

ปัญหาการไม่ปฏิบัติตามมติพรรคการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
กรณีศึกษา:ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560  
PROBLEMS OF MEMBERS OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES NOT FOLLOWING  
POLITICAL PARTY RESOLUTIONS CASE STUDY ACCORDING TO THE  
CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND BE 2560

วีระพงศ์ เชาวลิต<sup>1</sup>

Werapong Choawalit<sup>1</sup>

(Received: December 17, 2024 ; Revised: March 4, 2025 ; Accepted: March 24, 2025)

**บทคัดย่อ**

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาปัญหาการไม่ปฏิบัติตามมติพรรคการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรณีศึกษาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นเพื่อศึกษาเชิงเปรียบเทียบหลักการรับรองความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาของต่างประเทศกับประเทศไทยและหลักการแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง เพื่อแนวทางการแก้ไขถึงปัญหาดังกล่าว ผลของการวิจัยพบว่า 1) หลักกฎหมายของประเทศอังกฤษและประเทศเยอรมนีต่างมีหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาเหมือนกับประเทศไทย แต่ผลในทางปฏิบัติ หลักกฎหมายของต่างประเทศดังกล่าวการให้หลักประกันเป็นแต่เพียงการกำหนดสถานะทางกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทยกลับอาศัยหลักความเป็นอิสระภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ส่งผลในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาไม่ปฏิบัติตามมติพรรคการเมือง 2) ปัญหาการไม่ปฏิบัติตามมติพรรคการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทย อาจส่งผลทำให้เกิดปัญหา 2 ประการ คือ ประการแรก ปัญหาในเชิงหลักการแนวคิดทฤษฎีที่ไม่สอดคล้องกับทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง อีกทั้งไม่เป็นไปตามหลักการแนวคิดทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยม ประการที่สอง ปัญหาในเชิงปฏิบัติที่ก่อให้เกิดปัญหาในการทำงานในระบบรัฐสภาและการทำงานของรัฐบาล ทำให้ไม่มีเสถียรภาพส่งผลเป็นการทำลายระบบพรรคการเมือง ซึ่งควรมีการแก้ไขในรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิบัติตามมติพรรคการเมืองที่สังกัด

**คำสำคัญ :** มติพรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สถาบันทางการเมือง

<sup>1</sup> รองคณบดีคณะนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเซาท์อีสต์แบงกอก

Vice Dean of Faculty of Law, Faculty of Law, Southeast Bangkok University.

e-mail: werapong.aodaod40@gmail.com

## Abstract

The purposes of the study were to investigate the problems of non-compliance of members of the House of Representative with political party resolutions, a case study under the Constitution of the Kingdom of Thailand, BE 2560, which was the comparative study between the principles of guaranteeing the independence of members of parliament in foreign countries and Thailand and the political principles and theoretical concepts, and to explore the solutions to the problems. The results showed that 1) The legal principles of England and Germany, like those in Thailand, recognize the independence of members of parliament in the performance of their duties, However, in practice, these legal frameworks primarily ensure independence by defining the legal status of parliamentary members. In contrast, members of the House of Representatives often invoke this constitutional independence under the Constitution of the Kingdom of Thailand BE 2560 to justify non-compliance with their political party's resolutions. 2) The non-compliance of members of the House of Representatives with political party resolutions may lead to several problems. First, the problems related to a theoretical inconsistency with the principles and theories related to political parties and a deviation from the principles and theories of constitutionalism, Second, the practical problems hindering the operation of the parliamentary system and government causing the government instability and undermining the political party system, which should be addressed to amend the constitution to require members of the House of Representatives to comply with the resolutions of their respective political parties.

**Keywords:** Political Party Resolutions, Members of the House of Representatives, Political Institution

## บทนำ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้เป็นแนวทางในการปกครองประเทศ โดยยึดหลักการสำคัญของ ผู้ใช้อำนาจในการปกครองต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนส่วนใหญ่โดยผ่านระบบการเมือง คือ การเลือกตั้ง ซึ่งหัวใจของการเลือกตั้งต้องมีพรรคการเมืองที่เป็นการรวมกลุ่มของประชาชนที่ได้รวมกันขึ้น เพื่อทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติและทำหน้าที่เป็นรัฐบาลในการบริหารประเทศ และต้องพร้อมเป็นฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรหากแพ้การเลือกตั้ง การมีเสถียรภาพของระบบพรรคการเมืองถือได้ว่า

เป็นหัวใจหลักในระบอบประชาธิปไตย คำว่า มติพรรคการเมือง แม้ไม่มีบทนิยามอยู่ในกฎหมายอย่างแน่ชัดและไม่มีสภาพบังคับต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่า ต้องปฏิบัติตามแต่การปฏิบัติตามมติพรรคการเมือง ถือเป็นจริยธรรมของนักการเมืองที่ต้องมีต่อพรรคการเมืองและประชาชนที่มอบให้ การไม่ปฏิบัติตามมติพรรคการเมืองจะถือเป็นการเปิดช่องทางให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวในการลงมติต่าง ๆ ที่ตนมีอำนาจตัดสินใจได้ โดยไม่รับผิดชอบต่อประชาชน มติพรรคการเมืองมีความสำคัญต่อการรักษาความเป็นเอกภาพของพรรคการเมือง เพื่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของสมาชิกพรรคการเมืองและแสดงให้เห็นถึงความเป็นสถาบันที่มีเสถียรภาพของพรรคการเมือง ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้วางหลักไว้ในมาตราที่ 114 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายหรือความครอบงำใด ๆ หมายถึง ไม่อยู่ในความผูกมัดของพรรคการเมือง ผู้วิจัยเห็นว่า มาตราดังกล่าวเป็นการให้อำนาจความอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากยิ่งขึ้น อาจส่งผลทำให้เกิดปัญหา 2 ประการ ประการแรก ปัญหาในเชิงหลักการแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง ประการที่สอง ปัญหาในเชิงปฏิบัติอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของระบบรัฐสภาและรัฐบาลไม่มีเสถียรภาพในฐานะฝ่ายบริหารและเป็นการทำลายระบบพรรคการเมืองในระบบรัฐสภา ทำให้พรรคการเมืองขาดระเบียบวินัย รัฐธรรมนูญควรออกแบบพรรคการเมืองให้มีเสถียรภาพและความเข้มแข็ง เป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริงและไม่ควรลดบทบาทของพรรคการเมืองในการควบคุมสมาชิกพรรคการเมืองให้อยู่ในระเบียบวินัย

