

การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย



นางสาวพิมพ์กร แพงฟู

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2556


ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)

เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR) are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

TERM LIMITS ON THE HOUSE OF REPRESENTATIVES IN THAILAND



Miss Pimonkorn Pangfoo

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2013

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรในประเทศไทย

โดย

นางสาวพิมพ์กร แพงฟู

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์ มานิตย์ จุ่มปา

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์

(ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(รองศาสตราจารย์ มานิตย์ จุ่มปา)

.....กรรมการ

(อาจารย์ ดร.พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(อาจารย์ ดร.เจริญ คันธวงศ์)

พิมลกร แพงฟู : การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย. (TERM LIMITS ON THE HOUSE OF REPRESENTATIVES IN THAILAND) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: รศ. มานิตย์ จุ่มปา, 214 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงความสัมพันธ์และอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองต่อแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้บริบทวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตก ได้แก่ ประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา กับแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้ระบบการเมืองการปกครองและวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยที่ได้รับอิทธิพลมาจากวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม ศักดินานิยม บารมีนิยม และระบบอุปถัมภ์ค้ำชูแบบไทย

จากการศึกษาพบว่าภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองของไทยที่ได้รับอิทธิพลมาจากระบบอำนาจนิยม ศักดินานิยม บารมีนิยม และระบบอุปถัมภ์ค้ำชูแบบไทย ซึ่งฝังรากลึกอยู่ในสังคมไทยมาอย่างยาวนานได้ส่งผลกระทบต่อระบบการเมืองการปกครอง ระบบการเลือกตั้งระบบรัฐสภาของประเทศไทย ตลอดจนกระทบต่อพฤติกรรมทางการเมืองของนักการเมืองในลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอำนาจแบบอุปถัมภ์ แม้รัฐธรรมนูญหลายฉบับของประเทศไทยจะได้รับเอาวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตกเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการยกร่างก็ตาม แต่วัฒนธรรมทางการเมืองในระบบอุปถัมภ์อันถือเป็นกระแสหลักยังคงปรากฏและสะท้อนสัมพันธ์ภาพเชิงอำนาจอุปถัมภ์ในสังคมไทยเสมอโดยมักพบเห็นได้ในชนบท ระบบราชการ พฤติกรรมการเลือกตั้งของประชาชน ตลอดจนพฤติกรรมของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ฉะนั้น ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองของไทยดังกล่าวข้างต้นจึงไม่เอื้ออำนวยต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตยและไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบสากล การไม่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญจึงทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติถูกครอบงำโดยบุคคลแต่เพียงกลุ่มเดียวอย่างยาวนานส่งผลกระทบต่อระบบการเมืองการปกครองซึ่งเป็นหนทางหนึ่งเพื่อส่งมอบอำนาจบารมีอันอาจนำไปสู่การแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ การคอร์รัปชัน และการปกครองแบบทรราชโดยอาศัยสัมพันธ์ภาพเชิงอำนาจทางการเมืองเป็นเครื่องมือเชื่อมโยงกับความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ดังนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกระบวนการหนึ่งเพื่อผลักดันเปลี่ยนหมุนเวียนผู้มีความรู้ความสามารถเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติและสนองต่อความต้องการของประชาชนในระบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ลายมือชื่อนิติต
.....

ปีการศึกษา 2556

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

5586011034 : MAJOR LAWS

KEYWORDS: TERM LIMITS / TERM LIMITATION / ROTATION IN OFFICE

PIMONKORN PANGFOO: TERM LIMITS ON THE HOUSE OF REPRESENTATIVES IN THAILAND. ADVISOR: ASSOC. PROF. MANIT JUMPA, 214 pp.

This thesis studies on the relationship and influence of term limits on the House of Representatives in Thailand. The thesis methodology analyzes comparative between term limits on the House of Representatives under western democratic political culture, such as United Kingdom, United State of America and term limits on the House of Representatives under Thai political culture, which influence from authoritarian political culture, Thai feudalism, charismatic authority and patronage system.

According to the study, it appears that Thai political culture under authoritarian political culture, Thai feudalism, charismatic authority and patronage system, which are deep-seated in Thai society for a long time, affected on the political system electoral system, parliamentary system and Thai political behavior in patron-client association. Even if many constitution as the model for making the draft constitution, but the old Thai patronage system still appears in rural Thai society, Thai bureaucracy, electoral behavior and legislative behavior in Thailand. So, Thai political culture which does not accord with democracy and comply with western democratic political culture, non-term limits on the House of Representatives under constitution, affected to the internal structure of political system and was making long periods of one-party domination of legislatures. Then non-term limits as one way of accumulation of excessive power, corruption and tyrannical rule by exercise of the power under patronage system. Therefore, constitution should be amended by writing term limits on the House of Representatives, as one way for rotate in office and bring the must professional skill politicians, generate new blood and women into legislative branch for promotion of public interest under universal democracy.

Field of Study: Laws

Student's Signature

Academic Year: 2013

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะสำเร็จลุล่วงลงมิได้เลย หากขาดความกรุณาของท่านอาจารย์ที่ปรึกษา ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ มานิตย์ จุมปา เป็นอย่างสูงที่ได้กรุณาแนะนำหัวข้อ วิทยานิพนธ์ เมื่อครั้งที่ผู้เขียนเรียนวิชากฎหมายเลือกตั้งและรัฐสภาชั้นสูง และได้กรุณารับเป็น อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งสละเวลาอันมีค่าในการให้คำปรึกษา แนะนำแนวทางในการศึกษาค้นคว้า ตลอดจนตรวจสอบงานของผู้เขียนอย่างละเอียดและชี้ข้อบกพร่องต่าง ๆ และให้ กำลังใจผู้เขียนเสมอจนสามารถจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ซึ่งผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้ง และนับถือท่านอาจารย์เสมือนคุณพ่อคนที่สองของผู้เขียนเอง ผู้เขียนใคร่ขอกราบขอบพระคุณท่าน อาจารย์ไว้ ณ ที่แห่งนี้ด้วยความเคารพอย่างสูง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ประธาน กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และอาจารย์ ดร.เจริญ คันธวงศ์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ามาเป็น กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ตลอดจนให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่ผู้เขียน และผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ ดร.พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ามารับ เป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้คำปรึกษา ชี้แนะแนวทางในการศึกษาค้นคว้าอย่าง ละเอียด เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณกนกกร ป้อมปลั่ง และเจ้าหน้าที่หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทุกท่าน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ห้องสมุด คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทุกท่านที่ให้ความเอื้อเฟื้อแก่ผู้เขียนเป็นอย่างดีเสมอมา

ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณพรสรร สิงห์ชัย ที่ช่วยเหลือเกี่ยวกับกระบวนการต่าง ๆ ในการ จัดทำวิทยานิพนธ์ ตลอดทั้งช่วยแนะนำการใช้โปรแกรม CU E-THESIS และ EndNote จนทำให้ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงทันกำหนดเวลาและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น พร้อมกันนี้ผู้เขียนขอขอบคุณเพื่อน ๆ พี่ ๆ ทั้งจากกองกฎหมายไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และจากสาขากฎหมายมหาชน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่คอยให้กำลังใจและให้ความช่วยเหลือในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคุณพ่อคุณแม่ ผู้ให้กำเนิด และบรรดาญาติมิตร ทั้งหลายอันเป็นกำลังใจสำคัญของผู้เขียน และคอยผลักดันส่งเสริมผู้เขียนตลอดมา คุณประโยชน์อัน ใดที่เกิดจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอมอบให้แก่ผู้มีพระคุณทุกท่านด้วยความเคารพจากใจจริง หากมีข้อบกพร่องประการใดปรากฏในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอน้อมรับความบกพร่องนั้นไว้แต่ เพียงผู้เดียว

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	จ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ฉ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญรูปภาพ.....	ฅ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
1.3 ขอบเขตของการศึกษา.....	5
1.4 สมมติฐานในการศึกษา.....	5
1.5 วิธีการศึกษา.....	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับระบบรัฐสภา การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาและ วัฒนธรรมทางการเมือง.....	7
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย.....	7
2.1.1 แนวคิดที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ.....	8
2.1.2 แนวคิดที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน.....	9
2.2 ทฤษฎีสัญญาประชาคม.....	12
2.2.1 ทฤษฎีสัญญาประชาคมของจอห์น ล็อก.....	12
2.2.2 ทฤษฎีสัญญาประชาคมของฌอง ฌาค รูโซ.....	15
2.3 แนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	17
2.3.1 ความหมายและขอบเขตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	17
2.3.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง.....	18
2.3.3 ประเภทของการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง.....	19
2.3.3.1 การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งโดยแท้ (Pure Term Limits).....	19
2.3.3.2 การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งโดยไม่แท้ (Non-Pure Term Limits).....	20

2.3.4	วิวัฒนาการของการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง .	20
2.3.4.1	ประวัติศาสตร์สมัยโบราณ	20
2.3.4.2	ประวัติศาสตร์สมัยใหม่.....	23
2.4	แนวความคิดเรื่องวัฒนธรรมทางการเมือง.....	24
2.4.1	ความหมาย และที่มาของวัฒนธรรมทางการเมือง.....	26
2.4.1.1	ความหมายของวัฒนธรรมทางการเมือง.....	26
2.4.1.2	ที่มาของวัฒนธรรมทางการเมือง.....	30
2.4.2	รูปแบบของวัฒนธรรมทางการเมืองสากล	36
2.4.2.1	วัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์.....	37
2.4.2.2	วัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย.....	46
2.4.3	รูปแบบวัฒนธรรมทางการเมืองไทย	52
2.4.3.1	วัฒนธรรมทางการเมืองไทยก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475.....	52
2.4.3.1	วัฒนธรรมทางการเมืองไทยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475	63
บทที่ 3	การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในต่างประเทศ.....	81
3.1	ประเทศอังกฤษ	81
3.1.1	คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	82
3.1.2	อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของอังกฤษ	83
3.1.3	อิทธิพลสำคัญของระบบการเลือกตั้งต่อระบบรัฐสภาของอังกฤษ	87
3.1.4	แนวคิดในการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้บริบทวัฒนธรรมทางการเมืองของอังกฤษ	89
3.1.4.1	วัฒนธรรมทางการเมืองของอังกฤษ	89
3.1.4.2	วัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศอังกฤษที่มีอิทธิพลต่อแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.....	95
3.1.4.3	ประเด็นปัญหาและข้อถกเถียงเกี่ยวกับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.....	96
3.1.5	เหตุผลคัดค้านและสนับสนุนแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.....	103
3.2	ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	105

3.2.1 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	105
3.2.2 อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.....	107
3.2.3 บทบัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา	111
3.2.4 แนวคิดในการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้บริบท วัฒนธรรมทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา.....	121
3.2.4.1 วัฒนธรรมทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา.....	121
3.2.4.2 วัฒนธรรมทางการเมืองของสหรัฐอเมริกาต่อแนวคิดการจำกัดวาระการดำรง ตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.....	126
3.2.4.3 ประเด็นปัญหาและข้อถกเถียงเกี่ยวกับการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.....	129
3.2.5 เหตุผลคัดค้านและสนับสนุนแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.....	135
บทที่ 4 วัฒนธรรมทางการเมืองไทยและแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.....	146
4.1 ลักษณะการสืบทอดอำนาจทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสู่อำนาจวงศักระกูล ใน มิติเชิงวัฒนธรรมทางการเมืองไทย.....	147
4.2 วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย	150
4.2.1 เจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อแนวคิดการจำกัดวาระการดำรง ตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.....	150
4.2.2 ความสำคัญของวัฒนธรรมทางการเมืองไทยต่อแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.....	154
4.2.3 แนวคิดที่มีอิทธิต่อวัฒนธรรมทางการเมืองไทยอันส่งผลให้เกิดการพัฒนาแนวคิดการ จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.....	157
4.3 ปัญหาจากการไม่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรวิเคราะห์จากผล การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป.....	159
4.3.1 ปัญหาการผูกขาดทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายในเขตเลือกตั้ง	161
4.3.2 ปัญหาการครอบงำและแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ..	171
4.3.2.1 การเอื้อประโยชน์แก่ตนเองและผู้อื่น	171
4.3.2.2 การใช้เอกสิทธิและความคุ้มกันในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	173

4.3.3 ปัญหาการไม่ก่อให้เกิดการแข่งขันทางการเมืองอย่างเสรีและเป็นธรรม.....	175
4.3.3.1 กรณี นักการเมืองสายเลือดใหม่ (New Blood).....	175
4.3.3.2 กรณี นักการเมืองสตรี.....	177
4.4 แนวทางในการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เหมาะสมภายใต้ บริบทสังคมการเมืองการปกครองและวัฒนธรรมทางการเมืองไทย.....	179
4.4.1 เปรียบเทียบแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ภายใต้บริบทวัฒนธรรมทางการเมืองไทยกับวัฒนธรรมทางการเมืองของต่างประเทศ	179
4.4.2 รูปแบบของการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เหมาะสม สำหรับประเทศไทย.....	184
4.4.3 วิเคราะห์ผลดี และผลเสียของการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรต่อสังคม การเมืองการปกครองของประเทศไทยภายใต้ระบอบประชาธิปไตย	189
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	200
5.1 บทสรุป.....	200
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	210
รายการอ้างอิง.....	212
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	219

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 ตารางแสดงจำนวนนักการเมืองสตรีที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1945 – 2010	100
ตารางที่ 2 ตารางแสดงมลรัฐที่มีกฎหมายว่าด้วยการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภานิติบัญญัติของมลรัฐ	118
ตารางที่ 3 มลรัฐที่ถูกยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง	121
ตารางที่ 4 แสดงรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ พ.ศ. 2476 ถึง พ.ศ. 2551 ของจังหวัดชลบุรี	162
ตารางที่ 5 แสดงการเปรียบเทียบวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยตะวันตก.....	180

สารบัญรูปภาพ

หน้า

รูปที่ 1 แสดงวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยผ่านกระบวนการอบรมกลุ่มเกลาทางสังคม 56

รูปที่ 2 กราฟแสดงสถิติจำนวนผู้หญิงที่ได้รับเลือกตั้ง ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1945 – 2010..... 99

รูปที่ 3 แสดงสัดส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีคนในตระกูลเดียวกันได้รับเลือกตั้งระหว่างปี พ.ศ. 2522 – 2554 149

รูปที่ 4 แสดงความสัมพันธ์ทางเครือญาติระหว่างตระกูลอังกินันท์และตระกูลพลบุตร 169

รูปที่ 5 แสดงเปรียบเทียบประชาธิปไตยและแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งแบบตะวันตก กับประชาธิปไตยและแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งแบบไทย 181

รูปที่ 6 แสดงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย 190



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สำหรับประเทศไทยนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (พุทธศักราช 2475) เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ในหมวด 3 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาตรา 18 “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละสี่ปี ถ้าตำแหน่งสมาชิกว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระ ให้เลือกตั้งสมาชิกขึ้นแทนให้เต็มตำแหน่งที่ว่างอยู่ แต่สมาชิกที่เข้ามาแทนนั้นให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่ากำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนแทน” ซึ่งนับแต่นั้นเป็นต้นมาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี โดยตลอด แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญมาแล้วกว่า 18 ฉบับก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ในชั้นสภาร่างรัฐธรรมนูญแม้ว่าจะมีการเสนอแนวคิดให้มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งโดยให้สภาผู้แทนราษฎรมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะดำรงตำแหน่งเกิน 4 วาระ (16 ปี) ไม่ได้ ไม่ว่าจะต่อเนื่องหรือเว้นวรรค¹ ก็ตาม แต่ก็มิได้รับการสนับสนุนและยังคงหลักการเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้เช่นเดิมในหมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 2 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาตรา 104 วรรคหนึ่ง “อายุของสภาผู้แทนราษฎรมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง” อันหมายความว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถดำรงตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี โดยไม่จำกัดวาระ

หากพิจารณาประวัติศาสตร์ย้อนกลับไปภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ในขณะนั้นประชาชนยังไม่มีความพร้อมสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนยังไม่มี ความรู้ความเข้าใจในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยส่งผลให้ระบบรัฐสภาของประเทศไทย ล้มลุกคลุกคลาน ระบบพรรคการเมืองไม่เข้มแข็ง เพราะพรรคการเมืองจัดตั้งขึ้นมาเพื่อสนับสนุนกลุ่ม บุคคลบางกลุ่มบางพวก ตลอดจนเอื้อผลประโยชน์ให้แก่พรรคพวกของตัวเองโดยเฉพาะผู้นำของพรรค การเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทยจึงอยู่ภายใต้การครอบงำของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไทยที่ได้รับอิทธิพลมาจากระบบอำนาจนิยม ระบบศักดินานิยม ระบบบารมีนิยม และระบบอุปถัมภ์ค้ำชูแบบไทย ประกอบกับความไร้ระเบียบวินัยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่คอยแต่แสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง ก่อให้เกิดการแก่งแย่งผลประโยชน์ซึ่งกันและกันอยู่เสมอ อย่างไรก็ตาม แม้ตามมาตรา 122 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) จะกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย โดยไม่อยู่ภายใต้ความผูกมัดแห่ง อาณัติ มอบหมาย หรือการครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และกำหนดให้มีเอกสิทธิ์

¹ สุรัชย์ เลียงบุญเลิศชัย, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 31/2550 (เป็นพิเศษ), (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), หน้า 219.

ความคุ้มกัน รวมทั้งหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ด้านต่าง ๆ ด้วยก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติและเป็นที่ประจักษ์แก่สายตาของสังคมนั้น ผู้แทนกลับสะท้อนผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจ การเมืองและอิทธิพลท้องถิ่น และมีพฤติกรรมที่สื่อให้เห็นว่าไม่ได้เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนที่ถูกต้องเหมาะสม ก่อให้เกิดปัญหาความชอบธรรมทางการเมือง² เกิดการผูกขาดอำนาจทางการเมืองภายในพื้นที่ อีกทั้งการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง โดยไม่มีการจำกัดวาระ ย่อมเป็นระยะเวลาที่ยาวนานและไร้ขอบเขตเป็นการเปิดช่องว่างให้กลุ่มธุรกิจการเมืองและอิทธิพลท้องถิ่นใช้เป็นใบเบิกทางเข้ามาควบคุมอำนาจรัฐและแสวงหาประโยชน์เพื่อคุ้มครองธุรกิจของตนเองและวงศ์ตระกูลซึ่งมีลักษณะของสายสัมพันธ์ทางการเมือง³ ดังมีคำกล่าวว่า “ในประเทศประชาธิปไตยนั้นสมาชิกรัฐสภาทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้เลือกตั้งของตนอย่างวิเศษ แต่ไม่มีใครที่จะมีความรับผิดชอบและมีอำนาจที่จะทำให้ประโยชน์ส่วนรวมอยู่เหนือผลประโยชน์ส่วนตัวได้ เว้นไว้เสียแต่ว่าประชาชนในชาตินั้นมีความสำนึกในหน้าที่ของพลเมืองอย่างน่าชมและมีความเสียสละ”⁴ สิ่งเหล่านี้เองเป็นบ่อเกิดของการทุจริตคอร์รัปชันในส่วนท้องถิ่นขยายไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันในระดับประเทศในที่สุด โดยเป็นลักษณะของปัญหาการทุจริตที่เกิดจากอำนาจ บารมี อิทธิพล โดยเฉพาะอิทธิพลและอำนาจของฝ่ายการเมือง ซึ่งหมายความรวมถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยที่ครอบงำหรือสามารถให้คุณให้โทษต่อเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการท้องถิ่น ปัญหาสำคัญในท้องถิ่นปัจจุบัน คือ ความสัมพันธ์ที่แข็งแกร่งของนักการเมืองทั้งในระดับประเทศกับนักการเมืองระดับท้องถิ่น นักการเมืองระดับท้องถิ่นกับนักธุรกิจ กลุ่มผลประโยชน์ และนักการเมืองระดับท้องถิ่นกับข้าราชการ บุคคลเหล่านี้มีความเข้มแข็งมากกว่าพลังการตรวจสอบของภาคประชาชนและภาคประชาสังคม⁵ ประกอบกับสังคมไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันประชาชนให้ความสำคัญต่อบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการสร้างประโยชน์และพัฒนาท้องถิ่นของตนมากกว่าบทบาทตามครรลองที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ไม่ว่าจะเป็น การเสนอกฎหมาย การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ การทำหน้าที่กรรมาธิการวิสามัญในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ฯลฯ เพราะประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาประชาชนชนชั้นล่าง ผู้ประสบปัญหาความยากจนเป็นส่วนใหญ่เป็นผู้กำหนดผู้ปกครองในสังคม การตัดสินใจของประชาชนจึงคำนึงถึงผลประโยชน์เฉพาะหน้า เช่น เลือกรื้อญาติของตนหรือผู้ที่ใช้เงินซื้อเสียงโดยมิได้คำนึงถึงคุณสมบัติของผู้สมัคร และเมื่อได้ผู้แทนเข้ามาก็จะไม่ตรวจสอบการทำหน้าที่ของผู้แทนของตน⁶ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการไม่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาเป็นหนทางหนึ่งเพื่อส่งมอบอำนาจและบารมีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันส่งผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางกลุ่มในฐานะผู้แทนของประชาชนกลับมิได้ตระหนักและเห็นความสำคัญของเสียงสนับสนุนจากประชาชนที่ทำให้ตนได้รับการเลือกตั้ง อันเปรียบเสมือนผู้แทนละเลยต่อเสียงสนับสนุนของประชาชนซึ่งขัดต่อหลักการ

² มานิตย์ จุมปา, *วิพากษ์การปฏิรูปรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2550*, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 11.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

⁴ ประเสริฐ โยธิตพิทักษ์, "รัฐสภาที่ระบอบประชาธิปไตย," *The Journal of Social Sciences* 10, no. 3: หน้า 11.

⁵ โกวิท วัฒนงาม, "การทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: มาตรการและกลไกการป้องกัน," *วารสารสถาบันพระปกเกล้า* ปีที่ 5 ฉบับที่ 3: 107 - 30.

⁶ สมบัติ อารังธัญวงศ์, *เอกสารสรุปผลการสัมมนาลำดับที่ 3 เรื่อง "ระบบการคัดเลือกผู้แทนที่เหมาะสมกับสังคมไทย"*, (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2555). หน้า 1.

อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นกระบวนการในการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนผู้มีความรู้ความสามารถเข้าไปสู่ฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อตอบสนองความต้องการหรือเจตจำนงของประชาชนภายใต้ระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ตลอดจนเป็นการส่งเสริมคนดีมีความรู้ความสามารถเข้ามาปกครองบ้านเมือง ดังพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ความว่า “ในบ้านเมืองนั้น มีทั้งคนดีและคนไม่ดี ไม่มีใครที่จะทำให้ทุกคนเป็นคนดีได้ทั้งหมด การทำให้บ้านเมืองมีความปกติสุข เรียบร้อยจึงมิใช่การทำให้ทุกคนเป็นคนดี หากแต่อยู่ที่การส่งเสริมความดี ให้คนดีปกครองบ้านเมือง และคุมคนไม่ดี ไม่ให้มีอำนาจไม่ให้ก่อความเดือดร้อนวุ่นวายได้”⁷

ในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งแม้จะปกครองด้วยระบบประธานาธิบดี แต่ยังคงมีความพยายามในการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละมลรัฐอย่างโดดเด่น ดังตัวอย่างคดีสำคัญที่ตัดสินเกี่ยวกับกรณีที่มาลรัฐเพิ่มเติมคุณสมบัติของผู้สมัครรับการเลือกตั้ง คือ คดี U.S. Term Limit, Inc v. Thornton, 514 U.S.779 (1995) มีข้อเท็จจริงโดยย่อว่า มลรัฐ Arkansas ได้กำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งในระดับมลรัฐและสหรัฐ โดยกำหนดว่าในระดับสหรัฐ ห้ามมิให้มีการสมัครรับเลือกตั้งอีก หากผู้สมัครได้เคยดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว 3 วาระ หรือผู้สมัครนั้นเคยดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภามาแล้ว 2 วาระ⁸ โดยมีความเห็นแบ่งออกเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายแรก เชื่อว่ารัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาไม่ได้ห้ามจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและอำนาจในการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งนี้เป็นอำนาจของรัฐสภาที่ได้สงวนไว้ภายใต้ “Bill of Rights” ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 1 ถึง 10 (Tenth Amendment) อันมีวัตถุประสงค์เพื่อประกันมิให้รัฐบาลกลางเข้าไปยุ่งเกี่ยวแทรกแซงรัฐบาลมลรัฐมากเกินไป ส่วนฝ่ายที่สอง เชื่อว่าการกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นอำนาจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา มาตรา 1 ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐสภาแห่งสหรัฐ มิใช่อำนาจของมลรัฐ จากตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาของประเทศสหรัฐอเมริกาดังกล่าวข้างต้น หากมองในบริบทของประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐเดี่ยว มิใช่รัฐรวมดังเช่นประเทศสหรัฐอเมริกา จึงไม่มีความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกลางและมลรัฐ แนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับบริบททางการเมืองของประเทศไทยได้ เพื่อเป็นเครื่องมือในการกำหนดระยะเวลาการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ชัดเจนป้องกันการครอบงำทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ ป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสั่งสมอำนาจอันอาจนำไปสู่พฤติกรรมเผด็จการหรือการปกครองแบบทรราช (tyranny) ได้ และเพื่อให้เปิดโอกาสให้เกิดการแข่งขันทางการเมืองอย่างเสรีและเป็นธรรม เพราะประเทศที่มีการผูกขาดทางการเมืองโดยคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือตระกูลใดตระกูลหนึ่งไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นประเทศประชาธิปไตยที่แท้จริง

⁷ พระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ในพิธีเปิดงานชุมนุมลูกเสือแห่งชาติ ณ ค่ายลูกเสือวชิราวุธ จังหวัดชลบุรี วันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2512

⁸ มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงรายมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 45.

สำหรับประเทศไทยได้นำแนวคิดเรื่องการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งมาใช้ในตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มาตรา 117 อันเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาอีกครั้งโดยให้มีที่มาจากการสรรหาและการเลือกตั้ง วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภานั้นกำหนดไว้คราวละ 6 ปี แต่เพิ่มเติมให้สมาชิกวุฒิสภาที่พ้นจากสมาชิกภาพแล้วจะไม่สามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกัน 2 วาระ โดยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ต้องการให้วุฒิสภามีความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ และไม่เอื้อประโยชน์ให้แก่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดโดยมุ่งหวังจะได้รับการสนับสนุนให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาในวาระต่อไป จะเห็นได้ว่ามาตรา 117 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ถือเป็นบทบัญญัติแรกในการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภากว่าได้ นอกจากนี้ยังปรากฏหลักการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกด้วย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มาตรา 171 วรรคสี่ “นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าแปดปีมิได้” โดยเจตนารมณ์ของมาตราดังกล่าวพิจารณาจากพื้นฐานทางการเมืองของประเทศไทย ซึ่งหากนายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งเพียง 2 วาระ (วาระละ 4 ปี) หรือไม่เกิน 8 ปี จะสามารถลดความกดดันทางการเมืองได้¹⁰ ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาถึงแนวคิดการจำกัดวาระการของสมาชิกผู้แทนราษฎรโดยวิเคราะห์ทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ รวมถึงตลอดถึงแนวคำวินิจฉัยของศาลในต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขและปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้สอดคล้องกับบริบทสังคม การเมือง การปกครอง และวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศไทย อันเป็นการสร้างบรรทัดฐานใหม่ให้กับระบอบการเมืองการปกครองของไทยต่อไป



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁹ คณะกรรมาธิการ 3, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, (กรุงเทพฯ: สำนักกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), หน้า 117.

¹⁰ ประพันธ์ นัยโกวิท, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 32/2550 (เป็นพิเศษ), สำนักรายงานประชุม และชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 219.

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี และรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาและแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
2. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา หลักเกณฑ์ทางกฎหมาย และเจตนารมณ์ที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปีของประเทศไทย และผลที่เกิดขึ้นจากการไม่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
3. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ กระบวนการ แนวความคิด ตลอดจนทฤษฎีในการผลักดันให้มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามกฎหมายทั้งในต่างประเทศและประเทศไทย
4. เพื่อศึกษาปัญหาทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติอันเป็นผลมาจากการไม่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้บริบทสังคม การเมืองการปกครองและวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศไทย
5. เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการนำแนวคิดเกี่ยวกับจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาปรับใช้กับประเทศไทยอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทสังคม การเมืองการปกครอง ตลอดจนวัฒนธรรมทางการเมืองของไทย

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

1. ศึกษาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในอดีตจนถึงปัจจุบัน
2. ศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ แนวคิด ทฤษฎีเรื่องการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของต่างประเทศ
3. ศึกษาปัญหาและอุปสรรคทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติอันเป็นผลมาจากการไม่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้บริบทสังคม การเมืองการปกครองและวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศไทย รวมทั้งความเห็นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้แนวทางในการแก้ไขปัญหาต่อไป

1.4 สมมติฐานในการศึกษา

การไม่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติถูกครอบงำโดยบุคคลแต่เพียงกลุ่มเดียวอย่างยาวนาน รัฐธรรมนูญจึงควรกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นกระบวนการหนึ่งเพื่อผลิตเปลี่ยนหมุนเวียนคนมีความรู้ความสามารถเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติและสนองต่อความต้องการของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

1.5 วิธีการศึกษา

เป็นการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) ด้วยวิธีการค้นคว้าและรวบรวมเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้องจากเอกสารภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ หนังสือ วารสาร ตีพิมพ์ วิทยานิพนธ์ รายงานการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ รายงานการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ ความเห็น คำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี และรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาและแนวคิดการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
2. ทำให้ทราบถึงความเป็นมา หลักเกณฑ์ของกฎหมาย และเจตนารมณ์ที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปีของประเทศไทย และผลที่เกิดขึ้นจากการไม่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
3. ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ กระบวนการ แนวความคิด ตลอดจนทฤษฎีในการผลักดันให้มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามทั้งในต่างประเทศและประเทศไทย
4. ทำให้ทราบถึงปัญหาทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติอันเป็นผลมาจากการไม่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้บริบทสังคม การเมืองการปกครอง และวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศไทย
5. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการนำแนวคิดเกี่ยวกับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาปรับใช้กับประเทศไทยอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทสังคม การเมืองการปกครอง ตลอดจนวัฒนธรรมทางการเมืองของไทย

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับระบบรัฐสภา การจำกัดวาระการตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาและ วัฒนธรรมทางการเมือง

การศึกษาถึงประเด็นการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทยนั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบถึงลักษณะสำคัญของรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยรูปแบบต่าง ๆ เสียก่อน โดยจะศึกษาจากหลักการ แนวคิด ตลอดจนทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบการเมืองการปกครองและการดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย

คำว่า “อำนาจอธิปไตย” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 หมายถึง ความสามารถหรือสิ่งที่สามารถทำหรือบันดาลให้เกิดสิ่งใดสิ่งหนึ่งได้ หรือให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือส่งผลให้เกิดสิ่งหนึ่งสิ่งใด ส่วนคำว่า “อำนาจอธิปไตย” (Sovereignty) หมายถึง อำนาจซึ่งแสดงความเป็นใหญ่ ความเป็นอิสระ ความไม่ขึ้นแก่ใครหรือต้องเชื่อฟังคำสั่ง คำบัญชาของผู้ใดที่เหนือตนโดยปราศจากความยินยอมของตน ในทางกฎหมายมหาชน คำว่า “อำนาจอธิปไตย” คือ อำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ¹¹ สิ่งอื่นใดจะมีอำนาจเหนือกว่า หรือขัดต่ออำนาจอธิปไตยนี้จึงมีอาจมิได้ อำนาจอธิปไตยจึงมีลักษณะเป็นอันหนึ่งอันเดียว ไม่อาจถูกแบ่งแยกได้ คำว่า “ไม่อาจแบ่งแยกได้” นั้นหมายความว่า การแบ่งแยกเพื่อเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เนื่องจากอำนาจอธิปไตยไม่อาจเป็นขององค์กรใดพร้อมกันในเวลาเดียวกันเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมในทางกฎหมายแพ่ง จะเป็นได้ก็แต่เพียงการแบ่งแยกในลักษณะการใช้ หรือแบ่งแยกตามหน้าที่เท่านั้น ซึ่งเรียกว่า “Separation of Powers” ตามทฤษฎีของมองเตสกีเยอ (Montesquieu) นักคิดผู้มีชื่อเสียงชาวฝรั่งเศส

แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยมีวิวัฒนาการเรื่อยมาตามลำดับโดยเริ่มจาก อำนาจอธิปไตยเป็นของพระเจ้า โดยมีปรัชญาเมธีคนสำคัญ คือ เซนต์ ออگัสติน (Saint Augustin) อธิบายไว้ว่า อำนาจทุกอย่างมาจากพระเจ้า แต่เดิมพระเจ้าได้ประทานอำนาจให้แก่ประมุขของชาติ อำนาจในการปกครองนครทางโลกมาจากพระเจ้า พระเจ้าจึงเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ผู้ปกครองมีหน้าที่ปกครองโดยการออกคำสั่ง ปกครองด้วยความดีและความยุติธรรม และอำนาจนั้นต้องได้รับการยอมรับจากคนในสังคม¹² ต่อมา เซนต์ โทมัส อควไนัส (Saint Thomas Aquinas) อธิบายว่า อำนาจ

¹¹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555), หน้า 78.

¹² บวรศักดิ์ อรรถธนา, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2537), หน้า 44.

