

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งและบทบาทอำนาจหน้าที่ ของสาขาพรรคการเมือง*

Legal Problem Concerning the Establishment, Roles and Authority of Thai Political Parties

เจษฎา ทองขาว**

Jesada Thongkaow

บทคัดย่อ

นับตั้งแต่มีการจัดตั้งพรรคการเมืองในประเทศไทยพรรคการเมืองไม่ให้ความสำคัญกับการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง เนื่องจากพรรคการเมืองของไทยมีการดำเนินกิจการในลักษณะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง การจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองซึ่งเป็นการกระจายอำนาจให้แก่สมาชิกพรรคในท้องถิ่นจึงไม่มีความจำเป็นสำหรับพรรคการเมืองของไทย แม้ปัจจุบันพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 กำหนดให้พรรคการเมืองต้องจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองก็ตาม การจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองของพรรคการเมืองต่างๆ ก็เป็นเพียงการจัดตั้งเพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น กล่าวคือพรรคการเมืองส่วนใหญ่ดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองเพียง 4 สาขาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และบทบาทอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของสาขาพรรคการเมืองเหล่านั้นยังคงขาดส่วนร่วมจากสมาชิกพรรคในท้องถิ่น และยังคงต้องพึ่งพาสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมือง ส่งผลให้อำนาจในการตัดสินใจต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการของสาขาพรรคการเมืองยังคงอยู่ภายใต้การตัดสินใจของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวต่อไป

*บทความนี้เรียบเรียงจากวิทยานิพนธ์ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งและบทบาทอำนาจหน้าที่ของสาขาพรรคการเมือง ซึ่งได้สอบป้องกันวิทยานิพนธ์แล้วโดยมีคณาจารย์ที่ปรึกษา 2 ท่าน คือ รองศาสตราจารย์ ดร. กิจปติ ก้องเบญจกุล และรองศาสตราจารย์ ดร. โกเมศ ขวัญเมือง ส่วนคณะกรรมการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์ 3 ท่าน คือ อาจารย์สมพล วนิคนันท์ ประธานกรรมการ รองศาสตราจารย์ ดร. ภูริชญา วัฒนรุ่ง และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สถาพร สระมาลี โดยคณาจารย์ที่ปรึกษาทั้งสองท่านดังกล่าวร่วมเป็นคณะกรรมการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์ด้วย.

**อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ, นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยรามคำแหง, เนติบัณฑิตไทย, นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

Abstract

Since the time Thai political parties were first established, political parties have not paid attention to establishing branches. This is because Thai political parties operate on the basis of the centralization of power. Establishing political party branches through devolving power to local party members is not considered necessary for Thai political parties. Although at present The Organic Act on Political Parties B.E. 2550 (2007) and its amendment (No. 2), B.E. 2554 (2011) stipulate that political parties must establish branches, the establishment of branches of political parties is only in accordance with the letter of the law. Most political parties established only four political party branches as designated by the law. In view of the operational roles played and the authority exercised by the branches, there is very limited participation by local party members and the branches still depend on the headquarters of the political parties. This has resulted in the control of decision making regarding the operations of local political party branches remaining in the hands of the political party administration committee, which will be indicated as follows.

คำสำคัญ พรรคการเมือง, สาขาพรรคการเมือง, บทบาทอำนาจหน้าที่

Keywords Political Parties, Branch of Political Parties, Roles and Authority

1. บทนำ

พรรคการเมือง (Political Party) เป็นสถาบันทางการเมืองที่ทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนวิถีการเมืองในรัฐเสรีประชาธิปไตยให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นแหล่งรวบรวมเจตจำนงของประชาชนและมีจุดมุ่งหมายที่จะผลักดันเจตจำนงเหล่านั้นให้เป็นเจตจำนงร่วมกันของคนทั้งชาติ ดังนั้นหน้าที่หลักของพรรคการเมืองคือนำเสนออุดมการณ์และนโยบายของพรรคให้ประชาชนได้รับทราบและส่งสมาชิกพรรคลงสมัครรับเลือกตั้งในระดับชาติ หากพรรคการเมืองได้เสียงข้างมากจากประชาชน พรรคการเมืองนั้นก็จะทำหน้าที่ในการจัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศตามนโยบายที่ได้นำเสนอไว้ ส่วนพรรคการเมืองที่ได้เสียงข้างน้อยก็จะทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายค้านคอยควบคุมการทำงานของรัฐบาล ส่งผลให้พรรคการเมืองต้องมีการจัดองค์การและโครงสร้างการดำเนินกิจการของพรรคให้มีความใกล้ชิดกับประชาชน เพื่อที่จะได้รับทราบปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อให้พรรคคณะกรรมการเลือกตั้ง ดังนั้น สาขาพรรคการเมืองจึงได้ถือกำเนิดขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นสื่อกลางระหว่างประชาชนในเขตเลือกตั้งต่าง ๆ นั่นเอง

2. บทบาทอำนาจหน้าที่ของสาขาพรรคการเมือง

สาขาพรรคการเมือง หมายถึง ส่วนย่อยของพรรคการเมืองซึ่งประกอบด้วย สมาชิกและกรรมการสาขา ซึ่งได้แจ้งจัดตั้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองอย่างถูกต้อง และมีหน้าที่ในการดำเนินกิจการทางการเมืองให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย ข้อบังคับพรรค¹ ดังนั้นสาขาพรรคการเมืองจึงมีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ดังนี้²

- 2.1 สร้างผู้นำทางการเมืองในระดับท้องถิ่น (Training for local leadership)
- 2.2 สร้างรากฐานให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งและกลายเป็นสถาบันของประเทศชาติอย่างแท้จริง
- 2.3 สาขาพรรคจะเป็นแหล่งรวบรวมข้อมูลและข่าวสารต่าง ๆ ป้อนให้กับพรรค (Data collection)
- 2.4 สาขาพรรคจะเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นที่ให้ความสนใจในนโยบายและวิธีดำเนินงานของพรรค
- 2.5 สาขาพรรคจะทำหน้าที่สนับสนุนการเลือกตั้งของพรรคเมื่อถึงเวลาที่มีการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นการเลือกตั้งระดับชาติ หรือการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น เช่น นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น
- 2.6 สาขาพรรคมีส่วนช่วยพิจารณาสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- 2.7 สาขาพรรคการเมืองจะเป็นศูนย์รวมในความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่เป็นประโยชน์โดยตรงและโดยอ้อมของท้องถิ่น
- 2.8 สาขาพรรคจะทำหน้าที่เป็นสื่อประสานงาน (Link) ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรค หรือผู้ให้ความสนใจในกิจการของพรรคเป็นอย่างดี
- 2.9 สาขาพรรคจะเป็นองค์กรที่สามารถนำเอานโยบายของพรรคไปสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติเป็นอย่างดี

¹คณะกรรมการการเลือกตั้ง, คู่มือการปฏิบัติงานของสาขาพรรคการเมือง (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ด้านกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ, 2547), หน้า 37.

²ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2524), หน้า 100-102.

3. สาขาพรรคการเมืองกับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง

การที่พรรคการเมืองจะเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งได้ พรรคการเมืองนั้นจะต้อง มีการจัดโครงการสร้างการบริหารพรรคตาม “หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง” (Intra-Party Democracy) ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 ประการ ได้แก่³

3.1 หลักอำนาจสูงสุดภายในพรรคเป็นของสมาชิกพรรค

พรรคการเมืองเกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มกันของประชาชนที่มีอุดมการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่เหมือนกันไว้ด้วยกัน พรรคการเมืองจึงประกอบด้วย สมาชิกพรรคพรรค การเมือง ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นเจ้าของพรรคที่มีอุดมการณ์ร่วมกัน และคณะกรรมการบริหาร พรรคการเมืองซึ่งเป็นตัวแทนที่ได้รับมอบอำนาจจากสมาชิกพรรคในการดำเนินกิจการของพรรค การเมือง ดังนั้นในการดำเนินกิจการที่สำคัญของพรรคจึงควรให้สมาชิกพรรคซึ่งเป็นผู้ถืออำนาจ สูงสุดภายในพรรคเป็นผู้ตัดสินใจ

3.2 หลักสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของสมาชิกพรรค

สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคภายในพรรคการเมือง คือ การเปิดโอกาสให้ สมาชิกพรรคทุกคนได้แสดงความคิดเห็นภายในพรรคได้อย่างเสรีราบเท่าที่ไม่กระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของสมาชิกพรรคคนอื่น ๆ ซึ่งการแสดงความคิดเห็นนั้นอาจกระทำได้หลายวิธี เช่น การ แสดงความคิดเห็นผ่านทางสาขาพรรค การเข้าร่วมประชุมใหญ่สามัญประจำปีของพรรคหรือ สาขาพรรค เป็นต้น

3.3 หลักการปกครองโดยสมาชิกพรรคฝ่ายข้างมากที่เคารพหรือคุ้มครองสิทธิของสมาชิก พรรคเสียงข้างน้อย

พรรคการเมืองเป็นศูนย์รวมอุดมการณ์ของสมาชิกพรรค แต่ก็อาจมีความคิดเห็น ในบางเรื่องที่สมาชิกพรรคมีความคิดเห็นที่ต่างกันได้ ดังนั้น การดำเนินกิจการต่าง ๆ ของพรรค จะกระทำได้โดยชอบธรรมก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากสมาชิกส่วนใหญ่ของพรรค แต่ในขณะ เดียวกันฝ่ายเสียงข้างมากต้องให้ความเคารพเสียงข้างน้อยของสมาชิกพรรคด้วย เนื่องจากเสียง ฝ่ายข้างน้อยในบางเรื่องก็อาจจะเป็นประโยชน์ต่อพรรคเช่นเดียวกัน นอกจากนี้การรับฟังเสียง ข้างน้อยยังเป็นการป้องกันมิให้เกิดเผด็จการเสียงข้างมากภายในพรรคการเมืองอีกด้วยด้วยเหตุผล ดังกล่าวสาขาพรรคการเมืองจึงเป็นกลไกสำคัญในการช่วยส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยอย่างดี ยิ่ง กล่าวคือสาขาพรรคการเมืองจะทำหน้าที่เป็นศูนย์รวมของสมาชิกพรรคที่กระจายอยู่ตามภูมิภาค ต่าง ๆ ให้เข้าไปมีส่วนร่วมกับกิจกรรมทางการเมืองของพรรคได้อย่างทั่วถึง รวมทั้งเป็นการเปิด โอกาสให้สมาชิกพรรคได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกิจการที่สำคัญของพรรค เช่น การรับฟัง

³วราชนันท์ วิเศษศิริ, “หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองกับระบบพรรคการเมืองไทย,” (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 24-30.

ความคิดเห็นของสมาชิกในท้องถิ่น การเลือกตั้งกรรมการสาขาพรรค การคัดเลือกตัวแทนเพื่อเข้าร่วมประชุมใหญ่สามัญประจำปีของพรรค การรวมกลุ่มกันเพื่อขอเปิดประชุมใหญ่วิสามัญประจำปีของพรรค การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคในเขตเลือกตั้งที่สาขาพรรคคนนั้นตั้งอยู่ เป็นต้น นอกจากนี้สาขาพรรคการเมืองยังเป็นเครื่องมือสำคัญในการป้องกันการใช้อำนาจผูกขาดของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง เนื่องจากการมีสาขาพรรคกระจายอยู่ทั่วทุกภูมิภาคของประเทศนั้นเป็นการส่งเสริมการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นตามระดับองค์การของพรรค ทำให้องค์การพรรคในระดับล่างได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและดำเนินการกิจกรรมต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง

4. การจัดโครงสร้างและบทบาทอำนาจหน้าที่ของสาขาพรรคการเมืองในต่างประเทศ

ในรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยพรรคการเมืองจะเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนวิถีประชาธิปไตยของรัฐนั้นภายใต้อุดมการณ์และนโยบายของพรรค เพื่อให้เห็นถึงบทบาทที่สำคัญของสาขาพรรคการเมือง ผู้เขียนจึงขอเสนอการจัดโครงสร้างและบทบาทอำนาจหน้าที่ของสาขาพรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็งในประเทศตะวันตก ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศเยอรมัน ดังนี้

4.1 สาขาพรรคการเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา

ระบบพรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกานั้นเป็นระบบพรรคการเมืองแบบสองพรรคใหญ่ ประกอบด้วย พรรคเดโมแครต (Democrat Party) และพรรครีพับลิกัน (Republican Party) ซึ่งทั้งสองพรรคนี้เป็นพรรคการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ดังนั้น การจัดโครงสร้างของพรรคการเมืองในอเมริกาจึงเน้นการกระจายอำนาจให้แก่พรรคการเมืองในระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่นซึ่งทำหน้าที่เปรียบเสมือนสาขาพรรคหรืออาจกล่าวได้ว่าความจริงแล้วควรจะเรียกได้ว่าสหรัฐอเมริกา มีพรรคการเมือง 100 พรรค กล่าวคือ มีพรรครีพับลิกัน 50 พรรค และมีพรรคเดโมแครต 50 พรรค เพราะสาขาพรรคในแต่ละมลรัฐค่อนข้างจะเป็นอิสระไม่ค่อยขึ้นตรงต่อกันเท่าใดนัก⁴

ลักษณะโครงสร้างของพรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วย พรรคการเมืองในระดับชาติ ระดับมลรัฐ ระดับเขตเลือกตั้ง ระดับเคาน์ตี ระดับหน่วยเลือกตั้ง และระดับพรีชิงท์ตามลำดับ ซึ่งในองค์การในระดับต่าง ๆ เหล่านี้จะมีคณะกรรมการซึ่งมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกทำหน้าที่ในการดำเนินการและประสานงานติดต่อกันอย่างเป็นระบบ

⁴มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง, พิมพ์ครั้งที่ 12, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2554), หน้า 104.

บทบาทสำคัญของสาขาพรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกาที่สำคัญคือการมีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกในทุกระดับตั้งแต่ระดับชาติ อันได้แก่ ประธานาธิบดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสมาชิก แลระดับท้องถิ่น อันได้แก่ สมาชิกสภามลรัฐ และผู้ว่าการมลรัฐ รวมถึงสมาชิกสภาท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ โดยในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น สมาชิกและสาขาพรรคจะมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งขั้นต้น ซึ่งเป็นการคัดเลือกตัวแทนผู้ลงคะแนน (Delegate) เพื่อไปทำหน้าที่ลงมติคัดเลือกผู้สมัครในที่ประชุมใหญ่ระดับชาติหรือระดับมลรัฐแล้วแต่กรณีโดยใช้ระบบประชุมกลุ่ม (Caucus)⁵ และระบบการหยั่งเสียงขั้นต้น (Primary)⁶

4.2 สาขาพรรคการเมืองในประเทศอังกฤษ

ระบบพรรคการเมืองในประเทศอังกฤษเป็นแบบสองพรรคใหญ่เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา โดยมีพรรคการเมืองใหญ่ที่สืบทอดมาสำคัญ ได้แก่ พรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) และพรรคแรงงาน (Labour Party) ซึ่งทั้งสองพรรคมีการจัดโครงสร้างของพรรคออกเป็น 2 ส่วนคือ พรรคภายในรัฐสภา หมายถึง บรรดาสมาชิกรัฐสภาที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ๆ และองค์กรส่วนกลางที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นกลไกและเป็นเครื่องมือของหัวหน้าพรรคและแกนนำพรรคในการดำเนินกิจการของพรรค และพรรคภายนอกรัฐสภา หมายถึง สมาชิกของพรรคโดยตรง และสมาชิกที่สังกัดองค์กรของพรรคที่สังกัดในองค์กรต่าง ๆ เช่น สาขาพรรคในเขตเลือกตั้ง สมาคมต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งเป็นผู้ให้การสนับสนุนการดำเนินกิจการของพรรคในรัฐสภา อย่างไรก็ตามลักษณะโครงสร้างของสาขาพรรค ดังนี้