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงศึกษาปัญหาการไม่ปฏิบัติตามมติพรรคการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรณีศึกษาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

#### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาเชิงเปรียบเทียบ หลักการรับรองหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาของต่างประเทศกับประเทศไทย และหลักการแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสำคัญของพรรคการเมือง
2. เพื่อศึกษาปัญหาการไม่ปฏิบัติตามมติพรรคการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรณีศึกษาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
3. เพื่อศึกษาหาแนวทางการแก้ไขปัญหของการไม่ปฏิบัติตามมติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองไทยกรณีศึกษาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

#### วิธีการวิจัย

**ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง** ผู้วิจัยใช้วิธีเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ประกอบ ด้วยกลุ่มนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมายมหาชน มีความรู้ความสามารถหรือผู้มีความเชี่ยวชาญประสบการณ์ทางการเมืองเป็นที่ประจักษ์

**ขั้นตอนการวิจัย** การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ รายละเอียดและขั้นตอนในการวิจัย ประกอบด้วย 2 ขั้นตอน ดังนี้

1. การศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) โดยผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าจากเอกสารสำคัญดังนี้

1.1 หลักการรับรองหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาของต่างประเทศ กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ รัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมนี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 (ฉบับปัจจุบัน) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ผ่านมา ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย

1.2 หนังสือ ตำรา งานวิจัยและบทความวิชาการ ของนักวิชาการ

2. การวิจัยภาคสนาม โดยใช้วิธีสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In- Depth Interview) จากกลุ่มนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านนิติศาสตร์ที่มีความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญเป็นที่ประจักษ์ในสายกฎหมายมหาชน

#### **แนวคิด ทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย**

##### **หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญและกรอบแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม**

รัฐธรรมนูญ (Constitution) หมายถึง กฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศซึ่งรัฐธรรมนูญจะกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองการปกครองในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกันและกัน โดยผู้ที่จะเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครอง จะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนส่วนใหญ่ (กิจปติ ก้องเบญจกุล, 2557) ตามหลักการของประชาธิปไตยนั้น คือ การเลือกตั้ง ซึ่งหัวใจของการเลือกตั้งก็คือ พรรคการเมือง การมีเสถียรภาพของระบบพรรคการเมืองถือได้ว่าเป็นหัวใจหลัก ในระบอบประชาธิปไตย เพื่อทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติในการออกกฎหมายและทำหน้าที่เป็นรัฐบาลหากชนะการเลือกตั้งและต้องพร้อมเป็นฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรหากแพ้การเลือกตั้ง (พัฒนา เรือนใจดี, 2548) แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมถือเป็นหลักการสำคัญของการตรารัฐธรรมนูญ ในระบอบเสรีประชาธิปไตย (พินลกร แสงฟู, 2557) สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญนิยม คือ การรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ และการสร้างควมมีเสถียรภาพของรัฐบาล (มานิตย์ จุ่มปา, 2559)

##### **หลักการเสียงข้างมากของระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา**

การปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยหลักเสียงข้างมาก ซึ่งเป็นสิ่งสะท้อนว่าการตัดสินใจโดยเสียงข้างมากเป็นสิ่งที่ถูกต้อง ดังนั้น หลักเสียงข้างมากจึงเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานในการตัดสินใจในระบอบประชาธิปไตย อันเป็นการสร้างเจตจำนงของรัฐโดยวิธีทางประชาธิปไตยจึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยพื้นฐานของเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ ซึ่งหลักเกณฑ์ของการใช้เสียงข้างมากนำมาใช้ในการเลือกตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน รวมทั้งนำมาเป็นเกณฑ์ในการลงมติของรัฐสภาด้วย หลักเสียงข้างมากยังมีความเกี่ยวข้องกับระบบหลายพรรคการเมือง การให้เสรีภาพ

ในการตั้งพรรคการเมือง และความเสมอภาคในโอกาสของพรรคการเมือง จากหลักพื้นฐานของประชาธิปไตยดังกล่าว จึงเป็นหลักประชาธิปไตยที่อาศัยพรรคการเมืองที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการสร้างเจตจำนงของรัฐหรือเรียกว่า ประชาธิปไตยโดยพรรคการเมือง (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2558)

### **แนวคิดทฤษฎีว่าด้วยการสร้างความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง**

พรรคการเมืองจะพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันทางการเมืองได้จะต้องมีองค์ประกอบแรกคือ ความสามารถในการปรับตัว (Adaptability) องค์ประกอบที่สอง คือ ความซับซ้อน (Complexity) องค์ประกอบที่สาม คือ ความมีอิสระ (Autonomy) องค์ประกอบสุดท้าย คือ เอกภาพความเป็นปึกแผ่น (Coherence) ภายใต้องค์ประกอบทั้งสี่ประการนำไปสู่ความเข้าใจที่ว่า การพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง (ไชยันต์ ไชยพร, สติธร ธนานิธิโชติ, และบุหลันฉาย อุดมอริยทรัพย์, 2563)

### **หลักการสำคัญของบทบาทพรรคการเมือง**

ในการปกครองแบบประชาธิปไตยพรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทหน้าที่ในฐานะตัวกลางในการเชื่อม ประชาชนกลุ่มทางสังคมกลุ่มผลประโยชน์และสมาชิกเข้ากับสถาบันที่ใช้อำนาจทางการเมือง พรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญ ดังนี้ บทบาทและหน้าที่ในการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน บทบาทและหน้าที่ในการสรรหาบุคคลมาเป็นสมาชิกพรรคการเมือง การคัดสรรตัวแทนของพรรคการเมือง สมัครรับเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งทางการเมือง อีกทั้ง การประสานประโยชน์อันเกิดจากความขัดแย้งเพื่อนำไปสู่การตกลงโดยวิถีทางของประชาธิปไตย และเป็นศูนย์กลางทางการเมืองของสมาชิกพรรคการเมือง และบทบาทหน้าที่ในฐานะฝ่ายค้านหรือผู้ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารรวมถึงบทบาทหน้าที่ในการสร้างผู้นำทางการเมือง จะเห็นได้ว่าในแต่ละองค์กรย่อมมีความต้องการผู้นำที่มีคุณลักษณะคุณสมบัติที่แตกต่างกันออกไป การสร้างผู้นำทางการเมืองจึงเป็นหน้าที่ของพรรคการเมืองโดยตรง (ไชยันต์ ไชยพร, สติธร ธนานิธิโชติ, และบุหลันฉาย อุดมอริยทรัพย์, 2563)