ปกครองสังคมมาจากพระเจ้า และพระเจ้าเป็นที่มาของธรรมชาติ พระเจ้าจึงเป็นที่มาของอำนาจ อำนาจอธิปไตยจึงเป็นของพระเจ้า ซึ่งแสดงออกโดยประชาชนทั้งหมดรวมเป็นสังคม¹³ ด้วยเหตุผลนี้ ทำให้มนุษย์ทั้งหลายต้องอิงอาศัยกับสถาบันที่พระเจ้าทรงตั้งขึ้น คือ คริสตจักร อันส่งผลให้ ฝ่ายอาณาจักรต้องอยู่ภายใต้ฝ่ายศาสนจักรโรมันคาทอลิก โดยเฉพาะอำนาจของพระสันตะปาปาซึ่ง เชื่อกันว่าเป็นตัวแทนของพระเจ้า หลายครั้งจึงเกิดการต่อต้านจากฝ่ายอาณาจักรจนรุกรานเกิดเป็น สงครามแย่งชิงอำนาจกันระหว่างกษัตริย์และพระสันตะปาปา ต่อมาจึงได้มีการสร้างแนวความคิด ขึ้นมาใหม่เพื่อให้มีการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่คนเพียงคนเดียวและสร้างความชอบธรรมให้แก่กษัตริย์ อันเรียกว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของกษัตริย์ กล่าวคือ ให้กษัตริย์เป็นผู้ทรงอำนาจในการปกครอง ประเทศเป็นอิสระออกจากศาสนจักร แนวความคิดนี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อการเกิดขึ้นของ ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และระบบศักดินาสวามิภักดิ์เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการสืบเชื้อสาย ของกษัตริย์ต่อไป กษัตริย์จึงมีอำนาจอย่างล้นพ้นในการปกครองประเทศ และทรงอยู่นอกกฎหมาย แห่งกฎหมายใด ๆ อันเป็นการสะท้อนหลัก The King can do no wrong นั้นเอง จากแนวคิด อำนาจอธิปไตยเป็นของกษัตริย์ดังกล่าว กษัตริย์จึงใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดมากเกินไป โดยทรงมิได้ คำนึงถึงเสียงทัดทานจากสังคมแต่ประการใดและก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนและสังคม จึงเกิดแนวความคิดในการจำกัดอำนาจของกษัตริย์ และให้อำนาจการปกครองอยู่ในมือของประชาชน โดยการสร้างแนวคิดใหม่ ที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน” ซึ่งมีความเชื่อมโยงอย่างยิ่งต่อ ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ดังจะกล่าวในรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1.1 แนวคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

แนวคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเป็นแนวคิดของปรัชญาเมธีชาวฝรั่งเศสที่ ปราบกฏมาแล้วตั้งแต่ยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาการ (Renaissance) แต่ไม่ได้รับความนิยม และมาปรากฏ เติบโตอีกครั้งในยุคปฏิวัติฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 1789 โดยนักปรัชญาชาวฝรั่งเศส คือ ชิเอเยส์ (Sieyes) เพื่อแสดงจุดมุ่งหมายในการแบ่งแยกให้เห็นถึงที่มาและความแตกต่างของรัฐ อำนาจอธิปไตยและ อภิลิทธิชน กับฝ่ายบ้านเมือง อันรวมตลอดถึงองค์กรของรัฐ¹⁴ ในทัศนะของชิเอเยส์นั้นเห็นว่า “อำนาจ อธิปไตยมิอาจแบ่งแยกได้” (Indivisible) เพราะชิเอเยส์เชื่อว่า ชาติมีอยู่ก่อนสรรพสิ่งทั้งปวงและชาติ เป็นที่มาของทุกสรรพสิ่ง ฉะนั้น ประชาชนแต่ละคนจึงไม่ได้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในหนึ่งส่วน หรือในบางส่วนหนึ่งส่วนใด ประชาชนแต่ละคนจึงไม่มีสิทธิใด ๆ ในการจะเข้ามามีส่วนร่วมใช้อำนาจ อธิปไตย การที่ประชาชนแต่ละคนมารวมตัวกันนั้นเป็นการรวมตัวกันในนามของชาติ ชาติจึงเป็นผู้ทรง ไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย ประชาชนทุกคนจึงมีหน้าที่ที่จะต้องกระทำการใด ๆ เพื่อชาติ ต่อมาชิเอเยส์ จึง

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

¹⁴ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. แนวความคิดอำนาจอธิปไตยของฝรั่งเศส. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=239> [2556, 9 ธันวาคม]

ได้สร้างทฤษฎีการเป็นผู้แทนของชาติ โดยถือว่าผู้แทนที่ประชาชนเลือกเป็นผู้แทนของประเทศทั้งประเทศ¹⁵ ซึ่งเป็นทฤษฎีที่เปรียบเสมือนเงาสะท้อนของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยอ้อม เพราะอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ไม่ได้เป็นของประชาชน ประชาชนจึงไม่มีสิทธิเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตย ดังปรากฏในร่างคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ชิเยสส์กล่าวไว้ว่า “ชาติเป็นที่รวมของคนทุก ๆ คนที่มีสิทธิเท่าเทียมกัน ประชาชนเป็นส่วนหนึ่งของชาติ อำนาจอธิปไตยจึงไม่ใช่ของคนใดคนหนึ่ง รัฐต่างหากที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย”¹⁶ ในทัศนของชิเยสส์การเลือกตั้งเป็นสิ่งสำคัญมาก จึงกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชนที่จะต้องไปเลือกผู้แทนของตนเพื่อให้ผู้แทนเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยในนามของชาติหรือประเทศต่อไป ทั้งนี้ ผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งดังกล่าวเมื่ออยู่ในนามของชาติแล้วย่อมมีอิสระทั้งจากอำนาจครอบงำของประชาชนผู้ที่เลือกตนและอิสระในการจะกระทำการอย่างใด ๆ ในนามของชาติ ซึ่งเรียกความเป็นอิสระโดยรวมว่า “อำนาจของผู้แทน” (le mandat representatif)

อย่างไรก็ตาม ตามแนวคิดที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติของชิเยสส์นั้นไม่ได้ตัดประชาชนออกไปอย่างสิ้นเชิง หากแต่อำนาจอธิปไตยก็ยังเป็นของประชาชนอยู่แต่ซ้อนทับอยู่ในแนวคิดที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ เพราะชาติหรือประเทศเป็นที่รวมของประชาชนหรือเหล่าปัจเจกชน ชาติจึงเป็นนิติบุคคล การดำรงอยู่ของชาติก็โดยผ่านตัวแทนของชาตินั้นเอง ชาติจึงต้องมีสถานะที่ให้หลักประกันต่อความมั่นคงของชาติและเชื่อมโยงกับรัฐ สถานะทางกฎหมายดังกล่าวก็คือ “รัฐธรรมนูญ” อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติจึงตั้งอยู่บนสมมติฐานเรื่องการเป็นผู้แทนของชาติ¹⁷

2.1.2 แนวคิดที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

จอห์น ล็อก (John Locke) นักปรัชญาชาวอังกฤษในศตวรรษที่ 17 ผู้ให้กำเนิดทฤษฎีสัญญาประชาคมและเป็นผู้วางรากฐานแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย แนวความคิดของจอห์น ล็อก เป็นปฐมบทให้แก่ฌอง ฌาคส์ รูสโซ ผู้ประสานแนวความคิดของทฤษฎีสัญญาประชาคมกับเจตจำนงทั่วไปของประชาชน โดยมองว่าสัญญาประชาคมเป็นเจตจำนงทั่วไปของประชาชน เพื่อสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะกฎหมายธรรมชาติเพียงสิ่งเดียวที่ต้องเป็นเอกฉันท์ นั่นก็คือข้อตกลงทางสังคมหรือสัญญาประชาคม การร่วมกันเป็นสังคมเป็นการกระทำที่สมัครใจที่สุด คนทุกคนเกิดมามีเสรีภาพและเป็นนายของตนเองไม่ว่าจะใช้ข้ออ้างอะไรก็ตาม ไม่มีใครสามารถกดขี่บังคับผู้อื่นได้โดยไม่ได้รับความยินยอมจากคนผู้นั้น การตัดสินใจว่าลูกของทาสเกิดมาเป็นทาส จึงเป็นการตัดสินใจที่ถือว่าเขาไม่ได้เกิดมาเป็นคนซึ่งไม่ถูกต้อง ระบอบประชาธิปไตยมิใช่เป็นการมอบเจตจำนงของประเทศให้กับผู้หนึ่งผู้ใด เพราะผู้ปกครอง

¹⁵ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, หน้า 88.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 47.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 89.

ที่แท้จริง คือ ผู้ที่อยู่ใต้ปกครองหรือประชาชน นั่นเอง ประชาชนจึงสามารถถอดถอนล้มล้างรัฐบาล ตลอดจนมีส่วนร่วมในการบัญญัติกฎหมายได้¹⁸

ต่อมา เมื่อประชาชนเพิ่มมากขึ้นและประเทศหรือชาติขยายอาณาเขตกว้างขวางขึ้น การที่ประชาชนทุกคนจะเข้ามาบริหารประเทศชาติจึงเป็นไปได้ยาก รูสโซจึงให้กำเนิด “ทฤษฎีความเป็นผู้แทนของปวงชน” โดยกำหนดให้ประชาชนใช้สิทธิในการเลือกตั้งผู้แทนของตนเพื่อไปบริหารประเทศแทนประชาชน เสียข้างมากในสังคมจึงมีความสำคัญมากในทัศนะของรูสโซ เพราะเสียข้างมากสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน ประชาชนแต่ละคนจึงเป็นเจ้าของในหนึ่งส่วนของอำนาจอธิปไตย หากทั้งประเทศมีประชากรสามล้านคน หนึ่งคนก็คือ เจ้าของอำนาจอธิปไตยหนึ่งส่วนในสามล้านนั่นเอง ผู้แทนที่ได้รับเลือกจากประชาชนต้องอยู่ภายใต้บังคับของประชาชนซึ่งเลือกตนเองมาและสามารถถอดถอนโดยประชาชนได้เมื่อพบว่ากระทำการใด ๆ ที่เป็นปฏิปักษ์กับเจตนารมณ์ส่วนรวมหรือเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน จะเห็นได้ว่า ทฤษฎีความเป็นผู้แทนของปวงชนสะท้อนและสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางตรงโดยแท้ ผู้แทนของประชาชนดังกล่าวไม่ใช่เพียงผู้แทนของประชาชนคนใดคนหนึ่งแต่เป็นผู้แทนของประชาชนทั้งประเทศ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า แนวคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินั้นคัดค้านกับแนวความคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน แต่ก็ยังคงมีความเกี่ยวพัน มิใช่การคัดค้านกันโดยสิ้นเชิงแต่ประการใด

สำหรับประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มาตรา 3 บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย...” ในขณะที่เรื่องการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งตามมาตรา 72 บัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง...” สะท้อนให้เห็นถึงทั้งแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติและแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ซึ่งไม่ค่อยจะสอดคล้องลงตัวตามหลักสักเท่าไร แต่เป็นไปตามสถานการณ์และการเปลี่ยนแปลงตามพลวัตทางการเมืองของไทยเสียมากกว่า ด้วยเหตุที่ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) มีแนวคิดที่จะแก้ไขปัญหาการไม่มาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชนหรือเรียกว่า “นอนหลับทับสิทธิ” จึงกำหนดให้เรื่องการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชนที่ต้องปฏิบัติและกำหนดสภาพบังคับด้วย แต่ก็มิได้แก้ไขมาตรา 3 อันว่าด้วยที่มาของอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยเพื่อให้สอดคล้องกันแต่อย่างใด ซึ่งเรื่องอำนาจอธิปไตยนี้ยังเป็นข้อถกเถียงกันอยู่ของนักกฎหมายว่าแท้จริงแล้วประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยจริงหรือไม่ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมักจัดทำขึ้นจากอำนาจซึ่งได้มาจากการรัฐประหารอยู่เสมอ จนกลายเป็นข้อจำกัดที่ไม่สอดคล้องกับหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนโดยผ่านทางระบบรัฐสภาหรือผ่านผู้แทน เราจึงมักเรียกรัฐธรรมนูญของไทยว่า “รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยครึ่งใบ” แต่โดยส่วนใหญ่ นักกฎหมาย ตลอดจนนักวิชาการไทยมีแนวโน้มส่งเสริมให้เกิด

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 85.

การพัฒนาไปตามแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนเสียมากกว่า แม้จะยังหาข้อยุติอย่างชัดเจนในปัจจุบันไม่ได้ก็ตาม

โดยสรุปแล้ว ไม่ว่าจะแนวคิดที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติหรือแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนต่างก็สะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง ดังเช่นที่ ชิเอเยร์ส กล่าวไว้ว่า อำนาจอธิปไตยแบ่งแยกไม่ได้ ประชาชนแต่ละคนไม่ได้เป็นเจ้าของอำนาจในหนึ่งส่วนของอำนาจอธิปไตย ประชาชนทุกคนรวมตัวกันเป็นหนึ่งเดียว คือ ชาติ ทุกคนจึงต้องกระทำเพื่อชาติ โดยผ่านทางผู้แทนของชาติ การเลือกตั้งจึงถูกกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประชาชนที่จะต้องเลือกผู้แทน ไม่ใช่สิทธิที่ให้เลือกว่าจะใช้หรือไม่ใช้สิทธินั้น โดยชาติเป็นผู้กำหนดบุคคลผู้มีหน้าที่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ฉะนั้น เมื่อสิทธิในการลงคะแนนเสียงสงวนไว้เฉพาะสำหรับประชาชนผู้มีคุณสมบัติเฉพาะเท่านั้น ในทางกลับกัน ชาติเองย่อมเป็นผู้กำหนดบุคคลผู้มีคุณสมบัติที่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งหรือบุคคลผู้จะเป็นผู้แทนของชาติต่อไปได้ด้วย แนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งนี้ถือเป็นส่วนหนึ่งของการกำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งอันนอกเหนือจากคุณสมบัติโดยทั่วไปอันได้แก่ สัญชาติ อายุ ภูมิลำเนา ฯลฯ ซึ่งชาติเป็นผู้กำหนดเพื่อประโยชน์แก่ชาติให้ได้ผู้แทนที่ปราศจากการถูกครอบงำโดยบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มบางพวก ส่วนทฤษฎีความเป็นผู้แทนของปวงชนของรูสโซ ซึ่งเป็นผลมาจากแนวคิดที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนนั้นความสำคัญของทฤษฎีนี้คือ ประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ผู้แทนเมื่อได้รับเลือกแล้วย่อมอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของประชาชน ผู้แทนทำหน้าที่เพียงแทนประชาชนเท่านั้น ฉะนั้น ประชาชนจึงสามารถเรียกคืนอำนาจอธิปไตยได้โดยการถอดถอนออกจากตำแหน่งอำนาจในการเรียกคืนอำนาจอธิปไตยนี้เองที่สะท้อนแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง ซึ่งก็เพื่อกำหนดระยะเวลาการทำงานของผู้แทนให้ชัดเจนอันเป็นการป้องกันการครอบงำและแทรกแซงทางการเมือง ป้องกันการหลงอำนาจ ก่อให้เกิดการปกครองแบบทรราช และเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถปลดปล่อยหมุนเวียนผู้แทนได้ ทั้งยังส่งผลให้คนรุ่นใหม่ที่มีความรู้ความสามารถมีโอกาสเข้ามารับใช้ประเทศชาติมากขึ้น

2.2 ทฤษฎีสัญญาประชาคม

ทฤษฎีสัญญาประชาคมนี้แรกเริ่มเดิมทีนั้นมีพื้นฐานมาจากแนวคิดที่ว่าด้วยสภาวะทางธรรมชาติ (State of Nature) และแนวคิดที่ว่าด้วยสัญญาประชาคมของโกรติอุส (Grotius ค.ศ. 1583 - 1654)¹⁹ นักปรัชญาชาวฮอลันดา ซึ่งอธิบายไว้ว่า มนุษย์ในสมัยที่ดำรงชีวิตอยู่ในสภาวะธรรมชาตินั้น มนุษย์ไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับของใครหรือเป็นอิสระ การที่สังคมมนุษย์เกิดขึ้นก็เพื่อหลีกเลี่ยงจากสภาวะธรรมชาติ มนุษย์จึงทำข้อตกลงระหว่างกันเพื่อก่อตั้งสังคมขึ้นมา ข้อตกลงดังกล่าวก็คือ “สัญญาประชาคม” นั่นเอง ซึ่งแนวความคิดนี้เองที่มีอิทธิพลต่อมาในระหว่างศตวรรษที่ 16 ถึงศตวรรษที่ 18 นักคิดหลายท่านที่มีแนวความคิดเกี่ยวกับ “สัญญาประชาคม” ที่สำคัญ คือ ทฤษฎีสัญญาประชาคมของจอห์น ล็อก และฌอง ฌาค รูสโซ ซึ่งมีความแตกต่างทางทฤษฎีอันเป็นเอกลักษณ์ของนักคิดแต่ละท่านและมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับแนวคิดที่ว่าด้วยการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง ดังนี้

2.2.1 ทฤษฎีสัญญาประชาคมของจอห์น ล็อก

ก่อนจะกล่าวถึงแนวความคิดตามทฤษฎีสัญญาประชาคมของจอห์น ล็อก คงละเว้นเสียมิได้ที่จะต้องกล่าวถึงนักคิดคนสำคัญที่มีอิทธิพลต่อแนวความคิดของเขานั้นก็คือ โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes ค.ศ. 1588 – 1679) ในทัศนะของฮอบส์ธรรมชาติสร้างมนุษย์ให้มีความเท่าเทียมกันทั้งทางร่างกายและจิตใจ มนุษย์จึงมีความเท่าเทียมกันในการแสวงหาความต้องการ²⁰ ด้วยความต้องการนี้เองถ้ามีของสิ่งเดียวกันแต่เป็นที่ต้องการของหลายคนก็จะเกิดความขัดแย้งและการแย่งชิงกลายเป็นศัตรู แปรสภาพจนกลายเป็นสงครามในที่สุด มนุษย์จึงเปรียบเสมือนหมาป่าที่จะต้องดิ้นรนเพื่อความอยู่รอดของตนเอง โดยธรรมชาติมนุษย์ย่อมมีความเห็นแก่ตัวเป็นที่ตั้ง มีความหยาบช้าและโหดร้าย ไม่มีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ดังที่ฮอบส์ได้กล่าวไว้ว่า “สิ่งที่คนเราต้องการยอมถือว่าตีส่วนที่คนเราเกลียดถือว่าแล้ว ซึ่งในสภาวะธรรมชาติแล้วจึงขึ้นอยู่กับแต่ละบุคคลจะตัดสินใจเอาเอง จะไม่มีสิ่งใดดีหรือเลวบริสุทธิ์และไม่มีการใช้ร่วมกันได้”²¹ ภายใต้สภาพอันน่าสะพรึงกลัวที่เต็มไปด้วยสงครามและการแย่งชิงอยู่เสมอ ๆ กฎธรรมชาติจึงสอนให้มนุษย์เป็นผู้มีเหตุผลและแสวงหาสันติภาพอันจะสามารถนำไปสู่ความสุขสงบของมวลมนุษย์จึงจำเป็นที่จะต้องมาทำสัญญาร่วมกันโดยมนุษย์แต่ละคนต้องยอมสละสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติให้แก่องค์อธิปัตย์ด้วยความสมัครใจ นี่คือจุดเริ่มต้นของทฤษฎีสัญญาประชาคมของฮอบส์ โดยจุดมุ่งหมายของการทำสัญญาประชาคมคือ การมอบอำนาจสูงสุดและแบ่งแยกไม่ได้ให้กับองค์อธิปัตย์แต่เพียงผู้เดียว เพื่อให้องค์อธิปัตย์ใช้

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 66.

²⁰ สมบัติ อารังอุวงศ์, การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา, พิมพ์ครั้งที่ 18 (กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2553), หน้า 139.

²¹ ทินพันธ์ นาคะตะ, นักคิดผู้ยิ่งใหญ่ของโลก ปรัชญาและทฤษฎีการเมือง, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำราสมาคมรัฐศาสตราจารย์ นิตา, 2541), หน้า 58. ถอดความจาก Thomas Hobbes, Leviathan: Or the Matter, Formed and Power of a Commonwealth Ecclesiastical and Civil, edited by Michael Oakeshott with an introduction by Richard S. Peters, (New York: Collier Book, 1967), pp. 48 – 49.

อำนาจรักษาความปลอดภัยให้กับประชาชน อำนาจทั้งปวงเป็นขององค์อธิปัตย์แต่องค์อธิปัตย์มิใช่
 คู่สัญญาของประชาชน ประชาชนทำสัญญาระหว่างกัน ประชาชนจึงไม่สามารถโค่นล้มองค์อธิปัตย์ได้
 เว้นเสียแต่ว่าองค์อธิปัตย์จะกระทำให้เกิดภัยอันตรายต่อประชาชนเท่านั้น²² สัญญาประชาคม
 ของฮอบส์เป็นแนวความคิดที่สะท้อนให้เห็นการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อันตรงกัน
 ข้ามกับทฤษฎีสัญญาประชาคมของล๊อค ซึ่งแม้การมองสภาวะตามธรรมชาติของฮอบส์และล๊อค
 จะมีความใกล้เคียงกันอยู่ แต่ทัศนะในการมองสังคมของทั้งสองก็มีความแตกต่างกันออกไป ดังที่กล่าว
 มาแล้วว่าฮอบส์มองว่าสังคมโหดร้าย มนุษย์แม้มีเหตุผลแต่เต็มไปด้วยตัณหา ชัดแย้ง แย่งชิง สังคม
 เต็มไปด้วยความหวาดกลัวและสงคราม ส่วนแนวความคิดของจอห์น ล็อค (John Locke
 ค.ศ. 1632 – 1704) นั้นกลับมองสังคมในแง่ดี มนุษย์มีเหตุผลและมีเสรีภาพโดยเสมอภาค มนุษย์
 ต้องการจะมีชีวิตที่ดี แต่เนื่องจากในสภาวะธรรมชาติ สังคมมนุษย์ไม่มีกฎหมาย ไม่มีตุลาการ และไม่มี
 ฝ่ายบริหาร²³ ข้อบกพร่องภายใต้สภาวะธรรมชาตินี้ทำให้มนุษย์ต้องใช้เหตุผลส่วนตัวเพื่อตัดสินความ
 ชัดแย้งระหว่างกันตามที่ตนเองเห็นว่าสมควร ซึ่งนำไปสู่ความไม่ยุติธรรมและเกิดเป็นปัญหาคุกคาม
 มากขึ้น ด้วยเหตุที่ว่า ประการแรก คือ มนุษย์อาจตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผลประโยชน์ส่วนตัวและ
 ไม่ยอมศึกษากฎหมายธรรมชาติ จึงไม่สามารถทำความเข้าใจต่อกฎหมายธรรมชาติได้เป็นอย่างดี
 ประการที่สอง คือ มนุษย์อาจเห็นส่วนดีของตนเองมากเกินไปและใส่ใจกับความยุติธรรมของผู้อื่นน้อย
 เกินไป ประการสุดท้าย คือ มนุษย์มีความแตกต่างกันในการปฏิบัติตามกฎหมาย²⁴ ฉะนั้น มนุษย์จึง
 จำเป็นต้องหาทางแก้ไขโดยการตกลงร่วมกันจัดตั้งสังคมขึ้น เมื่อมีสังคมเกิดขึ้นแล้วมนุษย์จึงจัดตั้ง
 ตัวแทนขึ้นมาทำหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายที่ใช้ในการตัดสินคดีและการบังคับใช้กฎหมายเพื่อ
 ป้องกันความไม่แน่นอนจากกฎธรรมชาติ “ตัวแทน” นี้เปรียบเสมือนการจัดตั้งทรัสต์ กล่าวคือ
 ประชาชนเป็นทั้งเจ้าของผู้จัดตั้งและผู้รับประโยชน์จากทรัสต์ ในขณะที่ตัวแทนหรือสถาบันการ
 ปกครองทำหน้าที่เป็นผู้บริหารทรัสต์ ผู้บริหารทรัสต์จึงมีหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของ
 ประชาชน แต่ไม่มีสิทธิละเมิดอำนาจของประชาชน สิทธิทางการเมืองเป็นของประชาชนหรือ
 ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุด ดังนั้น จึงสามารถถอดถอนผู้ปกครองเมื่อใดก็ตามที่ผู้ปกครอง
 กระทำการที่ขัดต่อผลประโยชน์ของประชาชน²⁵ สัญญาประชาคมของล๊อคจึงประกอบด้วย
 สองพันธสัญญาที่ประชาชนทำขึ้น (ในขณะที่ฮอบส์มองว่ามีหนึ่งพันธสัญญาเท่านั้น) พันธสัญญาแรก
 เป็นพันธสัญญาที่ประชาชนทำกันเองเพื่อหาหนทางแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างกันเองและเพื่อ
 ความมั่นคงแห่งชีวิตของแต่ละคน ในกรณีดังกล่าวตรงกับแนวคิดของฮอบส์ ส่วนพันธสัญญาที่สองนั้น
 เป็นพันธสัญญาที่ประชาชนทำกับรัฐ ในกรณีดังกล่าวนี้เป็นจุดแตกต่างกับฮอบส์ กล่าวคือ ฮอบส์ไม่ได้

²² สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา, หน้า 170.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 170.

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 162.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 171.

มองว่าการที่ประชาชนมอบอำนาจให้รัฐไปนั้นเป็นการที่ประชาชนเข้าทำพันธสัญญากับรัฐแต่เป็นกรณี
ที่ประชาชนนั้นต้องหากคนกลางมาใช้อำนาจสูงสุดดังกล่าว รัฐเป็นคนกลางที่ถูกสมมติขึ้นเพื่อใช้อำนาจ
ดังกล่าวโดยมีตัวแทนที่เรียกว่า “รัฐาธิปัตย์” ซึ่งเป็นการส่งเสริมระบบสวามิภักดิ์ รัฐจึงมิใช่
คู่พันธสัญญาเพราะรัฐมีอำนาจเหนือกว่าทุก ๆ คนในประชาคม²⁶ รัฐจึงเกิดขึ้นมาเพราะเพื่อให้มนุษย์
อยู่ภายใต้กฎหมาย ถ้าไม่มีกฎหมายก็ไม่มีเสรีภาพ การมีเสรีภาพนั้นก็คือการพ้นจากการบีบบังคับหรือ
การทำร้ายโดยคนอื่น กฎหมายจึงเป็นหลักประกันแห่งเสรีภาพ

แนวความคิดตามทฤษฎีสัญญาประชาคมของล็อค จึงสะท้อนให้เห็นว่า หลักการอำนาจ
อธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาชนเท่านั้นที่มีอำนาจสูงสุด รัฐบาลเป็นเพียงตัวแทนที่มีเพียงหน้าที่ใน
การดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนเท่านั้น รัฐบาลไม่มีอำนาจจะเข้าไปล่วงละเมิดอำนาจ
ของประชาชน หรืออีกนัยหนึ่ง กล่าวคือ ประชาชนมีสิทธิที่จะปฏิวัติรัฐบาลโดยสมบูรณ์ ถ้ารัฐบาลมิได้
ใช้อำนาจเพื่อสนองเจตนารมณ์ของประชาชนหลักการแห่งอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนในระบอบ
ประชาธิปไตยโดยผู้แทนในยุคปัจจุบัน มีรากฐานมาจากแนวคิดทางการเมืองของล็อคอย่างชัดเจน²⁷
และสะท้อนหลักการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งผ่านทางหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน
กล่าวคือ ประชาชนเป็นใหญ่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นเพียงตัวแทนที่มีเพียงหน้าที่ในการ
ดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนเท่านั้น การไม่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งเปรียบเสมือน
รัฐบาลและผู้แทนไร้ขอบเขตในการทำงานที่แน่นอน อำนาจเมื่อเบ็ดเสร็จอยู่กับบุคคลเพียงคนเดียว
อย่างยาวนาน จะมีผู้ใดเล่าจะสามารถค้ำประกันได้ว่าการใช้อำนาจดังกล่าวจะเป็นไปได้อย่างยุติธรรม
และเพื่อประโยชน์ของประชาชนเพราะโดยธรรมชาติของมนุษย์ผู้มีอำนาจมีแนวโน้มที่จะหลงอำนาจ
ยังมีอำนาจเบ็ดเสร็จก็จะยิ่งฉ้อฉลได้โดยสมบูรณ์²⁸ การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งก็เพื่อมิให้ผู้แทน
หลงอำนาจ ก่อให้เกิดการปกครองแบบทรราช และละทิ้งเสียงสนับสนุนอันเปรียบเสมือนพันธสัญญา
ร่วมกันระหว่างประชาชนกับรัฐ เพื่อให้รัฐหรือผู้แทนเป็นคนกลางในการใช้อำนาจเพื่อรักษาเสรีภาพ
ทรัพย์สิน ตลอดจนการดำรงชีวิตของประชาชนให้เป็นอยู่อย่างสงบสุข

²⁶ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 5
(กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554), หน้า 34.

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 175.

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 171.

2.2.2 ทฤษฎีสัญญาประชาคมของฌอง ฌากส์ รูสโซ

ทฤษฎีสัญญาประชาคมตามแนวความคิดของรูสโซ (Jean Jacques Rousseau ค.ศ. 1712 – 1778) โดยแนวคิดเริ่มต้นของรูสโซนั้นไม่แตกต่างจากทั้งฮอบส์และล๊อคมากนัก สภาวะตามธรรมชาติของรูสโซนั้นเป็นสภาวะที่ผาสุก มนุษย์ทุกคนมีเสรีภาพในการกำหนดตนเอง ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจของใครถ้าหากเขาทำได้ให้ความยินยอม แต่ถึงกระนั้นมนุษย์ทุกคนต่างไม่มีความปลอดภัย ไม่มีความมั่นคงในชีวิตและเสรีภาพที่แท้จริง ด้วยสภาพเช่นนี้มนุษย์ทุกคนจำต้องมารวมตัวกันเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของทุกคนในประชาคมนั้น ๆ ซึ่งการกระทำนั้นเรียกว่า “สัญญาประชาคม” ดังที่รูสโซได้เขียนไว้ว่า “มนุษย์เกิดมามีเสรีภาพ แต่ทุกหนทุกแห่งเขาอยู่ในเครื่องพันธนาการ”²⁹ เป็นการสะท้อนถึงเสรีภาพที่แท้จริงในทฤษฎีของรูสโซ กล่าวคือ เสรีภาพที่แท้จริงเป็นเสรีภาพที่เกิดขึ้นตามกฎเกณฑ์ของประชาคมนั้น ๆ ซึ่งเรียกว่า “เสรีภาพในฐานะพลเมือง” (civil liberty) สัญญาประชาคมของรูสโซจึงเป็นสัญญาเชิงศีลธรรม (le contrat moral) ซึ่งเป็นสัญญาที่ก่อกำเนิดมาจากทุก ๆ คนในประชาคมนั้น³⁰ อันเป็นความยินยอมพร้อมใจกันของทุกคน ไม่ใช่การใช้กำลังบังคับ การที่มนุษย์ทุกคนยินยอมมารวมเป็นสังคมนั้น ก่อให้เกิดสัญญาประชาคมขึ้น สัญญานี้เป็นสัญญาที่สมาชิกแต่ละคนทำสัญญากับคนอื่น ๆ ทุกคนว่า “เราทุกคนจะยอมมอบร่างกายและอำนาจทุกอย่างที่มีอยู่ร่วมกันภายใต้อำนาจสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคมและเราจะได้รับส่วนในฐานะที่เป็นสมาชิกที่แยกจากกันมิได้ของส่วนรวม ผู้เข้าร่วมแต่ละคนรวมกับทุกคนไม่ใช่กับใครคนใดคนหนึ่ง โดยนัยนี้ เขาผู้นั้นไม่ต้องเชื่อฟังใครนอกจากตัวเอง และยังคงมีเสรีภาพเหมือนเมื่อก่อน” รัฐอธิปไตยของรูสโซ จึงได้แก่ เจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชน ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของสังคม ไม่ใช่ของปัจเจกชนแต่ละคน ดังนั้น เจตนารมณ์ร่วมกันนี้จึงอาจแตกต่างจากประโยชน์ส่วนบุคคลของสมาชิกแต่ละคนได้ แต่เป็นเจตนารมณ์สูงสุด³¹ มนุษย์แต่ละคนมีพันธสัญญาสองประการ คือ ประการแรกพันธสัญญากับตัวเอง ในฐานะเป็นผู้มีส่วนในอำนาจอธิปไตย และประการที่สองเป็นพันธสัญญากับรัฐ ในฐานะเป็นพลเมืองของรัฐ ประชาชนทั้งหมดที่ร่วมกันทำสัญญาผูกมัดกันเรียกว่า “ผู้ทรงอำนาจอธิปไตย” (The Sovereign)

ลักษณะของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคมในทฤษฎีของรูสโซ มีดังต่อไปนี้ ประการแรก เป็นสิ่งที่ละเมิดมิได้ ลงล้างมิได้ โอนมิได้ แบ่งแยกมิได้ และไม่สิ้นสุดเสื่อมคลาย (“เจตนารมณ์ร่วมกันเป็นสิ่งที่เที่ยงตรง และนำไปสู่สาธารณประโยชน์เสมอ”) และรูสโซเน้นว่า ต้องจำแนกเจตนารมณ์ร่วมกันออกจากเจตนารมณ์เอกฉันท์ เพราะเป็นไปได้ที่ทุกคนจะมีความเห็นตรงกัน แต่เราต้องให้ความสำคัญกับเสียงทุกเสียงเพียงแต่ว่าเสียงข้างมากยอมแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันอย่างแท้จริง

²⁹ จัง จากส์ รูสโซ, *สัญญาประชาคม*, แปลและเรียบเรียงโดย จินดา จิตนเสรี (กรุงเทพฯ: ศรีพรการพิมพ์, 2522), หน้า 21.

³⁰ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย*, หน้า 36.

³¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ*, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 53.