4.2.1 พรรคอนุรักษนิยม

ลักษณะเด่นของพรรคอนุรักษนิยมคือการรวมอำนาจไว้ที่หัวหน้าพรรค ซึ่งเปรียบเสมือนศูนย์กลางของพรรค อย่างไรก็ตามภายใต้ลักษณะดังกล่าวพรรคก็เปิดโอกาสให้สาขาพรรคได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โครงสร้างของพรรคอนุรักษนิยมได้แก่ พรรคอนุรักษนิยมภายในรัฐสภา ประกอบด้วย หัวหน้าพรรค สำนักงานกลาง และหน่วยงานวิจัยของพรรค ส่วนพรรคอนุรักษนิยมภายนอกรัฐสภา ประกอบด้วย สาขาพรรคในเขตเลือกตั้งต่าง ๆ ประมาณ 600 แห่ง⁷ องค์กรของพรรคอนุรักษนิยมส่วนภูมิภาค และสหภาพอนุรักษนิยมซึ่งเป็นองค์กรของพรรค

⁵เป็นวิธีการสรรหาตัวแทนที่เก่าแก่ที่สุดในโลก โดยการประชุมกลุ่มย่อยของผู้สนับสนุนหรือสมาชิกพรรคในสาขาพรรคแต่ละระดับตั้งแต่หน่วยเล็กที่สุด เพื่อให้ผู้แทนในระดับแคนดิเข้าประชุมพรรคในระดับมลรัฐ เพื่อทำหน้าที่เลือกตัวแทนผู้ลงคะแนนไปลงคะแนนในที่ประชุมใหญ่ระดับชาติของพรรคต่อไป.

⁶เป็นการหยั่งเสียงขั้นต้นโดยจัดให้มีการลงคะแนนเสียงในคูหาเลือกตั้งตามหน่วยเลือกตั้งต่าง ๆ ของในแต่ละมลรัฐเช่นเดียวกับการเลือกตั้งทั่วไปเพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกของพรรคการเมืองได้เลือกตัวแทนผู้เลือกตั้งเพื่อเข้าร่วมประชุมใหญ่ระดับชาติของพรรคเพื่อทำหน้าที่คัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคต่อไป.

⁷สมบูรณ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร (กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2527), หน้า 57.

ภายนอกรัฐสภาในระดับที่ใหญ่ที่สุด โดยองค์การทั้งสามระดับจะมีคณะกรรมการทำหน้าที่ในการดำเนินกิจการ ซึ่งคณะกรรมการเหล่านี้มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกและตัวแทนสมาชิกตามระดับขององค์การ

4.2.2 พรรคแรงงาน

การจัดโครงสร้างของพรรคแรงงานจะมีความซับซ้อนมากกว่าพรรคอนุรักษนิยมโดยพรรคแรงงานภายในรัฐสภาหรือพีแอลพี (Parliament Labour Party: PLP) ประกอบด้วย หัวหน้าพรรค และสำนักงานใหญ่ ส่วนพรรคแรงงานภายนอกรัฐสภา ประกอบด้วย สมาคมและสหภาพแรงงานต่างๆ และสาขาพรรคในระดับท้องถิ่น (Ward) องค์การพรรคในระดับภูมิภาค และองค์การพรรคแรงงานระดับชาติ (National Executive Committee: NEC) ซึ่งเป็นองค์การระดับที่ใหญ่ที่สุด

ในส่วนบทบาทอำนาจหน้าที่ของสาขาพรรคการเมืองของทั้งสองพรรคนั้น พรรคภายนอกรัฐสภามีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการดำเนินกิจการของพรรคให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สาขาพรรคจะทำหน้าที่ในการรับสมัครบุคคลในท้องถิ่นเข้าเป็นสมาชิก ทั้งนี้ สมาชิกพรรคจะให้ความสำคัญ แก่พรรคและสาขาพรรคอยู่ตลอดเวลาโดยการบริจาคเงินให้แก่พรรค การชำระค่าบำรุงรายปีให้แก่พรรค และรายได้ของพรรคเหล่านี้พรรคก็จะนำกลับไปจัดสรรแก่สาขาพรรคต่อไป นอกจากนี้สาขาพรรคยังมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจในการคัดเลือกบุคคลที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคที่คณะกรรมการบริหารพรรคได้ตรวจสอบคุณสมบัติและให้ความเห็นชอบแล้วอีกด้วย

4.3 สาขาพรรคการเมืองในประเทศเยอรมัน

กฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของเยอรมันได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ และให้การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองอยู่ภายใต้กฎหมายพรรคการเมือง ค.ศ. 1967 (Parteiengesetz, ParteienG 1967) โดยกฎหมายพื้นฐานและกฎหมายพรรคการเมืองได้กำหนดให้ พรรคการเมืองต้องมีการจัดองค์การให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินกิจการของพรรคจะต้องให้สมาชิกพรรคมีส่วนร่วมให้มากที่สุด โดยเริ่มต้นจากการรับสมัคร เข้าเป็นสมาชิกพรรคในระดับท้องถิ่น การเลือกบุคคลเป็นคณะกรรมการบริหารพรรค ในระดับท้องถิ่น ส่งตัวแทนพรรคลงสมัครรับเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น เสนอชื่อตัวแทนที่เลือกกันเองจากสมาชิกพรรคในระดับท้องถิ่นเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งในระดับสหพันธ์ ส่วนในระดับเหนือขึ้นมาพรรคต้องมีการจัดตั้งสำนักงานกลางมีคณะกรรมการกลางของพรรค และให้สาขาพรรคในท้องถิ่นส่งตัวแทนมาบริหารสาขาพรรคในระดับมลรัฐและสหพันธ์ตามลำดับ ดังนั้น การที่จะให้การบริหารพรรคการเมืองเป็นไปตามหลักประชาธิปไตยจึงต้องมีการปรับองค์กรพรรคให้เป็นประชาธิปไตยเสียก่อน ในเรื่องนี้ คณะกรรมการพิจารณาร่างความเป็นไปได้ของการยกร่างกฎหมายพรรคการเมืองซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกิจการภายใน (มหาดไทย) เมื่อปี ค.ศ. 1957 ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

- (1) สมาชิกพรรคการเมืองจะต้องมีความเสมอภาคกันในการลงคะแนนเสียงสำหรับกรณีที่กำหนดให้เป็นสิทธิการตัดสินใจของสมาชิก
 - (2) พรรคทุกพรรคจะต้องมีการแบ่งเขตความรับผิดชอบภายในพรรคตามพื้นที่ให้แก่สาขาพรรค โดยสาขาพรรคแต่ละสาขาจะมีการแบ่งองค์กรภายในและสามารถวางระเบียบในระดับสาขาพรรคได้อย่างอิสระ
 - (3) ในองค์กรชั้นล่างที่สุดให้เป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่สมาชิกที่จะตัดสินปัญหาต่าง ๆ
 - (4) ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายในพรรคทุกระดับ จะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยที่ประชุมใหญ่สมาชิกทั้งหมด หรือที่ประชุมตัวแทนสมาชิก
 - (5) การเลือกตั้งทุกประเภทเป็นการมอบความชอบธรรมแก่ผู้ที่เข้าดำรงตำแหน่งเพียงชั่วระยะเวลาหนึ่งที่มีกำหนดแน่นอน
 - (6) มติหรือการตัดสินใจที่มีความสำคัญ จะต้องกำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับพรรคให้อยู่ในอำนาจของที่ประชุมใหญ่สมาชิกพรรค หรือที่ประชุมผู้แทนพรรค
 - (7) การเลือกตั้งและการลงมติสำคัญ ๆ จะต้องใช้วิธีลงคะแนนลับ⁹
- ด้วยเหตุผลดังกล่าวการจัดโครงสร้างพรรคการเมืองของเยอรมันจึงให้ความสำคัญกับการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งของเยอรมันได้กำหนดให้บุคคลที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคต้องได้รับความยินยอมจากที่ประชุมใหญ่ของสาขาพรรคก่อน สาขาพรรคการเมืองจึงกระจายอยู่ทั่วทุกเขตเลือกตั้งนั่นเอง

5. ปัญหาการจัดตั้งและบทบาทอำนาจหน้าที่ของสาขาพรรคการเมืองภายใต้กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับปัจจุบัน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550⁹ เป็นกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติหลายมาตราที่พยายามส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีสาขาพรรคการเมืองที่มีการดำเนินกิจการที่มีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามภายใต้บทบัญญัติดังกล่าวยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งและบทบาทอำนาจหน้าที่ของสาขาพรรคการเมืองอยู่หลายประการ และเนื่องจากการจัดตั้งและบทบาทอำนาจหน้าที่ของสาขาพรรคการเมืองแต่ละพรรคอยู่ภายใต้กฎหมายพรรคการเมืองและข้อบังคับพรรคการเมืองเพื่อให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่ชัดเจน ผู้เขียนจึงขอนำเอาข้อบังคับพรรคการเมืองที่สำคัญ 3 พรรค

⁹บุญศรี มีวงศ์โสมข, การเลือกตั้ง และพรรคการเมือง บทเรียนจากเยอรมัน (กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา, 2542), หน้า 88-89.