### **หลักการสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมืองแนวคิดและเกณฑ์พิจารณา**

ในการสร้างพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอยู่ 4 ประการ กล่าวคือ ประการแรก พรรคการเมืองต้องมีความยั่งยืน ประการที่สองพรรคการเมืองต้องมีสาขาพรรคการเมืองที่มีเครือข่าย ประการที่สาม บรรดากลุ่มผู้นำในพรรคการเมืองมีความตั้งใจอย่างแท้จริงที่จะรวมอำนาจการตัดสินใจนโยบายต่าง ๆ มาให้พรรคการเมืองของตนแต่ผู้เดียวแต่ต้องมีใช้การใช้สิทธิพลเข้าแทรกแซงนโยบาย ซึ่งเป็นความหมายหลักของกลุ่มผลประโยชน์เท่านั้นและประการสุดท้าย พรรคการเมืองต้องมีความพยายามที่จะหาคะแนนนิยมเมื่อมีการเลือกตั้งและแสวงหาการสนับสนุนจากประชาชนทั่วไปเมื่อไม่มีการเลือกตั้ง การสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมืองจะต้องคำนึงถึงความสามารถในการรักษาวินัยของพรรค (Party Discipline) (สติธร ธนานิธิโชติ, 2555)

**เครื่องมือในการวิจัย** คือ แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) โดยผู้วิจัยสร้างขึ้นจากรัฐธรรมนูญของประเทศไทยที่ผ่านมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2560 ตำรา เอกสาร และบทความวิชาการเพื่อกำหนดข้อคำถามเกี่ยวกับปัญหาการไม่ปฏิบัติตามมติพรรคการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทย กรณีศึกษาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

**การเก็บรวบรวมข้อมูล** ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview)

**การวิเคราะห์ข้อมูล** การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการศึกษาค้นคว้าเชิงเอกสาร และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ผู้วิจัยนำข้อมูลมาวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) เรียบเรียง และนำเสนอตามข้อเท็จจริง

## ผลการวิจัย

### ผลการวิจัยเอกสาร (Document Research)

1. ประเด็นหลักการการรับรองหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาของประเทศไทยและประเทศเยอรมนี ศึกษาเชิงเปรียบเทียบในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบว่าในระบบกฎหมายอังกฤษนั้น แนวคิดเรื่องวินัยพรรคการเมือง เป็นลักษณะเป็นข้อความคิด (Concept) ที่มีความมุ่งหมายโดยตรงในการควบคุมกระบวนการตัดสินใจออกเสียงลงมติในสภาของสมาชิกสภาสามัญ เพื่อให้เป้าหมายในการดำเนินภารกิจทางรัฐสภาของพรรคการเมืองที่ประสบความสำเร็จ แม้ระบบกฎหมายอังกฤษจะถือว่าสมาชิกสภาสามัญมิได้เป็นผู้แทนของพรรคการเมืองและมีหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาสามัญ แต่ตราบใดที่สมาชิกสภาสามัญยังคงมีเจตนาสมมติต้องการที่จะอยู่ในสังกัดองค์การในรัฐสภาของพรรคการเมืองที่ตนลงสมัครรับเลือกตั้งแล้วสมาชิกสภาสามัญย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องลงมติหรือปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ ในแนวทางที่องค์การในรัฐสภาของพรรคการเมืองกำหนดขึ้น แม้ในเรื่องใดที่สมาชิกสภาสามัญมีความเห็นแย้งหรือไม่เห็นด้วยกับแนวทางที่องค์การในรัฐสภาของพรรคการเมืองกำหนด สมาชิกสภาสามัญก็จำเป็นจะต้องยอมละเว้นแนวทางตามความคิดเห็นของตนและปฏิบัติตามยึดถือแนวทางของพรรคการเมือง ในการทำหน้าที่เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจในทางรัฐสภาของพรรคการเมืองตามแนวนโยบายที่ได้ประกาศต่อประชาชน ด้วยเหตุผลหลักในความสำเร็จ จะเห็นได้จากความสัมพันธ์ของพรรคการเมืองกับสมาชิกของพรรคการเมืองในอังกฤษมุ่งเน้นเรื่องการรักษาระเบียบวินัยของสมาชิกเป็นอย่างมาก สมาชิกสภาสามัญซึ่งมีสถานะเทียบได้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบกฎหมายไทย จะมีสถานะทางกฎหมายเป็นลักษณะผู้แทนของประชาชนในเขตเลือกตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ในสภาสามัญ จะถูกควบคุมโดยองค์การในรัฐสภาของพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาสามัญแต่ละคนสังกัด (วรเจตน์ ภาคิรัตน์, 2555)

ในประเทศเยอรมนี กฎหมายพื้นฐาน (รัฐธรรมนูญ) ได้วางหลักไว้ใจความว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธรัฐของเยอรมัน เป็นผู้แทนของชนชาวเยอรมันทั้งมวลและในฐานะเช่นนี้