และรูโซยังได้กำเนิดทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนขึ้นว่า “สมมติว่ารัฐประกอบด้วยคนหมื่นคน สมาชิกแต่ละคนของรัฐย่อมมีส่วนหนึ่งในหมื่นของอำนาจอธิปไตย เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจอธิปไตยนี้ ต้องนับทุกส่วนร่วมกันเข้ามาทั้งหมด” ตามทฤษฎีนี้ประชาชนจะมีผู้ปกครองหรือหัวหน้าแต่ไม่ใช่ นาย³² ไม่อาจมีใครหรือองค์กรใด ๆ มากั้นกลางระหว่างการแสดงเจตนารมณ์โดยประชาชนโดยตรงกับเจตนารมณ์ที่แสดงออก สะท้อนให้เห็นรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางตรง ซึ่งมีอิทธิพลอย่างมากในฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกาในเวลาต่อมา

กล่าวโดยสรุป แนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งจึงสะท้อนผ่านทฤษฎีสัญญาประชาคม อันเป็นที่มาของหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ทฤษฎีสัญญาประชาคมของรูโซกำเนิดขึ้นบนพื้นฐานของความยินยอมของบุคคลและให้เจตนารมณ์ร่วมกันของสังคมเข้ามาแทนเสรีภาพทางธรรมชาติซึ่งไร้ขอบเขต เสรีภาพในทรรศนะของรูโซ คือ การเคารพเชื่อฟังกฎหมายของประชาคมที่เกิดจากเจตนารมณ์ร่วมกัน บุคคลไม่จำเป็นต้องเคารพเชื่อฟังผู้อื่น แต่เคารพเชื่อฟังเพียงตนเองเท่านั้น ดังนั้น เจตนารมณ์ร่วมกันจึงสูงที่สุดและไม่มีทางขัดกับประโยชน์ของสมาชิกแต่ละคน การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งก็เช่นกัน เป็นการจำกัดเพื่อมิใช้ประโยชน์ของแต่ละคนยิ่งใหญ่และขัดต่อเจตนารมณ์ร่วมกันของทุกคนในประชาคมซึ่งแสดงออกโดยเสียงส่วนมาก ผู้แทนเมื่อได้รับเลือกมาจากประชาชนแล้วตามทฤษฎีสัญญาประชาคม ประกอบกับหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ย่อมมีอาจทอดทิ้งเจตนารมณ์ร่วมกันอย่างแท้จริงที่แสดงออกโดยเสียงข้างมากทำให้ตนสามารถเข้าสู่ตำแหน่งได้ การดำรงตำแหน่งอย่างยาวนานย่อมมีแนวโน้มก่อให้เกิดการหลงใหลในอำนาจและละทิ้งต่อเจตนารมณ์ร่วมกันซึ่งเท่ากับผู้แทนขัดแย้งโดยตรงกับเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 53 – 54.

2.3 แนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2.3.1 ความหมายและขอบเขตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

คำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” (Person Holding Political Position) ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ไม่ปรากฏความหมายแต่อย่างใด คงจะปรากฏเพียงแต่คำที่มีลักษณะใกล้เคียง คือ คำว่า “นักการเมือง” ซึ่งหมายความว่า ผู้ฝึกฝนในทางการเมือง, ผู้ที่ทำหน้าที่ทางการเมือง เช่น รัฐมนตรี สมาชิกสภา

ความหมายของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นไว้ ดังนี้ “ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่อำนวยความสะดวกการบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมถึงบรรดาที่รับผิดชอบงานด้านการเมืองทั้งหมด โดยงานการเมืองนั้นจะเป็นงานที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายเพื่อให้ฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานประจำรับไปบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดนั้น “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” จึงหมายถึง คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภา และผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่มีลักษณะเดียวกัน”³³ ต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการให้ความเห็นเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” เพื่อความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยให้ความเห็นว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนอกจากผู้ที่มีหน้าที่อำนวยความสะดวกการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนกลางแล้วยังรวมถึงการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นด้วย นอกจากนี้บรรดาผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่มีหน้าที่ช่วยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการอำนวยความสะดวกการบริหารราชการแผ่นดินทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ รองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น ประธานที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น และที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น ถือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วยเช่นเดียวกัน”³⁴

นอกจากความหมายของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในทางกฎหมายดังกล่าวยังปรากฏความหมายตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มาตรา 259 ซึ่งได้บัญญัติกำหนดให้ตำแหน่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประกอบด้วยตำแหน่ง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น และผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเป็นการกำหนดประเภทของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อประโยชน์ในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเท่านั้น นอกจากนี้ยังปรากฏคำนิยามของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกฎหมายที่สำคัญอีก 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 วรรคสอง “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายความว่า (๑) นายกรัฐมนตรี (๒) รัฐมนตรี (๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (๔) สมาชิก

³³ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำรงตำแหน่งทางการเมืองของกรรมการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ เรื่องเสรีที่ 481/2535.

³⁴ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เรื่องเสรีที่ 621/2549.

วุฒิสภา (๕) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (๑) และ (๒) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง (๖) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (๗) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (๘) ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลนคร (๙) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีรายได้หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 3 วรรคสาม “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายความว่า (๑) นายกรัฐมนตรี (๒) รัฐมนตรี (๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (๔) สมาชิกวุฒิสภา (๕) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (๑) และ (๒) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง (๖) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (๗) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งที่จะศึกษาเฉพาะแต่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นสำคัญ ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ปรากฏในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้หมายความถึง นายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งจะนำมาวิเคราะห์บ้างในบางหัวข้อที่มีความใกล้ชิดสัมพันธ์กับหัวข้อวิทยานิพนธ์

2.3.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง

การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “Term Limits” หมายความว่า ข้อจำกัดทางกฎหมายที่จำกัดระยะเวลาหรือจำนวนวาระในการดำรงตำแหน่งของบุคคลผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาโดยชอบด้วยกฎหมาย ส่วนอีกคำที่มีความหมายและมีการใช้ควบคู่หรือแทน คำว่า “Term Limits” เสมอ คือ “Rotation in Office” อันหมายถึง การสับเปลี่ยนหมุนเวียนภายในองค์กร

การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง เป็นเทคนิคหนึ่งในการกำหนดจำนวนระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง ทำให้สามารถเกิดการเลือกตั้งใหม่และในขณะเดียวกันก็เป็นการวางระเบียบแบบแผนในการแสวงหาสมาชิกใหม่เข้ามาในองค์กร อย่างก็ตาม แนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งยังมีความคาบเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอันกระทบต่อระบบการเมืองการปกครองในอนาคตด้วย เนื่องจากการจำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้แทนของประชาชน ตลอดจนเป็นการเปลี่ยนแปลงกติกากาเลือกตั้ง ปรับเปลี่ยนทางเลือกและตัวเลือกของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและสิ่งเหล่านี้เองที่จะส่งผลกระทบต่ออย่างใหญ่หลวงต่อนโยบายสาธารณะของประเทศ และส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติอย่างรวดเร็ว และบางกรณีอาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารด้วย³⁵

³⁵ Standley M. Careess and Tood T. Kunioka, *Term Limits and Their Consequences: The Aftermath of Legislative Reform* (New York: University of New York Press, 2012), pp.1 - 2.

2.3.3 ประเภทของการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง

ประเภทของการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทหลัก ได้แก่ การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งโดยแท้ (Pure Term limits) และการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งโดยไม่แท้ (Non-Pure Term Limits) ซึ่งแต่ละประเภทมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

2.3.3.1 การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งโดยแท้ (Pure Term Limits)

สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทย่อย คือ

1) การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งแบบต่อเนื่อง หรือ Consecutive Term Limits กล่าวคือ ผู้ดำรงตำแหน่งจะถูกจำกัดให้อยู่ในตำแหน่งภายในระยะที่กำหนด และไม่สามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของแต่ละองค์กรหรือแต่ละสภา การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งประเภทนี้มักใช้ในกลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติ ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี ประธานาธิบดี เป็นส่วนใหญ่ ตัวอย่างเช่น กรณีประธานาธิบดีของประเทศสหรัฐอเมริกา มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ (หรือสมัยละ) 4 ปี และห้ามดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระ เป็นต้น และอาจพบในกลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบ้าง สำหรับระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง และระยะเวลาห้ามดำรงตำแหน่งติดต่อกันเหล่านี้ไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอนตายตัว หากแต่ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตาม ผู้ดำรงตำแหน่งสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งในองค์กรอื่นหรือสภาอื่นได้เมื่อสิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่งเดิม หรือลาออกจากตำแหน่งเดิมในองค์กรหนึ่งเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งในอีกองค์กรหนึ่ง ตัวอย่างเช่น กรณีแรก นาย ก. เป็นสมาชิกวุฒิสภาของจังหวัดยะลาดำรงตำแหน่งจนสิ้นวาระแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มาตรา 117 วรรคสอง ห้ามสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 1 วาระ) เมื่อมีการจัดการเลือกตั้งทั่วไปทั้งประเทศเพื่อหารัฐบาลชุดใหม่เข้าบริหารประเทศ นาย ก. สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดยะลาได้ หรืออีกกรณี นาย ก. เป็นสมาชิกวุฒิสภาของจังหวัดยะลา ดำรงตำแหน่งมาได้ 3 ปี (ครึ่งวาระ) เกิดความเบื่อหน่ายการเป็นสมาชิกวุฒิสภา เมื่อตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดยะลาว่างลง นาย ก. จึงลาออกจากตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อไปสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวุฒิสภา เช่นนี้ถือว่าทำได้

2) การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งแบบช่วงเวลา หรือ Lifetime Term Limits กล่าวคือ การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งที่ผู้ดำรงตำแหน่งสามารถดำรงตำแหน่งได้เป็นเพียงช่วงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น คำว่า “ช่วงระยะเวลาหนึ่ง” ในที่นี้ มิได้หมายความว่าเพียงระยะเวลาสั้น ๆ 2 เดือน 6 เดือน แต่หมายความว่า สามารถดำรงตำแหน่งเป็นระยะเวลาที่ยาวพอสมควรเท่านั้น โดยจะเห็นได้ว่าการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งแบบช่วงเวลานี้มีข้อจำกัดและเข้มงวดกว่าการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งแบบต่อเนื่อง สำหรับประเทศไทยมักใช้ในกลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (หรือ ป.ป.ช.) และอาจพบในกลุ่มของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในส่วนท้องถิ่นด้วย ตัวอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา เช่น ตำแหน่งนายกเทศมนตรีในมลรัฐ Philadelphia, New York, Los Angeles และ New Orleans

2.3.3.2 การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งโดยไม่มีแท้ (Non-Pure Term Limits)

การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งโดยไม่มีแท้ในที่นี้ หมายถึง การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งผ่านกระบวนการการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง หรือเรียกว่า Ballot Access Term Limits ซึ่งมีลักษณะของการกำหนดหลักเกณฑ์การได้รับเลือกเพื่อเข้าดำรงตำแหน่ง กล่าวคือ การกำหนดว่าบุคคลใดมีสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง หรือสิทธิที่จะได้รับการเขียนชื่อในการเลือกตั้ง (ในการเลือกตั้งที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเขียนชื่อ – นามสกุลของผู้สมัครรับเลือกตั้งแทนการกากบาทลงในบัตรเลือกตั้ง) ซึ่งไม่ใช่การห้ามดำรงตำแหน่งโดยตรง แต่วัตถุประสงค์ของหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีลักษณะเป็นการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งโดยทางอ้อม นั่นเอง

2.3.4 วิวัฒนาการของการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2.3.4.1 ประวัติศาสตร์สมัยโบราณ

การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง มีความเป็นมาและประวัติศาสตร์อย่างยาวนาน ตั้งแต่ในยุคกรีกโบราณและจักรวรรดิโรมันซึ่งเป็นอาณาจักรรุ่งเรือง มีการเลือกตั้งและได้จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งด้วย เพื่อความเข้าใจจึงขอแบ่งอธิบายออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

1) ยุคกรีกโบราณ (Ancient Greek)

หลักฐานชิ้นแรกของชาวตะวันตกที่สะท้อนแนวความคิดการดำรงตำแหน่ง สาธารณะและการเรียกร้องให้จำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง ปรากฏอยู่ในตำนานเล่าขานจากพระคัมภีร์เก่าแก่ เรื่อง ซาอูลได้รับการเจิมให้เป็นกษัตริย์ (How Saul was anointed king) ซามูเอลผู้พยากรณ์เป็นผู้นำทางศาสนา (แต่ไม่ใช่กษัตริย์) ซามูเอลเป็นผู้อธิษฐานต่อพระเยโฮวาห์ (พระเจ้าของชาวอิสราเอล) ด้วยการอธิษฐานนี้ทำให้อิสราเอลชนะภัยสงครามและอยู่อย่างสงบสุขเรื่อยมาและอิสราเอลถูกปกครองอย่างอิสระ เมื่อซามูเอลแก่ตัวลงท่านได้ตั้งบุตรชายของท่านให้ดูแลอิสราเอล แต่ประชาชนอิสราเอลกลับต้องการกษัตริย์เพื่อปกครองแทนบุตรทั้งหลายของซามูเอล ซามูเอลไม่อาจจะปฏิเสธคำร้องขอของประชาชน ซามูเอลได้แต่ตักเตือนประชาชนว่า “นั่นเป็นการเลือกผู้นำอย่างถาวรวิธีการของกษัตริย์ผู้ที่จะครอบครองเหนือเหล่าประชาชน กษัตริย์จะเกณฑ์บุตรชายทั้งหลายของเจ้าและให้ออกไปประจําารรบ และให้เป็นพลม้า และให้วังหน้าารรบของพระองค์ แล้วพระองค์จะตั้งเขาทั้งหลายให้เป็นนายพัน นายห้ำสิบของพระองค์ ให้บางคนไถ่ที่ดินของพระองค์และเกี่ยวข้าว ทำอาวูธ และออกรบ พระองค์จะนำบุตรสาวของเจ้าไปเป็นผู้ปรุงเครื่องหอม ทำครีวและบั้งขนม พระองค์จะเอาเนา เอาสวนองุ่นและสวนมะกอกเทศที่ดีที่สุดของเจ้าให้แก่ข้าราชการของพระองค์ พระองค์จะชัก

หนึ่งในสิบของพืชผลและผลงุ่นของเจ้าให้แก่มหาดเล็กและข้าราชการของพระองค์ พระองค์จะเอาคนใช้ผู้ชายและหญิง คนหนุ่ม ๆ ที่ดีที่สุดในที่สุด และลาของเจ้าให้ไปทำงานของพระองค์ พระองค์จะชักหนึ่งในสิบของฝูงสัตว์ของเจ้า และพวกเจ้าทั้งหลายจะเป็นทาสของพระองค์ ในวันนั้นพวกเจ้าจะต้องทุกข์เพราะกษัตริย์ของเจ้าผู้ซึ่งพวกเจ้าทั้งหลายได้เลือกเอง โดยพระเยโฮวาห์จะไม่รับฟังคำอ้อนวอนของพวกเจ้าในวันนั้น”³⁶ อย่างไรก็ตาม ประชาชนยังตื้อดิ่งและเรียกร้องกษัตริย์ ซามูเอลจึงได้ทูลอธิษฐานต่อพระเยโฮวาห์ ในที่สุดพระเยโฮวาห์ตรัสกับซามูเอลว่า “จงฟังเสียงของเขาทั้งหลายเถิด และจงตั้งกษัตริย์องค์หนึ่งให้เขา” ซามูเอลได้พบกับซาอูลตามคำทำนายของพระเยโฮวาห์ ซาอูล เป็นกษัตริย์พระองค์แรกของอิสราเอล ชื่อ “ซาอูล” ในภาษาฮีบรู หมายถึง “ถาม.” ซาอูลเป็นบุตรชายของคิชจากเผ่าเบนยามิน ซาอูลมาจากครอบครัวที่มั่งคั่งและมีลักษณะรูปร่างสูงและหล่อ เพราะเหตุนี้เขาจึงโดดเด่นและงามสง่ากว่าคนทั้งหลายในเมือง เขาเป็นคนที่พระเจ้าทรงเลือกให้นำประเทศอิสราเอลที่กระจัดกระจาย รวบรวมชนเผ่าที่ไม่ได้มีผู้นำกลางนอกจากพระเจ้าและไม่มีระบบการปกครองอย่างเป็นทางการ ช่วงเวลาหลายปีก่อนซาอูลปกครอง ชาวฟิลิสเตียเป็นศัตรูของอิสราเอลและสงครามเกิดขึ้นระหว่างทั้งสองฝ่ายเสมอ ต่อมาซามูเอลได้เจิมตั้งกษัตริย์ท่ามกลางหมู่ประชาชนทั้งหลาย (ก่อนที่จะถูกคัดเลือกโดยสาธารณชนทั่วไปเพื่อความชอบธรรมคล้ายกับการเลือกตั้งในปัจจุบัน) ซาอูลได้รับการเจิมเป็นกษัตริย์องค์แรกของชนอิสราเอลทุกเผ่าและพระวิญญาณของพระเยโฮวาห์ทรงสถิตอยู่กับซาอูล ในรัชสมัยของซาอูล อิสราเอลเริ่มสงบสุข ประมาณก่อน ค.ศ. 1010 แต่ความสงบสุขไม่ได้ยืนนาน เหตุการณ์หนึ่งที่ทำให้ชีวิตของซาอูลเปลี่ยนแปลงไป คือ มิคาชและที่แดนเทือกเขาเบธเอล การรบครั้งนี้ประชาชนชาวอิสราเอลถูกบีบบังคับอย่างหนัก ต้องซ่อนตัวอยู่ในถ้ำ และพุ่มไม้หนาทึบ ซอกหิน อุโมงค์และบ่อ ส่วนกษัตริย์ซาอูลพระองค์ยังประทับอยู่ที่กิลกาลถึง 7 วันเพื่อรอเวลาที่ซามูเอลกำหนดไว้ เพื่อรอถวายเครื่องบูชา ขอพระกรุณาแห่งพระเยโฮวาห์ แต่ซามูเอลยังไม่มาถึงที่กิลกาลตามนัดหมาย ประชาชนและพลรบของซาอูลเสียขวัญและแตกกระจายออกไป ด้วยเหตุนี้ซาอูลในฐานะกษัตริย์เริ่มกังวลใจอย่างมากจึงได้ถวายเครื่องเผาบูชา เพื่อขอพระกรุณาแห่งพระเยโฮวาห์ด้วยตนเอง (ตามอำเภอใจ) แต่นั้นเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนพระวจนะ และเป็นความไม่เชื่อฟังพระเจ้า พระเยโฮวาห์ได้ถอดซาอูลออกจากตำแหน่งกษัตริย์และพระวิญญาณของพระเยโฮวาห์ก็พรากจากซาอูลไป ต่อมาพระเยโฮวาห์ได้ทรงเลือกกษัตริย์พระองค์ใหม่ ชื่อว่า “ดาวิด” บุตรคนสุดท้ายของเจสซีชาวเบธเลเฮม เขาเป็นคนผิวแดง ๆ มีใบหน้าสวยและรูปร่างงามน่าดู กล้าหาญและเฉลียวฉลาด จากตำนานเล่าขานจากพระคัมภีร์เก่าแก่สะท้อนให้เห็นว่า การตั้งกษัตริย์ในสมัยโบราณ กษัตริย์ คือ ผู้แทนของพระเจ้าที่มีอำนาจอย่างที่สุดอยู่เหนือประชาชนทั้งหลาย ดังปรากฏตามคำตักเตือนของซามูเอลข้างต้น การตั้งกษัตริย์เป็นการเลือกแล้วอย่างถาวร และอาจนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ประชาชนทั้งต่อตนเอง ครอบครัว ทรัพย์สิน และสังคมมากกว่าการได้รับผลประโยชน์ เพราะเมื่อกษัตริย์อยู่อย่างถาวร ก่อให้เกิดอำนาจที่ยิ่งใหญ่ไม่มีที่สิ้นสุด เกิดการปกครองแบบทรราช โดยผูกขาดอำนาจทั้งปวงแต่เพียงผู้เดียวจนพระเจ้ามิอาจทัดทานได้ในที่สุด ซึ่งต่อมาในภายหลังซาอูล กษัตริย์พระองค์แรกก็เป็นดังเช่นที่ซามูเอลได้ตักเตือนไว้ ด้วยความเป็นกษัตริย์ซาอูลถืออำนาจของตนเองเป็นที่ตั้ง มิได้เชื่อฟังซามูเอล และฝ่าฝืนพระวจนะ อันถือว่าเป็นการไม่เชื่อฟังพระเจ้า จึงถูกปลดจากตำแหน่ง ตรงนี้เองจึงเป็นบ่อเกิดของแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ปกครอง

³⁶ Gideon Doron and Michael Harris, *Term Limits*, (Maryland: Lexington book, 2001), p.4.

ในอดีต (แต่มีความแตกต่างกับแนวคิดในปัจจุบัน กล่าวคือ การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งในสมัยโบราณ เป็นการจำกัดอำนาจโดยพระเจ้าเป็นผู้บัญชา ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนพระวาจนะของพระเจ้าอย่างร้ายแรง ในขณะที่ปัจจุบัน การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งอยู่บนหลักสัญญาประชาคมโดยถือผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมเป็นที่ตั้ง) ในสมัยโบราณแม้จะเป็นกษัตริย์ก็ได้หมายความว่า จะสามารถดำรงตนในฐานะกษัตริย์ได้ตลอดทั้งชีวิต การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของกษัตริย์ในสมัยโบราณนั้น ถือตามคำบัญชาของพระเจ้าเป็นหลัก หากพระเจ้าเห็นว่ากระทำการฝ่าฝืนต่อบัญชาของพระเจ้า หลงมัวเมาในอำนาจโดยถือว่าตนเป็นกษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจไม่เคารพต่อธรรมเนียมประเพณี กษัตริย์ย่อมถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ อันเป็นลักษณะของการจำกัดระยะเวลาหรือจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งโดยทันที ทำให้กษัตริย์พระองค์นั้นไร้ซึ่งบทบาทในฐานะผู้ปกครองของประชาชนโดยปริยาย

ต่อมา ยุคประชาธิปไตยแบบเอเธนส์ (Athenian Democracy) นครรัฐเอเธนส์ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของข้าราชการ ในช่วงศตวรรษที่ 15 ชาวเอเธนส์จะเลือกสมาชิกสภาเมืองโดยไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งคนใดสามารถดำรงตำแหน่งเกินกว่า 2 ปีในตลอดช่วงเวลาที่ชีวิตอยู่ สะท้อนให้เห็นว่า ในอดีตผู้ดำรงตำแหน่งในสภาของเอเธนส์ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 1 ปี (มีการเลือกตั้งใหม่ทุก ๆ ปี) แต่ห้ามดำรงตำแหน่งเกิน 2 ปี จะเห็นได้ว่าระยะเวลา 2 ปี ในที่นี้อาจจะต่อเนื่องกันหรือเว้นวรรคก็ได้ แต่ห้ามอย่างเด็ดขาดว่าเมื่อครบ 2 ปีแล้วจะไม่สามารถดำรงตำแหน่งได้อีกเลย

นอกจากนี้ อริสโตเติล นักปรัชญากรีกผู้เลื่องชื่อ เห็นว่าการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง เป็นหนึ่งในพื้นฐานของรัฐธรรมนุญในระบอบประชาธิปไตยตามหลักการปกครองและการดำรงชีวิตที่ต้องปรับเปลี่ยนหมุนเวียน (ruling and being ruled in turn)³⁷ สำหรับอริสโตเติล และนักปรัชญาอีกหลายท่าน เห็นพ้องกันว่า การปกครองควรจะเป็นหน้าที่รับผิดชอบของประชาชน, รับผิดชอบต่อประชาชน และปฏิบัติหน้าที่ให้สำเร็จภายในระยะเวลาของเวทีการเมือง หรือนัยหนึ่ง คือ การปกครองควรให้เป็นหน้าที่ของประชาชน หรือให้ประชาชนมีส่วนร่วม ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฐานะตัวแทนของประชาชน ไม่ว่าจะฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหารควรจะปฏิบัติหน้าที่ให้สำเร็จลุล่วงภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งเป็นระยะเวลาเพียงช่วงหนึ่งมิใช่ตลอดไป แนวคิดนี้มีลักษณะคล้ายกับระบบลูกขุนในปัจจุบันซึ่งประชาชนเข้ามาเป็นผู้พิพากษาคดีครั้งหนึ่งในชีวิตหรือทุก ๆ ระยะเวลาสั้น ๆ ฉะนั้น ประสพการณ์ของประชาชนในการปกครองเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการพัฒนาประชาชนส่วนรวม ในทัศนะของอริสโตเติลการปกครองโดยประชาชนดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่ดีและนำไปสู่รัฐที่ดีขึ้น

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

2.3.4.2 ประวัติศาสตร์สมัยใหม่

สำหรับแนวความคิดเรื่อง การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง ปรากฏขึ้นครั้งแรกในประเทศซึ่งปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดีซึ่งได้นำแนวคิดเรื่องการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญของมลรัฐ อาทิ รัฐธรรมนูญของมลรัฐ Pennsylvania (Pennsylvania Constitution of 1776) กำหนดให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งมลรัฐมาจากการเลือกตั้งทุก ๆ ปี และจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติของมลรัฐให้สามารถดำรงตำแหน่งสูงสุดได้เพียง 4 ปีเท่านั้น ต่อมาได้มีการเสนอให้บัญญัติแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาแต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งปรากฏเป็นเพียงธรรมเนียมปฏิบัติของประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาเท่านั้น โดยประธานาธิบดีจอร์จ วอชิงตัน (George Washington) ประธานาธิบดีคนแรกของสหรัฐอเมริกาได้สร้างบรรทัดฐานในการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี เพียง 2 สมัย และปฏิเสธไม่สมัครรับเลือกตั้งในสมัยที่ 3 ต่อมาประธานาธิบดี โทมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson) ประธานาธิบดีคนที่ 3 ก็เดินตามแนวทางนี้และไม่ลงสมัครรับเลือกตั้งในสมัยที่ 3 ทำให้เกิดเป็นธรรมเนียมปฏิบัติสืบต่อกันว่า ผู้นำของสหรัฐอเมริกาจะอยู่ในตำแหน่งเพียง 2 สมัยเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้ผู้นำผูกติดกับชีวิตประธานาธิบดีมากเกินไป แต่เมื่อประธานาธิบดี แฟรงคลิน ดี รูสเวลท์ (Franklin D. Roosevelt) เข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีกลับได้ฝ่าฝืนธรรมเนียมดังกล่าวโดยดำรงตำแหน่งยาวนานถึง 4 สมัย หรือรวม 16 ปี ทำให้ภายหลังจากที่ประธานาธิบดี แฟรงคลิน ดี รูสเวลท์ ถึงแก่อสัญกรรมในปี ค.ศ. 1951 จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ 22 ขึ้น เพื่อบัญญัติธรรมเนียมปฏิบัติว่าด้วยการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีให้ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรโดยประธานาธิบดีมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และสามารถอยู่ในดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 2 วาระ อันเป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 22 (22nd Amendment to The United State Constitution in 1951) ที่ได้รับการให้สัตยาบันมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1951

อย่างไรก็ตาม แนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งยังถูกนำไปใช้กับสมาชิกสภานิติบัญญัติของมลรัฐโดยอยู่ภายใต้กฎหมายและรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ ได้แก่ Arizona, Arkansas, California, Colorado, Florida, Louisiana, Maine, Michigan, Missouri, Montana, Nebraska, Ohio, Oklahoma, South Dakota โดยสรุปได้ดังนี้

1) Alaska, Massachusetts, New Hampshire, North Dakota และ Washington นอกเหนือจากมลรัฐเหล่านี้ (ยกเว้น Louisiana) ผ่านความเห็นชอบเรื่องจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองเกรสก่อนหน้าที่ศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกาจะตัดสินคดี U.S. Term Limits v. Thornton ซึ่งระบุอย่างชัดเจนถึงความจำเป็นในการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาองเกรส

2) ผู้มีสิทธิออกเสียงให้มลรัฐ Oregon ออกเสียงให้ผ่านร่างกฎหมายการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งสำหรับสภานิติบัญญัติของมลรัฐและครอบคลุมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของมลรัฐ ในปี ค.ศ. 1992 ด้วยคะแนนเสียงร้อยละ 70 ต่อมาสมาชิกสภานิติบัญญัติฟ้องผู้มีสิทธิออกเสียงของมลรัฐ Oregon ต่อศาลสูงของมลรัฐ ในเดือนธันวาคม ปี ค.ศ. 2001 ศาลตัดสินว่ากฎหมาย

จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งละเมิดต่อกฎหมายเป็นความต้องการแก้ไขกฎหมายฝ่ายเดียวและกฎหมายฉบับดังกล่าวจึงตกไป

3) ผู้มีสิทธิออกเสียงของมลรัฐ Idaho ออกเสียงให้ผ่านร่างกฎหมายการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งสำหรับสภานิติบัญญัติของมลรัฐ ครอบคลุมถึงผู้ดำรงตำแหน่งของมลรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งส่วนท้องถิ่น ในปี ค.ศ. 1994 ด้วยคะแนนเสียง ร้อยละ 59 ของคะแนนเสียงทั้งหมด ต่อมาในปี ค.ศ. 1998 สภานิติบัญญัติของมลรัฐขอเสียงยืนยันต่อผู้มีสิทธิออกเสียงอีกครั้งเพื่อยืนยันที่จะสนับสนุนการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง และผู้มีสิทธิออกเสียงก็ยืนยันตามเดิม ในปี ค.ศ. 2001 มลรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งส่วนท้องถิ่นฟ้องผู้มีสิทธิออกเสียงต่อศาลสูงของมลรัฐ เดือนกุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. 2002 สภานิติบัญญัติของมลรัฐหลีกเลี่ยงการลงคะแนนเสียงของประชาชนและถอนร่างกฎหมายดังกล่าวออกไป จึงกลายเป็นมลรัฐแรกของสหรัฐอเมริกาที่ถอนกฎหมายการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งออกจากสภาด้วยตนเอง

4) มลรัฐ Utah วางหลักการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสภานิติบัญญัติไว้ที่ 12 ปี และกฎหมายมีผลใช้บังคับในปี ค.ศ. 2006 แต่ผลกระทบจากการเข้มงวดในการผ่านร่างกฎหมายจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสภานิติบัญญัติในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2003 สภานิติบัญญัติของมลรัฐได้ถอนกฎหมายของตนเองออกจากสภาเช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นในมลรัฐ Idaho มลรัฐ Maine และมลรัฐ Wyoming ทั้งนี้ มลรัฐ Utah เป็นมลรัฐเดียวที่มีผู้มีสิทธิออกเสียงไม่สามารถผ่านกฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญได้

5) มลรัฐต่อไปนี้อยู่ในกลุ่มของการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งแบบต่อเนื่อง ได้แก่ มลรัฐ Arizona, Florida, Louisiana, Maine, Ohio และ South Dakota.

มลรัฐต่อไปนี้อยู่ในกลุ่มของการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งแบบต่อช่วงเวลา ได้แก่ มลรัฐ Arkansas, California, Michigan, Missouri, Nevada และ Oklahoma.

2.4 แนวความคิดเรื่องวัฒนธรรมทางการเมือง

การจะศึกษาพฤติกรรมทางการเมืองของสังคมใดหรือประเทศใดนั้น ต้องอาศัยการศึกษาจากรากฐานความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมืองของคนในสังคมนั้น ๆ เป็นเกณฑ์ หากไม่สามารถเข้าใจวัฒนธรรมทางการเมืองที่ถูกต้องของสังคมนั้น ๆ เสียแล้ว ย่อมทำให้การวิเคราะห์ การตีความพฤติกรรมทางการเมืองของคนในสังคม ตลอดจนทิศทางการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองคลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริง ทั้งนี้ พฤติกรรมทางการเมืองของคนในทุกสังคมนั้นขึ้นอยู่กับกระบวนการหล่อหลอมทางสังคม หรือ “วัฒนธรรมทางสังคม” ของคนในสังคมนั้นด้วย กระบวนการหล่อหลอมทางสังคมเป็นกลไกสำคัญในการถ่ายทอดแบบแผน ความเชื่อ ค่านิยมและทัศนคติที่เกี่ยวกับระบบการเมือง ซึ่งมีอิทธิพลต่อการก่อให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมืองของรัฐหรือประเทศนั้น ๆ ขึ้นมา และวัฒนธรรมทางการเมืองเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อระบบการตีความกฎหมาย ระบบการเมืองการปกครองของรัฐ หากสังคมใดมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่สอดคล้องกับระบอบการเมืองการปกครองอันเป็นเป้าหมายของอุดมการณ์ทางการเมือง ก็จะทำให้การพัฒนาสังคมทาง

การเมืองประสบความสำเร็จได้ตามเป้าหมายของอุดมการณ์ทางการเมือง ตัวอย่างเช่น ในฝรั่งเศส ซึ่งแต่เดิมสังคมของฝรั่งเศส แบ่งได้เป็น 3 ฐานันดร คือ ฐานันดรที่ 1 กษัตริย์และขุนนาง ฐานันดรที่ 2. นักบวช และฐานันดรที่ 3 คือส่วนที่เหลือของประเทศ เช่น ชนชั้นกลางและชาวนา (ประมาณ 25.5 ล้านคนในสมัยนั้น) ในขณะนั้นประชาชนเป็นเพียงสิ่งของ หรือวัตถุอยู่ภายใต้ระบบศักดินาสวามิภักดิ์ ประชาชนเชื่อในระบอบกษัตริย์ นี่คือวัฒนธรรมทางการเมืองดั้งเดิมของฝรั่งเศสภายในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จะเห็นได้ว่าเมื่อประชาชนมีค่านิยม ความเชื่อ และทัศนคติทางการเมืองสอดคล้องกับระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงทำให้ประชาชนและการเมืองการปกครองของประเทศฝรั่งเศสสามารถดำรงอยู่ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ถือว่าเป็นความสำเร็จตามเป้าหมายของอุดมการณ์ทางการเมืองในสมัยนั้น จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์ปฏิวัติครั้งใหญ่ใน ค.ศ. 1789 อันเกิดจากความไม่พอใจของประชาชนต่อการปกครองในระบอบกษัตริย์หรือการปกครองในระบอบเก่าที่มีมาก่อนหน้า ค.ศ. 1789 รวม 50 ปี ภายใต้การกดขี่ของชนชั้นปกครอง ความเลื่อมล้ำทางชนชั้น ฐานันดรที่ 3 ซึ่งมีจำนวนถึงร้อยละ 90 ของประชากรกลับได้คะแนนเสียงเพียง 1 ใน 3 ของสภา ฐานันดรที่ 3 ไม่มีทางมีเสียงเสมอหรือเหนือกว่า 2 ฐานันดรแรก³⁸ ตลอดจนวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินในท้องพระคลังทำให้สภาพสังคมของฝรั่งเศสตกอยู่ในสภาวะที่ย่ำแย่ จากสภาวะเช่นนี้เองที่ทำให้เกิดแนวคิดต่อต้านการปกครองในระบอบกษัตริย์ขึ้น ประชาชนจำนวนมากเริ่มรู้สึกถึงการกดขี่ข่มเหง ต้องการเรียกร้องสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคมากขึ้น ซิเอเยส์ ผู้นำในการเรียกร้องประชาธิปไตย ได้สร้างและกล่อมเกลียดด้วยค่านิยม แนวคิดที่ว่าประชาชนทุกคนต้องมีความเท่าเทียมกัน ในปี ค.ศ. 1789 จึงเกิดความปะทุของสงครามอันนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ของฝรั่งเศส ต่อมาในวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองก็ได้ผ่านการพิจารณาของสภาและประกาศใช้อย่างเป็นทางการ ภายใต้คำขวัญที่ว่า “เสรีภาพ เสมอภาค ภราดรภาพ” และคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ของฝรั่งเศสนี้เอง ภายหลังได้รับการยอมรับรับรองและปรากฏอยู่ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ในที่สุดก็นำไปสู่ระบอบการเมืองการปกครองใหม่ คือ ระบอบประชาธิปไตย วัฒนธรรมทางการเมืองของฝรั่งเศส สะท้อนให้เห็นว่าวัฒนธรรมทางการเมืองมีลักษณะเป็นพลวัต สามารถเปลี่ยนแปลงได้เสมอ หากเกิดสภาพเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยและส่งเสริมต่อการเปลี่ยนแปลง อันเป็นกระแสพลังที่จะทำให้บุคคลจำนวนมากเกิดความสนใจและเกิดความเชื่อมั่นใหม่ว่าแนวทางหรือความเชื่อทางการเมืองที่ดำรงอยู่ไม่เหมาะสมกับพัฒนาการที่พึงประสงค์ของสังคม จำเป็นจะต้องเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเชื่อใหม่ซึ่งสอดคล้องกับการเสริมสร้างชีวิตทางการเมืองที่ดีกว่า อันจะนำมาซึ่งชีวิตที่เป็นสุขของประชาชนอย่างเสมอภาคถ้วนหน้า³⁹ วัฒนธรรมทางการเมืองของฝรั่งเศสจึงมาถึงจุดเปลี่ยนที่ประชาชนร่วมกันสร้างเจตจำนงประชาชาติหรือเจตจำนงร่วมกัน เคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่

³⁸ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, หน้า 43.