⁹“พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 124 ตอนที่ 64 ก (7 ตุลาคม 2550): 22-68.

ที่มีบทบาทสำคัญในสภาผู้แทนราษฎรในปัจจุบันมาวิเคราะห์ อันได้แก่ ข้อบังคับพรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ. 2551, ข้อบังคับพรรคชาติไทยพัฒนา พ.ศ. 2552 และข้อบังคับพรรคเพื่อไทย พ.ศ. 2551 ดังนี้

5.1 ปัญหากฎหมายขาดมาตรการจูงใจในการส่งเสริมให้พรรคการเมืองจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็ง

ในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองนั้น กฎหมายพรรคการเมืองมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองไว้ ดังนั้น หลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองของแต่ละพรรคจึงขึ้นอยู่กับข้อบังคับพรรคการเมือง จากการศึกษาพบว่าในการดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองนั้น ข้อบังคับพรรคการเมืองทุกพรรคให้เป็นอำนาจหรือดุลพินิจของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ในขณะที่นายทะเบียนพรรคการเมืองซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองตามกฎหมายกลับมีเพียงแต่อำนาจในการตรวจสอบว่าพรรคการเมืองดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองเป็นไปตามที่ข้อบังคับพรรคกำหนดไว้หรือไม่เท่านั้น ประกอบกับการที่กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองกำหนดให้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองนั้นต้องดำเนินการรับสมัครสมาชิกให้มีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคนซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา (4 ภาค) และในกรณีที่พรรคการเมืองใดไม่สามารถดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดได้ พรรคการเมืองนั้นก็สิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองและกำหนดให้พรรคการเมืองที่ได้ดำเนินการตามมาตรา 26 เป็นพรรคการเมืองที่มีคุณสมบัติที่สิทธิได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐนั้น¹⁰ ส่งผลให้พรรคการเมืองไม่ให้ความสำคัญกับการจัดตั้งสาขาพรรค กล่าวคือ ปัจจุบันมีพรรคการเมืองที่ยังดำเนินกิจการอยู่จำนวนทั้งสิ้น 64 พรรค มีจำนวนสาขาพรรคการเมืองรวมกันทั้งหมด 395 สาขา¹¹ แต่ปรากฏว่ามีพรรคการเมืองเพียง 15 พรรคเท่านั้นที่ดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองมากกว่า 4 สาขาตามที่กฎหมายกำหนด เช่น พรรคประชาธิปัตย์ พรรคไทยพอเพียง เป็นต้น และมีข้อสังเกตอีกประการหนึ่งว่าพรรคการเมืองที่จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้มักจะนิยมจัดตั้งสาขาพรรคในลักษณะภูมิภาคนิยม จากสภาพปัญหาดังกล่าวจะเห็นได้ว่าสาขาพรรคการเมืองของพรรคการเมืองไทยมีจำนวนน้อยมาก เนื่องจากกฎหมายขาดมาตรการที่จะจูงใจหรือสนับสนุนให้พรรคการเมืองจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองให้มีจำนวนเพิ่มขึ้น เพื่อให้กระจายอยู่ทุกจังหวัดหรือเขตเลือกตั้ง และพรรคการเมืองจึงจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองเพียง 4-5 สาขา เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้นและเมื่อพรรคการเมืองใดดำเนินการจัดตั้งสาขา

¹⁰พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550, มาตรา 26 และมาตรา 91; ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง พ.ศ. 2554, ข้อ 27 และข้อ 43.

¹¹ข้อมูล ณ วันที่ 19 กันยายน 2556, สำนักกิจการพรรคการเมืองฯ ด้านกิจการพรรคการเมืองฯ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.

พรรคครบภาคละ 1 สาขา (4 ภาค) ครบแล้ว คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นก็จะมีมติให้ตั้งศูนย์ประสานงานพรรคแทน เนื่องจากนายทะเบียนพรรคการเมืองและสำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้งไม่มีอำนาจควบคุมตรวจสอบศูนย์ประสานงานของพรรค

อย่างไรก็ตามกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันก็ยังมีมาตรการที่พยายามจะส่งเสริมให้พรรคการเมืองดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง โดยกำหนดให้นำเอาหลักเกณฑ์ของจำนวนสาขาพรรคการเมืองเป็นหลักเกณฑ์ในการคำนวณเงินจัดสรรจากภาครัฐให้แก่พรรคการเมืองเป็นรายปีและกำหนดให้พรรคการเมืองที่ไม่ดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคให้ครบภาคละ 1 สาขา (4 ภาค) ต้องสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง แต่จากการศึกษาพบว่ามาตรการดังกล่าวยังไม่สามารถจูงใจให้พรรคการเมืองดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองให้มีกระจายอยู่ทุกเขตเลือกตั้งเช่นเดียวกับต่างประเทศได้ กล่าวคือ มาตรการที่กฎหมายกำหนดให้นำเอาจำนวนสาขาพรรคการเมืองมาเป็นหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินสนับสนุนให้แก่พรรคการเมืองร้อยละ 10 ของจำนวนเงินที่จัดสรรให้แก่พรรคการเมืองในแต่ละปีตามมาตรา 76 นั้น พรรคการเมืองที่มีสิทธิได้รับเงินสนับสนุนดังกล่าว จะต้องเป็นพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุด โดยได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อไม่น้อยกว่าร้อยละ 0.5 ของคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองทุกพรรคได้รับในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อรวมกัน หรือได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละ 0.5 ของคะแนนเสียงที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนได้รับในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งรวมกันทั้งประเทศซึ่งปัจจุบันมีพรรคการเมืองที่มีสิทธิได้การจัดสรรเงินสนับสนุนดังกล่าวเพียง 7 พรรคเท่านั้นที่มีคุณสมบัติที่จะได้รับการจัดสรร ส่วนพรรคการเมืองที่ไม่มีสิทธิที่จะได้รับการสนับสนุนดังกล่าวก็ไม่ให้ความสำคัญต่อการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองให้มีในจำนวนที่มากกว่ากฎหมายกำหนด และในส่วนของมาตรการที่กฎหมายกำหนดให้พรรคการเมืองต้องสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการหาสมาชิกให้ครบ 5,000 คน และจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองให้ครบทุกภาค (4 ภาค) ภายในหนึ่งปีนั้นจากการศึกษาพบว่ามาตรการดังกล่าวอาจเป็นมาตรการที่ขัดต่อเสรีภาพในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญและขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายพรรคการเมืองที่ต้องให้พรรคการเมืองจัดตั้งได้โดยง่าย โดยมีพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นใหม่จำนวนมากที่ต้องสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองเพราะเหตุดังกล่าว

5.2 ปัญหาสาขาพรรคการเมืองขาดความพร้อมในการดำเนินกิจการ

นับตั้งแต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มีผลใช้บังคับเป็นต้นมาจนกระทั่งมีกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบัน พรรคการเมืองต่าง ๆ ได้จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองขึ้นเป็นจำนวนมาก แต่ในช่วงระยะเวลากว่า 10 ปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ปัญหาสาขาพรรคการเมืองขาดความพร้อมในการดำเนินกิจการที่พบส่วนใหญ่ ได้แก่ สำนักงานสาขาพรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นส่วนใหญ่ขึ้นตั้งอยู่ในสถานที่ที่ไม่มีความเหมาะสม เช่น ที่ตั้งของ

สำนักงานสาขาพรรคการเมืองมักจะตั้งอยู่ที่เดียวกับสถานที่ประกอบธุรกิจการค้า บ้านพักของกรรมการสาขาพรรค เป็นต้นนอกจากนี้ยังพบอีกว่า สำนักงานสาขาพรรคยังขาดเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานประจำสำนักงานของสาขา ในแต่ละสาขาจะมีเจ้าหน้าที่ประจำเพียงหนึ่งหรือสองคนเท่านั้น หรือสำนักงานบางแห่งไม่มีเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานสาขาเลย หรือในบางสาขาแม้จะมีเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่ประจำเหล่านั้นยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องของกฎหมายพรรคการเมืองและบทบาทของสาขาพรรคการเมือง

นอกจากลักษณะทางกายภาพของสำนักงานสาขาดังที่ได้กล่าวมาแล้วในส่วนบทบาทอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการของสาขาพรรคการเมืองนั้นกฎหมายให้เป็นไปตามที่ข้อบังคับพรรคการเมืองกำหนดไว้ แต่ก็มีข้อบังคับพรรคการเมืองบางพรรคที่มีได้กำหนดรายละเอียดเรื่องนี้ไว้ เช่น พรรคเพื่อไทย และพรรคประชาธิปัตย์ และในส่วนของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสาขาพรรคการเมืองก็เช่นเดียวกันพบว่ากฎหมายกำหนดเรื่องนี้ไว้อย่างกว้าง ๆ อีกทั้งกรรมการสาขาพรรคบางคนยังคงขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายพรรคการเมือง กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และข้อบังคับพรรคการเมือง ประกอบกับข้อบังคับพรรคการเมืองก็ได้แบ่งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของกรรมการสาขาพรรคแต่ละตำแหน่ง จึงทำให้ภาระหน้าที่ในการดำเนินการที่เกี่ยวกับสาขาพรรคทั้งหมดตกอยู่ที่กรรมการคนใดคนหนึ่ง และที่สำคัญที่สุดข้อบังคับพรรคการเมืองยังคงกำหนดให้อำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินการของสาขาพรรคยังคงอยู่ภายใต้การสั่งการของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง

5.3 ปัญหาการประชุมใหญ่สาขาพรรคการเมือง

ที่ประชุมใหญ่ของสาขาพรรคการเมืองเปรียบเสมือนกับศูนย์รวมของสมาชิกสาขาพรรคที่ทำให้ได้มีโอกาสมาพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของสมาชิกสาขาพรรคในการที่จะร่วมกันตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญ อาทิ การรายงานผลการดำเนินการของสาขาพรรคที่ได้ดำเนินการไปในรอบปีที่ผ่านมาให้สมาชิกสาขาพรรคได้รับทราบ การลงมติเลือกตั้งคณะกรรมการสาขาพรรคการเมือง¹² เป็นต้น นอกจากนี้ข้อบังคับพรรคการเมืองอาจกำหนดให้มีกิจการอื่นของสาขาพรรคที่ต้องกระทำโดยที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคการเมืองก็ได้ แต่จากการศึกษาข้อบังคับพรรคการเมืองพบว่า นอกจากกิจการที่กำหนดไว้ในกฎหมายแล้ว ไม่มีข้อบังคับพรรคการเมืองใดที่กำหนดให้ที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคดำเนินการอย่างอื่นแต่อย่างใด แม้จะพบว่าพรรคการเมืองบางพรรคเปิดโอกาสให้กรรมการสาขาพรรคและสมาชิกสาขาพรรคขอเปิดประชุมใหญ่วิสามัญสาขาพรรคได้ เช่น พรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทย โดยการขอเปิดประชุมใหญ่วิสามัญสาขาพรรคของพรรคประชาธิปัตย์นั้นสามารถทำได้ง่าย กล่าวคือ สมาชิกของสาขานั้นจำนวนไม่น้อยกว่าห้าสิบคนลงชื่อร้องขอให้เปิดประชุมใหญ่วิสามัญของสาขาได้ ส่วนพรรคเพื่อไทยสมาชิกของสาขาพรรคไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสาขาพรรคมีสิทธิเข้าชื่อเป็นหนังสือขอให้

¹²พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550, มาตรา 37.

คณะกรรมการสาขาพรรคจัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญสาขาพรรคได้ ซึ่งทำได้ยากกว่าพรรคประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าแม้ข้อบังคับพรรคประชาธิปไตยและพรรคเพื่อไทยจะเปิดโอกาสให้สมาชิกสาขาพรรคขอเปิดประชุมใหญ่วิสามัญของสาขาพรรคการเมืองได้แต่ข้อบังคับก็ไม่ได้กำหนดไว้ว่ากรณีใดที่สมาชิกสามารถร้องขอให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญจึงทำให้ข้อบังคับในส่วนนี้ขาดสภาพบังคับ ทั้งนี้สาเหตุที่ข้อบังคับพรรคการเมืองแต่ละพรรคมีหลักเกณฑ์ในการขอเปิดประชุมใหญ่วิสามัญสาขาพรรคแตกต่างกันออกไปเนื่องจากกฎหมายไม่ได้บังคับให้สาขาพรรคต้องเปิดโอกาสให้สมาชิกขอเปิดประชุมใหญ่วิสามัญไว้ และไม่ได้กำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำของจำนวนสมาชิกของสาขาในการขอเปิดประชุมใหญ่วิสามัญสาขาพรรคไว้แต่อย่างใด

นอกจากปัญหาที่การที่ต่อกระทำโดยมติที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคการเมืองแล้วยังพบปัญหาเรื่ององค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคการเมือง กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้องค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่ของสาขาพรรคการเมืองต้องประกอบด้วยกรรมการสาขาพรรคอย่างน้อยกี่หนึ่ง และสมาชิกสาขาพรรคการเมืองซึ่งต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 50 คน¹³ จากบทบัญญัติดังกล่าวข้อบังคับพรรคการเมือง ส่วนใหญ่จึงกำหนดให้องค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคการเมืองเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทยพัฒนา พรรคพลังคนกีฬา¹⁴ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงองค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคทั้งที่กฎหมายและข้อบังคับพรรคกำหนดไว้จะเห็นว่า มีสัดส่วนที่ไม่เหมาะสม กล่าวคือมีจำนวนน้อยจนเกินไปนั่นเอง ดังนั้นมติที่ได้จากที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคการเมืองจากสัดส่วนของสมาชิสดังกล่าวจึงไม่อาจถือเป็นมติของสมาชิกสาขาพรรคได้

5.4 ปัญหาบทบาทอำนาจหน้าที่ของสาขาพรรคการเมืองกับการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

สาขาพรรคการเมืองเป็นองค์การของพรรคการเมืองที่ทำหน้าที่เป็นสื่อกลางประสานระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคในท้องถิ่นต่าง ๆ ดังนั้นการเปิดโอกาสให้สาขาพรรคการเมืองได้มีส่วนร่วมกับการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองจึงเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้พรรคการเมืองกลายเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความเข้มแข็ง จนกระทั่งพรรคการเมืองนั้นกลายเป็น “พรรคมวลชน (Mass Party)” ที่มีสมาชิกพรรคเป็นเจ้าของพรรค อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่าในการจัดโครงสร้างพรรคการเมืองของพรรคการเมืองไทย กฎหมายพรรคการเมืองมิได้กำหนดลักษณะการจัดโครงสร้างของพรรคไว้อย่างชัดเจน ส่งผลให้ลักษณะการจัดโครงสร้างของพรรคการเมืองที่มีสาขาพรรคการเมืองของแต่ละพรรคแตกต่างกัน อาทิ พรรคประชาธิปัตย์มีการจัดโครงสร้างของสาขาพรรคให้กระจายอยู่ในเขตเลือกตั้ง พรรคเพื่อไทยและพรรคชาติไทยพัฒนา

¹³พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550, มาตรา 37.