สมาชิกเหล่านี้ไม่ต้องมีความผูกพันใด ๆ ต่ออาณัติหรือคำชี้แนะใด ๆ และให้เชื่อฟังโนธรรมประจำใจของตนแต่เพียงประการเดียว หลักการนี้เป็นหลักการมอบอำนาจของประชาชนให้ผู้แทนมีอิสระในการตัดสินใจ (Fries Mandate) แต่กฎหมายพื้นฐานของประเทศเยอรมนีได้ให้ความสำคัญต่อการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคการเมือง จึงเป็นระเบียบข้อบังคับพรรคการเมืองด้วยกฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz) วางหลักไว้ว่า ระเบียบข้อบังคับภายในพรรคการเมืองจะต้องสอดคล้องกับหลักการในระบอบประชาธิปไตย แม้จะมีได้บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง แต่ผลก็คือ ผู้สมัครอิสระที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองนั้น พบว่าไม่ได้รับการเลือกตั้งเลย แต่หากผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองจะมีโอกาสได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่า โครงสร้างของอำนาจหน้าที่ของพรรคการเมืองย่อมเป็นการยืนยันได้ว่าระบบพรรคการเมืองและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีความสัมพันธ์และสอดคล้องกัน ส่งผลให้ระบบพรรคการเมืองและระบบการเลือกตั้งบุคคลผู้มาทำหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเข้มแข็งค้ำยันระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยของประเทศเยอรมนี พรรคการเมืองปัจจุบันนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องพึงพาพรรคการเมืองเป็นอย่างมากในการที่จะรับเลือกตั้ง จึงไม่จำเป็นที่สมาชิกจะฝ่าฝืนมติของพรรคการเมือง และพรรคการเมืองจำเป็นจะต้องควบคุมสมาชิกให้ปฏิบัติตามมติพรรคการเมืองอย่างเข้มงวดเพราะต้องมีการต่อสู้กันทางการเมืองระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน ประกอบกับบทบาททางด้านนิติบัญญัติในรัฐสมัยใหม่ที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดความจำเป็นที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละฝ่ายต้องมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน วินัยพรรคการเมืองจึงเป็นเรื่องสำคัญ ดังนั้น การให้หลักประกันการรับรองหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาจึงเป็นแต่เพียงการกำหนดสถานะทางกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น (อุดม หมีเทศ, 2542)

จากประเด็นการศึกษาหลักการการรับรองหลักความเป็นอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาของประเทศอังกฤษ และประเทศเยอรมนี ดังกล่าว หากศึกษาเชิงเปรียบเทียบระบบพรรคการเมืองไทยภายใต้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กับการมีหลักการรับรองหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาไว้ในมาตรา 114 มีสาระสำคัญดังนี้สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายหรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ซึ่งเป็นการให้หลักประกันการกำหนดสถานะทางกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ย้อนแย้งกับการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัด พรรคการเมืองที่ต้องผูกพันกับมติของพรรคการเมือง การมีหลักการรับรองหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวส่งผลในทางปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สามารถฝ่าฝืนมติพรรคการเมืองที่ตนเองเป็นสมาชิก เป็นการ

ปฏิบัติขัดต่อความไว้วางใจของประชาชนที่เลือกพรรคการเมืองนั้น ๆ เป็นตัวแทนประชาชนผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ซึ่งพรรคการเมืองมีบทบาทหน้าที่สรรหาบุคคลมาเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้มีโอกาสเป็นรัฐบาลบริหารประเทศภายใต้กรอบนโยบายที่นำเสนอต่อประชาชน หากชนะการเลือกตั้ง และต้องพร้อมทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านหากแพ้การเลือกตั้งด้วยระบบการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภาจะเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกได้รับเลือกตั้งมากที่สุดเป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาล ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคการเมืองที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาล ก็จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบ การทำงานของฝ่ายรัฐบาลและควบคุมให้ฝ่ายบริหารดำเนินการบริหารราชการแผ่นดิน ให้เป็นไปตามที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา (เสนีย์ คำสุข, 2560) ดังนั้น มติพรรคการเมืองนั้นจึงมีความสำคัญ สำหรับการรักษาความเป็นเอกภาพของพรรคตามเจตจำนงของประชาชนผู้เลือกพรรคการเมืองที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองไทยจะต้องปฏิบัติตาม ซึ่งแตกต่างในทางปฏิบัติกับหลักการรับรองหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกของประเทศอังกฤษและประเทศเยอรมนีที่กำหนดไว้เป็นเพียงสถานะทางกฎหมายเท่านั้น

2. ปัญหาการไม่ปฏิบัติตามมติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองไทยกรณีศึกษาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ส่งผลทำให้เกิดปัญหาดังนี้

### 2.1 ปัญหาในเชิงหลักการ แนวคิด ทฤษฎี ผลการวิจัยพบว่า

ประการแรก ไม่สอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยการสร้างความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองและการสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมือง กล่าวคือ สมาชิกพรรคการเมืองเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทางการเมืองและมีลักษณะร่วมกันหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นความคิดเห็น ทศนคติอุดมการณ์ ซึ่งเป็นพื้นฐานของการรวมกันของพรรคการเมือง หลักการสำคัญในการสร้างพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองและเกิดความเข้มแข็งกับพรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ๆ มีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนให้พรรคการเมืองมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในภาระกิจกรรมของพรรคการเมืองในเชิงความคิดหรือมุมมองต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งรวมกันภายใต้สิ่งที่เรียกว่ามติพรรคการเมือง การที่สมาชิกพรรคการเมืองไม่ปฏิบัติตามมติพรรคการเมืองที่สังกัดอยู่ ย่อมส่งผลให้โครงสร้างหลักการตามแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยการสร้างความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองไม่สามารถเกิดขึ้นเป็นรูปธรรมได้ ทำให้พรรคการเมือง ไม่มีการรักษาระเบียบวินัยของพรรคการเมือง ไม่สอดคล้องกับการสร้างให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งที่เป็นกลไกสำคัญเชื่อมโยงกับประชาชนและความเป็นสถาบันทางการเมือง

ประการที่สอง ไม่สอดคล้องกับหลักการความสำคัญของบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองที่เป็นสถาบันที่คู่ระบบการเมืองสมัยใหม่และเป็นกลไกสำคัญที่ทำหน้าที่ต่าง ๆ ในขั้นตอนของกระบวนการทางการเมือง ความสำคัญของพรรคการเมือง ไม่เพียงแต่เป็นที่ยอมรับในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น แม้ในประเทศที่เป็นเผด็จการก็ตระหนักในคุณค่าของพรรค

การเมืองเช่นเดียวกัน บทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองมีภารกิจที่ให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน เลือกเฟ้นผู้สมัครรับเลือกตั้งและชักชวนให้ประชาชนไปออกเสียงเลือกตั้ง เพื่อเป้าหมายในการจัดตั้งรัฐบาลและทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ หรือทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลอีกทั้งสร้างผู้นำทางการเมือง โดยอาศัยกระบวนการเลือกสรรภายในระบบพรรคการเมือง บทบาทที่จะต้องควบคุมสมาชิกพรรคการเมืองให้อยู่ในระเบียบวินัย ในการอภิปรายในสภาในเรื่อง การลงมติ พรรคการเมืองจะมี ผู้ควบคุมคะแนนเสียง ทำให้เกิดระเบียบวินัยขึ้นในพรรคการเมือง ดังนั้น จากบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองข้างต้นเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนที่ช่วยให้ ประชาธิปไตยแบบผู้แทนดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ พรรคการเมืองย่อมแสวงหาจุดร่วมที่ทุก ฝ่ายยอมรับได้ภายใต้มติพรรคการเมือง