³⁹ สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา, หน้า 297.

ระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น วัฒนธรรมทางการเมืองจึงมีความสำคัญต่อการริเริ่มทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงของวัฒนธรรมทางสังคม พัฒนาการทางการเมือง และขณะเดียวกันก็เป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลงและพัฒนารวมทั้งทางการเมืองอีกด้วย

2.4.1 ความหมาย และที่มาของวัฒนธรรมทางการเมือง

คำว่า “วัฒนธรรมทางการเมือง” ได้ถูกนำมาใช้ในการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบเป็นครั้งแรกใน ค.ศ. 1956 โดยแอลมอนต์ (Gabriel A. Almond)⁴⁰ ได้นำมาวิเคราะห์พฤติกรรมทางการเมืองเป็นแนวทางที่เชื่อมโยงแนวความคิดทางวิชาจิตวิทยาและสังคมวิทยาเข้าด้วยกัน กล่าวคือ ในทางจิตวิทยาเป็นการศึกษาพฤติกรรมทางการเมืองของปัจเจกบุคคล เพื่อนำไปหาข้อสรุปร่วมที่เป็นพฤติกรรมทางการเมืองของกลุ่มบุคคลซึ่งเป็นเรื่องทางสังคมวิทยา กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือการศึกษาเชิงวัฒนธรรมทางการเมืองเป็นการศึกษาพฤติกรรมทางการเมืองทั้งในระดับจุลภาค คือ ระดับปัจเจกบุคคลและในระบบมหภาค คือ กลุ่มสังคม⁴¹ ซึ่งมีสาระเกี่ยวข้องกับอุดมการณ์ ความรู้สึกนึกคิด และพฤติกรรมของบุคคลและของสังคมที่มีต่อระบบการเมืองและการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้น

2.4.1.1 ความหมายของวัฒนธรรมทางการเมือง

คำว่า “วัฒนธรรมทางการเมือง” เป็นคำศัพท์ทางรัฐศาสตร์ มาจากภาษาอังกฤษว่า “Political Culture” ในความหมายทางภาษาไทยนั้น คำว่า “วัฒนธรรม” มาจากคำสองคำ คือ คำว่า “วัฒน” มาจากคำศัพท์ภาษาบาลีว่า “วชฺชน” แปลว่า ความเจริญ, ความงอกงาม และคำว่า “ธรรม” มาจากภาษาบาลีว่า “ธมฺม” และภาษาสันสกฤตว่า “ธรม” แปลว่า คุณความดี ดังนั้น “วัฒนธรรม” หมายถึง สิ่งที่ทำให้ความเจริญงอกงามให้แก่หมู่คณะ เช่น วัฒนธรรมไทย วัฒนธรรมทางการเมืองต่างกาย วิถีชีวิตของหมู่คณะ เช่น วัฒนธรรมพื้นบ้าน วัฒนธรรมชาวเขา⁴² ซึ่งสอดคล้องกับความหมายที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553 มาตรา 4 “วัฒนธรรม” หมายความว่า วิถีการดำเนินชีวิต ความคิด ความเชื่อ ค่านิยม จารีตประเพณี พิธีกรรม และภูมิปัญญา ซึ่งกลุ่มชนและสังคมได้ร่วมสร้างสรรค์ สืบส่ง ปลูกฝัง สืบทอด เรียนรู้ ปรับปรุง และเปลี่ยนแปลง เพื่อให้เกิดความเจริญงอกงาม ทั้งด้านจิตใจและวัตถุ อย่างสันติสุขและยั่งยืน

⁴⁰ Gabriel A. Almond, “Comparative Political Systems” in Eulau (eds.) *Political Behavior: A Reading in Theory and Research*, (Illinois: Free Press, 1956), p.36. อ้างถึงใน วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน, เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย หน่วยที่ 4: วัฒนธรรมทางการเมืองกับพัฒนาการทางการเมืองไทย, พิมพ์ครั้งที่ 7 (นนทบุรี: สำนักพิมพ์สุโขทัยธรรมาธิราช, 2551), หน้า 149.

⁴¹ Lucian W. Pye and Sidney Verba (eds.), *Political Culture and Political Development*, (Princeton: Princeton University Press, 1956), p.5. อ้างถึงใน วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน, เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย หน่วยที่ 4: วัฒนธรรมทางการเมืองกับพัฒนาการทางการเมืองไทย, หน้า 149.

⁴² พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554, หน้า 1103.

จะเห็นได้ว่า คำว่า “วัฒนธรรม” ตามความหมายในภาษาไทยหรือที่เข้าใจของคนไทยนั้น มักตีกรอบความหมายให้บ่งชี้ถึงสิ่งที่ดำรงในชีวิต แต่คำว่า “วัฒนธรรม” (culture) ในทางสังคมศาสตร์มิได้ระบุเฉพาะเจาะจงว่าจะต้องเป็นสิ่งที่ดำรงหรือไม่ แต่หมายถึง “แบบแผนพฤติกรรม การดำรงชีวิตของกลุ่มคน ซึ่งสมาชิกเรียนรู้และถ่ายทอดสืบต่อกันไปด้วยการอบรมสั่งสอนทั้งทางตรงและทางอ้อมในช่วงระยะเวลาหนึ่ง แบบแผนพฤติกรรมของกลุ่มคนดังกล่าวเป็นผลมาจากกระบวนการ ความเชื่อ (Belief) ค่านิยม (Value) และทัศนคติ (Attitude) ซึ่งถ่ายทอดกันมาด้วยกระบวนการเรียนรู้ทางสังคมเงื่อนไขสำหรับการกระทำต่อไปในอนาคตของชนกลุ่มหนึ่ง”⁴³

ดังนั้น วัฒนธรรมในความหมายสากล จึงหมายถึง แบบแผนชีวิตความเป็นอยู่ของชนกลุ่มหนึ่งในขณะใดขณะหนึ่ง ไม่ว่าในทัศนะของผู้อื่นจะเห็นเป็นความเจริญงอกงามหรือความเลวทรามต่ำช้า ไม่ว่าแบบวิถีของการดำรงชีวิตนั้นจะยืนยงคงอยู่มาช้านานหรือเพิ่งเกิดมีขึ้นก็ตาม ถ้าทราบใดที่คนที่อยู่ร่วมกันในกลุ่มนั้นเห็นชอบที่จะดำรงชีวิตในแบบเช่นนั้นแล้ว นั่นก็คือ “วัฒนธรรม” ของคนกลุ่มนั้น เช่น วัฒนธรรมของชาวเขาย่อมแตกต่างกับวัฒนธรรมของคนเมือง ส่วนใครจะบ่งชี้ว่าวัฒนธรรมของกลุ่มใดดีหรือของกลุ่มใดไม่ดี ย่อมขึ้นอยู่กับกระบวนการเรียนรู้ของสังคมของแต่ละคน⁴⁴

ส่วนคำว่า “การเมือง” ตรงกับคำว่า “Politics” ในภาษาอังกฤษ สำหรับความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 “การเมือง” หมายถึง (1) งานที่เกี่ยวกับรัฐหรือแผ่นดิน เช่น วิชาการเมือง ได้แก่ วิชาว่าด้วยรัฐ การจัดส่วนแห่งรัฐ และการดำเนินการแห่งรัฐ (2) การบริหารประเทศเฉพาะที่เกี่ยวกับนโยบายในการบริหารประเทศ เช่น การเมืองระหว่างประเทศ ได้แก่ การดำเนินนโยบายระหว่างประเทศ (3) กิจการอำนาจหรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น ตำแหน่งการเมือง ได้แก่ ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่อำนาจ (คณะรัฐมนตรี) หรือควบคุม (สภาผู้แทนราษฎร) การบริหารแผ่นดิน⁴⁵

นอกจากนี้ยังมีนักปราชญ์หลายท่านที่ได้ให้ความหมายของคำว่า “การเมือง” ไว้ด้วยแต่มีความหมายที่แตกต่างกันหลายนัย แต่ละท่านก็มีความเห็นที่แตกต่างกันโดยเริ่มต้นจากยุคสมัยที่วิชารัฐศาสตร์ได้เริ่มต้นขึ้น นั่นคือ สมัยยุคกรีกโบราณ อันเป็นต้นกำเนิดของคำว่า “Polis” หรือ “City – State” ในสมัยนั้นกรีกมีการปกครองที่เรียกว่า ประชาธิปไตยแบบเอเธนส์ โดยราษฎรทุกคนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของประชาคมในนครรัฐ ชาวเอเธนส์มีจิตใจที่มุ่งอยู่ที่ชุมชนสาธารณะคือลักษณะเป็น “การเมือง” (Politics) ซึ่งถือว่า การกระทำทุกอย่างที่กระทบถึงสวัสดิการของผู้อื่น

⁴³ De Vos, George A. and Arthus A. Hippler, 1969. Cultural Physiology: Comparative Studies of Human Behavior] The Handbook of Social Physiology. Vol. IV. Lingzey London: Addison Wesley, 1996 อ้างถึงใน สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา, หน้า 298.

⁴⁴ สมบัติ อารังธัญวงศ์, การระดมพลังมวลชน: พื้นฐานทางสังคมและวัฒนธรรมทางการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2528), หน้า 326.

⁴⁵ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554, หน้า 118.

เป็นการกระทำทางการเมืองและอยู่ภายใต้การวางระเบียบควบคุม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งดังที่ แมลคลิเวน ศาสตราจารย์ทางด้านรัฐศาสตร์ได้อธิบายไว้ว่า “ชีวิตสังคมทั้งหมด คือ ชีวิตการเมือง”⁴⁶

อริสโตเติล (Aristotle 384 ปีก่อน ค.ศ.) บิดาแห่งรัฐศาสตร์ได้สะท้อนความคิดเกี่ยวกับการเมืองในสมัยกรีกโบราณได้เป็นอย่างดี ในหนังสือ “Politics” ของอริสโตเติลเน้นว่า “มนุษย์โดยธรรมชาติเป็นสัตว์การเมือง” (Man is a Political Animal) ซึ่งโดยนัยนี้หมายความว่า การเกิดของสังคมเป็นการเมือง ดังนั้น การกระทำร่วมกันของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปจึงเป็นการกระทำทางการเมือง ที่เป็นเช่นนี้เพราะสังคมเอเธนส์ราษฎรทุกคนมีส่วนร่วมในกิจการของรัฐโดยทั่วถึง การเมืองจึงเป็นกิจกรรมของมนุษย์ภายใต้ชุมชนการเมืองหรือนครรัฐซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ที่หลากหลาย มีผลประโยชน์ มีธรรมเนียมประเพณีที่แตกต่างกันแต่มารวมกันอยู่ในอาณาเขตเดียวกันและมีการปกครองเดียวกัน กิจกรรมทางการเมืองนี้ก็คือการปกครองและการธำรงรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการชุมนุมการเมืองที่เรียกว่า “รัฐ” เพื่อนำไปสู่ชีวิตที่ดีและยุติธรรมของพลเมืองในสังคม⁴⁷ ภาพรวมของตัวตนทางการเมืองของสมาชิกที่อยู่ร่วมกันในสังคมการเมืองนี้ ก็คือสิ่งที่เรียกว่า วัฒนธรรมทางการเมือง

ต่อมาในระหว่างคริสต์ศตวรรษที่ 16 ถึงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 คำว่า “การเมือง” มีความหมายในทางที่แคบกว่าความหมายของชาวกรีกโบราณ ฌอง โบแดง (Jean Bodin ค.ศ. 1530 – 1596) นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศสผู้คิดค้นคำว่า “ศาสตร์ทางการเมือง” (Political Science หรือ Sciens Politique) โบแดงให้ความหมายของศาสตร์ทางการเมืองว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสถาบันทางการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ซึ่งต่อมา มงเตสกีเยอ (Montesquieu ค.ศ. 1689 – 1755) นักปรัชญาชาวฝรั่งเศสอีกผู้หนึ่งได้ให้คำจำกัดความของ “การเมือง” ว่าอยู่ภายใต้กิจกรรมทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการเท่านั้น โดยหน้าที่เหล่านี้ได้มีการแบ่งแยกไปยังสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ⁴⁸

นักรัฐศาสตร์ในยุคต่อมาได้มองการเมืองในมุมมองของชาวกรีกโบราณมากขึ้น โดยนักรัฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียง ได้แก่ เดวิด อีสตัน (David Easton) มองว่า การเมืองเป็นเรื่องของ “อำนาจในการจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม” (The authoritative allocation of values in society) หรือความหมายนัยเดียวกันว่า หน้าที่อย่างน้อยที่สุดของรัฐบาลก็คือการตัดสินใจว่า “ใครคือผู้ที่ได้รับสิ่งที่มีคุณค่าหรือนำปรารถนาอะไรบ้าง”⁴⁹ แต่ผู้ที่นิยามความหมายของคำว่า “การเมือง” ที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางมากที่สุด คือ **ฮาโรลด์ ลาสเวลล์** (Harold D. Lasswell) ปรมาจารย์ด้านรัฐศาสตร์ ชาวอเมริกันที่กล่าวว่า “การเมือง คือ การได้มาซึ่งอำนาจ เพื่อที่จะตัดสินว่าใครจะได้อะไร เมื่อใด และอย่างไร (Politics is, who gets “What”, “When”, and “How”)

ส่วนความหมายของคำว่า “การเมือง” ที่ปรากฏในประเทศไทยโดยนักวิชาการทั้งทางรัฐศาสตร์และทางนิติศาสตร์มีอยู่จำนวนมาก โดยท่านแรกให้ความหมายของ “การเมือง” ว่า

⁴⁶ ซีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, นักการเมือง: จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน, (กรุงเทพฯ: สายธาร, 2553), หน้า 3.

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4 – 5.

⁴⁹ Easton, David. The Political System. (New York: Knopf, 1953).p.137. อ้างถึงใน ซีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, นักการเมือง: จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน, หน้า 3.

เป็นเรื่องของการแข่งขันกันเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการแบ่งปันคุณค่าที่ให้ประโยชน์แก่ฝ่ายตนมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ (the competition for the authority to determine the authoritative allocation of values to society)⁵⁰ ส่วนท่านที่สอง เห็นว่า “การเมือง” เป็นการต่อสู้ช่วงชิง การรักษาไว้และการใช้อำนาจทางการเมือง โดยอำนาจทางการเมือง หมายถึงอำนาจในการที่จะวางนโยบายในการบริหารประเทศหรือสังคม อำนาจที่จะแต่งตั้งบุคคลเพื่อช่วยในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และอำนาจที่จะใช้ข้าราชการ งบประมาณหรือเครื่องมืออื่น ๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ⁵¹

จากคำนิยามความหมายของคำว่า “การเมือง” ของนักรัฐศาสตร์และนักวิชาการทั้งหลายข้างต้น เราอาจพอสรุปความหมายได้ว่า “การเมือง” หมายถึง กิจกรรมของบุคคลและสถาบันในอันที่จะจัดปัญหาหรือความขัดแย้งทางสาธารณะ การจัดสรรแบ่งปันหรือประสานประโยชน์ทรัพยากรหรือสิ่งที่มีคุณค่าในสังคมตามโอกาสและความสำคัญของกลุ่มและบุคคลเพื่อความคงอยู่และสวัสดิภาพของสังคมโดยรวม⁵² เพราะฉะนั้นความรู้สึกนึกคิดและการแสดงออกของคนในสังคมล้วนแล้วแต่มีผลต่อการเมืองในฐานะที่เป็นกิจกรรมของคนในสังคม มีผลต่อสถาบันการเมืองในฐานะที่เป็นกลไกของระบบการเมือง และมีผลต่อนักการเมืองในฐานะที่เป็นบุคลากรทางการเมือง เพราะไม่ว่าคนในสังคมจะชอบหรือไม่ชอบการเมือง การเมืองก็ยังคงเป็นกิจกรรมที่คนในสังคมทุกคนไม่อาจหลีกเลี่ยง หรือตัดขาดออกไปจากชีวิตได้ตราบเท่าที่ทุกคนยังมีชีวิตอยู่ภายในสังคม

เมื่อนำคำนิยามของคำว่า “วัฒนธรรม” และ “การเมือง” ข้างต้นมารวมกันแล้ว อาจกล่าวได้ว่า “วัฒนธรรมทางการเมือง” หมายถึง ระบบการกระทำ (Action Systems) ต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดพฤติกรรมทางสังคมของผู้คนในสังคม พฤติกรรมทางสังคมเป็นพฤติกรรมที่คนแต่ละคนในสังคมร่วมกันกระทำขึ้นไปในทิศทางเดียวกันต่อการกระทำของตน ด้วยเหตุดังกล่าวจึงกล่าวว่า วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นระบบการกระทำร่วมกันของสังคม ก็คือสิ่งที่ เป็น “ความเหมือนร่วมกันของสาธารณะ” หรือ “ความเห็นร่วมกันของสาธารณะ” (Public Commonness) ที่มีต่อสภาพแวดล้อมทางการเมือง⁵³

ทั้งนี้ วัฒนธรรมทางการเมืองในความหมายอย่างแคบ หมายถึง แนวโน้มด้านความรู้สึกนึกคิดที่มีต่อปรากฏการณ์ทางการเมือง หรือหากกล่าวในอีกสำนวนหนึ่ง วัฒนธรรมทางการเมืองของสังคม ประกอบด้วย ระบบความเชื่อ สัญลักษณ์ที่แสดง และค่านิยมซึ่งให้กรอบความหมายต่อสถานการณ์ทางการเมือง ส่วนในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง วิธีชีวิต วิธีความคิด ความเคยชิน ค่านิยมของคนในสังคมรัฐที่มีอิทธิพลต่อสัมพันธภาพเชิงอำนาจทางการเมืองของรัฐ กล่าวอีกนัยหนึ่ง วัฒนธรรมทางการเมืองในนัยดังกล่าวจึงมีอิทธิพลอยู่เหนือความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจการเมืองด้วยกันและก่อให้เกิดผลต่อเนื่องหรือผลกระทบในระบบการเมือง ระบบการปกครอง

⁵⁰ ชำนาญ จันทร์เรือง, การเมืองคืออะไร. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1242> [2557, 6 มกราคม]

⁵¹ เรื่องเดียวกัน.

⁵² อีริกัทร เสรีรังสรรค์, นักการเมือง: จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน, หน้า 6.

⁵³ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, วัฒนธรรมทางการเมือง อำนาจการเมืองและรัฐธรรมนูญ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1154> [2556, 9 ธันวาคม]

รัฐ อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าวัฒนธรรมทางการเมืองในความหมายอย่างกว้างหรือความหมายอย่างแคบ ล้วนมีอิทธิพลต่อการกำหนดการใช้อำนาจทางการเมืองและส่งผลกระทบต่อระบบกฎหมายและระบบ การเมืองของรัฐ กล่าวคือ บุคคลผู้ที่ใช้อำนาจทางการเมืองได้รับอิทธิพลทางความคิด วิถีชีวิต วิถี ความคิด ค่านิยมในสังคมที่หล่อหลอมขึ้นมา กำหนดพฤติกรรมของบุคคลนั้นในการใช้อำนาจทาง การเมือง การใช้อำนาจทางการเมืองของบุคคลดังกล่าวจะเป็นประชาธิปไตยหรือไม่อย่างไรนั้นก็ ขึ้นกับสิ่งดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น การเรียนรู้ถึงการใช้อำนาจของบุคคลที่ใช้อำนาจรัฐหรือที่กุมอำนาจ รัฐนั้นในบางครั้งอาจจะต้องพิจารณาไปถึงภูมิหลังประวัติความเป็นมาของบุคคลนั้นในอดีต เช่น บันทึกอัจฉริยะประวัติ บทสัมภาษณ์ ผลงานและการกระทำในอดีต สิ่งแวดล้อมของสังคม ตัวอย่างเช่น ในอดีตนายกรัฐมนตรีท่านหนึ่งได้แสดงทัศนคติว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยคือ การ ปกครองโดยเสียงข้างมากและแปลความหมายของการปกครองโดยเสียงข้างมากกว่า ชัยชนะในการ เลือกตั้งคือการมอบอำนาจให้พรรคการเมืองของนายกรัฐมนตรีที่มีชัยชนะในการเลือกตั้ง นายกรัฐมนตรีสามารถกำหนดนโยบายอะไรก็ได้โดยไม่ฟังเสียงสะท้อนของประชาชนระหว่างที่บริหาร บ้านเมืองและได้แสดงทัศนคติต่อไปว่าจังหวัดที่ทะเลาะแค้นเสียงเลือกตั้งจำนวนมากให้แก่พรรค การเมืองที่นายกรัฐมนตรีสังกัดเท่านั้นจะได้รับการพัฒนาก่อนจังหวัดอื่นที่ลงคะแนนเสียงในจำนวน น้อยให้แก่พรรคการเมืองที่นายกรัฐมนตรีสังกัด⁵⁴

2.4.1.2 ที่มาของวัฒนธรรมทางการเมือง

วัฒนธรรมทางการเมืองในแต่ละสังคม แต่ละประเทศล้วนแต่มีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับปัจจัยทั้งที่เกี่ยวเนื่องกับการเรียนรู้กลุ่มเกลตาของคนในสังคมและทางจิตวิทยาที่มีอิทธิพลต่อ การกำเนิดลักษณะเฉพาะของวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลและกลุ่มบุคคลในแต่ละสังคม

ประการแรก ปัจจัยเกี่ยวกับการเรียนรู้กลุ่มเกลตาของคนในสังคม

บทบาทในการเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเรียนรู้กลุ่มเกลตาทางการเมืองเป็นของ หน่วยทางการเมืองทุกหน่วยในฐานะ “ผู้ผลิตซ้ำ” (Reproduction) เนื้อหา (Substances) และ วาทกรรม (Discourses) ทางการเมืองต่าง ๆ ที่มีพลังมากหรือน้อยในการหล่อหลอมกลุ่มเกลตาคนใน สังคมเดียวกัน ซึ่งสามารถจำแนกได้ ดังนี้⁵⁵

1. ผู้นำและปัญญาชน

โดยเฉพาะบุคคลที่เป็นผู้นำ (Leaders) และชนชั้นนำ (Elite) วัฒนธรรมทาง การเมืองมีทั้งแบบแผนวัฒนธรรมทางการเมืองหลักและวัฒนธรรมที่เป็นรอง แบบแผนวัฒนธรรมทาง การเมืองหลัก คือ มีคนหรือกลุ่มคนที่มีบทบาทในการชี้แนะ ชักจูง โน้มน้าวทางการเมืองคนส่วนใหญ่

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน.

⁵⁵ ลีจิต ธีระเวคิน, วัฒนธรรมทางการเมืองและการกล่อมเกลารับรู้ทางการเมือง, (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529).

โดยผ่านเนื้อหาความคิดหรือบางครั้งก็ผ่านวิธีการนำเสนอ คนที่จะมีบทบาทในการชี้นำสร้างแนวโน้มนำเชิงทางการเมืองแก่คนส่วนใหญ่ได้อย่างมีพลังก็ต้องเป็นปัจเจกระดับผู้นำทางปัญญา หรือผู้นำทางจิตวิญญาณ ผู้ผลิต “วาทกรรมประชาธิปไตย” อันเป็นที่ยอมรับว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องเหมาะสมกับสังคมไทย ซึ่งอิทธิพลของคนที่เป็นปัญญาชนหรือผู้นำทางปัญญาและจิตวิญญาณในสังคมนั้นมีอยู่อย่างหลากหลาย บางคนได้รับการยอมรับจากคนชั้นกลางที่มีการศึกษา บางคนเป็นปราชญ์ชาวบ้าน ได้รับการยอมรับในระดับรากหญ้า บางคนเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับในราชสำนักและในสถาบันราชการ บางคนเชื่อมต่อกับแนวความคิดไปสู่การปฏิบัติจริงกับเครือข่ายและขบวนการประชาสังคมและภาคเอกชนได้ ตัวอย่างเช่น ชิเอเยส์ ผู้นำในการเรียกร้องประชาธิปไตยของฝรั่งเศส สร้างและกล่อมเกลียดด้วยค่านิยม แนวคิดที่ว่าประชาชนทุกคนต้องเท่าเทียมกัน

2. สถาบันครอบครัว

ประชาธิปไตยนั้นต้องเริ่มจากสถาบันพื้นฐานอย่างสถาบันครอบครัว บทบาทที่สำคัญ คือ ความเป็น “พ่อแม่ลูก” เพราะการอบรมสั่งสอนของพ่อแม่ มีผลโดยตรงต่อการสร้างความคิด ความรู้สึก ค่านิยมและความเชื่อทางการเมืองของบุคคลในครอบครัว สถาบันครอบครัวเป็นสถาบันพื้นฐานที่เป็นหน่วยเล็กที่สุด แต่สำคัญยิ่งของสังคมในการขัดเกลา อบรม ถ่ายทอด ปลูกฝังสมาชิกในครอบครัวในเรื่องหน้าที่ ความรับผิดชอบ บทบาทความเชื่อ ความศรัทธา มารยาท ตลอดจนวิถีประชาธิปไตย หรืออีกนัยหนึ่งย่อมนกล่าวได้เต็มปากว่า พื้นฐานสำหรับมนุษย์ทุกคน คือ ครอบครัว ครอบครัวทำหน้าที่เป็นหน่วยขัดเกลาทางสังคม (Socializing Agency) หน่วยแรกที่สุดให้แก่สมาชิก สิ่งต่าง ๆ ที่สมาชิกได้รับการปลูกฝังถ่ายทอดในวัยเยาว์ จะฝังรากลึก และค่อย ๆ แสดงออกมาเมื่อเจริญวัยเติบโตขึ้น หากลูก ๆ หรือสมาชิกในครอบครัวได้รับความรักความอบอุ่น การรับฟังซึ่งกันและกันอย่างมีเหตุผลเพียงพอจากพ่อแม่ และคนรอบข้าง ก็จะทำให้มีการเรียนรู้และประสบการณ์ที่เป็นพื้นฐานประชาธิปไตย สามารถดำรงชีวิตอย่างสงบสุข รวมทั้งมีพฤติกรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยโดยไม่ใช้ความรุนแรงต่อกันและกัน แต่จะเป็นการหันหน้าเข้าหากันรับฟังซึ่งกันและกันด้วยเหตุผล ซึ่งเป็นวิธีที่ดีที่สุดในการแก้ไขข้อบกพร่องและอุปสรรคทั้งหลายทั้งปวงได้⁵⁶

การศึกษาเรื่อง “บทบาทของครอบครัวในการถ่ายทอดทางการเมืองให้นักเรียนประถมศึกษาในกรุงเทพมหานคร”⁵⁷ พบว่า นักเรียนที่ได้รับการอบรมเลี้ยงดูแบบประชาธิปไตย จะได้รับผลการถ่ายทอดทางการเมืองที่มากกว่านักเรียนที่ได้รับการอบรมเลี้ยงดูแบบประชาธิปไตยน้อย

⁵⁶ จำเรียง ภาวิจิตร, สืบสานและพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ, 2537).

⁵⁷ สุรวุฒิ ปัดไธสง รายงานวิจัยเรื่องบทบาทครอบครัวในการถ่ายทอดทางการเมืองให้กับนักเรียนประถมศึกษาในกรุงเทพมหานคร, (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยพฤติกรรมศาสตร์, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ). อ้างถึงใน ไพบูลย์ โพธิ์หวังประสิทธิ์, "การกล่อมเกลากองการเมืองในสังคมการเมืองไทย: ข้อสังเกตบางประการจากการศึกษาวิจัยที่มีอยู่," วารสารเทคโนโลยีภาค 1 (มกราคม - มิถุนายน 2556): 103.

นอกจากนี้ ยังพบว่านักเรียนที่มีการสื่อสารทางการเมืองภายในครอบครัวสูงจะได้รับผลของการถ่ายทอดทางการเมืองที่สูงกว่านักเรียนที่มีการสื่อสารทางการเมืองภายในครอบครัวน้อย

3. สถาบันการศึกษา

สถาบันการศึกษาในทุกสังคมก็คือ กระบวนการอย่างเป็นทางการที่สังคมได้ถ่ายทอดค่านิยม ความรู้และทักษะเฉพาะทางให้กับสมาชิกในสังคม สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ได้ทรงอธิบายว่า การศึกษาที่สมบูรณ์นั้นต้องอาศัยองค์ประกอบ 4 ประการ คือ “จริยศึกษา พุทธิศึกษา พลศึกษาและหัตถศึกษา ซึ่งหมายความถึงความดั่งงามของกาย วาจา ใจ (จริยศึกษา) ความรู้ทางวิชาการ (พุทธิศึกษา) ความสมบูรณ์ของร่างกาย (พลศึกษา และความสามารถในการใช้ฝีมือสร้างสรรค์สิ่งต่าง ๆ (หัตถศึกษา) ตามลำดับ ทั้งหมดนี้ ท่านว่ามีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน”⁵⁸ ฉะนั้น สถาบันการศึกษา ก็คือ การถ่ายทอดความรู้ใน 4 องค์ประกอบของการศึกษาให้กับสมาชิกในสังคมอยู่ที่ว่าในแต่ละสังคมจะเน้นทุ่มเทในองค์ประกอบของการศึกษาส่วนใดก็ขึ้นอยู่กับสภาพสังคมประเทศชาตินั้น ๆ การเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาในประวัติศาสตร์ก็คือการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก อันได้แก่ การวางมาตรฐานการศึกษาขึ้นพื้นฐาน ส่งเสริมสิทธิการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน ฯลฯ

ทั้งนี้ วัฒนธรรมทางการเมืองกับสถาบันการศึกษาในประวัติศาสตร์ก่อนเปลี่ยนแปลงสังคมจากสังคมเกษตรกรรมเป็นสังคมอุตสาหกรรมนั้น ได้ยึดสถาบันครอบครัวเป็นหลัก คือ ดูเชื้อสายเป็นแกนสำคัญในการแต่งตั้งผู้ที่จะดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมือง ต่อจากนั้นก็พิจารณาถึงคุณวุฒิ และวัยวุฒิตามลำดับ ครั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาแล้วปรากฏว่าการพิจารณาในการแต่งตั้งตำแหน่งทางการเมืองมักจะพิจารณาถึงคุณวุฒิเป็นหลัก⁵⁹ ซึ่งนับว่าเป็นเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญก็ว่าได้ นอกจากนี้แต่เดิมความช่วยเหลือทางการเมืองก็ใช้สายสัมพันธ์ทางครอบครัวเป็นสำคัญ แต่ปัจจุบันเน้นให้ความสำคัญในความสัมพันธ์กันจากสถาบันการศึกษาจนเห็นเด่นชัด คือ เรื่องของเพื่อนร่วมรุ่น ไม่ว่าจะเพื่อนร่วมรุ่นมัธยม เพื่อนร่วมรุ่นในโรงเรียนทหาร หรือเพื่อนร่วมรุ่นในมหาวิทยาลัย มักมีบทบาททางการเมืองอย่างมาก ดังนั้น การส่งเสริมประชาธิปไตยผ่านทางสถาบันการศึกษา จึงมีความสำคัญอย่างมากเพราะประชาธิปไตยเป็นมิติหนึ่งของวัฒนธรรมทางการเมือง การปลูกฝังวิถีการดำเนินชีวิตแบบประชาธิปไตยจึงต้องทำไปพร้อม ๆ กันทุกสถาบันการศึกษาและทุกสถาบันในสังคม ทั้งสถาบันครอบครัว สถาบันเศรษฐกิจ ตลอดจนสถาบันนันทนาการ เพราะเด็กนักเรียน นิสิต นักศึกษาใช้เวลาในการศึกษาหรืออยู่ในสถาบันศึกษาน้อยกว่าอยู่กับครอบครัว อย่างไรก็ตาม การส่งเสริมประชาธิปไตยโดยผ่านทางสถาบันศึกษานั้น จำต้องใช้หลักการ “ระบบทัพบกติกกรม” (ระบบที่มีกลไกตรวจสอบพฤติกรรม) กล่าวคือการจัดระบบในสถาบันการศึกษาให้มีความเป็นประชาธิปไตยเสียก่อน เพราะในปัจจุบันการจัดการศึกษาของ

⁵⁸ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี, จิตจรดดา 25 ปี, (กรุงเทพฯ: ศรีอนันต์, 2523), หน้า 1.