¹⁴ข้อบังคับพรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ. 2551, ข้อ 46; ข้อบังคับพรรคชาติไทยพัฒนา พ.ศ. 2552, ข้อ 40; ข้อบังคับพรรคพลังคนกีฬา พ.ศ. 2552, ข้อ 49.

จัดโครงสร้างของสาขาพรรคให้กระจายอยู่ในเขตจังหวัดต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งเมื่อทำการศึกษาเปรียบเทียบลักษณะการจัดโครงสร้างของพรรคการเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และเยอรมันพบว่า พรรคการเมืองทุกพรรคของทั้งสามประเทศมีการจัดองค์การของสาขาพรรคการเมืองออกเป็นระดับต่าง ๆ ในลักษณะของปีระมิด โดยมีสาขาพรรคในระดับเขตเลือกตั้งหรือวอร์ดซึ่งเป็นระดับที่เล็กที่สุดเป็นฐานล่างสุดของปีระมิด ระดับจังหวัด ระดับภาคหรือระดับมลรัฐ ไปจนถึงระดับสำนักงานใหญ่ที่เป็นยอดของปีระมิด นอกจากนี้ในองค์การของสาขาพรรคระดับต่าง ๆ เหล่านี้จะมีคณะกรรมการหรือคณะกรรมการในระดับต่าง ๆ ทำหน้าที่ในการดำเนินกิจการองค์การเหล่านั้น โดยที่คณะกรรมการเหล่านี้มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสาขาพรรคในระดับที่เล็กที่สุดขึ้นไปทำหน้าที่ตามระดับขององค์การตามลำดับ รวมถึงเปิดโอกาสให้สมาชิกจากสาขาพรรคที่มีความรู้ความสามารถเข้าไปทำหน้าที่ในแผนกหรือหน่วยงานของสำนักงานใหญ่ที่มีความสำคัญต่อการดำเนินกิจการของพรรคตั้งนั้นสาขาพรรคการเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และเยอรมันจึงมีความเข้มแข็งและมีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ร่วมกับพรรคการเมืองเป็นอย่างมากเมื่อพิจารณาถึงลักษณะการจัดโครงสร้างของสาขาพรรคการเมืองของไทยไม่ได้อยู่ในลักษณะการกระจายอำนาจให้แก่สาขาพรรค กล่าวคือ โครงสร้างของพรรคการเมืองไทยมีเพียงสำนักงานใหญ่กับสาขาพรรคการเมืองในระดับจังหวัดหรือในระดับเขตเลือกตั้งอย่างใดอย่างหนึ่งเพียงระดับเดียวเท่านั้นโดยสาขาพรรคทั้งหมดจะขึ้นตรงกับสำนักงานใหญ่ของพรรค นอกจากนี้ยังพบว่าพรรคการเมืองของไทยไม่เปิดโอกาสให้คณะกรรมการสาขาพรรคหรือตัวแทนสมาชิกจากสาขาพรรคเข้าไปมีส่วนร่วมกับการเป็นคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือคณะกรรมการอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งแม้กฎหมายจะกำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นจะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง¹⁵ แต่อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคนั้นก็ต้องเป็นไปตามข้อบังคับของพรรคการเมือง¹⁶ ส่งผลให้บุคคลที่ได้รับเลือกตั้งให้มาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการบริหารพรรคส่วนใหญ่ ได้แก่ บรรดาแกนนำคนสำคัญที่มีอิทธิพลภายในพรรค หรือบรรดานายทุนรายใหญ่ที่ให้การสนับสนุนอยู่เบื้องหลังพรรค โดยที่ไม่มีตัวแทนจากสาขาพรรคได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการบริหารพรรคแต่อย่างใด

ในส่วนของคณะกรรมการอื่น ๆ ตามกฎหมายพรรคก็เช่นเดียวกันแม้กฎหมายจะกำหนดให้พรรคการเมืองต้องจัดประชุมใหญ่เพื่อเลือกตั้งคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง คณะกรรมการนโยบายพรรคการเมือง และคณะกรรมการส่งเสริมความเป็น

¹⁵พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550, มาตรา 28 (3).

¹⁶พื้งอ้าง, มาตรา 10 (4).

ประชาธิปไตยในพรรคการเมือง¹⁷ เพื่อส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองโดยการเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคได้มีส่วนร่วมในการเลือกตั้งคณะกรรมการเหล่านี้โดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองนอกจากการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรค แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันไม่ได้บัญญัติถึงคุณสมบัติของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่ง วาระการดำรงตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวไว้ ดังนั้น คุณสมบัติของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่ง วาระการดำรงตำแหน่ง และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวจึงต้องเป็นไปตามที่ข้อบังคับพรรคการเมืองแต่ละพรรคกำหนดไว้จากการศึกษาข้อบังคับของพรรคประชาธิปไตยพรรคเพื่อไทยและพรรคชาติไทยพัฒนาพบว่า ข้อบังคับของพรรคการเมืองทั้งสามพรรคต่างกำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคเป็นผู้เสนอชื่อหรือให้การรับรองรายชื่อผู้ที่ถูกเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งทั้งคณะกรรมการทั้งสามชุด อย่างไรก็ตามข้อบังคับพรรคประชาธิปไตยและพรรคชาติไทยพัฒนายังเปิดโอกาสให้สมาชิกที่เข้าร่วมประชุมใหญ่เสนอชื่อบุคคลที่เหมาะสมได้¹⁸ จะเห็นได้ว่าแม้กฎหมายจะกำหนดให้คณะกรรมการเหล่านี้มาจากการเลือกตั้งโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติการเลือกตั้งดังกล่าวไม่ต่างจากการที่คณะกรรมการบริหารพรรคให้การเสนอรายชื่อแล้วให้ผู้เข้าร่วมประชุมลงมติให้การรับรอง อีกทั้งกฎหมายไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวไว้ พรรคการเมืองต่าง ๆ จึงกำหนดรายละเอียดในส่วนนี้ไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดกรรมการเหล่านี้ใช้อำนาจเพื่อรื้อถอนอำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั่นเอง

จากการจัดโครงสร้างการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในลักษณะดังกล่าวข้างต้นจึงทำให้สาขาพรรคการเมืองไม่มีส่วนร่วมกับการประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง จากการศึกษาพบว่ากฎหมายได้กำหนดให้สาขาพรรคการเมืองเข้าไปมีส่วนร่วมในการประชุมใหญ่พรรคการเมืองโดยให้มีผู้แทนของสาขาพรรคการเมืองไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสาขาพรรคการเมืองเข้าร่วมประชุมใหญ่ของพรรค โดยให้เป็นไปตามที่ข้อบังคับพรรคการเมืองกำหนดไว้เช่น พรรคประชาธิปไตยพรรคเพื่อไทย และพรรคชาติไทยพัฒนา ต่างกำหนดให้ตัวแทนสาขาพรรคการเมืองที่มีสิทธิเข้าร่วมการประชุมใหญ่ของพรรค ได้แก่ ประธานสาขาพรรคการเมืองหรือผู้แทนของประธานสาขาพรรคการเมืองเพียงสาขาละ 1 คน เท่านั้น ทำให้มีตัวแทนจากสาขาพรรคการเมืองเข้าร่วมประชุมใหญ่กับพรรคการเมืองน้อยมาก เช่น พรรคเพื่อไทยมีสาขาพรรคจำนวน 5 สาขา ข้อบังคับพรรคกำหนดให้สาขาพรรคมีส่วนร่วมในการประชุมใหญ่ โดยมีประธานสาขาพรรคหรือผู้แทนของสาขาพรรคเข้าร่วมประชุม ดังนั้นในการประชุมใหญ่ของพรรคจะมีองค์ประชุมที่เป็นตัวแทนจากสาขาพรรคเข้าร่วมประชุมจำนวน 5 คน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับองค์ประชุมใหญ่ของ

¹⁷พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550, มาตรา 27 (4) และมาตรา 28 (4).