ประการที่สาม ไม่สอดคล้องกับหลักการเสียงข้างมาก กล่าวคือ การปกครองแบบ ประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยหลักเสียงข้างมาก ซึ่งเป็นสิ่งสะท้อนว่าการตัดสินใจโดยเสียงข้าง มากเป็นสิ่งที่ถูกต้อง เพราะเสียงส่วนใหญ่เห็นชอบด้วยวิธีการดังกล่าว ระบบพรรคการเมืองจึงจำเป็น อย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยพื้นฐานหลักการของเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ ในการควบคุมสมาชิกของพรรค การเมืองให้อยู่ในระเบียบวินัย มติพรรคการเมืองนั้นแม้ไม่มีสภาพบังคับในทางกฎหมายตามที่ได้ นำเสนอไปแล้วนั้นแต่มติพรรคนั้นก็มีความสำคัญอย่างยิ่ง ในการรักษาความเป็นเอกภาพของพรรค การเมืองตามเจตจำนงของประชาชนผู้เลือกพรรคการเมือง ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้แสดงเจตจำนงใน การเข้าสังกัดพรรคการเมือง ซึ่งมติของพรรคการเมืองทุกพรรคย่อมอยู่บนพื้นฐานหลักการ ประชาธิปไตยในหลักเสียงข้างมาก เมื่อพรรคการเมืองมีมติเสียงข้างมากกำหนดทิศทางการทำงาน ของพรรคการเมืองแล้ว สมาชิกทุกคนต้องปฏิบัติตามเพื่อเป็นการแสดงออกให้เห็นถึงความเป็น อันหนึ่งอันเดียวของสมาชิก หากมีความเห็นแย้งหรือแตกต่างก็พิจารณาหาประเด็นข้อสรุปร่วมกัน ภายใต้มติของพรรคการเมือง

ประการที่สี่ ไม่สอดคล้องกับหลักการแนวคิดทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยม ซึ่งเป็นทฤษฎี ที่ถูกใช้ในการจัดทำรัฐธรรมนูญของรัฐสมัยใหม่ ที่เป็นเครื่องมือในการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง คุ่มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และสร้างเสถียรภาพในการดำเนินงานให้กับรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็น มีมาตรการเสริมสร้างต่าง ๆ เช่น สร้างระบบให้มีการล้มรัฐบาลได้ยากขึ้น ไม่ว่าจะเป็น การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเชิงสร้างสรรค์ จะเห็นได้ว่าการดำเนินการของพรรคการเมืองเป็นหัวใจหลัก สำคัญในระบบประชาธิปไตย ที่เป็นองค์กรในกระบวนการทางการเมืองที่จะรวบรวมเจตนารมณ์ ทัวไป (General Will) ของประชาชน หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ปฏิบัติตามมติของพรรค การเมืองโดยเฉพาะพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลที่ต้องการการดำเนินงานนโยบายของพรรคการเมืองให้ เป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ ย่อมทำให้ภารกิจของพรรคการเมืองในฝ่ายรัฐบาลไม่สามารถดำเนินงานได้ ตามวัตถุประสงค์ในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจการบริหารประเทศ การที่มีหลักการรับรองหลัก ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ของสมาชิกรัฐสภาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2560 มาตรา 114 ย่อมไม่สอดคล้องกับหลักการแนวคิดทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยม ที่ต้องการสร้างการมีเสถียรภาพของรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดินและความมีวินัยของพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาล

## 2.2 ปัญหาในเชิงปฏิบัติ ผลการวิจัยพบว่า

ประการแรก ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานของรัฐบาล ด้วยความเคารพต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่มีเจตนารมณ์ในการวางกลไก ดังกล่าวไว้ในมาตรา 114 เพื่อเป็นความพยายามคุ้มครองเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการลงมติต่าง ๆ ที่อาจจะไม่ตรงกับมติพรรคการเมือง อันเป็นการให้หลักประกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่ามีเสรีภาพในการลงมติในสภาและมีหลักประกันที่จะออกเสียงแตกต่างจากมติของพรรคการเมืองในระดับหนึ่ง แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 จะไม่ได้ระบุว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิบัติตามมติพรรคแต่การปฏิบัติตามมติพรรคก็ถือเป็นลักษณะการมีจริยธรรมข้อหนึ่งของนักการเมืองที่ต้องมีต่อพรรคการเมืองและประชาชน ด้วยเหตุผลที่ว่าพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดอยู่นั้น ได้รับอาณัติมอบหมายจากประชาชนในการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้ประกาศไว้ ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้เข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองย่อมมีหน้าที่ในทางมโนธรรมสำนึกในการที่จะร่วมกับสมาชิกพรรคการเมืองคนอื่นของพรรคการเมืองนั้นดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่ประกาศไว้กับประชาชนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนจึงไม่อาจแยกออกจากเจตจำนงที่ประชาชนมอบให้กับพรรคการเมืองหากมีความเห็นที่แตกต่างกันก็สามารถหาข้อสรุปร่วมกันได้ภายใต้ มติพรรคการเมือง โดยไม่สร้างความเห็นที่แตกต่างนั้นจนเกิดความขัดแย้งทางการเมืองของสมาชิกพรรคการเมืองนั้น ๆ และการไม่ปฏิบัติตามมติพรรคการเมืองจะเกิดความไม่เป็นเอกภาพและเสถียรภาพทางการเมืองในระบบรัฐสภา หากพรรคการเมืองใดมีมติให้ความเห็นชอบในเรื่องใด ไม่ว่าจะเป็นการเสนอกฎหมายการควบคุมและตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาลให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา หรือการพิจารณาให้ความเห็นชอบเรื่องสำคัญ ๆ หากสมาชิกพรรคการเมืองนั้นกลับอาศัยหลักการรับรองหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ในการลงมติต่าง ๆ ไม่เห็นด้วยกับมติของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ที่มีมติสนับสนุน ให้ความเห็นชอบเรื่องสำคัญ ๆ หรืออีกนัยหนึ่ง คือ การขัดมติของพรรคการเมืองของตนเอง ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบในทางปฏิบัติงานของระบบรัฐสภา เป็นการเปิดช่องทางให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ดังนั้น มติพรรคการเมือง ถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ผ่านระบบพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญควรออกแบบพรรคการเมืองให้มีเสถียรภาพและความเข้มแข็งเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชน