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 47.

ประเทศไทยมีลักษณะอำนาจนิยมโดยที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของสถาบันการศึกษาเลย ดังนั้น จึงควรมีการปรับปรุงระบบภายในสถาบันการศึกษาด้วย⁶⁰

ตัวอย่างการศึกษาเรื่อง “การศึกษากระบวนการจัดการเรียนการสอนเพื่อปลูกฝังความสำนึกในความเป็นคนไทยแก่นักเรียนชาวเขาในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เขตการศึกษา 8”⁶¹ พบว่า การสอนเนื้อหาเรื่องการปกครองให้กับนักเรียนชาวเขา ครูจะจัดกิจกรรมเพื่อให้นักเรียนได้ร่วมกันอภิปรายแสดงความคิดเห็นและครูทำหน้าที่ในการอธิบายชี้แนะเพิ่มเติม นอกจากนี้ ยังมีการพาไปทัศนศึกษา และกำหนดให้มีป้ายนิเทศ คำขวัญ บทความ บทกลอน รวมทั้งคติข้อเตือนใจที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามลัทธิและหน้าที่ของพลเมืองไทย

4. สถาบันศาสนา

พฤติกรรมทางการเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับกาย วาจา ใจ ในส่วนที่เกี่ยวกับใจ คือความคิดอุดมการณ์และปรัชญาทางการเมือง ส่วนที่เกี่ยวกับวาจา คือ การแสดงออก เช่นการแถลงนโยบาย การหาเสียง การโน้มน้าวจิตใจประชาชน การให้คำมั่นสัญญา ส่วนที่เกี่ยวกับกายกรรม คือ การประพฤติปฏิบัติของผู้ที่เกี่ยวข้องในทางการเมืองไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม เมื่อสังคมเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย เมื่อยอมรับว่าประชาธิปไตยเป็นลัทธิการเมืองที่ดีย่อมหมายถึง การไม่ขัดแย้งกับหลักธรรมทางศาสนาซึ่งมุ่งสอนให้คนทำดี และละชั่วอยู่แล้ว ความเกี่ยวพันระหว่างศาสนากับการเมืองในระดับไม่ขัดแย้งกันนี้เป็นความสัมพันธ์ระดับหนึ่งเท่านั้น กระแสความคิดทั่ว ๆ ไปในยุคร่วมสมัย คือ ประสงค์ที่จะเห็นว่าการเมืองมีคุณธรรม หรือมีศาสนธรรมมากขึ้นไปอีก⁶² อย่างไรก็ตาม มิใช่มุ่งมั่นจะให้เกิดความสอดคล้องระหว่างการเมืองกับการศาสนาอย่างใกล้ชิด เช่นในบางยุค และในบางประเทศ จนเข้าสู่ภาวะที่เรียกว่า “การเมืองก็คือศาสนา” และ “ศาสนาก็คือการเมือง”⁶³ ในประเทศที่ศาสนาเข้ายุ่งเกี่ยวกับการเมืองจนเกินขอบเขต ย่อมไม่เกิดผลในทางที่เอื้อต่อความเป็นประชาธิปไตยที่ดี สถาบันศาสนาถือเป็นอีกสถาบันหนึ่งที่มีบทบาทในการกล่อมเกล่าบุคคล ไม่ว่าจะบุคคลทั่วไป หรือบุคคลในทางการเมืองให้เป็นผู้มีศีลธรรม ซื่อสัตย์ ประพฤติตนตามครรลองครองธรรม เพื่อให้การเมืองอยู่ในสภาพที่ดี ก่อร่างสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองที่ดีต่อไป

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 48.

⁶¹ เทพไท ศรคารณ, การศึกษากระบวนการจัดการเรียนการสอนเพื่อปลูกฝังความสำนึกในความเป็นคนไทยแก่นักเรียนชาวเขาในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เขตการศึกษา 8. วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาประถมศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2535.

⁶² พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, วัฒนธรรมทางการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2524), หน้า 71 - 75.

⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

5. กลุ่มเพื่อน

กลุ่มเพื่อนที่มีเป็นเพื่อนร่วมรุ่นหรือเพื่อนร่วมงานต่างล้วนแต่มีบทบาทและเป็นพลังอันสำคัญในแง่ที่ทำให้เกิดการเลียนแบบหรือการคล้อยตาม เพราะกลุ่มเพื่อนเป็นกลุ่มที่ใกล้ชิดกับบุคคลรองลงมาจากครอบครัว หรือบางคนกลุ่มเพื่อนอาจมีความใกล้ชิดและสำคัญกว่าครอบครัว พฤติกรรมของกลุ่มเพื่อน คือ วัฒนธรรมอย่างหนึ่งซึ่งก่อให้เกิดเป็นการกล่อมเกลารเรียนรู้ซึ่งกันและกัน จนปรากฏเป็นพลังซึ่งคอยขจัดคนที่มิพฤติกรรมนอกแบบ กลุ่มเพื่อนจึงมีอิทธิพลต่อการกล่อมเกลารเรียนรู้ทั้งในทางสังคมและในทางการเมืองซึ่งมีผลต่อวัฒนธรรมทางการเมือง

6. สื่อมวลชน

สื่อมวลชนต่าง ๆ ได้แก่ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หนังสือพิมพ์หรือวารสาร ตลอดจนโซเชียลเน็ตเวิร์ค (Social Network) ต่าง ๆ ล้วนมีอิทธิพลต่อการกำหนดและเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มเด็ก วัยรุ่น และผู้ใหญ่ เพราะปัจจุบันสื่อมวลชนได้แทรกซึมอยู่ในทุก ๆ พื้นที่ในสังคม การนำเสนอข่าวสารทางการเมืองจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการส่งเสริม สนับสนุนทางการเมือง ตลอดจนเป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีและทำลายภาพลักษณ์ของบุคคล องค์กรต่าง ๆ ด้วยในขณะเดียวกัน ซึ่งสื่อมวลชนกลับกลายเป็นเครื่องมือที่นิยมกันมากและขยายวงกว้างมากขึ้น ในยุคนี้สื่อมวลชนมี “พลังในการเปลี่ยนแปลงสังคม” ไปในทางหนึ่งทางใดได้มากกว่าสถาบันอื่น ๆ เนื่องจากสื่อมวลชนทุกชนิดมีทั้ง “เนื้อหา” และ “รูปแบบ” อยู่ครบถ้วนส่งผลในการหล่อหลอมเรียนรู้ของคนส่วนใหญ่ได้ดีและซึมลึกมากกว่าช่องทางอื่น การเมืองประชาธิปไตยจำเป็นต้องใช้ข้อมูลข่าวสารในการทำให้สมาชิกในระบบการเมืองเดียวกันเข้าใจในกรอบกติกาเหมือนกัน ประชาธิปไตยจะเป็นวัฒนธรรมทางของสังคมและได้รับการยอมรับเอามาเป็นวิถีชีวิตของตนเองหรือไม่แค่นั้น สื่อมวลชนทุกประเภทจึงมีบทบาทในการทำให้คนตระหนักในแนวคิด ค่านิยมที่ถูกที่ควรสอดคล้องกับประชาธิปไตย

ประการที่สอง ปัจจัยทางจิตวิทยา

เราอาจจำแนกปัจจัยทางจิตวิทยาที่กำหนดวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ได้ดังนี้⁶⁴

1) การรับรู้ (Perception) หมายถึง ทักษะของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีต่อสิ่งต่าง ๆ ทางการเมือง เช่น การชอบหรือไม่ชอบนักการเมืองหรือพรรคการเมือง ฯลฯ การรับรู้ดังกล่าวนี้มีที่มาจากประสบการณ์ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลหรืออาจมาจากผู้อื่นหรือสถาบันทางสังคมต่าง ๆ ก็ได้

2) ทศนคติ (Attitude) หมายถึง ท่าทีหรือแนวโน้มของความรู้สึกของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีต่อสิ่งต่าง ๆ ของการเมือง ทั้งนี้ ท่าทีหรือแนวโน้มในการตอบสนองของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลมีที่มาจากความรู้สึก อารมณ์ และความรู้

⁶⁴ วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน, เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาพัฒนาการเมือง การเมือง หน่วยที่ 4: วัฒนธรรมทางการเมืองกับพัฒนาการเมือง, หน้า 153 - 154.

3) ความเชื่อ (Belief) หมายถึง ความคิดหรือความเข้าใจของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลต่อสิ่งต่าง ๆ ของการเมือง ซึ่งนำไปสู่การแสดงออกซึ่งพฤติกรรมทางการเมือง

4) ค่านิยม (Values) หมายถึง ความรู้สึกนึกคิดในเชิงประเมินค่าของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีต่อสิ่งต่าง ๆ ของการเมือง ทั้งนี้ เป็นผลมาจากประสบการณ์ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่จะสร้างมาตรฐานหรือเกณฑ์ในการตัดสินใจเพื่อแสดงออกซึ่งพฤติกรรมการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่ง ค่านิยมอาจจะจำแนกได้ 2 ประเภท คือ ค่านิยมส่วนบุคคล และค่านิยมของสังคม

5) การเรียนรู้ (Learning) หมายถึง กระบวนการในการได้รับประสบการณ์ทางการเมืองของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ส่งผลให้การแสดงออกซึ่งพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เช่น เดิมบุคคลหนึ่งไม่สนใจการเมืองและไม่เคยไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทน แต่หลังจากที่เขาได้รับข้อมูลและความรู้ทางการเมืองจากสื่อต่าง ๆ มีผลให้บุคคลนั้นได้ตัดสินใจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น นักจิตวิทยาสำนักพฤติกรรมนิยมเชื่อว่าพฤติกรรมมนุษย์เกิดจากการเรียนรู้เป็นสำคัญ

6) การจูงใจ (Motivation) หมายถึง กระบวนการกระตุ้นหรือเร่งเร้าผลักดันให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลแสดงออกซึ่งพฤติกรรมทางการเมือง ทั้งนี้ แรงจูงใจอาจแบ่งได้เป็น 2 ชนิด คือ แรงจูงใจภายใน ซึ่งหมายถึงความพึงพอใจของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในการแสดงออกซึ่งพฤติกรรมทางการเมือง และแรงจูงใจภายนอก ซึ่งหมายถึงการได้รับผลประโยชน์หรือสิ่งตอบแทนจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่น ๆ เช่น บุคคลหนึ่งไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทน เนื่องจากนิมระบอบประชาธิปไตย ในขณะที่บุคคลหนึ่งไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทน เนื่องจากต้องการสิ่งตอบแทนจากนักการเมือง

7) ความต้องการ (Want) หมายถึง แรงผลักดันที่ทำให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลแสดงออกซึ่งบทบาทหรือพฤติกรรมทางการเมือง เช่น บุคคลหนึ่งต้องการให้มีการปฏิรูปการเมือง จึงลงประชามติสนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

8) บุคลิกภาพ (Personality) หมายถึง ผลรวมของความคิด ความเชื่อ ค่านิยม นิสัย และทัศนคติที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลสั่งสมมาจากการเรียนรู้และสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ บุคลิกภาพมีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดความแตกต่างในการแสดงออกซึ่งพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล

จึงอาจสรุปได้ว่า วัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป็นผลมาจากปัจจัยทั้งจากปัจจัยเกี่ยวกับการเรียนรู้กลุ่มเกลาของคนในสังคมและปัจจัยทางจิตวิทยาซึ่งผสมผสานกันจนกลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของสังคมหรือประเทศชาติอันสอดคล้องกับสัมพันธภาพเชิงอำนาจทางการเมืองและระบอบการเมืองการปกครอง เนื่องจากสัมพันธภาพเชิงอำนาจทางการเมืองของรัฐทำให้รัฐหรือประเทศนั้นปกครองด้วยระบอบใด ตัวอย่างเช่น วัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย เกิดจากสัมพันธภาพเชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างรัฐกับประชาชน รัฐต้องมีบทบาทหน้าที่ที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนไม่ปล่อยให้ผู้แทนละเลยต่อเสียงสนับสนุนของประชาชนอันขัดต่อหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

2.4.2 รูปแบบของวัฒนธรรมทางการเมืองสากล

Almond และ Verba ให้ความสำคัญกับบุคคลหรือประชาชนที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมืองว่ามีคุณภาพในเรื่องของความรู้ ความเข้าใจ ความตระหนัก ความรู้สึกต่างๆ ที่มีต่อระบบการเมือง อย่างไรก็ตาม Almond และ Verba ย้ำว่า การจำแนกประเภทวัฒนธรรมทางการเมืองออกเป็น 3 ประเภท ไม่ได้หมายความว่าสังคมหนึ่ง ๆ จะมีวัฒนธรรมทางการเมืองประเภทเดียวเท่านั้น อาจจะมีวัฒนธรรมทางการเมืองทั้ง 3 ประเภท ผสมผสานอยู่ในสังคมในระดับที่แตกต่างกันไปได้ ด้วยเหตุนี้ Almond และ Verba จึงแบ่งประเภทวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีลักษณะผสม (Mixed Type) ออกไปอีก 3 แบบ⁶⁵ คือ

1) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบผสมแบบไพร่ฟ้า (Parochial-Subject Political Culture) เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่คนส่วนใหญ่ไม่ได้ยอมรับในอำนาจดั้งเดิม เช่น อำนาจของหัวหน้าเผ่าหรือเจ้าหน้าที่แต่จะให้ความภักดีต่อระบบการเมืองที่ซับซ้อนกว่าเดิม กล่าวคือ จะยอมรับอำนาจของรัฐบาลกลางแทนที่จะยอมรับอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าเผ่า อย่างไรก็ตาม ประชาชนก็ยังไม่สนใจที่จะเรียกร้องสิทธิทางการเมืองหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง

2) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าผสมกับแบบมีส่วนร่วม (Subject-Participant Political Culture) เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่สมาชิกบางส่วนของสังคมเริ่มมีความสนใจต้องการที่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง แต่ก็มีสมาชิกบางส่วนที่ผสมกันในลักษณะนี้อาจทำให้ระบบการเมืองไม่มั่นคง เนื่องจากกลุ่มที่มีวัฒนธรรมการเมืองแบบมีส่วนร่วมมักเป็นหมู่คนส่วนน้อยในสังคม จึงมักถูกบีบคั้นและทำลายจากวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าของคนหมู่มากได้ อาทิ ในระยะแรกของการนำรูปแบบประชาธิปไตยมาใช้ระบบการเมืองที่มีวัฒนธรรมแบบไพร่ฟ้า เน้นอำนาจนิยมเป็นใหญ่ แต่ในระยะยาวถ้ามีการสร้างสรรค์องค์กรหรือสถาบันต่าง ๆ ขึ้นมารองรับรัฐธรรมนูญ เช่น พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฯลฯ ทำให้วัฒนธรรมทางการเมืองสองแบบนี้มีอยู่ควบคู่กันไปเป็นเวลานานพอสมควรโดยที่ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยมีความต่อเนื่องในระยะยาว วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมอาจมีอิทธิพลทำให้ผู้ที่มีความโน้มน้าวใจไปในทางอำนาจนิยมเปลี่ยนท่าทีและทัศนคติได้

3) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบผสมกับแบบมีส่วนร่วม (Parochial-Participant Political Culture) เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่ประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมมีความจงรักภักดีอย่างแน่นแฟ้นต่อกลุ่มของตนเป็นลำดับแรก และมีทัศนคติต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในทางที่จะ

⁶⁵ วรรณธรรม กาญจนสุวรรณ, ในเอกสารการสอนชุดปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย หน่วยที่ 6: วัฒนธรรมทางการเมืองกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองไทย, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2556), หน้า 404.

แสวงหาผลประโยชน์เฉพาะเชื้อชาติเฉพาะกลุ่มไม่มีการประนีประนอมระหว่างกลุ่มที่แตกต่าง ก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคมขึ้นได้

ประเภทของวัฒนธรรมทางการเมืองดังกล่าว Almond และ Verba มิได้ยืนยันว่า วัฒนธรรมทางการเมืองแบบเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่เอื้ออำนวยต่อการปกครอง ระบอบประชาธิปไตย แม้ว่าวัฒนธรรมทางการเมืองแบบนี้จะมีลักษณะส่งเสริมให้คนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองสูง เพราะการเข้ามามีส่วนร่วมนี้อาจอยู่ในรูปของอารมณ์ ปราศจากเหตุผล หรือเป็นไปเพื่อ ประโยชน์เฉพาะกลุ่มจำกัดวงแคบ ๆ ก็ได้ ดังนั้น พวกเขาจึงได้เสนอวัฒนธรรมทางการเมืองแบบ ผสมผสาน โดยเน้นที่พฤติกรรมของคนในระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่เอื้ออำนวยหรือส่งเสริม ระบอบประชาธิปไตย โดยผู้ที่มีความสนใจการเมืองกระตือรือร้นที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง จะต้องใคร่ครวญอย่างรอบคอบ เป็นการมีส่วนร่วมในเชิงสร้างสรรค์ ที่มีความสมัครใจ และจิตสำนึก ประชาธิปไตยที่แท้จริง

จะเห็นได้ว่า วัฒนธรรมทางการเมืองในแต่ละสังคมมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไปตาม พื้นฐานความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ กระบวนการเรียนรู้และอบรมกล่อมเกลาก่อนทางการเมืองของแต่ละสังคม วัฒนธรรมทางการเมืองสากล อาจจำแนกกระแสหลักของวัฒนธรรมทางการเมืองออกเป็น 2 รูปแบบโดยพิจารณาจากระบอบการเมืองการปกครองเป็นเกณฑ์ คือ วัฒนธรรมทางการเมืองใน ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (ระบอบเก่า) และวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

2.4.2.1 วัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

วัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบการปกครอง หลักที่ปรากฏในสังคม กล่าวคือ การมอบอำนาจทางการเมืองให้กับบุคคลหนึ่งทำหน้าที่ปกครองสังคม หรือถืออำนาจปกครองแต่เพียงผู้เดียว อันเป็นการปกครองที่ได้พัฒนามาเป็นระบอบกษัตริย์ในเวลา ต่อมา แต่เดิมในกลุ่มชนโบราณ อำนาจการเมือง * ผูกติดหรือยึดอยู่กับจารีตประเพณีและความเชื่อ ศรัทธาที่ผู้คนในเผ่าชนยอมให้อยู่เหนือตนเอง และต่อมาในยุคสังคมที่พัฒนาขึ้นมาอีก ความจำเป็น ทางเศรษฐกิจและความมั่นคง การอยู่รอดและความปลอดภัยในชีวิต ที่ทำให้ต้องมีหัวหน้ากลุ่มที่มีตัว อำนาจเสียเอง มีอภิสิทธิ์เหนือคนอื่นใด และมีอภิสิทธิ์เฉพาะตัวเท่านั้น เพราะฉะนั้นอำนาจการเมือง จึงผูกติดอยู่กับคุณสมบัติส่วนบุคคลเป็นสำคัญ อำนาจดังกล่าวนี้จึงได้ชื่อว่าเป็นอำนาจของบุคคลที่มีความแตกต่างจากบุคคลอื่นอันเนื่องมาจากคุณสมบัติ บุคคลที่ถืออำนาจนี้ไม่สามารถดำรงอยู่ได้ถ้าผู้ ที่อยู่ในอำนาจนี้ไม่ยอมรับบุคคลนั้น มีการต่อต้านเกิดขึ้นหรือมีบุคคลที่มีความเข้มแข็งกว่ามาล้มล้าง

* อำนาจการเมือง (Le Pouvoir politique) เป็นอำนาจที่เกิดขึ้นในสังคมการเมืองของรัฐโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้าง ระเบียบและวินัยให้เกิดขึ้นภายในสังคมการเมืองของรัฐ การที่จะให้มีระเบียบและวินัยในรัฐได้นั้นจะต้องมีอำนาจบังคับเกิดขึ้นและ อำนาจดังกล่าวนี้รู้จักกันในนาม “อำนาจการเมือง”

เมื่อบุคคลสลายไปอำนาจก็สลายตามไปด้วย ดังนั้น อำนาจการเมืองในรูปแบบนี้จึงขาดความต่อเนื่อง การนำอำนาจไปผูกติดกับคุณสมบัติของบุคคลนั้น ตัวบุคคลจึงเป็นเจ้าของอำนาจหรือเป็นผู้ทรงสิทธิ์ จะใช้อำนาจอย่างไรก็ได้หรือจะไม่ใช้อำนาจเลยก็ย่อมได้ ขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของบุคคลเป็นที่ตั้ง อำนาจดังกล่าวจึงขาดความชอบธรรมและขาดเสถียรภาพ เมื่อเป็นดังนี้อำนาจการเมืองในยุคปัจจุบันนี้จึงเป็น อำนาจสูงสุด ที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” การที่นำอำนาจการเมืองดังกล่าวไปยึดติดอยู่กับตัวบุคคลนั้นมีทั้งผลดีและผลเสีย กล่าวคือ ถ้าบุคคลดังกล่าวเป็นคนดี มีศีลธรรมแล้วโดยตรรกะย่อมปกครองโดยใช้อำนาจการเมืองไปในทางที่ดีและก่อประโยชน์ให้กับผู้ที่อยู่ใต้ปกครองไปด้วย แต่ถ้าบุคคลนั้นเป็นคนไม่ดีก็อาจใช้อำนาจการเมืองไปในทางที่ไม่ดีก่อความเดือดร้อนและเสียหายให้แก่ผู้ที่อยู่ใต้การปกครองไปด้วย ดังนั้น การที่นำอำนาจการเมืองไปยึดติดอยู่กับตัวบุคคลย่อมเป็นการเสี่ยงแก่ผู้ที่อยู่ใต้ปกครองเพราะทุกอย่างนั้นขึ้นอยู่กับผู้ปกครองเป็นสำคัญ⁶⁶ ทำให้ต่อมาเกิดแนวความคิดที่จะแยกอำนาจทางการเมืองออกจากตัวบุคคลไปให้กับรัฐ อำนาจทางการเมืองเดิมจึงเปลี่ยนเป็น อำนาจอธิปไตย และมอบอำนาจอธิปไตยดังกล่าวให้กษัตริย์เป็นผู้ใช้แต่เพียงผู้เดียว เรียกระบบการปกครองที่กษัตริย์เป็นรัฐาธิปัตย์ว่า “ระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์” (Absolute Monarchy) วัฒนธรรมทางการเมืองตะวันตกในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หรือการปกครองในระบอบเก่า จึงหมายถึง ความรู้สึกนึกคิด ค่านิยม ความเคยชินของประชาชนที่มีต่อผู้ปกครอง (พระเจ้าแผ่นดิน หรือกษัตริย์)⁶⁷ ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ยังผสมกลมกลืนด้วยวัฒนธรรมทางการเมืองกระแสหลักอื่นอีกหลายประการ ดังนี้

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมนี้นักสังคมศาสตร์ต่างให้ความหมายของอำนาจในทางเดียวกันว่าเป็น “สมรรถภาพในความสัมพันธ์ของมนุษย์ที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจ และมีผลต่อความสัมพันธ์ทางสังคมของมนุษย์” จากความหมายดังกล่าวนี้สามารถพิจารณาได้หลายประการ ดังนี้⁶⁸

ประการแรก อำนาจ คือ สมรรถภาพในความสัมพันธ์ของมนุษย์ หมายความว่า อำนาจจะเกิดขึ้นก็โดยความสัมพันธ์ของบุคคล มิใช่เพียงลำพัง และโดยความเป็นจริงนั้น อำนาจเกี่ยวข้องกับตำแหน่งทางสังคมหรือตำแหน่งทางการเมืองของบุคคล หรือที่เรียกว่า บทบาททางการเมืองหรือบทบาททางสังคมอยู่เสมอ คำว่า “สมรรถภาพ” ในที่นี้ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “Capacity” ซึ่งหมายถึง ความสามารถที่จะผลักดันคนอื่นให้กระทำตามที่ตนปรารถนา บางคนเรียก “สมรรถภาพ” ว่า “อิทธิพล” ในลักษณะดังกล่าวนี้ อำนาจจึงเป็นพลังอย่างหนึ่งที่มีอยู่ในตำแหน่งทาง

⁶⁶ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, หน้า 139-140

⁶⁷ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, แนวความคิดอำนาจอธิปไตยของฝรั่งเศส. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=239> [2556, 9 ธันวาคม]

⁶⁸ ชยกร แก้วมาก. การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552 หน้า 71 – 72.

การเมืองและสังคมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล กล่าวอีกนัยหนึ่งคืออำนาจเป็นสมรรถภาพที่ทำให้เกิดอิทธิพล อิทธิพลจะเกิดขึ้นก็โดยมีอำนาจหนุนหลัง

ประการที่สอง คำว่า “ที่เกิดจากการตัดสินใจ” นั้นเป็นองค์ประกอบของความหมายที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งของอำนาจ กล่าวคือ โดยทั่วไปแล้ว ผู้มีอำนาจต่างคาดหวังว่าการตัดสินใจทั้งหลายของตนจะมีผลทำให้บุคคลอื่นหรือกลุ่มบุคคลอื่นปฏิบัติตาม ทั้งผู้ใช้อำนาจและผู้อยู่ใต้อำนาจต่างถือว่าการกระทำของตนนั้นถูกต้องชอบธรรมและเหมาะสม อย่างไรก็ตาม จะเห็นว่าผู้ใช้อำนาจและผู้อยู่ใต้อำนาจบางคนอาจใช้อำนาจนั้นอย่างไม่ชอบธรรม ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมก็ได้ จากปัญหาดังกล่าวทำให้มีการแบ่งอำนาจเป็น 2 ประเภท คืออำนาจที่เป็นพลังอำนาจ กับ อำนาจหน้าที่ โดยถือว่าอำนาจหน้าที่นั้นมีความชอบธรรมในการสั่งการและบุคคลที่ปฏิบัติตามยอมรับในความถูกต้อง ส่วนอำนาจที่เป็นพลังอำนาจนั้นเป็นศักยภาพที่ไม่จำเป็นต้องมีความชอบธรรมก็ได้ ดังนั้น “อำนาจหน้าที่ย่อมสอดคล้องกับหลักศีลธรรม ยุติธรรม และเป็นผลมากกว่าพลังอำนาจ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า อำนาจเป็นคุณลักษณะอย่างหนึ่งในบทบาททางสังคมของบุคคลไม่ใช่คุณลักษณะเฉพาะตัวของปัจเจกชน บุคคลจะมีอำนาจก็ต่อเมื่อเขามีตำแหน่งหน้าที่ในสังคมอย่างใดอย่างหนึ่งการตัดสินใจหรือไม่ตัดสินใจในบทบาทที่เขาดำรงอยู่จะมีผลกระทบต่อบุคคลอื่นในสังคม

ประการที่สาม คำว่า “มีผลต่อความสัมพันธ์ทางสังคมของมนุษย์” นั้นหมายถึงผลที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจในลักษณะของการตัดสินใจนั้นจะมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทั้งหลายของบุคคลในระบบการเมืองไม่ว่าผลกระทบดังกล่าวจะเกิดขึ้นโดยทันทีทันใด หรือเกิดผลต่อเมื่อบุคคลหมดสิ้นอำนาจไปแล้วก็ตาม

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม คือ วัฒนธรรมทางการเมืองที่อาศัยอำนาจเป็นสิ่งกำหนดมาตรฐานความชอบธรรมของสังคม ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองดังกล่าว ความเห็นของผู้มีอำนาจย่อมเป็นสิ่งที่ถูกต้องมากกว่าความเห็นของผู้ไร้อำนาจ ความถูกต้องมิได้กำหนดขึ้นด้วยเหตุผลและข้อเท็จจริง สังคมที่ถูกครอบงำด้วยวัฒนธรรมแบบอำนาจนิยมจะมีค่านิยมยกย่องผู้มีอำนาจและผู้ทรงอำนาจมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจแสดงความยิ่งใหญ่แห่งตน ทั้งนี้ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมอาจแสดงออกในรูปของกฎหมายบ้านเมืองหรือสำนักกฎหมายปฏิฐานนิยม (Legal Positivism) ดังที่ จอห์น ออสติน (John Austin ค.ศ. 1790 – 1859) นักปรัชญาชาวอังกฤษ กล่าวว่า “กฎหมายคือคำสั่งของอธิปัตย์” กล่าวคือ กฎหมายคือคำสั่งของผู้มีอำนาจปกครองบ้านเมือง⁶⁹

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 73.

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมจะเกิดขึ้นภายใต้สังคมที่มีการปกครองแบบอำนาจนิยมหรือเผด็จการ เช่น การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หรือในระบอบเผด็จการทหารและพลเรือน เป็นต้น ลักษณะการปกครองรัฐเหล่านี้อำนาจการปกครองทั้งหมดเป็นของผู้ปกครอง หรืออาจจะเรียกว่าเป็นอำนาจของผู้ปกครอง การบริหารประเทศล้วนเป็นไปตามเจตนาารมณ์ของผู้ปกครองเป็นหลัก ประชาชนจะถูกตัดขาดจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองจะเกิดขึ้นก็เฉพาะกรณีที่เป็นคำสั่งของผู้ปกครอง เพื่อแสดงการสนับสนุนเจตนาารมณ์ของผู้ปกครองเท่านั้น นอกจากนี้ผู้ปกครองมักจะกำหนดโทษต่อผู้ที่ฝ่าฝืนหรือพยายามแสดงบทบาททางการเมืองโดยเฉพาะการคัดค้านผู้ปกครอง จะเป็นเรื่องที่อันตรายและน่าสะพรึงกลัวอย่างที่สุด โดยผู้ละเมิดอาจมีโทษร้ายแรงถึงชีวิต

ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม ประชาชนจะถูกปลูกฝังให้นิยมชมชอบอำนาจเด็ดขาด ในขณะที่เดียวกันจะอ่อนน้อมต่อผู้มีอำนาจ เพราะเหตุว่าเป็นผู้ที่สามารถให้คุณให้โทษได้ ผู้ปกครองมักกระตุ้นให้ประชาชนนิยมยึดถือในตัวบุคคลมากกว่าหลักการ นิยมระบบอาวุโสมากกว่าความรู้ความสามารถ นิยมระบบเจ้าขุนมูลนาย ทั้งยังถือว่ากิจกรรมทางการเมืองเป็นเรื่องของผู้ปกครอง ไม่ใช่ของราษฎร ระบบความสัมพันธ์อุปถัมภ์ค้ำชูและระบบศักดินานิยมนำไปสู่วัฒนธรรมการรวมกลุ่มและการเล่นพรรคเล่นพวก เมื่อเจ้าขุนมูลนายในสายสัมพันธ์อุปถัมภ์ได้ขึ้นมาใช้อำนาจบรรดาข้าทาสบริวารของเจ้าขุนมูลนายนั้นก็พลอยมีอำนาจวาสนาตามไปด้วยและในทางตรงกันข้ามเมื่อเจ้าขุนมูลนายตกต่ำลง ข้าทาสบริวารก็ตกต่ำตามไปด้วย คนที่อยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์สายเดียวกันย่อมช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันมากกว่าจะไปช่วยผู้ที่อยู่ในระบบสายอุปถัมภ์อื่น ๆ ลักษณะดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามีแนวความคิดเรื่องอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้อง อำนาจในอดีตจึงเป็นตัวกำหนดความถูกต้อง ความเป็นธรรมตามกฎหมาย ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนำมาซึ่งคำกล่าวที่ว่า กฎหมาย คือ อำนาจ (ในความจริงแล้ว กฎหมาย คือ ความถูกต้องและความชอบธรรม)

ระบบศักดินาสวามิภักดิ์ หรือระบบฟิวดัล

ระบบศักดินาสวามิภักดิ์ หรือระบบศักดินานิยม ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “Feudalism” ซึ่งมาจากคำภาษาลาตินว่า “Fee” หรือ “Fief” แปลว่าที่ดินเนื้อที่หนึ่ง ซึ่งบุคคลยึดถือทำกินจากเจ้าขุนมูลนายโดยมีความเคารพเชื่อฟังหรือการรับใช้เป็นสิ่งตอบแทนสิทธิ์ที่ได้ใช้ที่ดินนั้น⁷⁰ ระบบศักดินาสวามิภักดิ์ เกิดขึ้นในยุคปลายของจักรวรรดิโรมัน ด้วยความสัมพันธ์ระหว่างขุนนาง และคนธรรมดาโดยเกิดจากมูลเหตุ 2 ประการ คือ ที่ดิน และความคุ้มครอง ฝ่ายคนธรรมดาผู้หาเลี้ยงชีพด้วยการทำไร่ไถนาปราศจากวาสนานั้นก็ย่อมต้องการที่ดินไว้ทำไร่ไถนาอีกทั้งต้องการผู้มีอำนาจไว้คุ้มครองให้ทำมาหากินได้เป็นสุขจึงทำให้คนธรรมดาทยอยรับกับระบบนี้ ฝ่ายขุนนางผู้มียศ วาสนาและที่ดินอยู่ในครอบครองจำนวนมากนั้น ก็มีความต้องการที่จะเห็นที่ดินของตนเป็น

⁷⁰ ศักดิ์สิทธิ์ ปราโมทย์, ม.ร.ว., ฝรั่งศักดินา, (กรุงเทพฯ: สยามรัฐ, 2529), หน้า 4.