¹⁸ข้อบังคับพรรคประชาธิปไตย พ.ศ. 2551, ข้อ 72, ข้อ 75 และข้อ 76, ข้อบังคับพรรคเพื่อไทย พ.ศ. 2551, ข้อ 69, ข้อ 70 และข้อ 71, ข้อบังคับพรรคชาติไทยพัฒนา พ.ศ. 2552, ข้อ 15 และข้อ 16.

พรรคซึ่งต้องมีอย่างน้อย 200 คน ถือว่ามีจำนวนที่น้อยมากคิดเป็น 1 ใน 40 ของจำนวนองค์ประชุมทั้งหมดพรรคชาติไทยพัฒนา มีสาขาพรรคจำนวน 7 สาขา ข้อบังคับพรรคกำหนดให้สาขาพรรคมีส่วนร่วมในการประชุมใหญ่ โดยมีผู้แทนสาขาพรรคไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสาขาพรรค ดังนั้นในการประชุมใหญ่ของพรรคจะมียกองค์ประชุมที่เป็นตัวแทนจากสาขาพรรคเข้าร่วมประชุมอย่างน้อยที่สุด 4 คน จนถึง 7 คน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับองค์ประชุมใหญ่ของพรรคซึ่งต้องมีอย่างน้อย 200 คน ถือว่ามีจำนวนที่น้อยมากเช่นเดียวกัน

ปัญหาที่สำคัญที่สุดที่ทำให้สาขาพรรคการเมืองของไทยยังคงขาดส่วนร่วมกับการดำเนินกิจการของพรรค คือ ปัญหาบทบาทของสาขาพรรคการเมืองกับการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคการเมืองกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันจึงมีบทบัญญัติที่พยายามจะส่งเสริมให้สาขาพรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญในการคัดเลือกบุคคลที่จะลงสมัครในนามของพรรค โดยกำหนดให้สาขาพรรคการเมืองต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญเพื่อให้ความเห็นชอบในการเสนอชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับการพิจารณาให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อที่อยู่ในความรับผิดชอบของสาขาพรรคการเมืองนั้นไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งทั่วไปหรือเป็นการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างลง¹⁹ อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่าแม้กฎหมายจะกำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ของสาขาพรรคการเมืองทำหน้าที่ในการเสนอชื่อบุคคลที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในนามของพรรคก็ตาม แต่กฎหมายก็ได้มีมาตรการบังคับให้พรรคการเมืองต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ในทางตรงกันข้ามกฎหมายกลับบัญญัติรับรองว่าการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 37 ไม่มีผลกระทบต่อการที่บุคคลใดจะลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคแต่อย่างใด²⁰ ซึ่งตรงกันข้ามกับกฎหมายพรรคการเมืองและกฎหมายการเลือกตั้งของเยอรมันที่กำหนดให้ไว้อย่างชัดเจนว่าบุคคลที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคการเมืองจะต้องได้รับการรับรองจากสาขาพรรคการเมืองก่อน ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้พรรคการเมืองในประเทศเยอรมันจึงต้องจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองขึ้นเป็นจำนวนมากในเขตเลือกตั้ง เพื่อให้สาขาพรรคการเมืองทำหน้าที่ในการดำเนินการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคตามที่กฎหมายกำหนดไว้

จากการที่กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดให้สาขาพรรคการเมืองเป็นผู้มีทำหน้าที่ในการคัดเลือกบุคคลที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดสภาพบังคับการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของแต่ละพรรคที่พรรคการเมืองใช้ในทางปฏิบัติจึงเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคการเมือง ซึ่งข้อบังคับพรรคการเมืองส่วนใหญ่ เช่น พรรคเพื่อไทย พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคชาติไทยพัฒนา ต่างกำหนดให้อำนาจในการตัดสินใจว่าบุคคลใดจะได้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในนามของพรรคเป็นอำนาจของคณะกรรมการ

¹⁹พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550, มาตรา 37.

²⁰พื้งอ้าง, มาตรา 40.

บริหารพรรคการเมือง²¹ และจากการที่ข้อบังคับพรรคการเมืองกำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเป็นผู้มีอำนาจในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคการเมืองจึงไม่จำเป็นต้องพึ่งพาสาขาพรรคในการหาเสียงเลือกตั้ง แต่จะใช้ระบบหัวคะแนนในท้องถิ่นในการหาเสียงแทน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงอำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองตามข้อบังคับพรรคการเมืองที่มีมากกว่าอำนาจของสาขาพรรคการเมืองตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างมากจึงทำให้พรรคการเมืองไม่จำเป็นต้องจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองขึ้นมาทำหน้าที่ในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เนื่องจากในที่สุดอำนาจในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งก็เป็นของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองอยู่ดี ซึ่งในเขตเลือกตั้งที่ไม่มีสาขาพรรคการเมืองตั้งอยู่คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองก็จะใช้อำนาจที่มีอยู่ตามข้อบังคับโดยตรงได้ทันที ในขณะที่เขตเลือกตั้งที่มีสาขาพรรคการเมืองตั้งอยู่ สาขาพรรคการเมืองก็เป็นเพียงองค์การของพรรคที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกผู้สมัครที่จะลงเลือกตั้งอย่างแท้จริง จึงทำให้สาขาพรรคการเมืองไม่มีอำนาจใด ๆ ที่จะตัดสินใจได้ด้วยตนเองและเป็นสาขาพรรคการเมืองที่ไม่มีความเข้มแข็งนั่นเอง

5.5 ปัญหาการสนับสนุนทางการเงินให้แก่สาขาพรรคการเมือง

การที่สาขาพรรคการเมืองจะดำเนินกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นจำเป็นต้องมีงบประมาณที่จะใช้ในการดำเนินกิจการอย่างเพียงพอ อย่างไรก็ตามสาขาพรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่ไม่สามารถที่จะมีบทบาทในการแสวงหารายได้เพื่อใช้ในการดำเนินกิจการของสาขาพรรคได้ ดังนั้นสาขาพรรคการเมืองของไทยจึงต้องพึ่งพาการสนับสนุนทางการเงินจากสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมืองและการสนับสนุนจากภาครัฐเป็นหลัก จากการศึกษาทางการเงินของสาขาพรรคการเมืองประจำปี พ.ศ. 2552 พบว่า สาขาพรรคการเมืองแต่ละพรรคจะได้รับเงินสนับสนุนจากสำนักงานใหญ่ของพรรคที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งส่วนใหญ่งบประมาณที่สำนักงานใหญ่นำมาสนับสนุนให้แก่สาขานั้น ได้แก่ งบประมาณที่พรรคได้รับจากการสนับสนุนโดยภาครัฐทั้งสิ้น ซึ่งเงินจำนวนนี้สาขาพรรคจะใช้เป็นค่าใช้จ่ายภายในสำนักงานพรรคการเมือง ซึ่งในการสนับสนุนทางการเงินให้แก่สาขาพรรคการเมืองโดยภาครัฐนั้น กฎหมายกำหนดให้กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองให้การสนับสนุนพรรคการเมืองโดยแบ่งเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การสนับสนุนเงินเป็นรายปีตามแผนการดำเนินงานของพรรคการเมืองประจำปี การสนับสนุนเงินสมทบการบริจาคโดยแสดงเจตนาในแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลประจำปี และการสนับสนุนอื่นให้แก่พรรคการเมือง²² โดยพรรคการเมืองที่มีสิทธิได้รับการสนับสนุนจะต้องดำเนินการจัดทำแผนการดำเนินงานประจำปี

²¹ข้อบังคับพรรคเพื่อไทย พ.ศ. 2551, ข้อ 88 และข้อ 89; ข้อบังคับพรรคประชาธิปัตย์, ข้อ 73; ข้อบังคับพรรคชาติไทยพัฒนา, ข้อ 29 และข้อ 30.

²²พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550, มาตรา 73, มาตรา 75, มาตรา 76 และมาตรา 81.