ประการที่สอง ส่งผลทำให้เกิดปัญหาการไม่มีเสถียรภาพการทำงานของรัฐบาลในฐานะฝ่ายบริหาร โดยหลักการในระบบรัฐสภาแบบการเมืองไทย ให้ฝ่ายบริหารมาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมาก และส่วนมากฝ่ายบริหารเป็นลักษณะรัฐบาลผสม (Coalition Government) เพราะ

ไม่มีพรรคการเมืองใดชนะการเลือกตั้งได้รับเสียงข้างมากในรัฐสภา จึงต้องมีการรวบรวมพรรคการเมืองอื่นให้ได้เสียงข้างมากในสภา และทุกพรรคการเมืองที่จะรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างมากขึ้นบริหารประเทศจะต้องมีมติของพรรคการเมืองของตนเอง ในการพิจารณาว่าหากเข้าร่วมรัฐบาลแล้ว ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชนที่เลือกพรรคการเมืองของตนเข้ามาหรือไม่ กรณีพรรคร่วมรัฐบาล หากสมาชิกคนใดที่อยู่กับพรรคร่วมรัฐบาล ไม่ปฏิบัติตามมติพรรคการเมืองของตนเองย่อมจะเกิดความไม่มีเสถียรภาพและความไม่มั่นคงของรัฐบาล และกรณีพรรคฝ่ายค้านหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดที่อยู่กับพรรคการเมืองร่วมฝ่ายค้านไม่ปฏิบัติตามมติพรรคการเมืองของตน ก็จะทำให้กลไกการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารมีความอ่อนแอลง ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการการถ่วงดุลอำนาจในระบบรัฐสภาอย่างแท้จริง ซึ่งจะเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศ

ประการที่สาม ทำให้เกิดปัญหาเป็นการทำลายระบบพรรคการเมืองในระบบรัฐสภา และทำให้เกิดการขาดระเบียบวินัยภายในพรรคการเมือง เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาในการสร้างความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองให้มีความอ่อนแอลง การสร้างให้พรรคการเมือง มีเสถียรภาพมีความเข้มแข็งและความเป็นสถาบันทางการเมือง รัฐธรรมนูญต้องมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการผูกโยงบทบาทสถานภาพของพรรคการเมืองเป็นอย่างมาก หลักการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองลงมติได้อย่างอิสระ ยังส่งผลเป็นในลักษณะย้อนแย้งกับหลักการสำคัญในรัฐธรรมนูญที่กำหนด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องสังกัดพรรคการเมืองอันเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า พรรคการเมืองมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบการเมืองไทยที่จะต้องมีความเสถียรภาพและความเป็นสถาบันทางการเมือง

### ผลการวิจัยภาคสนาม (Field Research)

วิเคราะห์ผลการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) จากกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายมหาชน ส่วนเกี่ยวข้องกับงานวิจัย จำนวน 5 ท่าน ตามประเด็นงานวิจัย ได้ผลสรุปดังนี้

ประเด็นที่ 1 ประเด็นคำถาม “ท่านเห็นว่ามติพรรคการเมืองมีความสำคัญอย่างไร” ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 ท่าน มีความเห็นในหลักการเป็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่มีรายละเอียดแตกต่างกัน โดยฝ่ายแรกมีความเห็นว่า มติพรรคสำคัญสำหรับการรักษาความเป็นเอกภาพของพรรคตามเจตจำนงของประชาชนผู้เลือกพรรคการเมืองนั้นและสะท้อนถึงบทบาทของพรรคการเมืองที่เป็นการรวมกลุ่มของผู้มีอุดมการณ์ในทางการเมืองร่วมกัน ส่วนฝ่ายที่สองได้ให้ความหมายว่า มติพรรคการเมืองนั้นมีความสำคัญ แต่อาจจะมิสภาพเป็นเหมือนคำสั่งบังคับของผู้มีอำนาจในพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิบัติตาม ซึ่งอาจจะขัดต่อแนวคิดของของสมาชิกรัฐสภาดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ ที่มาและเหตุผลของมติพรรคการเมืองจะต้องมีความชอบธรรมที่จะช่วยสร้างธรรมเนียมปฏิบัติในระบบพรรคการเมืองอย่างแท้จริง

ประเด็นที่ 2 ประเด็นคำถาม “ท่านเห็นว่า ปัญหาของไม่ปฏิบัติตามมติพรรคการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองไทย ส่งผลกระทบต่อการทำงานระบบรัฐสภาหรือไม่อย่างไร” จากประเด็นคำถามดังกล่าว ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมายมหาชน มีความเห็นว่า ปัญหาของไม่ปฏิบัติตามมติพรรคการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองไทย ส่งผลกระทบต่อการทำงานระบบรัฐสภาอย่างเด่นชัดเกิดความไม่มีเสถียรภาพของการทำงานรัฐบาลในฐานะฝ่ายบริหารที่ต้องการเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทน

ประเด็นที่ 3 ประเด็นคำถาม “ท่านเห็นว่าปัญหาของไม่ปฏิบัติตามมติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่งผลกระทบต่อความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองหรือไม่อย่างไร” ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองกลุ่ม ฝ่ายแรก ท่านมีความเห็นว่า พรรคการเมืองนั้นมีความสำคัญอย่างมาก ที่มีแนวความคิดในเชิงนโยบายร่วมกัน ภายในหลักการเสียงข้างมาก นั่นก็คือ มติพรรคการเมือง การไม่ปฏิบัติตามมติพรรคการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมส่งผลกระทบต่อความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง ฝ่ายที่สอง มีความเห็นว่า การที่ไม่ปฏิบัติตามมติพรรคการเมือง ถ้ากระทำภายใต้ความเห็นที่แตกต่างโดยยึดถือผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นหลัก ถือได้ว่าเป็นการส่งเสริมหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองไม่ส่งผลกระทบต่อความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง

ประเด็นที่ 4 ประเด็นคำถาม “ท่านเห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองไทย ต้องปฏิบัติตามมติของพรรคการเมืองหรือไม่” ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองกลุ่ม กลุ่มแรกมีความเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องปฏิบัติตามมติของพรรคการเมือง แต่ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมายมหาชน มีความเห็นที่แตกต่าง กล่าวคือ พรรคการเมืองเป็นกลไกพื้นฐานที่สำคัญอย่างยิ่งในทุกระบบการเมือง การให้การรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสมาชิกพรรคการเมืองย่อมส่งผลให้ไม่ถูกรับรองโดยมติพรรคการเมืองที่จะก่อให้เกิดความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง

ประเด็นที่ 5 ประเด็นคำถาม “ท่านเห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ควรมีการแก้ไขให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองไทยต้องปฏิบัติตามมติของพรรคการเมืองหรือไม่” ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองกลุ่ม กลุ่มแรกเห็นว่ามติพรรคการเมืองแม้ไม่มีบทนิยามอยู่ในกฎหมายและสภาพบังคับต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่าต้องปฏิบัติตาม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ควรมีการแก้ไขให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองไทยต้องปฏิบัติตามมติของพรรคการเมือง แต่มีผู้ทรงคุณวุฒิอีกฝ่ายหนึ่ง กลับมีความเห็นที่แตกต่าง กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีอิสระอย่างเต็มที่ที่จะกระทำการใด ๆ ในนามของรัฐหรือชาติ

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. การศึกษาเปรียบเทียบหลักการการรับรองหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาของหลักกฎหมายประเทศอังกฤษ ประเทศเยอรมันนี กับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560

**ตารางที่ 1** หลักการการรับรองหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาของหลักกฎหมายประเทศอังกฤษ ประเทศเยอรมันนี ศึกษาเชิงเปรียบเทียบ กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560

| รัฐธรรมนูญ / ประเทศ                    | การกำหนดหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภา                                                                                                                                          | ผลในทางปฏิบัติ                                                                                                                   |
|----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| กฎหมายรัฐธรรมนูญประเทศอังกฤษ           | ระบบกฎหมายอังกฤษ มีหลักรับรองหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภามีลักษณะเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ ที่เกิดขึ้นจากวิวัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกรัฐสภากับพรรคการเมืองที่ตนสังกัด | หากสมาชิกสภาสามัญยังคงมีความต้องการลงสมัครรับเลือกตั้ง สมาชิกสภาสามัญย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องลงมติในแนวทางที่พรรคการเมืองกำหนด     |
| กฎหมายพื้นฐานของเยอรมัน                | สมาชิกของสภาบุนเดสตัคเยอรมันได้รับเลือกตั้งทั่วไปเป็นผู้แทนของปวงชนชาวเยอรมันทั้งหมด ไม่อยู่ในอาณัติมอบหมายใด ๆ และอยู่ใต้มนธรรมของตนเองเท่านั้น                                                  | การให้หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาเป็นเพียงการกำหนดสถานะทางกฎหมายเท่านั้น                           |
| รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 | มีหลักการรับรองหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายหรือความครอบงำใด ๆ                      | สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาศัยหลักการรับรองหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาไม่ปฏิบัติตามมติพรรคการเมืองที่ตนสังกัด |

2. ปัญหาการไม่ปฏิบัติตามมติพรรคการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยกรณีศึกษาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อาจส่งผลทำให้เกิดปัญหา 2 ประการ

#### 2.1 ปัญหาในเชิงหลักการ แนวคิด ทฤษฎี ผลสรุปได้ดังนี้

ประการแรก การไม่ปฏิบัติตามมติพรรคการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยไม่สอดคล้องกับทฤษฎีการเกิดขึ้นของพรรคการเมืองว่าด้วยความเป็นสถาบันและหลักการสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมือง ส่งผลกระทบในการรักษาวินัยและโครงสร้างของพรรคการเมืองที่จะมีการพัฒนาการให้เป็นสถาบันการเมือง ที่แสดงถึงลักษณะอุดมการณ์ทางการเมือง มีกระบวนการ

กิจกรรมทางการเมืองเป็นสื่อกลางยึดโยงระหว่างรัฐบาลกับประชาชน เพราะการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและมีอิทธิพลเหนือรัฐบาลผ่านทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีกระบวนการคัดสรรผ่านระบบพรรคการเมือง อีกทั้งไม่สอดคล้องกับแนวคิดความสำคัญบทบาทของพรรคการเมืองที่เป็นสถาบันที่คู่กับระบบการเมืองสมัยใหม่เป็นกลไกสำคัญอย่างยิ่งที่ทำหน้าที่ต่าง ๆ ทางด้านการเมือง และไม่สอดคล้องกับแนวคิดความสำคัญบทบาทของพรรคการเมือง เป็นการลดทอนบทบาทของพรรคการเมืองในแง่แนวคิด และไม่เป็นไปตามหลักการเสียงข้างมาก ซึ่งจะเห็นได้ว่าเมื่อพรรคการเมืองได้มีมติเสียงข้างมากกำหนดทิศทางการทำงานของพรรคการเมืองแล้วสมาชิกทุกคนต้องปฏิบัติตามเพื่อเป็นการแสดงออกให้เห็นถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของสมาชิก หากมีความเห็นแย้งหรือแตกต่างก็พิจารณาหาประเด็นข้อสรุปร่วมกันภายใต้มติของพรรคการเมือง ในรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระกับมติพรรคการเมืองของตนเอง เป็นการขัดแย้งกับหลักประชาธิปไตยโดยเสียงข้างมากที่ได้นำเสนอไว้ข้างต้น ประการสุดท้าย การไม่ปฏิบัติตามมติพรรคการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยไม่สอดคล้องกับหลักการแนวคิดทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยม ที่ต้องการให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ ส่งผลให้ภารกิจของฝ่ายรัฐบาลสามารถดำเนินงานได้ตามวัตถุประสงค์การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ปฏิบัติตามมติพรรคการเมือง โดยเฉพาะฝ่ายรัฐบาล ย่อมไม่สอดคล้องกับหลักการแนวคิดทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมที่ต้องการเสริมสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลที่ใช้อำนาจฝ่ายบริหารซึ่งมีฐานที่มาจากกาเลือกตั้งจากประชาชนผ่านกลไกของระบบพรรคการเมือง