ประโยชน์ ไม่รกร้างว่างเปล่า และต้องการคนไว้ในบังคับบัญชาเพื่อเป็นกำลังแก่ตนโดยเฉพาะกำลังในการรบอันเป็นเครื่องส่งเสริมอำนาจาณาจักร เมื่อความต้องการทั้งทางฝ่าย “ผู้ใหญ่” และ “ผู้น้อย” มาตรงกัน ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใหญ่กับผู้ผู้น้อยนี้เองที่เป็นหลักสำคัญในการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองในระบบศักดินานิยม นับแต่ตอนปลายยุคโรมันเรื่อยลงมาจนถึงยุคกลางในยุโรป (ตรงกับสมัยต้นรัตนโกสินทร์ในประเทศไทย) อำนาจของรัฐเริ่มอ่อนแอในทุกประเทศ เกิดการแบ่งแยกออกเป็นแคว้นต่าง ๆ มีเจ้าและขุนนางปกครองกระจายกันออกไป ต่อมาเมื่อรัฐอ่อนแอ กษัตริย์อ่อนแอก็ย่อมถูกรุกราน รัฐมีเพียงชื่อและสิทธิ แต่ไม่มีอำนาจที่แท้จริงในการให้ความคุ้มครองประชาชน จึงเป็นหน้าที่ของคนแต่ละคนเองที่จะต้องหาผู้คุ้มครองตนด้วยตนเอง ความต้องการความคุ้มครองจึงเกิดขึ้นโดยทั่วไป ทั้งใน “ชั้นบน” และ “ชั้นล่าง” ของสังคม ในส่วน “ชั้นบน” กล่าวคือ กษัตริย์หรือพระเจ้าแผ่นดินต้องการการคุ้มครองภัยจากการรุกรานภายนอกหรือต่างประเทศ พระเจ้าแผ่นดินจึงจำเป็นต้องผูกมิตรไมตรีกับขุนนางโดยการให้ผลประโยชน์เพื่อให้ขุนนางได้คอยคุ้มครองตนจากภัยร้ายต่าง ๆ ส่วนทางด้านขุนนางเอง ก็ย่อมมีความต้องการความคุ้มครองเช่นกัน เพราะภัยร้ายของขุนนางนั้นคือราชภัย หรือภัยที่เกิดจากความระแวงที่จะถูกพระเจ้าแผ่นดินรังแก ตัดทอนอำนาจ ตลอดจนภัยจากขุนนางด้วยกันเองและภัยจากราษฎรที่อาจจะลุกขึ้นมาต่อต้านไม่ยอมอยู่ใต้ปกครองของตน ขุนนางจึงจำเป็นต้องเอาใจราษฎรโดยการให้ที่ดินให้ทำมาหากิน และให้ความคุ้มครองแก่ราษฎรเพื่อให้ราษฎรวางใจเชื่อใจและจงรักภักดียอมตนเป็นไพร่พลของขุนนาง เมื่อยามมีภัยร้ายราษฎรก็เป็นกำลังคุ้มครองป้องกันแก่ขุนนาง ในทางกลับกัน “ชั้นล่าง” ของสังคม คือ ราษฎรทั่วไป ภัยของราษฎรนั้นเองก็มีอยู่อย่างมากร ทั้งจากภายนอก คือ ขุนนางแคว้นอื่นที่ส่งคนมาปล้นสะดมหรือภัยจากโจรผู้ร้าย จากภายใน คือ ภัยจากข้าราชการของพระเจ้าแผ่นดินที่เข้ามาคดขี่ข่มเหง ขูดรีดภาษีอย่างไม่เป็นธรรมทำให้ราษฎรเดือดร้อน ตลอดจนจับตัวไปฟ้องร้องในศาลด้วยข้อกฎหมายที่เกินกว่าความรู้เพียงน้อยนิดของราษฎรในสมัยนั้น ด้วยเหตุนี้ราษฎรจึงต้องยอมตนเข้าอยู่ในความคุ้มครองของขุนนาง เพื่ออาศัยขุนนางคุ้มครองตนให้พ้นภัย เช่น เมื่อข้าราชการบังคับขูดรีดภาษีจากราษฎรก็อาศัยบารมีของขุนนางผู้ที่ตนยกย่องให้เป็นเจ้าขุนมูลนายนั้นคุ้มครองตนได้ หรือเมื่อเกิดคดีความขึ้นในศาล ก็ได้อาศัยขุนนางแต่งตั้งทนายว่าความให้หรือช่วยว่ากล่าวให้เพราะขุนนางมีความรู้สูง เข้าใจกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ เป็นอย่างดี⁷¹

จะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณาสิ่งแวดล้อม การดำรงชีวิตของคนในสังคม และสถานการณ์ต่าง ๆ ในยุคสมัยที่ระบบศักดินาสวามิภักดิ์รุ่งเรือง ในมุมมองของคนในยุคปัจจุบันย่อมถือได้ว่า ขุนนางเป็นฝ่ายได้เปรียบ เพราะถูกยกย่องให้เป็นเจ้าขุนมูลนาย มีฐานะเหนือราษฎรใต้ปกครอง ไม่ต้องทำมาหากินอย่างหนัก แม้จะเป็นฝ่ายที่ต้องให้ความคุ้มครองก็ยังคงเป็นฝ่ายได้เปรียบราษฎรอยู่ในทัศนะ ความคิด ค่านิยมของราษฎรในสมัยโบราณย่อมต่างกัน ชีวิตของราษฎรในยุคสมัยนั้นอยู่

⁷¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

ในวังวนของภัยร้ายและความหวาดกลัว แม้แต่ต้นไม้ เทวดา หรือแม้แต่ภูตผีปีศาจซึ่งไร้ตัวตน ราษฎรยังคงยึดถือยกย่อง เส้นไหมสังเวจ แล้วเหตุใดเหล่ากษัตริย์ที่มีชีวิตมีอำนาจวาสนาจะไม่ได้รับการยกย่อง ถ้ามองด้วยทัศนคติของคนในยุคสมัยนั้นความเหลื่อมล้ำก็เห็นว่ามี หรืออาจไม่มีใครเห็นว่าไม่เป็นธรรมเลยก็ได้ เพราะคนโบราณถือว่าเป็นเรื่องธรรมดาไปเสียแล้ว วิถีชีวิตภายใต้ระบบศักดินาสวามิภักดิ์นี้ได้หล่อหลอมคนในยุคหนึ่งให้มีค่านิยม ความเชื่อ ความรู้สึกร่วมกันที่สอดคล้องกับระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และทำให้ระบอบการปกครองนี้คงอยู่กับคนในยุคหนึ่งได้โดยไม่เป็นการลดสิทธิเสรีภาพของราษฎรแต่ประการใด

ระบบอุปถัมภ์

ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ หรือที่เรียกทั่วไปว่า “ระบบอุปถัมภ์” (Patronage System, Patron-Client Relationship) เป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเพื่อความคุ้มครองในสมัยโรมันประเภทหนึ่ง* เรียกว่า ความสัมพันธ์อันเกี่ยวกับบุคคล ในภาษาละติน เรียกว่า “Patrocinium” แปลว่า “อุปการธรรม”⁷² อันประกอบด้วยบุคคลสองฝ่าย คือ ผู้อุปการะ หรือ ผู้อุปถัมภ์ ที่เรียกว่า “Patron” หมายถึง บุคคลผู้มีอำนาจ สถานภาพ ฉันทานุมัติ และอิทธิพล คำนี้อาจใช้เรียกนายจ้าง หรือผู้สนับสนุนการจัดพิธีกรรมต่าง ๆ และแม้กระทั่งนักบุญอุปถัมภ์ โดยที่บุคคลเหล่านี้จะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับผู้ที่มีอำนาจต่อยกกว่า⁷³ หรือเป็นผู้รับอุปการะ หรือผู้อยู่ใต้ความอารักขาที่เรียกว่า “Client” ที่ต้องการความช่วยเหลือ แต่ผู้อยู่ใต้อารักขาในที่นี้ไม่ใช่ข้าทาส แต่เป็นข้าไท คือเป็นคนที่เป็นไทแก่ตัวเองไม่ได้เป็นทาสผู้ใด

กำเนิดและที่มาของระบบอุปถัมภ์นั้นมีปรากฏเกิดขึ้นเนื่องมาจากการเจริญเติบโตของระบบศักดินาสวามิภักดิ์ในยุโรปตะวันตกและญี่ปุ่น ซึ่งความสัมพันธ์ส่วนตัวและการฝากตัวเป็นผู้รับอุปถัมภ์ระหว่างเจ้าของที่นา กับชาวนา ได้กลายมาเป็นรากฐานของการจัดระเบียบองค์กรทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ภายใต้ระบบศักดินาสวามิภักดิ์ ข้อผูกพันระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์เป็นพื้นฐานของระบบการเช่าที่นาและการผลิตทางการเกษตรและยังคงมีอยู่ในชนบททั่วไป เช่น ในภาคใต้ของอิตาลี แม้ว่าจะระบบศักดินาสวามิภักดิ์ที่แท้จริงจะสูญสลายไปแล้วก็ตาม ประโยชน์ของระบบอุปถัมภ์ที่มีผลให้เจ้าของที่ดินสามารถใช้แรงงานราคาถูกนี้ ได้ถูกนำไปใช้ในการแสวงหาประโยชน์ในอาณานิคมของสเปนและโปรตุเกส ในละตินอเมริกาและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ระบบความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ ได้พัฒนาขึ้นมาในอาณาเขตที่ระบบถือครองที่ดินอยู่ในมือของกลุ่มคนเพียงไม่กี่คนที่มีอำนาจและร่ำรวย รวมทั้งสามารถผูกขาดการศึกษาและเครื่องมือในการติดต่อกับโลกภายนอกที่กว้างขวางกว่าระดับชุมชน สำหรับชุมชนที่มีระบบการถือครองที่ดินที่

* ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเพื่อความคุ้มครองในสมัยโรมัน แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ความสัมพันธ์อันเกี่ยวกับที่ดิน หรือที่เรียกว่า ระบบศักดินาสวามิภักดิ์ และความสัมพันธ์อันเกี่ยวกับตัวบุคคล หรือ ระบบอุปถัมภ์

⁷² คีกรูทธี ปราโมท, ม.ร.ว. ฝรั่งศักดินา (กรุงเทพฯ: สยามรัฐ, 2529), หน้า 14.

⁷³ อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา คุวินทร์พันธ์, ระบบอุปถัมภ์, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 27.

ค่อนข้างกระจายตัวอย่างเท่าเทียมกันจะมีการพัฒนาความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์น้อยมาก แต่ลักษณะความสัมพันธ์จะมีรูปแบบที่มีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ตอบแทนระหว่างบุคคลที่เท่าเทียมกันซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็น “สัญญาระหว่างผู้ร่วมงาน”(colleague contracts)⁷⁴ ลักษณะความร่วมมือทั้งสองแบบเกิดขึ้นในสถานการณ์ที่มีปัญหาทางเศรษฐกิจและความไม่มั่นคงของรัฐ และครอบครัวไม่สามารถเป็นหลักประกันได้ ระบบอุปถัมภ์จะยังคงมีอยู่ในชุมชนที่ตัดขาดจากโลกภายนอก และการเลื่อนฐานะทางเศรษฐกิจของชาวนาเป็นไปได้ยาก โดยเหตุที่มีการแบ่งชนชั้นที่ขึ้นอยู่กับความเป็นเจ้าของที่ดินอย่างเข้มงวด เช่น ในเขตผลิตน้ำตาลในบราซิลตะวันออกเฉียงเหนือ ค่าจ้างแรงงานจะถูกกดให้อยู่ในระดับต่ำกว่าค่าจ้างที่กฎหมายกำหนด โดยเจ้าของที่นาไม่ต้องกังวลว่าจะถูกเอาผิด การขาดองค์กรที่เข้มแข็งที่จะบีบบังคับให้มีการเพิ่มค่าจ้าง และการได้ค่าจ้างต่ำเป็นเพราะชาวนาอยู่ในสภาวะจำยอม ชาวนาต้องพึ่งพาเจ้าของที่นาภายใต้ระบบอุปถัมภ์ ชาวนาจึงยอมเชื่อฟังเพื่อแลกเปลี่ยนกับการกู้ยืมเงินและผลประโยชน์อื่น ๆ⁷⁵ นอกจากนี้ ในประเทศแถบละตินอเมริกาและเมดิเตอร์เรเนียน มีการแพร่หลายของศาสนาคริสต์โรมันคอทอลิกทำให้ระบบอุปถัมภ์ถูกตอกย้ำ เพราะศาสนาคริสต์นิกายโรมันคอทอลิกสอนให้ชาวนายอมรับความอ่อนแอของมนุษย์ในการช่วยเหลือตนเอง มนุษย์ต้องการผู้คุ้มครองที่เป็นมนุษย์หรือเทพเจ้า พระผู้เป็นเจ้า พระเยซู พระแม่มารี และนักบุญองค์อุปถัมภ์ได้รับการเคารพบูชาในฐานะที่จะช่วยคุ้มครองป้องกันให้ความช่วยเหลือในชีวิตประจำวัน และมนุษย์ตอบแทนสิ่งศักดิ์สิทธิ์โดยการถวายสิ่งของและคำสรรเสริญ⁷⁶

ระบบอุปถัมภ์ สามารถแบ่งเป็นประเภทหลัก 2 ประเภท ได้แก่

1) ระบบบิดาอุปถัมภ์

ระบบบิดาอุปถัมภ์ได้ถูกนำมาใช้ในยุคของการใช้ทาสหรือแรงงานตั้งแต่สมัยอาณานิคม ระบบบิดาอุปถัมภ์แรกเริ่มถูกนำมาเข้ามาในบราซิลโดยชาวโปรตุเกส และทำหน้าที่คล้าย ๆ ครอบครัวขยายที่หัวหน้าครอบครัวจะเป็นผู้รับผิดชอบในสวัสดิการของผู้ที่อยู่ใต้อำนาจตน ซึ่งรวมทั้งครอบครัวของข้าทาสและแรงงานอิสระ ในยุคสมัยที่รัฐบาลไม่เข้มแข็งและชุมชนอยู่อย่างโดดเดี่ยว ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์จึงเป็นทางเลือกของชาวไร่ชาวนาที่ต้องการการคุ้มครองจากผู้อุปถัมภ์ที่มีอำนาจ ซึ่งในทำนองเดียวกันผู้ที่สามารถปกป้องคุ้มครองชาวไร่ชาวนาได้ย่อมจะต้องได้รับการยอมรับและสนับสนุนทางการเมืองจากผู้อุปถัมภ์ ภายใต้ระบบทาสหรือแม้แต่ในสังคมปัจจุบัน ประชากรส่วนใหญ่ยังต้องพึ่งพาผู้อุปถัมภ์โดยมีค่านิยมบางอย่างเป็นตัวสนับสนุน โอกาสที่ผู้มีอำนาจจะกดขี่เบียดเบียนยอมเป็นไปได้ トラบเท่าที่ระบบอุปถัมภ์ยังคงทำให้ชาวไร่ชาวนาหรือคนชนชั้นล่างดำรงชีวิตอยู่ได้ ชาวไร่ชาวนาจะหันเข้าหาผู้อุปถัมภ์เสมอ

⁷⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

⁷⁵ Hall, A, *Social and Economic Obstacle to Agrarian Reform in Northeast Brazil*, M. Pill thesis, mimeo., Glasgow University. อ้างถึงใน อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธุ์, *ระบบอุปถัมภ์*, หน้า 30.

⁷⁶ Boissevain, J. *Patronage in Sicily*, อ้างถึงใน อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธุ์, *ระบบอุปถัมภ์*, หน้า 30.

2) ระบบการใช้อำนาจคดี

ระบบการใช้อำนาจคดีในกรณีปราศลตอนเหนือ จากการศึกษาหลายชิ้นระบุว่าผู้อุปถัมภ์ หรือเจ้าของที่นาได้หันมาใช้วิธีการกดขี่ควบคุมผู้รับอุปถัมภ์มากขึ้น อาทิ การข่มขู่ และความรุนแรง หรือแม้กระทั่งการฆาตกรรมอันเป็นเรื่องปกติธรรมดาในช่วงต้น ค.ศ. 1960 เมื่อบรรดาเจ้าของที่นาพยายามสกัดกั้นการประท้วงของแรงงานในชนบทที่ลุกขึ้นเรียกร้องให้มีการช่วยเหลือและผ่อนปรนจากฝ่ายผู้อุปถัมภ์ การยอมรับในสิทธิและการเชื่อฟังเจ้าของที่นาช่วงระบบบิดาอุปถัมภ์ได้รับการท้าทายในรูปของการต่อต้านไม่พอใจในสภาพเศรษฐกิจที่กำลังเปลี่ยนแปลง และนี่เป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วย การข่มขู่ในที่นี้ไม่ได้หมายความเฉพาะการทำร้ายร่างกายเท่านั้น ความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์จะยอมรับฐานะที่ด้อยกว่าของตนภายใต้ระบบบิดาอุปถัมภ์ และมีลักษณะของการใช้อำนาจคดีโดยผู้ที่มีอำนาจอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองที่ทำให้การยอมรับสิทธิของการใช้อำนาจอย่างชอบธรรมตามประเพณีลดลง ระบบอุปถัมภ์ยังคงอยู่ได้เพราะกลไกบางอย่าง ประกอบกับความอ่อนแอของชาวไร่ชาวนาในอันที่จะหลุดพ้นจากวงจรชั่วร้ายแห่งความยากจนที่ต้องพึ่งพิงบุคคลอื่นโดยยอมรับค่านิยมความชอบธรรมและการใช้อำนาจภายใต้ระบบอุปถัมภ์ เช่น การให้งานทำและสวัสดิการหรือความคุ้มครอง ทำให้ชาวไร่ชาวนามีระดับชีวิตที่พออยู่ได้⁷⁷

นอกจากนี้เครือข่ายของระบบอุปถัมภ์ทั้งสองข้างต้นได้กลายมาเป็นวิธีการที่พรรคการเมืองใช้ในการหาคะแนนเสียงในชนบท ผู้รับอุปถัมภ์ในทางการเมืองมักถูกพรรคการเมืองใช้ให้เป็นหัวคะแนน โดยอาจให้ผลตอบแทนแก่ผู้รับอุปถัมภ์ เช่น การให้สัญญาในการปฏิรูปที่ดินเพื่อแลกเปลี่ยนกับคะแนนเสียง ดังตัวอย่างในการแข่งขันระหว่างพรรคคอมมิวนิสต์กับพรรคคริสเตียนเดโมแครตในอิตาลี และในเวเนซุเอลา เป็นต้น ทั้งหมดเป็นกระบวนการทางการเมืองของมวลชนที่ได้รับการจัดตั้งจากเบื้องบนเชื่อมโยงลงมาถึงท้องถิ่น กลุ่มการเมืองท้องถิ่นถูกผนวกเข้าไปภายในระบบอุปถัมภ์ และต้องสูญเสียความเป็นตัวของตัวเอง

ลักษณะความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์ สามารถแยกออกไปเป็น 5 ประการ คือ ประการแรก การแลกเปลี่ยนที่ไม่สมดุลระหว่างคู่สัมพันธ์ทั้งสองฝ่าย⁷⁸ ที่สะท้อนถึงความไม่เท่าเทียมกันในแง่ของทรัพย์สิน อำนาจ และสถานภาพ ปีเตอร์ บลาว (Peter Blau) เสนอในงานของเขาเรื่อง Exchange and Power in Social Life โดยอธิบายถึงความไม่สมดุลของการตอบแทน ผู้อุปถัมภ์อยู่ในฐานะที่จะช่วยเพียงอย่างเดียวในด้านสินค้าและบริการซึ่งผู้รับอุปถัมภ์และครอบครัวต้องการเพื่อยังชีพ และการกินคืออยู่ดี ตัวอย่างเช่น บ่อยครั้งที่เจ้าของที่ดินรายใหญ่ท้องถิ่นคือผู้ให้การปกป้องคุ้มครอง ความมั่นคง การมีงานทำ การติดต่อสื่อสาร คมนาคมหรือการศึกษาและอาหารการกินในยามยาก บริการเหล่านี้มีความสำคัญทำให้ผู้เช่านาหรือลูกไร่ต้องพึ่งพาผู้อุปถัมภ์เป็น

⁷⁷ เรื่องเดียวกัน.

⁷⁸ ชยกร แก้วมาก. การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552, หน้า 77.

อย่างมาก นั่นคือ การเพิ่มขึ้นของราคาจะไม่มีผลให้การพึ่งพาลดลง การเป็นผู้ผูกขาดในการควบคุมสิ่งที่จำเป็นในการยังชีพ ทำให้ผู้อุปถัมภ์คือ ผู้ที่อยู่ในฐานะที่เรียกร้องความร่วมมือจากผู้รับอุปถัมภ์ได้อย่างเต็มที่ ในรูปแบบสังคมเกษตรที่ขึ้นกับระบบอุปถัมภ์ความสามารถที่จะระดมผู้ติดตามมีความสำคัญในการแข่งขันระหว่างผู้อุปถัมภ์เพื่ออำนาจในระดับภูมิภาคที่สูงขึ้นไป

ประการที่สอง ลักษณะความสัมพันธ์ของผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ คือ ความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างผู้ที่เห็นหน้ากันอยู่เสมอ ๆ หรือความสัมพันธ์แบบซึ่งหน้า (face to face) เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ที่จะช่วยกำหนดจำนวนคนที่มีความผูกพันใกล้ชิดกับผู้อุปถัมภ์ ผู้รับอุปถัมภ์จะเชื่อมต่อกับผู้อุปถัมภ์โดยผ่านคนกลางทำให้ผู้รับอุปถัมภ์คนหนึ่งสามารถมีผู้อุปถัมภ์หลายคนหรือหลายทอดก็ได้ อันเกิดจากการสืบทอดของรูปแบบของการตอบแทนกัน ช่วยสร้างและทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์แนบแน่นขึ้น โดยเฉพาะช่วยสร้างความไว้วางใจและรักใคร่ระหว่างคู่สัมพันธ์ทั้งสอง เช่น เมื่อผู้รับอุปถัมภ์ต้องการกู้ยืมเงินหรือต้องการใครสักคนที่จะช่วยไกล่เกลี่ยระหว่างเขาและผู้มีอำนาจคนอื่น เขารู้ว่าเขาต้องพึ่งพาอาศัยผู้อุปถัมภ์ของเขา ผู้อุปถัมภ์รู้เช่นเดียวกันว่า “คนของเขา” จะช่วยเหลือเขาในเรื่องที่เขาต้องการเมื่อยามจำเป็น ความคาดหวังต่อกันและกันของคู่สัมพันธ์จะได้รับการสนับสนุนจากค่านิยมและพิธีกรรม ประเพณีของชุมชน

ประการที่สาม ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์สะท้อนให้เห็นถึงความรักใคร่ที่ทำให้ลักษณะความสัมพันธ์เป็นแบบไม่เจาะจงเฉพาะบางเรื่อง แต่จะยอมรับ “บุคคลทั้งตัวตน” (whole person) มากกว่าที่จะเป็นความสัมพันธ์เฉพาะบางส่วนและขาดความเป็นกันเอง สายสัมพันธ์จะมีลักษณะที่ยืดหยุ่นมากในแง่ความต้องการและทรัพยากรของคู่สัมพันธ์รวมถึงลักษณะของการแลกเปลี่ยนอาจแตกต่างกันมากในเวลาที่แตกต่างกัน แตกต่างไปจากความสัมพันธ์ตามสัญญา สายสัมพันธ์แบบไม่เจาะจงนี้ช่วยให้ระบบอุปถัมภ์ดำรงอยู่ได้แม้ว่าจะอยู่ในสภาวะของการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วก็ตาม ความสัมพันธ์จะคงอยู่ตราบเท่าที่ทั้งสองฝ่ายสามารถที่จะให้การตอบแทนซึ่งกันและกันได้

รูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์เป็นลักษณะที่สำคัญของหลักการโครงสร้างการเมือง ไม่ว่าจะเป็ระบบราชการหรือพรรคการเมืองจะถูกแทรกซึมโดยเครือข่ายของระบบอุปถัมภ์ที่ไม่เป็นทางการที่คอยจะเข้เกาะกร่อนโครงสร้างอำนาจที่เป็นทางการ อำนาจของระบบราชการและอำนาจทางการเมืองมักขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างบุคคลกับผู้ติดตาม สายสัมพันธ์ทางครอบครัว เพื่อนฝูง พลวัตของเครือข่ายอุปถัมภ์เป็นเรื่องที่มีความสำคัญในความเป็นจริงขององค์กรระดับชาติโดยปกติเช่นเดียวกับการเมือง และแม้ว่าแต่ละรัฐจะเปลี่ยนแปลงการปกครองตามพลวัตของสังคม เศรษฐกิจ การเมืองที่ผ่านไปตามกาลเวลา แต่สิ่งหนึ่งที่มีเคยจางหายไปจากรัฐ และสังคมนั้นคือสายสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ซึ่งจะมีมากขึ้นอยู่กับแต่ละรัฐหรือแต่ละสังคมเท่านั้น แม้กระทั่งในสังคมที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยก็ตาม⁷⁹

⁷⁹ อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธุ์, ระบบอุปถัมภ์, หน้า 47 – 49.

2.4.2.2 วัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

วัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย หรืออีกนัยหนึ่ง อาจเรียกได้ว่า “วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตก” (Western democratic political culture) เนื่องจากประเทศตะวันตกถือเป็นต้นกำเนิดของระบอบการเมืองการปกครองรูปแบบต่าง ๆ ทั่วโลก รวมทั้งระบอบประชาธิปไตยด้วย คำว่า “วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตก” มาจากคำว่า “วัฒนธรรมทางการเมือง” หมายถึง ความรู้สึกนึกคิด ค่านิยม วิถีชีวิต วิถีความคิด ความเคยชิน ที่มีความรู้สึกร่วมกันจนกลายเป็นพฤติกรรมทางสังคมของคนตะวันตกและมีอิทธิพลต่อสภาวะแวดล้อมทางการเมืองในรัฐตะวันตก และคำว่า “ประชาธิปไตยแบบตะวันตก” ซึ่งแสดงถึงนัยของระบอบการปกครองที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน ประชาชนเป็นผู้ปกครองแผ่นดิน และให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน การปกครองในระบอบประชาธิปไตยดังกล่าวพัฒนาการมาจากประเทศตะวันตกในปลายศตวรรษที่ 18⁸⁰ โดยมีเหตุการณ์ประวัติศาสตร์การเมืองสำคัญของโลกสองเหตุการณ์ คือ การประกาศเอกราชของประเทศสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1776 และการปฏิวัติครั้งใหญ่ของฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 อันเป็นการวางรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นครั้งแรกของโลก

John Stuart Mill นักทฤษฎีการเมืองเลื่องชื่อชาวอังกฤษ ได้เขียนไว้ว่า “ก่อนที่ประชาธิปไตยจะมีขึ้นได้ พลเมืองในประเทศจะต้องมีความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะปกครองตนเองเสียก่อน” ความปรารถนา สะท้อนทัศนคติที่ว่า ประชาธิปไตยเป็นของคนดีและสมควรจะทำให้เกิดขึ้น ความหมายก็คือ การเป็นประชาธิปไตยขึ้นอยู่กับศรัทธาของคนในชาติที่ประสงค์จะมีการปกครองและมีชีวิตแบบประชาธิปไตย⁸¹

วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตย จึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการมีเสถียรภาพ และประสิทธิผลของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งรัฐาธิปไตย คือประชาชน และกำเนิดแนวความคิดว่า อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดแบ่งแยกตามหน้าที่เป็นสามประเภท คือ หน้าที่นิติบัญญัติ หน้าที่บริหารและหน้าที่ตุลาการ โดยจัดแยกออกเป็นสามองค์กรอันถือเป็นผู้แทนของประชาชนและกระทำการแทนรัฐ การแสดงออกซึ่งภาระหน้าที่ก็แต่โดยผ่านทางรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร อันเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ เพื่อการจำกัดอำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย วัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย หรือวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตก (สากล) ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักสิทธิและเสรีภาพ หลักความเสมอภาค หลักนิติรัฐ และหลักการฟังเสียงข้างมากโดยคุ้มครองเสียงข้างน้อย

⁸⁰ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, วัฒนธรรมทางการเมือง อำนาจการเมืองและรัฐธรรมนูญ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1154>. [2556, 9 ธันวาคม]

⁸¹ ฉานินท์ สันตะพันธ์. วัฒนธรรมทางการเมืองของไทย: รัฐธรรมนูญที่แท้จริงซึ่งไม่เคยถูกยกเลิก. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1014> [2556, 12 ธันวาคม]

1) ยึดมั่นในหลักสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

หลักการยึดมั่นในหลักสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดกฎหมายธรรมชาติ และแนวความคิดของนักปรัชญา อาทิ โทมัส ฮอบบส์, จอห์น ล็อก, รูสโซ และมองเตสกีเออ ผ่านกระบวนการต่อสู้ทางการเมืองและการเรียกร้องของประชาชนในฐานะผู้อยู่ใต้ปกครองต่อรัฐในฐานะผู้ปกครอง อันนำไปสู่การนำแนวความคิดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร ดังที่ปรากฏในมหาบัตรแมกนาคาร์ตา, คำประกาศอิสรภาพของอเมริกา และคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศส ซึ่งส่งผลให้แนวความคิดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกลายเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญและขาดไม่ได้ในการร่างรัฐธรรมนูญของทุกประเทศ

สิทธิและเสรีภาพ คำสองคำนี้ถูกกล่าวอ้างอยู่เสมอ ๆ ในชีวิตประจำวันและทางการเมือง บางครั้งมักจะถูกกล่าวคำสองคำนี้ควบคู่กันไปและบางครั้งก็ใช้แยกกัน คำทั้งสองคำนี้แท้จริงแล้วบางบริบทแห่งกฎหมายมีความแตกต่างกันและมีความคาบเกี่ยวถึงกันและกันอยู่ในเบื้องต้น จึงขออธิบายความหมายของคำว่า “สิทธิ” เป็นลำดับแรกและตามด้วยความหมายของ “เสรีภาพ”

สิทธิ คือ อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น เป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลหนึ่งในอันที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการบางอย่างประการให้เกิดประโยชน์แก่ตน⁸² กล่าวอีกนัยหนึ่ง สิทธิเป็นประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้และเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ประโยชน์แก่บุคคลไว้โดยเจาะจงและกฎหมายได้คุ้มครองประโยชน์นี้ โดยบุคคลผู้ได้รับประโยชน์สามารถใช้สิทธิทางศาล⁸³

เสรีภาพ ในทางภาษาศาสตร์ หมายความว่า เป็นเงื่อนไขของบุคคลที่ไม่ขึ้นต่อผู้หนึ่งผู้ใดและเป็นอำนาจหรือมีอำนาจที่จะกระทำหรือไม่กระทำก็ได้ จากความหมายสองประการดังกล่าวที่มีความใกล้เคียงกันมากจึงมีคนนำมากำหนดนิยามในทางภาษาศาสตร์ว่า “เสรีภาพเป็นอำนาจในการกำหนดตนเอง บุคคลสามารถเลือกได้ด้วยตนเองว่าจะกระทำหรือไม่กระทำก็ได้” ดังนั้น บุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมมีเสรีภาพอยู่ตราบเท่าที่เขาไม่ถูกบังคับให้กระทำในสิ่งที่เขาไม่ประสงค์จะกระทำ หรือไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางไม่ให้กระทำในสิ่งที่เขาประสงค์จะกระทำ กล่าวโดยสรุปเสรีภาพคืออำนาจของบุคคลในอันที่จะกำหนดตนเองโดยอำนาจนี้บุคคลย่อมเลือกวิถีชีวิตของตนได้ด้วยตนเอง เสรีภาพจึงเป็นอำนาจที่บุคคลมีอยู่เหนือตนเอง⁸⁴ แนวความคิดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นหลักการที่สำคัญที่มีพัฒนาการควบคู่มากับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างยาวนาน ตัวอย่างเช่น การประกาศเอกราชของประเทศสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1776 และการปฏิวัติครั้งใหญ่ของฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 สิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนต้องได้รับการ

⁸² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2540), หน้า 21.

⁸³ หยุต แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 14 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), หน้า 188.

⁸⁴ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิ เสรีภาพ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547).

ส่งเสริมและคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ตลอดจนกำหนดให้ประชาชนในฐานะผู้ทรงสิทธิในอำนาจอธิปไตยมีส่วนร่วมในการปกครองอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดต้องสร้างหลักประกันให้กับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้ผู้แทน ไม่ว่าจะฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ ละเลยต่อสิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนละเลยต่อเสียงสนับสนุนของประชาชน

2) เคารพหลักความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติ

หลักความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติเป็นพื้นฐานสำคัญของสิทธิเสรีภาพอีกชั้นหนึ่งซึ่งเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นการยืนยันถึงคุณค่าความเป็นมนุษย์ที่ไม่แตกต่างกันของมนุษย์ทุกคน และเป็นหลักประกันให้ทุกคนได้เข้าถึงหรือได้รับสิทธิเสรีภาพอย่างเป็นจริงได้ ดังนั้น หลักความเสมอภาค จึงเป็นหลักการทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) ทั้งนี้ สาระสำคัญของหลักความเสมอภาค คือ สิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันจะต้องได้รับการปฏิบัติที่เป็นอย่างเดียวกัน และสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันจะต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละสิ่งนั้น⁸⁵ จึงจะทำให้เกิดความยุติธรรมภายใต้หลักความเสมอภาคขึ้นได้ หรืออีกนัยหนึ่ง “ของสองสิ่งเหมือนกัน ต้องใช้เกณฑ์เดียวกัน ของสองสิ่งที่แตกต่างกัน ต้องใช้เกณฑ์ที่แตกต่างกัน ของสองสิ่งเหมือนกัน ต้องใช้เกณฑ์ที่แตกต่างกันวัด ของสองสิ่งที่แตกต่างกัน แต่ใช้เกณฑ์เดียวกันวัด นั่นคือความไม่เสมอภาค”

3) เคารพหลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐ (Rechtstaat/Legal State) เป็นแนวคิดที่มีความสำคัญอันหนึ่งที่จะทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยบรรลุผลตามเจตนารมณ์ หลักนิติรัฐ ได้มีการริเริ่มและพัฒนาในกลุ่มประเทศซิวิลลอว์ (civil law) หรือในภาคพื้นยุโรป เมื่อประมาณปลายศตวรรษที่ 19 โดยนักกฎหมายชาวเยอรมัน ซึ่งมีแนวคิดว่ารัฐที่มีคุณสมบัติเป็น “นิติรัฐ” คือรัฐที่ยอมลดตนลงมาอยู่ภายใต้ระบบกฎหมาย ในนิติรัฐอำนาจมหาชนทั้งหลายจะมีและใช้ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ในขณะที่ปัจเจกชนก็มีช่องทางในการฟ้องคดีต่อองค์กรตุลาการเพื่อตรวจสอบควบคุม หลักนิติรัฐตามแนวคิดนี้เป็นการเรียกร้องให้องค์กรผู้ใช้อำนาจมหาชนทั้งหลายจะใช้อำนาจได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนด หรือที่เรียกว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” และเมื่อใช้อำนาจก็ต้องใช้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย เป็นการแปรสภาพจาก “อำนาจดั้งเดิมที่ไม่มีข้อจำกัด” ให้กลายเป็น “อำนาจตามกฎหมาย” ทั้งนี้ องค์ประกอบที่เป็นสาระสำคัญของหลักนิติรัฐ ประกอบด้วย⁸⁶

⁸⁵ “ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตนของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนที่ 39 ก (8 เมษายน 2557): หน้า 28.