และแผนการใช้จ่ายประจำปีเสนอต่อกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง และเมื่อพรรคการเมืองได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองก็จะจัดสรรเงินให้แก่สาขาพรรคตามแผนงานและโครงการที่เสนอขอรับเงินจัดสรรต่อไป ส่วนการขอรับการสนับสนุนอื่นตามมาตรา 81 นั้น พรรคการเมืองที่มีสิทธิได้รับการสนับสนุนเงินดังกล่าวจะดำเนินการจัดทำแผนการดำเนินงานประจำปี เมื่อพรรคการเมืองได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองก็จะจัดสรรเงินให้แก่สาขาพรรคตามแผนงานและโครงการที่เสนอขอรับเงินจัดสรรต่อไปเช่นเดียวกัน และเมื่อพรรคการเมืองได้รับเงินสนับสนุนแล้ว พรรคการเมืองต้องใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามแผนการดำเนินงานและโครงการที่ได้จัดทำไว้ การที่พรรคการเมืองจะจัดสรรเงินสนับสนุนที่ได้จากภาครัฐให้แก่สาขาพรรคการเมืองจึงถูกจำกัดอยู่ภายในวงเงินตามแผนการดำเนินงานและโครงการดังกล่าวและไม่สามารถใช้จ่ายเงินในกรณีที่มีค่าใช้จ่ายอย่างอื่นได้ เช่น ค่าเช่าสำนักงานสาขาพรรค และค่าตอบแทนเจ้าหน้าที่สาขาพรรคเท่านั้น ในส่วนของการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของสาขาพรรคจะผูกพันอยู่กับการจัดกิจกรรมของสำนักงานใหญ่ในลักษณะของการส่งสมาชิกพรรคเข้าร่วมกับกิจกรรมที่พรรคจัดขึ้นหรือยังขึ้นตรงกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นหลัก เนื่องจากสาขาพรรคไม่มีงบประมาณที่จะใช้ในการดำเนินกิจกรรมเหล่านี้ได้โดยตรง และในกรณีที่สาขาพรรคต้องมีภาระในการใช้จ่ายอื่น ๆ เช่น ค่าใช้จ่าย ค่าจัดเลี้ยงอาหารให้แก่สมาชิกที่มาประชุมใหญ่สาขาพรรค ภาระในการใช้จ่ายของสาขาพรรคส่วนที่ไม่เพียงพอนี้จะตกอยู่กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งที่สาขาพรรคตั้งอยู่ หรือภาระจะไปตกอยู่กับประธานสาขาพรรคหรือคณะกรรมการสาขาพรรคแทน ดังนั้นสาขาพรรคการเมืองจึงขาดงบประมาณในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองกับประชาชนในท้องถิ่นที่จะทำให้สาขาพรรคการเมืองมีความเข้มแข็งได้

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

นับตั้งแต่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยจนถึงปัจจุบัน แม้จะมีพรรคการเมืองถือกำเนิดขึ้นในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก แต่พรรคการเมืองของไทยก็ยังคงเป็นพรรคการเมืองของกลุ่มบุคคลหรือนายทุนที่ต้องใช้พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการต่อรองผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง ทั้งนี้เนื่องจากการจัดโครงสร้างของพรรคการเมืองไทยจะเน้นการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางหรือคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ทำให้พรรคการเมืองไม่ให้ความสำคัญกับการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองในฐานะที่เป็นสื่อกลางระหว่างพรรคการเมืองกับประชาชน สาขาพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นจึงเป็นเพียงหน่วยงานของพรรคที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเท่านั้น

การที่จะพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งโดยมีมวลชนหรือสมาชิกพรรคเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงได้นั้น กฎหมายพรรคการเมืองจะต้องมีมาตรการที่เหมาะสมในการที่จะส่งเสริมให้พรรคการเมืองให้ความสำคัญกับการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองให้

มีกระจายอยู่ทั่วทุกเขตเลือกตั้งหรือทุกจังหวัด อีกทั้งกฎหมายพรรคการเมืองต้องส่งเสริมให้สาขาพรรคการเมืองเหล่านั้นมีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่สำคัญที่จะช่วยขับเคลื่อนให้การดำเนินกิจการของพรรคให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองอย่างเช่นในปัจจุบัน ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ในประเด็นดังต่อไปนี้

6.1 ควรมีการกำหนดนิยามของคำว่า “สาขาพรรคการเมือง” โดยกำหนดให้มีจำนวนของสมาชิกขั้นต่ำของสาขาพรรคการเมืองแต่ละสาขาให้ไม่น้อยกว่า 250 คน และมีมาตรการบังคับให้พรรคการเมืองต้องดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองในกรณีที่พรรคการเมืองมีจำนวนสมาชิกในเขตเลือกตั้งใดตั้งแต่ 250 คนขึ้นไป

6.2 ควรมีการกำหนดมาตรการส่งเสริมให้พรรคการเมืองต้องดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคให้มีเพิ่มมากขึ้นทุกปีจนครบทุกเขตเลือกตั้ง และหากพรรคการเมืองใดไม่ดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองให้มีเพิ่มมากขึ้นก็จะต้องมีมาตรการลงโทษพรรคการเมืองดังกล่าว เช่น ให้อลดการสนับสนุนทางการเงินจากภาครัฐให้แก่พรรคการเมืองนั้น

6.3 ควรมีการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสาขาพรรคการเมืองรวมทั้งกิจการที่ต้องดำเนินการโดยที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคการเมืองจำนวนสมาชิกในที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคการเมืองให้มีจำนวนที่เพียงพอและเหมาะสม รวมทั้งการเปิดโอกาสให้สมาชิกสาขาพรรคสามารถขอเปิดประชุมใหญ่สามัญวิสามัญของสาขาพรรคได้โดยง่าย

6.4 ควรมีการกำหนดให้การคัดเลือกบุคคลที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคเป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่ของสาขาพรรคในเขตเลือกตั้งที่สาขาพรรคนั้นตั้งอยู่โดยตรง ทั้งนี้ให้คณะกรรมการบริหารพรรคทำหน้าที่เพียงให้ความเห็นหรือตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวเท่านั้น

6.5 ในการประชุมใหญ่ประจำปีของพรรคการเมืองควรกำหนดให้มีตัวแทนจากสาขาพรรคการเมืองเข้าร่วมประชุมมากขึ้น รวมทั้งการคัดเลือกคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองต้องกำหนดให้มีตัวแทนสมาชิกที่มาจากสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยหนึ่งในสี่ของจำนวนคณะกรรมการบริหารพรรคตามที่ข้อบังคับพรรคกำหนด เพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจของนายทุนที่ให้การสนับสนุนพรรค

6.6 ควรมีมาตรการส่งเสริมให้สมาชิกสาขาพรรคให้ความสำคัญและรู้สึกว่าเป็นเจ้าของพรรคการเมืองและสาขาพรรคที่ตนเป็นสมาชิกอยู่โดยใช้มาตรการลดหย่อนภาษีให้แก่สมาชิกพรรคที่ชำระค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรค และกำหนดให้สำนักงานใหญ่พรรคการเมืองต้องจัดสรรเงินดังกล่าวให้แก่สาขาพรรคที่สมาชิกชำระค่าธรรมเนียมเพื่อใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของสาขาพรรคต่อไป

บรรณานุกรม

- คณะกรรมการเลือกตั้ง. รายงานผลการประเมินศักยภาพของสภาพรรคการเมือง ประจำปี 2552. กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายติดตามประเมินผล สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2553.
- _____ . คู่มือการปฏิบัติงานของสภาพรรคการเมือง. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ด้านกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ, 2547.
- ณรงค์เดช สรุโฆษิต. แนวทางการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2554.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. การเลือกตั้ง และพรรคการเมือง บทเรียนจากเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา, 2542.
- ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ. พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2524.
- มนตรี รูปสุวรรณ. กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2554.
- วรานนท์ วิเศษศิริ. “หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองกับระบบพรรคการเมืองไทย.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.
- สมบูรณ์ สุขสำราญ. การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร. กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2527.