## 2.2) ปัญหาในเชิงปฏิบัติ ผลสรุปได้ ดังนี้

ประการแรก เกิดปัญหาในการทำงานในระบบรัฐสภา หากพรรคการเมืองใดมีมติให้ความเห็นชอบในเรื่องใด ไม่ว่าจะเป็นให้ความเห็นชอบเรื่องสำคัญ ๆ สมาชิกพรรคการเมืองนั้นกลับอาศัยหลักการรับรองหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาตามรัฐธรรมนูญ ในการลงมติต่าง ๆ ไม่เห็นด้วยกับมติของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ ที่มีมติสนับสนุนย่อมก่อให้เกิดผลกระทบในทางปฏิบัติงานของระบบรัฐสภา ประการที่สอง อาจส่งผลทำให้เกิดปัญหาการไม่มีเสถียรภาพการทำงานของรัฐบาลในฐานะฝ่ายบริหารและปัญหาของการทำหน้าที่ฝ่ายตรวจสอบรัฐบาล คือ ฝ่ายค้านหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดที่สังกัดอยู่กับพรรคร่วมรัฐบาล ไม่ปฏิบัติตามมติของพรรคการเมืองของตนเองที่สนับสนุนรัฐบาลในประเด็นดังกล่าว ย่อมส่งผลให้เกิดความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาลในทางตรงกันข้าม หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดกับพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ไม่ปฏิบัติตามมติของพรรคการเมืองของตนเอง ก็จะทำให้กลไกการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารมีความอ่อนแอลง ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการการถ่วงดุลอำนาจในระบบรัฐสภา ประการที่สาม เป็นการทำลายระบบพรรคการเมืองให้มีความอ่อนแอลงและขาดระเบียบวินัยภายในพรรคการเมือง ดังนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ควรที่จะควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ปฏิบัติตามมติของพรรคการเมือง

### ข้อเสนอแนะ

1. ควรมีการส่งเสริมให้ประชาชนเห็นความสำคัญของระบบพรรคการเมืองไทยในทุกมิติ
2. ในการวิจัยครั้งต่อไป ควรมีการศึกษาผลกระทบหากมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองปฏิบัติตามมติพรรคการเมืองที่ตนเองสังกัด

### เอกสารอ้างอิง

- Chaiyaporn, C., Thananithichoti, S., & Udomariyasap, B. (2020). *Khwāmpen sathāban khoṅg phakkānmuāng kap kānphatthana prachāthipatai. [The Institutional of Political Parties and the Development of Democracy]*. Bangkok: King Rama Pokklao Institute.
- ไชยันต์ ไชยพร, สติธร ธนานิธิโชติ, และบุหลันฉาย อุดมอริยทรัพย์. (2563). *ความเป็นสถาบันของ พรรคการเมืองกับการพัฒนาประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- Chinbenchaphut, K. (2012). *Kotmaī ratthammanuñ læ sathāban kān muāng chan suṅg. [Constitutional Law and Higher Political Institutions]*. Bangkok: Ramkhamhaeng University.
- กิจบติ ชินเบญจภูษ. (2555). *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองชั้นสูง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- Chumpa, M. (2016). *Lak kotmaī ratthammanuñ. [Principles of Constitutional Law]*. Bangkok: Law Publishing House.
- มานิตย์ จุ่มปา. (2559). *หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- Khamsukho, S. (2019). *Wikhroṅ boṛibot phakkānmuāng phāitai kroṅ khoṅg ratthammanuñ hæng rāchā'ānāchak Thai Phutthasakkarā 2560. [Analyzing the Context of Political Parties within the Framework of the Constitution of the Kingdom of Thailand 2017]*. *Parliament*, 67(1), 55-75.
- เสนีย์ คำสุข. (2562). *วิเคราะห์บริบทพรรคการเมืองภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. *รัฐสภาสาร*, 67(1), 55-75.
- Meethet, U. (1999). *Kān patibat nāthi khoṅg samāchik saphā phuthāen rātsadoṅ kap mati khoṅg phakkānmuāng. [Performance of Duties of Members of the House of Representatives and the Resolution of Political Parties in 1999]*. (Master's thesis, Graduate University of Business).

- อุดม หมีเทศ. (2542). *การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับมติของพรรคการเมือง*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต).
- Paengphu, P. (2014). Næōkhīt ratthammanūn niyom thāmklāng kān plīan phān khōng ratthammanūn hæng ratcha ‘ānāchak Thai ( chabap chuākhrāo ) Phutthasakkarat sōngphanharōjhasipchet. [The Concept of Constitutionalism in the Transition of the Constitution of the Kingdom of Thailand (Provisional Version) 2014]. *Journal of Law Mae Fah Luang University*, 2(1), 17-53.
- พิมลกร แสงฟู. (2562). แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมท่ามกลางการเปลี่ยนผ่านของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง*, 2(1), 17-53.
- Phakhirat, W. (2012). *Botbat læ ‘amnāt nāthī khōng samā chi kōt ratthasaphā nai kān raksa winai phakkānmuāng læ kān ti nāthī nai thāna phūthæn puāng chon*. [The Role and Authority of Members of Parliament in Maintaining Political Party Discipline and Performing their Duties as Representatives of the People]. Bangkok: Office of the Constitutional Court.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). *บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกพรรคการเมืองในการรักษาวินัยพรรคการเมืองและการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- Ruanjaidee, P. (2010). *Kotmaī wādūai phakkānmuāng*. [Law on Political Parties]. (2nd ed.). Bangkok: Ramkhamhaeng University.
- พัฒนา เรือนใจดี. (2553). *กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- Singkhaneti, B. (2015). *Lak phūnthān kiēokap sitthi serīphāp læ saksī khwāmpen manut*. [Basic Principles of Rights, Freedom, and Human Dignity]. Bangkok: Vinyuchon Publishing House.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2558). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- Thananithichot, S. (2012). *Kānsāng khwām khēm khæng hai kae phakkānmuāng Thai*. [Strengthening Political Parties in Thailand]. Bangkok: King Rama Pokklao Institute.
- สตีธร ธนานิธิโชติ. (2555). *การสร้างความเข้มแข็งให้แก่พรรคการเมืองไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.