⁸⁶ อุกฤษ มงคลนาวิน, “หลักนิติธรรมกับสภาพของสังคมประเทศไทย,” *จลนิตี* 9 (มกราคม - กุมภาพันธ์, 2555): 6.

(1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ ตามแนวคิดของรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) จะต้องจัดให้มีการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจอธิปไตย เพื่อให้เกิดหลักประกันในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน ไม่ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจบีบบังคับประชาชนได้โดยพลการ และต้องจัดให้มีระบบการถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances) เพราะเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า “บุคคลใดก็ตามที่มีอำนาจอยู่ในมือก็มักจะใช้อำนาจเกินเลยอยู่เสมอ เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขต จึงจำเป็นต้องใช้อำนาจหยุดยั้งอำนาจตามวิถีทางแห่งกำลัง” จากหลักนิติรัฐ

(2) หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หากรัฐจำเป็นต้องกระทำการใดอันเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องกระทำโดยผ่านกระบวนการของรัฐสภาที่เป็นผู้แทนของประชาชนเท่านั้น เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นจริง

(3) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ เป็นหลักการอันเปรียบเสมือนข้อผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการที่ต้องใช้กฎหมายให้เกิดความเสมอภาคเท่าเทียม ต้องไม่พิจารณาพิพากษาคดีให้แตกต่างจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คือต้องใช้กฎหมายให้เป็นไปตามองค์ประกอบและผลของกฎหมายในเรื่องนั้น ต้องใช้ดุลยพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่องใด ๆ ฝ่ายตุลาการต้องใช้กฎหมายที่องค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนเป็นผู้ตราขึ้น

(4) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง หรือหลักการกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย เป็นหลักการที่ทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎหมายที่ตนเองตราขึ้น โดยหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองดังกล่าวประกอบด้วยหลักการย่อย 2 ประการ คือ หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย และหลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ

(5) หลักความเป็นอิสระของการพิพากษา การที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในความจริงได้จะต้องจัดให้มีองค์กรชี้ขาดการละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่มีความอิสระในการตัดสินใจพิพากษาของผู้พิพากษาอย่างเต็มที่ มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งได้แก่ ศาลยุติธรรม หรือศาลปกครอง หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

(6) หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีคามผิด ไม่มีโทษ หลักการข้อนี้เป็นหลักประกันในทางกฎหมายอาญาและยังใช้กับกรณีโทษปรับทางปกครอง โทษทางวินัยและข้อบังคับขององค์กรวิชาชีพด้วย การกำหนดโทษจะต้องกระทำโดยกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ผ่านกระบวนการของรัฐสภาเท่านั้น ไม่อาจกระทำโดยกฎหมายจารีตประเพณีได้ และต้องมีความชัดเจนแน่นอน

(7) หลักความสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เป็นรากฐานของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม โดยรัฐธรรมนูญเป็นกรอบวิถีชีวิตทางการเมือง แบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย และถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กร จำกัดอำนาจรัฐ และมีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น จึงทำให้รัฐธรรมนูญอยู่ในฐานะสูงสุด กฎหมายใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้

นอกจากหลักนิติรัฐแล้ว ยังมีการกล่าวถึงหลักนิติธรรมควบคู่กันอยู่เสมอ จนทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจไปโดยปริยายว่าทั้ง “นิติรัฐ” และ “นิติธรรม” เหมือนกัน จึงเว้นเสียมิได้ที่จะต้องกล่าวถึงหลักนิติธรรมพอสังเขป ดังนี้

นักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษที่มีบทบาทมากที่สุดคนหนึ่งในการช่วยพัฒนาหลักนิติธรรม ก็คือ A.V. Dicey (ค.ศ. 1835 ถึง 1922) ตำราของเขาที่ชื่อว่า Introduction to the Study of the Law of the Constitution (พิมพ์ครั้งแรก ค.ศ. 1885) ได้กลายเป็นตำรามาตรฐานและเป็นตำราที่นักกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษส่วนใหญ่ต้องอ้างอิงเมื่อจะต้องอธิบายความหมายของหลักนิติธรรม Dicey เห็นว่า หลักนิติธรรมจะต้องสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา และหลักนิติธรรมนั้นย่อมมีเนื้อหาสาระที่สำคัญ คือ บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกัน ต่อหน้ากฎหมาย บุคคลไม่ว่าจะในชนชั้นใดย่อมต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดาของแผ่นดิน (the ordinary law of the land) ซึ่งบรรดาศาลธรรมดาทั้งหลาย (ordinary courts) จะเป็นผู้รักษาไว้ซึ่งกฎหมายดังกล่าว หลักนิติธรรมในความหมายนี้ย่อมปฏิเสธความคิดทั้งหลายทั้งปวงที่จะยกเว้นมิให้บรรดาเจ้าหน้าที่ทั้งหลายต้องเคารพต่อกฎหมาย บุคคลทั้งหลายย่อมไม่ต้องถูกลงโทษ หากไม่ได้อำนาจการอันผิดกฎหมาย และไม่มีผู้ใดที่สิ้นแม้แต่กษัตริย์ที่จะอยู่เหนือกฎหมายได้⁸⁷

องค์ประกอบที่สำคัญของหลักนิติธรรม คือ ความคาดหมายได้ของการกระทำของรัฐ ความชัดเจนของกฎหมาย ความมั่นคงของกฎหมาย ความเป็นกฎหมายทั่วไปของกฎหมาย ความเป็นอิสระของศาล การเคารพในหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ตลอดจนความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ในยุคหลังมีผู้อธิบายลักษณะของกฎหมายที่จะช่วยสร้างให้เกิดการปกครองตามหลักนิติธรรม ดังเช่นคำอธิบายของ Lon L. Fuller นักนิติศาสตร์ที่มีชื่อเสียงชาวอเมริกัน ที่เห็นว่ากฎหมายที่จะทำให้หลักนิติธรรมปรากฏเป็นจริงได้นั้นต้องมีลักษณะสำคัญ คือ

- (1) กฎหมายจะต้องบังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทุกคน ไม่เว้นแม้แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- (2) กฎหมายจะต้องได้รับการประกาศใช้อย่างเปิดเผย
- (3) กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นให้มีผลบังคับไปในอนาคต ไม่ใช่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับย้อนหลังไปในอดีต
- (4) กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นโดยมีข้อความที่ชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดการบังคับใช้ที่ไม่เป็นธรรม
- (5) กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเอง
- (6) กฎหมายจะต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้

⁸⁷ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1431> [2557, 6 มกราคม]

(7) กฎหมายต้องมีความมั่นคงตามสมควร แต่ก็ต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้

(8) กฎหมายที่ได้รับการประกาศใช้แล้วจะต้องได้รับการบังคับให้สอดคล้องต้องกัน กล่าวคือต้องบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้แล้วนั้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว ความแตกต่างในเชิงเนื้อหาอาจกล่าวได้ว่า หลักนิติรัฐมีความชัดเจนของเนื้อหาทางหลักการมากกว่าหลักนิติธรรม มีความเป็นระบบมากกว่า โดยหากพิเคราะห์ให้ลึกไปกว่านั้น คือ ในขณะที่หลักนิติรัฐเป็นหลักการที่ใช้บังคับกับองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยทั้ง 3 องค์กร ได้แก่ องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ แต่หลักนิติธรรมเน้นไปที่การเข้าไปควบคุมและบังคับใช้กับฝ่ายบริหารมากกว่าฝ่ายตุลาการ และหากมองโดยภาพรวมจะพบว่า ทั้งหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมนี้มีความเหมือนกันประการหนึ่ง คือการจำกัดสิทธิในการใช้อำนาจของผู้ปกครองรัฐ โดยใช้กฎหมายเป็นเกณฑ์โดยคำนึงถึง “สิทธิเสรีภาพของประชาชน” เป็นสำคัญ ดังนั้น สิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงเป็น “สรวง” ผู้ปกครองต้องปฏิบัติตามวิธีการ หรือขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด โดยไม่เลือกปฏิบัติ และหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมนั้นมีแนวพื้นฐานมาจาก “กฎหมายธรรมชาติ” ที่เป็นฐานความคิดของหลักสิทธิมนุษยชน (Human Right)⁸⁸

4) เคารพหลักการฟังเสียงข้างมากโดยคุ้มครองเสียงข้างน้อย

หลักการฟังเสียงข้างมากโดยคุ้มครองเสียงข้างน้อยเป็นไปตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นการปกครองโดยประชาชน เพื่อประชาชน ดังนั้น การตัดสินใจของประชาชนในการกำหนดผู้ปกครอง หรือการตัดสินใจใด ๆ ก็ตาม ตลอดจนการตัดสินใจขององค์กรใช้อำนาจอธิปไตย ไม่ว่าจะเป็น องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร หรือองค์กรตุลาการ เมื่อมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันให้ถือหลักเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ เพื่อให้แน่ใจว่าการตัดสินใจเหล่านั้นสะท้อนความต้องการของคนส่วนใหญ่อย่างแท้จริง ซึ่งโดยทั่วไปจะใช้เกณฑ์เสียงข้างมากธรรมดา (simple majority) เป็นเกณฑ์ตัดสินใจ⁸⁹ อย่างไรก็ตาม แม้ระบอบประชาธิปไตยจะยึดหลักเสียงข้างมากเป็นสำคัญ แต่ต้องให้ความเคารพและคุ้มครองเสียงข้างน้อยเสมอ (minority right) เพื่อประกันว่าฝ่ายเสียงข้างมากจะไม่ใช้มติเสียงข้างมากจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนและไม่คำนึงถึงเสียงของประชาชนส่วนน้อย จึงให้ฝ่ายเสียงข้างน้อยมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นด้วย เพื่อเป็นการควบคุม กำกับ และตรวจสอบเจตนารมณ์ในการตัดสินใจของฝ่ายเสียงข้างมากว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริงหรือไม่ อีกทั้งจะต้องให้สิทธิที่ฝ่ายเสียงข้างน้อยจะมีโอกาสเป็นฝ่ายเสียงข้างมากในอนาคตได้ด้วย

⁸⁸ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, "หลักนิติธรรมกับสภาพของสังคมประเทศไทย," *ฉันทนิตี* 9 (มกราคม - กุมภาพันธ์, 2555): 22.

⁸⁹ สมบัติ อารังธัญวงศ์, *การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา*, หน้า 270.

2.4.3 รูปแบบวัฒนธรรมทางการเมืองไทย

สำหรับประเทศไทยเราถูกทำให้รับรู้ว่าได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) ที่มีพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุดในแผ่นดินมาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรืออยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 นับแต่วันนั้นถึงวันนี้เป็นเวลายาวนานกว่า 82 ปี (พ.ศ. 2557) มักมีคำถามปรากฏในสังคมไทยอยู่เสมอว่า ประเทศไทยเป็น “ประชาธิปไตย” อย่างแท้จริงตลอดเวลา 82 ปีหรือไม่ หรือเหตุใดประชาธิปไตยของไทยอยู่ในสภาพ “ล้มลุกคลุกคลาน” ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจาก 2 สาเหตุหลัก คือ โครงสร้างประชาธิปไตยของประเทศไทยไม่เข้มแข็ง และด้วยลักษณะสำคัญทางการเมือง อันได้แก่ วัฒนธรรมทางการเมือง การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และการเมืองภาคประชาชนที่ยังไม่เข้มแข็ง อันเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการมีเสถียรภาพ และประสิทธิผลของการปกครอง ไม่ว่าจะภายใต้ระบบการปกครองแบบใด ๆ จะสามารถดำรงอยู่ได้ต้องมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่เอื้ออำนวยและสอดคล้องกับการปกครองนั้น ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจึงขออธิบายเน้นความสำคัญถึงวัฒนธรรมทางการเมืองภายใต้ระบอบการเมืองการปกครองของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และวัฒนธรรมทางการเมืองหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ดังจะได้กล่าว ดังนี้

2.4.3.1 วัฒนธรรมทางการเมืองไทยก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

วัฒนธรรมทุกอย่างล้วนมีฐานมาจากความเข้าใจและความคิดของมนุษย์ในสังคม วัฒนธรรมทางการเมืองของไทยปัจจุบันก็ไม่ได้เกิดขึ้นมาอย่างลอย ๆ โดยไม่สัมพันธ์เชื่อมโยงกับวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีมาก่อนและเปลี่ยนแปลงไปตามเงื่อนไขภายในและภายนอกที่ไม่เคยหยุดนิ่ง ผลที่ตามมาจึงทำให้กระทบต่อระบบโครงสร้างทางวัฒนธรรมทั้งหมดอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อให้เข้าใจวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยในปัจจุบันซึ่งอยู่ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย จึงจำเป็นต้องเข้าใจมรดกที่คนไทยปัจจุบันรับสืบทอดจากอดีตเสียก่อน รวมตลอดถึงสำนึก ค่านิยม ความเชื่ออันเป็นเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

ก่อนจะกล่าวถึงวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จำต้องกล่าวถึงวัฒนธรรมทางการเมืองไทยโบราณ (ก่อนรัชกาลที่ 5) ก่อนหน้าที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ซึ่งตรงกันข้ามกับความเข้าใจทั่วไป พระราชอำนาจในการปกครองหรือการจัดสรรแบ่งปันทรัพยากรของสถาบันกษัตริย์ไทยในราชอาณาจักรโบราณนั้น มีจำกัดมาก โดยเฉพาะก่อนหน้าการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 (ซึ่งทำให้ประเทศไทยอย่างเข้าสู่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นครั้งแรก) พระมหากษัตริย์แม้ทรงมีพระราชอำนาจประดุจอวตาร

ของพระเจ้าในทางทฤษฎี แต่ในความเป็นจริงแล้ว หากได้มีเครื่องมือสื่อสารคมนาคมแบบใหม่ (รถไฟ, วิทยุ, การสื่อสารมวลชน, สัญลักษณ์ร่วม เช่น ธงชาติ หรือเพลงชาติ ฯลฯ) ที่จะสื่อพระราชอำนาจนั้น ไปถึงผู้คนกว้างขวางได้ พระเจ้าแผ่นดินไทยไม่มีกองทัพประจำการ ไม่มีระบอบราชการที่มีสาย การบังคับบัญชาเป็นเอกภาพ (modern bureaucracy) ไม่มีกองตำรวจประจำการ ไม่มีสมรรถภาพ ที่จะเก็บภาษีได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย ฯลฯ อำนาจการปกครองกระจายอยู่ในหมู่ “ชนชั้นปกครอง” หรือ เรียกในภาษาไทยเดิมว่า “มูลนาย” ที่มีความหลากหลายมาก นับตั้งแต่ระดับท้องถิ่นขึ้นมาถึง เจ้าประเทศราชและขุนนางระดับสูง ส่วนใหญ่ก็มักดำรงตำแหน่งในลักษณะสืบตระกูล (ในทางปฏิบัติ ไม่ใช่ทางทฤษฎีเหมือนระบบฟีวคัลของประเทศฝรั่งเศสหรือญี่ปุ่น) และ “มูลนาย” เหล่านี้ก็ได้ได้อยู่ ภายใต้โครงสร้างที่เป็นเอกภาพไม่ พระราชอำนาจจึงตั้งอยู่บนการประนีประนอมและการ “เล่นการเมือง” (politicking) กับอำนาจอันหลากหลายเหล่านี้ พระราชอำนาจที่ปรากฏในหลักฐาน ของราชสำนักที่เราเห็นอยู่ในปัจจุบัน ที่จริงแล้วกลับกระจุกตัวอยู่กับบรรดาคนเหล่านี้⁹⁰

ในชุมชนไทยมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักร กรุงศรีอยุธยา ประชาชนส่วนมากมีอาชีพกสิกรรม จึงต้องใช้ทรัพยากรที่มีอยู่นั้นร่วมกันและจำเป็นต้องมีการจัดสรรทรัพยากรของท้องถิ่น โดยต้องมีการร่วมมือร่วมใจกันอย่างมาก เช่น การสร้างเหมืองฝาย ร่วมกันในการใช้แรงงานนับตั้งแต่เลี้ยงสัตว์ที่ใช้ในการทำกสิกรรมไปจนถึงการระดมแรงงานช่วยกันในการผลิต ในถ้อยคำที่มักได้ยินเสมอ กล่าวคือ “ลงแขก” “เอามือเอารัน” “เอาแรง” “วาน” ซึ่งความสัมพันธ์เหล่านี้มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตในสังคมชุมชนของประชาชนในสมัยนั้นอย่างมาก ความสัมพันธ์แบบพึ่งพาซึ่งกันและกันเหล่านี้ได้อยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์แบบโบราณ ส่วนอำนาจทางการเมืองก็มีฐานที่หลากหมาย ไม่ใช่ตำแหน่งที่เป็นทางการซึ่งได้รับโดยตรงหรือโดยอ้อมจาก ส่วนกลางเพียงอย่างเดียว (นายบ้านไม่ใช่พระราชอาของหมู่บ้าน) สมภารที่วัดซึ่งแม้เป็นลูกหลานของคนในหมู่บ้าน แต่ถือเพศที่ชาวบ้านถือว่าสูงกว่าอีกทั้งเป็นผู้จัดการดูแลสมบัติกลางของชาวบ้าน คือ วัดและสมบัติของวัดก็มีอำนาจทางวัฒนธรรมสูง และอาจใช้อำนาจนี้ไปในการคานกับอำนาจทางการเมืองของนายบ้านได้ คนที่มีสายสัมพันธ์กว้างไกล (เช่น นักเลง ตามความหมายเดิม อันมิใช่ อันธพาลในความหมายปัจจุบัน) ก็เป็นอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งมีอำนาจทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมในหมู่บ้าน ชาวบ้านอาจพึ่งพาอาศัยเพื่อให้ใช้อำนาจคุ้มกันหรือรักษาประโยชน์ของชาวบ้านได้ คนที่เคยบวชเรียน อ่านหนังสือออก มีอำนาจทางสังคม เพราะสามารถทำหนังสือแก่ราชการได้ รวมทั้งสามารถอ่าน ตำรับตำราที่ชาวบ้านเห็นว่าต้องรู้ “จำ” และหมอ คือ ผู้มีความรู้ที่ชาวบ้านเห็นว่าจำเป็นในชีวิต ต้องขอรับบริการอยู่บ่อย ๆ ก็มีอำนาจทางวัฒนธรรมซึ่งชาวบ้านเข้าถึงได้ง่าย และสามารถใช้อำนาจกับอำนาจอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็อำนาจทางการเมืองหรือเศรษฐกิจในยามจำเป็นได้

⁹⁰ นิธิ เอียวศรีวงศ์, "วัฒนธรรมทางการเมืองไทย," วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 7 (กันยายน - ธันวาคม 2552): 7.

ศาสตราจารย์ ดร. นิธิ เอียวศรีวงศ์⁹¹ จึงเรียกว่า “ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์” ซึ่งมีลักษณะการแลกเปลี่ยนสูง หมายความว่าฝ่ายผู้อุปถัมภ์ก็ต้องพึ่งพาฝ่ายที่อยู่ในอุปถัมภ์เหมือนกัน ไม่แต่เพียงด้านเกียรติยศเกียรติศักดิ์ กล่าวคือ มิใช่มีลูกน้องมากเพื่อเสริมบารมีเพียงเท่านั้น แต่รวมถึงส่วนที่สัมพันธ์กับการผลิตหรือผลประโยชน์ร่วมกันของตนด้วย เช่น คนรวยทำนามาก จึงต้องแน่ใจว่าจะมีแรงงานมาช่วยในการเกี่ยวข้าวได้เพียงพอ ในขณะที่ความขัดแย้งในด้านการใช้ทรัพยากรก็มีน้อย เพราะต่างใช้ทรัพยากรไปในทางเดียวกันจึงทำให้ “การเมือง” และการจัดการแบ่งปันทรัพยากรของชุมชนต้องเปิดให้มีการต่อรองได้สูง ยืดหยุ่นได้ตามเงื่อนไขของแต่ละคนหรือแต่ละครอบครัว การเปิดให้ทุกคนหรือทุกฝ่ายในชุมชนได้มีโอกาสต่อรองกันอย่างค่อนข้างเท่าเทียมในการจัดสรรแบ่งปันทรัพยากร หรือก็คือหัวใจของการเมืองในระบอบประชาธิปไตย นักวิชาการบางท่านเรียกว่า “ประชาธิปไตยหมู่บ้าน” จะเห็นได้ว่าประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองหรือสังคมที่คนไทยคุ้นชินกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่มีลักษณะประชาธิปไตยมานาน กลุ่มที่ไม่คุ้นชินคือกลุ่มชนชั้นกลางที่มีการศึกษาซึ่งไม่คุ้นเคยกับสังคมกสิกรรมหาเลี้ยงตนเองเหมือนดังในชุมชนของไทย เพราะคนชั้นกลางคือผู้กำหนดวิถีวัฒนธรรมทางการเมืองโดยผ่านการศึกษ สือและระบบปกครอง คิดว่าประชาธิปไตยเป็นของใหม่สำหรับคนไทย หรือไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมไทย จึงกลายเป็น “วัฒนธรรมทางการเมือง” ของไทยในปัจจุบันไปเสียแล้ว กล่าวคือ วัฒนธรรมทางการเมืองโบราณก่อนรัชกาลที่ 5 คือ “ระบบประชาธิปไตยหมู่บ้าน” ของไทย ภายใต้อาชีพกสิกรรมหาเลี้ยงตนเองในชุมชนนี้เองที่สะท้อนถึงวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตย แต่เป็นที่น่าเสียดายที่วัฒนธรรมทางการเมืองในสมัยโบราณที่มีลักษณะสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยเหล่านี้ ไม่มีโอกาสพัฒนาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองซึ่งเกิดขึ้นภายใต้ระบบจักรวรรดินิยม เพราะระบบการปกครองที่เกิดขึ้นใหม่ในระบบจักรวรรดินิยม ก็คือ รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อันเป็นผลผลิตทางความคิดของชนชั้นสูงโดยอาศัย “ทฤษฎีอำนาจรวมศูนย์” ตามอุดมคติมหาราชาธิราชของไทยในสมัยโบราณ และรัฐสมบูรณาญาสิทธิในยุโรป กลายเป็นระบบใหม่ที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง แต่กลับสอดคล้องกับการเจริญเติบโตทางการเมืองและเศรษฐกิจของชนชั้นสูงเอง และชนชั้นกลางในเวลาต่อมา ละทิ้งกลุ่มชนชั้นกรรมาชีพหรือประชาชนทั่วไปซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ในสังคม การสืบทอดอำนาจของชนชั้นสูงและชนชั้นกลางเป็นระยะเวลายาวนานจนถึงปัจจุบัน ทำให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีลักษณะครอบงำ (dominant) ในสังคม สร้างระบบกฎหมายแบบตะวันตกให้เหนือกฎหมายเก่าและประเพณีดั้งเดิม กลายเป็นมรดกตกทอดที่ฝังรากลึกไปในวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทยจวบจนปัจจุบันนี้⁹²

การสถาปนารัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์สยามขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นผลให้โครงสร้างทางการเมืองของไทยเปลี่ยนแปลงไปหมดเพราะหลักการ คือ การรวมอำนาจทั้งหลายให้อยู่

⁹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

⁹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 8 - 9.

ภายใต้การกำกับควบคุมของราชบัลลังก์ทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นอำนาจทางการเมือง หรือวัฒนธรรมการ สร้างระบบราชการแบบใหม่ขึ้น ตลอดจนการสร้างระบบกฎหมายแบบตะวันตกขึ้นแทนและเหนือ กฎหมายเก่าและกฎหมายประเพณี ทำให้อำนาจท้องถิ่นทุกระดับสลายตัวลง การศึกษามวลชนและ การปฏิรูปการปกครองคณะสงฆ์ ทำให้การนำทางวัฒนธรรมเหลืออยู่เพียงศูนย์เดียว คือ ราชสำนัก สถาบันทางวิชาการ และวัฒนธรรมที่ราชสำนักตั้งขึ้นใหม่ อำนาจต่อรองซึ่งประชาชนเคยมีกับ “อำญาสิทธิ์” (authority) ต่าง ๆ ที่ค่อนข้างมีความเท่าเทียมเริ่มสูญสลายไป โดยสามารถแบ่งกลุ่ม วัฒนธรรมทางการเมืองก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 หรือวัฒนธรรมทางการเมืองใน ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ได้ดังนี้

1) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม

อำนาจอันมีศูนย์กลาง คือ พระมหากษัตริย์อันเป็นสถาบันสูงส่ง อำนาจ ทั้งหลายซึ่งกระจายลงตอบสนองต่อเบื้องบน มากกว่าการตอบสนองต่อประชาชนในพื้นที่ที่ตนทำงาน อยู่ อันเป็นธรรมชาติของระบบราชการแบบใหม่ทั่วไป การที่พระมหากษัตริย์ในฐานะผู้ปกครอง พระราชอาณาจักร และเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจทั้งหลายในแผ่นดิน ประกอบกับคนไทยยกย่อง พระองค์ให้ทรงเป็นสมมติเทพด้วยแล้ว พระมหากษัตริย์ไทยจึงมีแบบแผนและทัศนคติ ความเชื่อและ ค่านิยมที่แตกต่างไปจากประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครองอย่างสิ้นเชิง การปกครองในระบบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยหลักการ คือ การปกครองที่มีลักษณะอำนาจนิยม (Authoritarianism) ที่ผู้ปกครองมีอำนาจสูงสุดเด็ดขาด ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไทยได้รับการวางพื้นฐานและ วิวัฒนาการเรื่อยมาตั้งแต่สมัยอยุธยา⁹³ ทั้งนี้ เนื่องจากปัจจัยต่าง ๆ เป็นกลไกที่เสริมสร้างลักษณะ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมของพระมหากษัตริย์ ดังนี้

ประการแรก พุทธศาสนา

บทบาทของพุทธศาสนากับแนวโน้มของค่านิยมเป็น “วัฒนธรรมทาง การเมือง” อย่างหนึ่งของคนไทย ทั้งนี้ เพราะศาสนามีอิทธิพลต่อวิถีชีวิตของคนไทยมาแต่โบราณกาล ดังเช่นคำสอนที่ว่า “โดยตัวของเราเองทำให้เราชั่ว โดยตัวของเราเองที่ทำให้เรามีทุกข์ โดยตัวของ เราเองที่จะละทิ้งไม่ทำความชั่ว เราจะบริสุทธิ์ได้เพราะตัวเราเอง”⁹⁴ หลักดังกล่าวนี้เป็นคำสอนในพุทธ ศาสนาที่เรียกว่า “หลักกรรมดา” ซึ่งสอนให้คนเป็นตัวของตัวเองและพึ่งตนเอง

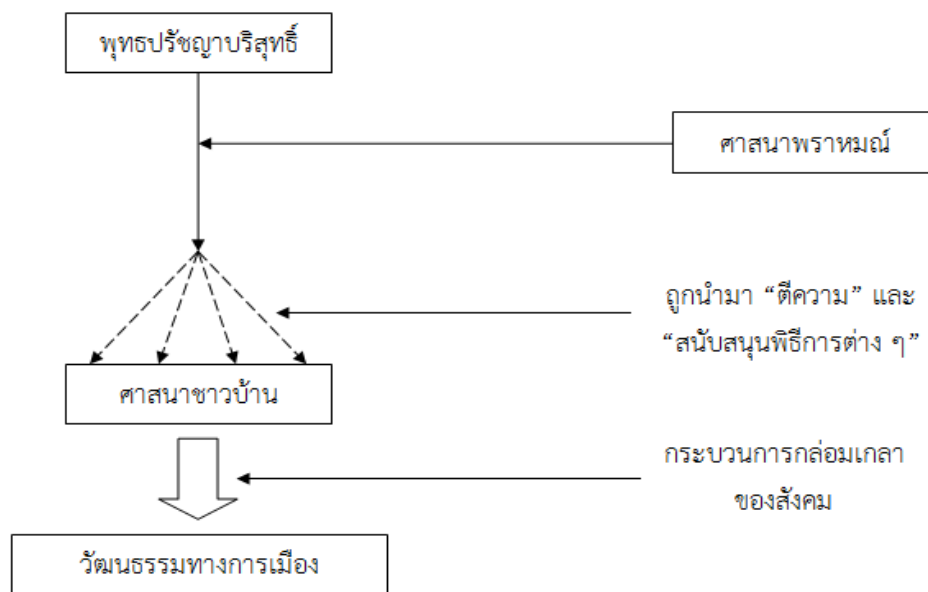
ถ้าพิจารณาจากประวัติศาสตร์ จะเห็นว่าพุทธศาสนามีอิทธิพลต่อแนวโน้ม ค่านิยมของคนไทยมาตั้งแต่เริ่มยุคประวัติศาสตร์ไทยแล้ว เช่น ในสมัยสุโขทัยนั้นแสดงให้เห็น ถึง ความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างระบบการปกครองกับพุทธศาสนา พ่อขุนรามคำแหงทรงให้จัดสร้าง

⁹³ วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวิน, เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาพัฒนาการเมืองไทย หน่วยที่ 4: วัฒนธรรมทางการเมืองกับ พัฒนาการทางการเมือง, หน้า 175.

⁹⁴ Shirk Paul Raymond, *Political Development and Modernization in the Non-Industrial State : The Experience of Thailand*, (Ann Arbor: University microfilms, 1971), p. 23.

แท่นมั่งคิลลาอาสน์ก็เพื่อจะใช้สำหรับอบรมข้าราชการทั้งโดยพ่อขุนรามคำแหงเองและใช้เป็นที่พักพระภิกษุสงฆ์อบรมศีลธรรมจรรยาด้วย⁹⁵

อย่างไรก็ตาม ต้องเข้าใจก่อนว่าพุทธศาสนานี้แยกออกเป็นสองระดับ ระดับแรก หมายถึง พุทธปรัชญาบริสุทธิ์ ระดับที่สอง คือระดับที่ประชาชนคนไทยนำพุทธศาสนาตีความหรือมาใช้เป็น “ส่วนหนึ่ง” ของวิถีชีวิต พุทธศาสนาระดับที่สองนี้เอง ที่มีอิทธิพลต่อระบอบความเชื่อ ค่านิยมของคนในสังคมไทย พุทธศาสนาระดับที่สองอาจเรียกง่าย ๆ ว่าเป็นระดับ “ชาวบ้านเข้าใจ” ซึ่งพุทธศาสนาในระดับนี้จะไม่ใช่พุทธปรัชญาบริสุทธิ์ แต่จะเป็นพุทธศาสนาที่ถูกเจือปนโดยศาสนาอื่น ๆ เช่น ศาสนาพราหมณ์และคำสอนบริสุทธิ์เดิมก็ถูก “ตีความ” ไขว้เขวไปจากจุดมุ่งหมายที่แท้จริงแตกต่างกันไป ความผิดพลาดของคำสอนทางพุทธปรัชญาในการนำพุทธศาสนาไปใช้ในระดับที่สองซึ่งเป็นระดับ “ชาวบ้านเข้าใจ” นี้เอง ที่มีผลต่อวัฒนธรรมทางการเมืองของไทย โดยผ่านกระบวนการอบรมกลุ่มเกลตาทางสังคม



รูปที่ 1 แสดงวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยผ่านกระบวนการอบรมกลุ่มเกลตาทางสังคม พุทธศาสนาระดับชาวบ้าน⁹⁶

⁹⁵ ทินพันธ์ นาคะตะ, "พระพุทธศาสนากับจริยธรรมในการบริหาร," วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์ 7 (มกราคม, 2510): 13.

