเลือกผู้สมัครขึ้นต้นภายในพรรค เป็นต้น

ปัจจัยภายนอกที่เอื้อต่อการสร้างความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง ปรากฏให้เห็นในพระราชบัญญัติประกอบพรรคการเมืองว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 โดยเฉพาะในเรื่องเงินบริจาคของพรรค ซึ่งมีการกำหนดจำนวนเงินสูงสุดที่เอกชนสามารถบริจาคให้กับพรรคได้ เงื่อนไขดังกล่าวอาจช่วยลดการแทรกแซงพรรคของกลุ่มทุนได้อย่างเป็นทางการในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม การเกิดมุ้งภายในพรรคกลายเป็นปัญหาใหญ่ที่สุดสำหรับความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรค เนื่องจากการเกิดมุ้งภายในพรรคทำให้สมาชิกพรรคและผู้บริหารพรรคมุ่งดำเนินการเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มตนเป็นสำคัญ มุ้งที่มีอำนาจต่อรองมากได้รับตำแหน่งสำคัญทางการเมืองโดยสมาชิกพรรคไม่สามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้ ดังนั้น การเปิดกว้างให้สมาชิกพรรคมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นกลไกหนึ่งที่ทำให้มุ้งไม่สามารถต่อรองกับพรรคได้โดยตรง

บรรณานุกรม

The Original and Function of Political Parties, Available :

<https://www.scholastic.com/teachers/articles/teaching-content/origins-and-functions-political-parties/> [2017, June 15].

Mariad D. Irish, James w. Prothro and Richard J. Richardson, 1981, “**The Politics of American Dictionary**”, 7th ed, New Jersey: Prentice Hall Inc.

Maurice Duverger, 1972, “**Party Politics and Pressure Groups**”, London: Thomos Y. Crowell Company Inc.

Sigmund Neumann, 1956, “**Modern Political Party**”, Chicago: University of Chicago Press.

โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์ และ นรนิติ เศรษฐบุตร, 2521, “**พรรคการเมือง**”, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมยศ เชื้อไทย, 2547, “**คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ**”, กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

จุมพล หนิมพานิช, 2552, “**กลุ่มผลประโยชน์กับการเมืองไทย : แนวเก่า แนวใหม่ และกรณีศึกษา Interest Groups and Thai Politics : Old & New Politics and Case studies**”, สำนักพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พิมพ์ครั้งที่ 2.

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, 2550, “**การแก้จุดอ่อนของรัฐธรรมนูญ 2540 ที่ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเหนือผู้แทนปวงชนโดยใช้พรรคการเมือง,**” บทความวิจัยนำเสนอในการประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 6 เรื่อง “**ทิศทางของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่**”.

พลศักดิ์ จิรไกรศิริ, 2524, “**พรรคและกลุ่ม**”, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ศึกษิตสยาม.

วรานนท์ วิเศษศิริ, 2551, **หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองกับระบบพรรคการเมืองไทย**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

แสวง บุญมี, “**เอกสารการสรุปกรอบการวิเคราะห์การติดตามประมวลผลการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง**”, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

แสวง บุญมี, 2544, “**สาขาพรรคมวลชน**”, วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์, ฉบับที่ 1.

ปริญญา เทสานฤทิตรกุล, 2550, สมาชิกพรรคการเมือง : การแก้จุดอ่อนของรัฐธรรมนูญ 2540 ที่ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเหนือผู้แทนปวงชนโดยใช้พรรคการเมือง, บทความวิจัยนำเสนอในการประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 6 เรื่อง “ทิศทางของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่”.

คณะกรรมการบริหารพรรค [Online], Available :

http://www.democrat.or.th/th/about/board-of-directors/party_executive_committee/ [2017, June 14].

ข้อบังคับพรรคการเมือง พรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ. 2551

ข้อบังคับพรรคเพื่อไทย พ.ศ. 2550

ข้อบังคับพรรคชาติไทยพัฒนา พ.ศ. 2552 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

ข้อบังคับพรรคชาติพัฒนา พ.ศ. 2554

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550.

ชัยวัฒน์ วงศ์พัฒนพงษ์, 2543, “ธนกิจการเมืองกับการปฏิรูปการเมือง”, กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

Robert Blackburn, 1995, “The Electoral System in Britain”, New York : St. Martin Press.

ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์, มุ่ง [Online], สถาบันพระปกเกล้า, Available :

<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%A1%E0%B8%B8%E0%B9%89%E0%B8%87> [2017, June 17].

รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, กลุ่มการเมืองภายในพรรค [Online], สถาบันพระปกเกล้า, Available :

<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%81%E0%B8%A5%E0%B8%B8%E0%B9%88%E0%B8%A1%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B9%83%E0%B8%99%E0%B8%9E%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%84%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%87> [2017, June 20].

กลุ่มวังบัวบาน, ศูนย์ข้อมูลการเมืองไทย [online], Available :

<http://www.politicalbase.in.th/index.php?title=%E0%B8%81%E0%B8%A5%E0%B8%B8%E0%B9%88%E0%B8%A1%E0%B8%A7%E0%B8%B1%E0%B8%87%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%A7%E0%B8%9A%E0%B8%B2%E0%B8%99> [2017, June 16].

ณสยาม, เนวิน...CEO การเมือง...ตั้งจริง [Online], OKNATION, Available :

<http://oknation.nationtv.tv/blog/print.php?id=364562> [2017, June 18].