⁹⁶ ทินพันธ์ นาคะตะ, "พระพุทธศาสนากับจริยธรรมในการบริหาร", หน้า 14

พุทธศาสนาระดับ “ชาวบ้าน” ของคนไทยโดยทั่วไปจึงประกอบด้วยเรื่อง “เทวดา – มนุษย์ – สัตว์”⁹⁷ ซึ่งมีความสัมพันธ์กันในทางดิ่ง โดยถือว่าสภาพทั้ง 3 นี้เกิดจาก “บุญ” เทวดาคือผู้สร้างสมบุญมากที่สุด รองลงมาคือมนุษย์และสัตว์ในลำดับต่ำสุด นอกจากนี้ในแต่ละหน่วยก็มี “ลำดับชั้น” ในตัวเองอีก เช่นเทวดาก็มีเทวดาชั้น 1 ชั้น 2 ชั้น 3 ลงไปเรื่อย ๆ มนุษย์ก็มีคนรวย มีเจ้านาย มีคนจน มีอะไรต่ออะไรแบ่งลงไปอีก การที่คนไหนอยู่ในจำพวกใด คนไทยก็เชื่อว่าเป็นเพราะการสร้างสม “บุญ” ไร่ไม่เท่ากัน ด้วยเหตุนี้สถานภาพของคนในสังคมไทยนั้นจึงถูกสมมติไว้ในจิตใจของคนไทยก่อนแล้วว่าคนจะอยู่ในสถานภาพใดนั้นเป็นเพราะการสร้างสม “บุญ” ตั้งแต่ชาติก่อน ลักษณะเช่นนี้ทำให้เกิดการสนับสนุนโครงสร้างแบบมีลำดับชั้นในสังคมไทยขึ้นไปอีก ดังนั้นจึงปรากฏความสัมพันธ์ของบุคคลในสังคมแบบนายกับบ่าวประกอบกันไปอีกด้วย เพราะคำสั่งสอนนั้นเน้นอยู่ที่การกตัญญูต่อบุคคล ความเคารพอ่อนน้อมผู้ใหญ่ซึ่ง “ทำให้ไม่มีปัญหาในการปกครอง สะดวกต่อการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายหรือนโยบายของรัฐบาลประชาชนจะยอมปฏิบัติตามด้วยความสงบ แต่ไม่ค่อยมีการตอบสนอง ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ลงมาจากเบื้องบน”

อิทธิพลสำคัญประการหนึ่งต่อการสร้างสรรค์ทัศนคติทางการเมืองของคนไทยก็คือ การที่คำสั่งสอนในระดับชาวบ้าน ทำให้คนไทยมีลักษณะ “หลีกเลี่ยงข้อขัดแย้ง” ในทางสังคมและการเมือง ลักษณะเช่นนี้ปรากฏให้เห็นชัดว่า คนไทยมีความรักสงบ มีเมตตากรุณาและสามารถทนอยู่ในสภาพที่ตนไม่พอใจได้ โดยไม่ต้องโทษว่าเป็นเพราะความบกพร่องของระบบสังคมและการเมือง รูปแบบ “สันติวิธี” ทำให้คนไทยมอง “ความขัดแย้ง” ในแง่เดียว คือในแง่ว่าเป็นสิ่งที่จะก่อให้เกิดการทำลายระบบ คนไทยส่วนใหญ่ไม่เคยเห็นความสำคัญของ “ความขัดแย้ง” ว่าในบางครั้งนั้น ความขัดแย้งทำให้สังคมเจริญได้ สภาพดังกล่าวนี้จึงไม่แปลกอะไรที่เห็นค่านิยมของคนไทยนั้นเน้นอยู่ที่ความสมานสามัคคี และคนไทยก็ไม่เคยคิดไปไกลกว่านั้นว่าสภาวะขัดแย้งก็คือหน้าที่อย่างหนึ่งของสังคม⁹⁸

ประการที่สอง ระบบศักดินาของไทย

ระบบศักดินาของไทยมีอิทธิพลในการกำหนดลำดับชั้นทางสังคมและสิทธิหน้าที่ ตลอดจนผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสมาชิกในสังคมไทย ทั้งเป็นปัจจัยประการสำคัญที่สร้างเสริมฐานะขององค์พระมหากษัตริย์ให้ทรงอยู่สูงสุด ถึงแม้ว่าในระบบอบศักดินาจะมีได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในลำดับศักดินาสูงสุด เพราะถือว่าทรงเป็นเจ้าของศักดินาทั้งปวงอยู่แล้วและทรงเป็นเจ้าของแผ่นดินทั้งหมดในพระราชอาณาจักร ในทางปฏิบัติพระมหากษัตริย์จึงทรงมีพระราชอำนาจสูงสุดในการแต่งตั้งขุนนางและข้าราชการให้มีศักดินาและตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่พระองค์ทรงมีพระราชวินิจฉัย และลำดับศักดินายังเป็นตัวกำหนดการรับใช้แก่บรรดาขุนนาง ข้าราชการและไพร่อีกด้วย ดังนั้น ระบบอบศักดินาในความเป็นจริงก็คือข้อกำหนดที่เป็นแนวทางให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชวินิจฉัยในการจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณในทางสังคม กล่าวคือ ศักดินาเป็นเครื่องชี้กรรมสิทธิ์

⁹⁷ L.M. Hanks, "Merit and Power in the Thai Social Order," *American Anthropologist* 64 (December, 1962): 1247-61.

⁹⁸ ทินพันธุ์ นาคะตะ, “พระพุทธศาสนากับจริยธรรมในการบริหาร”, หน้า 14-15.

ในการครองที่ดิน เป็นเครื่องชี้ตำแหน่งและหน้าที่ทางราชการ เป็นเครื่องชี้อำนาจในการควบคุมกำลังไพร่พลของขุนนางข้าราชการ เป็นเครื่องชี้สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย และเป็นเครื่องชี้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่แต่ละชนชั้นทางสังคมพึงจะได้รับ

ดังนั้น ภายใต้การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์ในฐานะผู้นำที่ทรงมีพระราชอำนาจสูงสุดเด็ดขาดและเป็นล้นพ้น พระองค์จึงทรงมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม ทั้งนี้ ศาสนาพราหมณ์และฮินดู พุทธศาสนา และระบอบศักดินาของไทย ล้วนเป็นกลไกที่สร้างและส่งเสริมฐานะและบทบาททางการเมืองของพระมหากษัตริย์ให้มีลักษณะอำนาจนิยมดังจะเห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินจะเป็นผลมาจากพระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริย์แต่ละพระองค์ การสืบทอดอำนาจโดยสันติหรือการใช้กำลังรุนแรงก็จะจำกัดภายในพระราชวงศ์และขุนนางชั้นสูงเท่านั้น

2) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบบารมีนิยม

คำว่า “บารมี” มีความสัมพันธ์กับผู้นำทางการเมืองและการเมืองไทยเป็นอย่างมาก เพราะแนวความคิดเรื่องบารมีมีความสำคัญต่อการเมืองไทย ตั้งแต่ระดับสูงสุด คือ องค์พระมหากษัตริย์ จนถึงผู้นำทางการเมืองในตำแหน่งต่าง ๆ ส่วนหนึ่งของแนวคิดเรื่องบารมีผูกติดอยู่กับความเชื่อทางศาสนา เรื่องบารมี มีการเข้าใจสับสนกับศัพท์ของนักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน คือ Max Weber เรื่อง Charismatic Authority ซึ่งอาจจะมีลักษณะบางส่วนที่คาบเกี่ยวกับความคิดเรื่องบารมี แต่ไม่ใช่ความคิดที่เหมือนกัน จุดที่แตกต่างที่สำคัญที่สุด คือ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบบารมีนิยมของไทยเน้นที่ผู้นำทางการเมือง หรือ Charismatic Leader ซึ่งจะต้องมีลักษณะที่มีบุญญาธิการ คนส่วนใหญ่เชื่อว่าสามารถจะมาก้าวฤตการณ์ที่กำลังเผชิญอยู่ และมักจะเกิดขึ้นในสังคมที่กำลังมีปัญหาและคนอยู่ในสภาพเคืองแค้นซึ่งในแง่หนึ่งเทียบได้กับความคิดเรื่องผู้มีบุญในไทย ลิขิต ธีรเวคิน ได้อธิบายคุณสมบัติต่าง ๆ ที่จะทำให้มีบารมี⁹⁹ ดังนี้

(1) คนที่มีชื่อเสียง กล่าวคือ เป็นที่รู้จักกันในวงกว้างนั้น ๆ ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า มี Visibility เช่น พอเอ่ยชื่อก็มีคนรู้จักว่าเป็นใคร ทำอะไรอยู่เคยได้ยินการพูดจาปราศรัยแล้ว หรือเคยได้ยินกิตติศัพท์ในแง่ผลงาน

(2) เป็นคนที่มีความสามารถเหมาะสมกับงานที่จะไปรับตำแหน่งหรือสามารถใช้คนอื่นทำงานนั้นได้ ซึ่งก็จะมาจากกิตติศัพท์ในเรื่องนี้แบบข้อหนึ่ง

(3) มีลักษณะเป็นผู้นำ มีความเชื่อมั่น สามารถเป็นผู้นำคนอื่นได้

(4) มีศีลธรรมและคุณธรรม คนเชื่อว่าเป็นคนดี

(5) มีอาวุโส คือ มีอายุหรืออายุการทำงาน ประสบการณ์มากพอ

(6) มีบุคลิกลักษณะดี เสียงเพราะ รูปร่างสูงสง่า น่าเกรงขาม

⁹⁹ ลิขิต ธีรเวคิน, วัฒนธรรมทางการเมืองและการกลมกลืนการเรียนรู้ทางการเมือง, หน้า 31.

- (7) เป็นบุคคลที่มีฐานะทางสังคม มาจากตระกูลดี มีการศึกษาดี หรือภริยามาจากตระกูลดี
- (8) มีฐานะทางเศรษฐกิจดี
- (9) ถ้าเป็นทหาร ต้องอยู่ในตำแหน่งที่มีอำนาจ คนเกรงกลัว
- (10) มีเสน่ห์ คนเห็นแล้วชอบ

โดยคุณสมบัติทั้ง 10 ข้อนี้ไม่จำเป็นต้องมีครบทุกข้อ แต่ถ้ามีมากบารมีก็ยิ่งมาก คนที่มีบารมีก็คือ คนที่มีคุณสมบัติดังกล่าวมานี้ แต่ถ้าจะกล่าวถึงคำศัพท์คำเดียวที่จะอธิบายคำว่า “บารมี” ได้ ก็น่าจะเป็นว่า “บารมี คือ การยอมรับ” (acceptability) ของคนส่วนใหญ่ว่าเป็นผู้นำได้ กล่าวคือ คนส่วนใหญ่ยอมเป็นผู้ตามเพราะมีคุณสมบัติต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว บารมีหรือโดยเฉพาะอำนาจบารมี คือ การขยายรัศมีของตน เพื่อหาการสนับสนุนจากผู้เลื่อมใส ดังนั้น ความคิดเรื่องบารมีจึงผูกพันโดยตรงกับระบบอุปถัมภ์ คือ มีคนในอาณัติให้การยอมรับนับถือมาก บางกลุ่มก็อาจเข้ามาอยู่ในวงในเป็นผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์โดยตรง วัฒนธรรมทางการเมืองแบบบารมีนิยม จึงเป็นเสมือนหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกคนในทางการเมือง บวกกับความชอบธรรมที่บุคคลนั้น ๆ จะขึ้นมารับตำแหน่งสำคัญ ผู้คนจึงแสวงหาและสร้างบารมีผ่านทางระบบอุปถัมภ์ซึ่งเดินไปควบคู่กับระบบบารมีนิยมอย่างซ้ําานาน การสร้างบารมีเป็นวิธีการปูทางไต่เต้าไปสู่ตำแหน่งทางการเมืองโดยอาศัยการอุปถัมภ์ทั้งจากสายการบังคับบัญชา (หัวหน้า – ลูกน้อง) หรือความสัมพันธ์ทางเครือญาติ อันมิใช่วัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่พึงประสงค์ซึ่งให้ความสำคัญกับหลักความเสมอภาค¹⁰⁰

3) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบศักดินานิยม

เมื่อพิจารณาถึงระบบไพร่และระบบศักดินา ระบบความสัมพันธ์ทางสังคมในสังคมไทย คือระบบไพร่และระบบศักดินามีผลโดยตรงต่อการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยให้ยึดมั่นในความสัมพันธ์แบบไพร่กับเจ้านาย ซึ่งเป็นความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันของบุคคลในสังคมไทย การจัดลำดับชั้นทางสังคมแบบศักดินาที่ลดหลั่นตามลำดับศักดินาโดยเฉพาะอย่างยิ่งนับแต่สมัยอยุธยาเป็นต้นมามีผลให้ฐานะทางสังคมหรือระบบความสัมพันธ์ในสังคมไทยมีความแตกต่างกันตามโครงสร้างของลำดับศักดินา กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ทรงมีลำดับศักดินาสูงสุด รองลงมาตามลำดับคือ พระบรมวงศานุวงศ์ เจ้านายและขุนนางตามระดับชั้น ไพร่ซึ่งหมายถึงราษฎรโดยทั่วไปมีลำดับแห่งศักดินาต่ำสุดแต่จะมีสิทธิทางกฎหมายก็ต่อเมื่อต้องลงทะเบียนสังกัดเจ้านายไพร่ซึ่งเป็นสามัญชนส่วนใหญ่ของสังคมที่ต้องได้รับการอุปถัมภ์คุ้มครองจากเจ้านายทำให้ไพร่ไทยต้องเคยชินกับการมีเจ้านายและการยอมรับอำนาจโดยตลอด ส่วนทาสนั้นเป็นชนชั้นต่ำสุด เนื่องจากมีความเชื่อกันว่า คนใดเกิดมาในชั้นใดขึ้นอยู่กับบุญที่สร้างสมมาแต่ปางก่อน ตำแหน่งระดับชั้นทางสังคมจึงดูว่าเป็นสิ่งหนึ่งของบัญญัติทางธรรม

¹⁰⁰ เรื่องเดียวกัน.

แม้ว่าระบบศักดินาและระบบไพร่ รวมถึงทาสจะค่อย ๆ ถูกยกเลิกไปในสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อมีประกาศพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ. 124 ระบบศักดินาและระบบไพร่ที่ได้ฝังรากลึกอยู่ในสังคมไทยอย่างช้านานจนกลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบศักดินานิยมก็ยังคงปรากฏให้เห็นอยู่ถึงปัจจุบัน และได้ส่งผลต่อลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองไทย 4 ประการ¹⁰¹ คือ

ประการแรก การคงอยู่ของความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์ในแทบทุกระดับของสังคม
ประการที่สอง การยึดถือในระบบอาวุโสทำให้ผู้ที่มีอาวุโสต่ำกว่าไม่กล้าโต้แย้งผู้มีอาวุโสสูงกว่า

ประการที่สาม การยอมรับตนเองในฐานะเป็นไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินซึ่งมีผลทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ขาดความสำนึกในทางการเมือง

ประการสุดท้าย การมีลักษณะเป็นผู้ตามที่ดีมีผลทำให้ขาดความคิดริเริ่มและความเป็นตัวของตัวเอง ไม่กล้าแสดงความคิดเห็นที่ขัดแย้งต่อผู้มีอาวุโสและผู้ให้การอุปถัมภ์

ดังนั้น ระบบศักดินาและระบบไพร่ในสังคมไทยจึงเป็นพื้นฐานทางสังคมและวัฒนธรรมที่กำหนดวัฒนธรรมทางการเมืองไทยแบบยอมรับอำนาจที่เหนือกว่าของบุคคล ยอมรับในความแตกต่างและความไม่เท่าเทียมกันในสังคม ยอมรับความแตกต่างของความเป็นคน ยอมรับฐานะทางสังคมตามลำดับแห่งศักดินาและยอมรับในความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ดังนั้น พื้นฐานทางสังคมและวัฒนธรรมทางการเมืองไทยภายใต้ระบบศักดินาและระบบไพร่จึงมีผลต่อการกำหนดความคิดความรู้สึก ค่านิยม และทัศนคติของคนไทยให้ยอมรับในอำนาจที่เหนือกว่าของบุคคลและยอมรับความแตกต่างในฐานะทางสังคมของบุคคลที่ไม่เท่าเทียมกัน

4) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอุปถัมภ์

ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เป็นผลโดยตรงของระบบไพร่และระบบศักดินาในอดีตในยุครัตนโกสินทร์ (1782 – 1873) ภายใต้ระบบบริหารราชการ “ไพร่” หรือสามัญชนทุกคนจะต้องสังกัด “นาย” ที่มีฐานะตำแหน่งในระบบราชการ โดยไพร่จะต้องทำงานให้กับนายหรืออาจเสียเงินหรือทรัพย์สินอื่น ๆ ทดแทน ความสัมพันธ์ระหว่างไพร่ที่เป็นผู้รับอุปถัมภ์กับรัฐบาลจึงต้องอาศัยสื่อกลางคือเจ้านาย ขุนนางซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวในบางครั้งได้กลายมาเป็นความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ใกล้ชิดสนิทสนม ลักษณะความสัมพันธ์ที่คล้ายคลึงกัน คือความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับเจ้านายโดยฝ่ายหลังมีฐานะเป็นผู้รับอุปถัมภ์มีตำแหน่งในกลุ่มขุนนาง โดยวิธีนี้ระบบอุปถัมภ์ได้ฝังตัวเข้าไปในโครงสร้างทางชนชั้นความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ ม.ร.ว. อคิน เรียกว่า “ระบบอุปถัมภ์แบบเป็นทางการ”¹⁰²

¹⁰¹ ณรงค์ พ่วงพิศ, เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย หน่วยที่ 2: วัฒนธรรมทางประวัติศาสตร์กับการพัฒนาการเมืองไทย, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2551), หน้า 47-144.

¹⁰² อคิน รพีพัฒน์, ม.ร.ล. สังคมไทยสมัยรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2535 – 2416 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527) อ้างถึงใน อมรา พงศพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธุ์, ระบบอุปถัมภ์, หน้า 230.

สำหรับระบบอุปถัมภ์ในรูปอื่นซึ่งอาจจะเติบโตอยู่รอบ ๆ หรืออยู่ภายใต้องค์การที่เป็นระเบียบ แต่มิได้ผนวกเข้าเป็นส่วนเดียวกันกับระบบใหญ่จะเรียกว่า “ระบบอุปถัมภ์แบบไม่เป็นทางการ” ในบรรดานายที่อยู่ชนชั้นเดียวกันก็มีระบบอุปถัมภ์ที่ไม่เป็นทางการเพื่อความคุ้มครองและการเลื่อนขั้นตำแหน่ง ขุนนางส่วนใหญ่มีตำแหน่งตุลาการ เพราะว่าการบริหารงานยุติธรรมแบ่งออกเป็นหลายกรม การมีตำแหน่งเป็นผู้พิพากษาเป็นธุรกิจที่สามารถค้ากำไรได้อย่างดี หลวงจักรปราณีได้เขียนเล่าว่าข้าราชการผู้หนึ่งซึ่งมีตำแหน่งเทียบเท่าเจ้ากรมเห็นว่ารวยได้ของตนไม่พอเพียง ก็จะขออนุญาตผู้บังคับบัญชาให้มีการสอบสวนคดีในบ้านของตนขึ้น ระหว่างสอบสวนผู้ที่เกี่ยวข้องกับคดีและพยานจะต้องพักอยู่ในบ้านของตุลาการ พวกญาติพี่น้องก็จะทำอาหารและสิ่งอื่นไปให้และนำของกำนัลอาหารไปให้ตุลาการเพื่อให้ถูกใจตุลาการ ดังนั้น เป็นการแน่นอนที่ตุลาการจะเอนเอียงไปตามมูลค่าของของกำนัลอีกฝ่ายหนึ่งอาจอุทธรณ์ว่าตุลาการรับสินบนจากอีกฝ่ายหนึ่ง ดังนั้น ข้าราชการตุลาการชั้นผู้น้อยจำต้องฝากตัว (คือ อยู่ในอุปถัมภ์) กับผู้พิพากษาในชั้นศาลอุทธรณ์¹⁰³

ความสัมพันธ์ของการอุปถัมภ์แบบไม่เป็นทางการประเภทที่สอง เป็นความสัมพันธ์ระหว่างคนในชนชั้นที่ต่างกัน เนื่องจากระบบอุปถัมภ์ระหว่างนาย – โพร มีลักษณะเป็นทางการ ดังนั้น โพรหลวงจึงไม่มีสิทธิที่จะเปลี่ยนนายการสักลงเลกพวกโพรทำให้โพรหลวงเลี้ยงกฎหมายและเปลี่ยนฐานะมาเป็นโพรสมได้ลำบากมาก ทางออกทางหนึ่งของโพรหลวงซึ่งไม่สามารถทนอยู่กับเจ้านายคนเดิมของตนได้ คือขอย้ายไปเป็นโพรกับนายคนใหม่ที่มีฐานะสูงกว่านายเก่า และเพราะความสัมพันธ์แบบผู้ใหญ่ – ผู้น้อย ขณะทำเช่นนั้นย่อมทำให้นายคนเดิมอยู่ในฐานะลำบาก พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงกล่าวถึงหมู่บ้านหนึ่งซึ่งนายไม่สามารถระดมโพรหลวงของตนได้ การขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานศาลยุติธรรมทำให้ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการของระบบอุปถัมภ์แพร่ขยายมากขึ้น คนที่ร่ำรวยหรืออยู่ในตำแหน่งสูงสามารถใช้อิทธิพลยุติการสอบสวนคดี¹⁰⁴ บุคคลบางคนที่อยู่ใต้อาณัติของชาวต่างประเทศหรือคนร่ำรวยสามารถประกอบอาชญากรรมเล็ก ๆ น้อย ๆ และไต่อาณัติได้ว่ากงสุลฝรั่งสามารถคุ้มครองเขาได้ หรือคุยว่านายของเขาสามารถติดสินบนผู้พิพากษาให้เขาพ้นโทษได้ “การถือผู้ใหญ่ผู้น้อย” เกิดขึ้นในกรณีที่ผู้ใหญ่เข้ามาแทรกแซงในกิจการที่ผู้น้อยกำลังกระทำอยู่เป็นการทำทนายกัน ในกรณีนี้ต่อมาพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงออกประกาศห้ามผู้มีอิทธิพลเข้ายุ่งเกี่ยวกับการตัดสินคดีความตามกฎหมาย

ระบบอุปถัมภ์แบบไม่เป็นทางการ ประเภทที่สาม ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างชาวจีนอพยพกับชนชั้นนาย ทั้งสองพวกนี้มีความเกี่ยวข้องอยู่ในรูปของการเก็บภาษีเร้นา ซึ่งใช้กันมากในรัชกาลที่ 3 ผู้มีหน้าที่เก็บภาษีชาวจีนจะได้รับการแต่งตั้งเป็นขุนนาง เพราะว่าการที่เป็นความกันในโรงศาลยอมให้ผู้มีศักดิ์นาตั้งแต่ 400 ไร่ ขึ้นไป แต่งหนายว่าความแทนตัว จากตำแหน่งเล็ก ๆ เช่น เจ้าภาษีมียศเป็นขุน

¹⁰³ หลวงจักรปราณี ศรีวิสุทธิ, เรื่องของเจ้าพระยามหิตล, (กรุงเทพฯ: ตีรณสาร, 2499), หน้า 19 - 20.

¹⁰⁴ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 (4 เล่ม) (กรุงเทพฯ: คุรุสภา, 2503 - 2504) หน้า 208-209. อ้างถึงใน อมรา พงศพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธ์, ระบบอุปถัมภ์, หน้า 162.

หรือหลวงชาวจีนจำนวนหนึ่งได้กลายมาเป็นคนไทย และได้เข้าขึ้นเป็นถึงเจ้าเมือง แม้ว่าตำแหน่งเจ้าภาษีจะ
ได้แก่ ผู้ที่ประมูลได้สูงสุด แต่ก็ต้องขึ้นกับความสามารถในการใช้ระบบอุปถัมภ์ให้เป็นประโยชน์
นอกเหนือไปจากการจ่ายค่าธรรมเนียมให้แก่รัฐบาลเป็นรายปีตามสัญญาแล้ว ผู้เก็บภาษีไร่นาจะต้อง
จ่ายเงินก้อนหนึ่งให้แก่ขุนนางชั้นผู้ใหญ่และเจ้านาย¹⁰⁵

แม้ว่าจะได้มีการยกเลิกระบบศักดินา ระบบไพร่ และทาสในสมัยรัชกาลที่ 5 ดังที่
กล่าวมาแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์หรือวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอุปถัมภ์ก็ยังคง
ปรากฏให้เห็นอยู่ในสังคมไทย โดยมีการเปลี่ยนรูปแบบจากการอุปถัมภ์ค้าชู้ด้วยโครงสร้างทางฐานันดร
ทางสังคม (Social hierarchical structure) มาเป็นการอุปถัมภ์ค้าชู้ด้วยเงินตรา (Cash nexus)¹⁰⁶ กล่าว
ได้ว่า ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในสังคมไทยปัจจุบัน อาจแบ่งออกเป็น 3 ระดับคือ

(1) ในระดับสามัญชน ระบบอุปถัมภ์ยังคงอยู่ในชนบทหรือแม้กระทั่งใน
เมืองที่มีลักษณะเป็นชุมชนแออัดหรืออาณาบริเวณที่เป็นที่อยู่อาศัยของคนยากจน เมื่อ
ความสัมพันธ์ระหว่างไพร่กับมูลนายที่เป็นขุนนางสิ้นสุดลงเมื่อมีการยกเลิกความเป็นไพร่ ราษฎร
ได้หันไปพึ่งพาข้าราชการที่เข้ามาแทนที่มูลนายที่เป็นขุนนางสมัยเก่า แต่เนื่องจากข้าราชการ
ได้รับพระราชทานเงินเดือนจากกษัตริย์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และได้รับเงินเดือนจากรัฐ
เพียงเพื่อให้มีชีวิตที่พอมีอันจะกินเท่านั้น ดังนั้น ข้าราชการจึงไม่สามารถเป็นที่พึ่งของประชาชน
ได้ดีนัก และในบางครั้งข้าราชการชั้นผู้น้อยที่ติดต่อกับประชาชนโดยตรงยังรีดไถหรือเรียกเก็บ
เงินจากประชาชนที่มาใช้บริการด้วย ประชาชนจึงต้องหันไปพึ่งพ่อค้าที่สามารถส่งสมความมั่ง
คงไว้ที่ตนได้ดีกว่าข้าราชการ พ่อค้าส่วนหนึ่งได้ผันตัวเองไปเป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น เครือข่าย
ระบบอุปถัมภ์ระหว่างประชาชนระดับล่างที่ยากจนกับพ่อค้าและผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นจึงเข้มแข็ง
มากขึ้นเรื่อย ๆ แต่หลังจากที่ระบอบอำมาตยาธิปไตยค่อย ๆ สิ้นสุดลง และการปกครองใน
ระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้งเริ่มมีเสถียรภาพมากขึ้น พ่อค้าและผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น
ส่วนหนึ่งก็ให้ความอุปถัมภ์ประชาชนอยู่ได้ทำการเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบอุปถัมภ์
เพื่อให้เป็นฐานของการได้มาซึ่งคะแนนเสียงสำหรับการเลือกตั้ง

(2) ระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการ ถึงแม้ว่าจะมีการปฏิรูประบบราชการและ
นำเอาระบบคุณธรรมมาใช้ในระบบข้าราชการความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใหญ่และผู้น้อยเชิงอุปถัมภ์ใน
ระบบราชการก็ได้หมดไป การเล่นพรรคเล่นพวก การส่งส่วยที่ข้าราชการชั้นผู้น้อยต้องตอบแทน
ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่ให้การคุ้มครองและสนับสนุนตนยังคงมีอยู่ ดังนั้น ในทางปฏิบัติแล้วข้าราชการ
จึงรับใช้นายมากกว่ารับใช้ประชาชนและคิดว่าตนเองเป็นนายของประชาชนอยู่

¹⁰⁵ เรื่องเดียวกัน.

¹⁰⁶ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, วัฒนธรรมทางการเมือง อำนาจการเมืองและรัฐธรรมนูญ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
<http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1154> [2556, 9 ธันวาคม]

(3) ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ที่มีลักษณะเป็นเครือข่ายเกี่ยวโยงกันจากระดับล่างสุดจนกระทั่งถึงระบบบนสุดคือนักการเมืองที่มีตำแหน่งบริหาร กล่าวคือ ประชาชนในชนบทหรือในชุมชนแออัดอาจเป็นผู้อุปถัมภ์ของผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นหรือนักการเมืองท้องถิ่น ผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นอาจเปลี่ยนสถานะไปเป็นนักการเมืองท้องถิ่นหรือมีความสัมพันธ์กับนักการเมืองท้องถิ่น เช่น เป็นหัวหน้าคณะให้แก่นักการเมืองท้องถิ่น ในขณะที่ผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นเป็นผู้อยู่ใต้การอุปถัมภ์ของผู้มีอิทธิพลระดับสูงขึ้นไป นักการเมืองท้องถิ่นก็เป็นผู้อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของนักการเมืองที่เป็นนายทุนพรรค และผู้มีอิทธิพลระดับสูงอาจผันตัวเองไปเป็นนักการเมืองที่เป็นนายทุนพรรค หรือมีความสัมพันธ์กับนักการเมืองที่เป็นนายทุนพรรค หลังจากการเลือกตั้งนักการเมืองที่เป็นนายทุนพรรคก็อาจได้รับการแต่งตั้งให้มีตำแหน่งบริหาร เช่น รัฐมนตรีหรือผู้ช่วยรัฐมนตรี เป็นต้น

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า วัฒนธรรมทางการเมืองไทยก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 หรือวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองย่อย อันได้แก่ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม บารมีนิยม ศักดินานิยม และระบบอุปถัมภ์ วัฒนธรรมทางการเมืองเหล่านี้สามารถดำรงอยู่ได้ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างไม่น่าจะมีปัญหาเพราะมีความสอดคล้องกับระบบการปกครองและโครงสร้างทางสังคมในอดีตของไทย ซึ่งหลักแห่งสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคยังไม่เฟื่องฟู อำนาจทั้งหมดรวมอยู่ที่ศูนย์กลาง คือ พระมหากษัตริย์ ทำให้แนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ไม่ว่าจะในระบบราชการ หรือตำแหน่งในราชสำนักไม่สามารถพัฒนาได้อย่างสมบูรณ์ อันเนื่องมาจากในอดีตภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ให้ความสำคัญกับระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (Patron-client relationship) ตลอดจนมีความสัมพันธ์อย่างเหนียวแน่นกับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม บารมีนิยม ศักดินานิยม จนมีอาจแยกออกจากกันได้อย่างสิ้นเชิง แต่ยังคงเกี่ยวพันกันไม่ทางใดก็ทางหนึ่งอยู่เสมอ ฉะนั้น ไม่ว่าจะการดำรงตำแหน่ง หรือการสืบทอดตำแหน่งจึงมุ่งเน้นสายสัมพันธ์ทางสายเลือดและพวกพ้องมากกว่าการเลือกตั้งโดยสุจริต การดำรงตำแหน่ง จึงหมายถึง การกุมอำนาจซึ่งยาวนานยังมีอำนาจมากขึ้น การกุมอำนาจจำเป็นต้องมีระยะเวลายาวนานเพื่อสั่งสมบารมีและอำนาจให้เพิ่มพูน

2.4.3.1 วัฒนธรรมทางการเมืองไทยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

ดังที่ได้กล่าวถึงวัฒนธรรมทางการเมืองไทยก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ไปแล้วนั้น ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ในสถานะใหม่ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ถือเป็นก้าวอย่างที่ยาวนานของประเทศไทยเป็นเวลากว่า 82 ปี (พ.ศ. 2557) วัฒนธรรมทางการเมืองของไทยในอดีตก็ยังดำรงอยู่มิได้สูญสลายไปตามกาลเวลา หากแต่เพียงเปลี่ยนรูปแบบไปบ้าง เช่น ระบบอุปถัมภ์ในอดีตก็ยังดำรงอยู่ในสังคม

ประชาธิปไตยแบบไทย ๆ แต่เปลี่ยนจากการอุปถัมภ์ค้ำชูด้วยโครงสร้างฐานันดรทางสังคมมาเป็นการอุปถัมภ์ค้ำชูด้วยเงินตรา ระบบศักดินา ระบบอำนาจนิยม และระบบบารมีนิยมในอดีตก็ยังอยู่ถึงปัจจุบันเช่นกันแต่อยู่ในรูปแบบใหม่ที่ผูกพันกันด้วยเงินตราและผลประโยชน์ต่างตอบแทนในรูปแบบอื่น ๆ ซึ่งอาจไม่ใช่เงินตรา สิ่งเหล่านี้เอง คือ วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยอุปถัมภ์แบบไทย ในที่นี้จึงขออธิบายถึงการสืบทอดวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่วัฒนธรรมทางการเมืองไทยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

1) วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยอุปถัมภ์แบบไทย

วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยอุปถัมภ์เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่สำคัญที่สุดตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน อันรับมาจากวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยสามารถแบ่งเป็นหน่วยย่อย ๆ อีก 3 ระบบ คือ ระบบผู้นำอาวุโสในพรรคการเมือง วัฒนธรรมของขัวญ และวัฒนธรรมวงศาคณาญาติ

ก) ระบบผู้นำอาวุโสในพรรคการเมือง

วัฒนธรรมทางการเมืองในระบบผู้นำอาวุโสทางการเมืองเป็นระบบความคิดที่ถูกปลูกฝังสืบทอดกันมาอย่างยาวนานและต่อเนื่อง เขาวนะ ไตรมาส¹⁰⁷ ระบุว่า วัฒนธรรมทางการเมืองของไทยเป็นวัฒนธรรมแบบบุคลาธิษฐาน ซึ่งยังคงเน้นการเชิดชูผู้เฒ่าหรือผู้อาวุโส ก่อให้เกิดภาวะอนุรักษ์ และผูกขาดอำนาจ ผลประโยชน์ ไม่เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลง หรือสนับสนุนส่งเสริมคนดี คนรุ่นใหม่ที่มีความสามารถให้เติบโตก้าวหน้าได้ตามศักยภาพ หรือขีดความสามารถของตนเอง เมื่อโอกาสของคนหนุ่มรุ่นใหม่ถูกปิดกั้น การเติบโตขยายตัวของพรรคถูกจำกัด และขาดแรงผลักดันจากกลุ่มพลังที่หลากหลายรุ่นใหม่ ๆ บทบาทของตัวบุคคลก็มีความโดดเด่นเหนือบทบาทของพรรค พรรคจะผันแปรไปตามภาวะผู้นำ อำนาจทางการเมืองซึ่งเป็นตัวบุคคล และกลุ่มบุคคลที่มีการร่วมมือแปรเปลี่ยนสภาพไปตามภาวะอุปถัมภ์ ซึ่งไม่มีแบบแผนที่ชัดเจนแน่นอนเช่นกัน พรรคการเมืองไม่มีโอกาสขยายตัวให้มีการเติบโต โดยการพึ่งพารากฐานของสมาชิกใหม่ได้ หากแต่ต้องพึ่งเฉพาะแต่ในฐานสมาชิกเก่าซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเท่านั้น โอกาสความก้าวหน้า และบทบาทสำคัญต่าง ๆ จึงถูกยึดกุมอยู่โดยกลุ่มสมาชิกเก่า ซึ่งถือเป็น “ปучนียบุคคล” อย่างเหนียวแน่นอยู่ต่อไป ความเปลี่ยนแปลงในมิติต่าง ๆ ของพรรคการเมือง จึงเกิดขึ้นได้ค่อนข้างยาก ในการคัดสรรผู้นำทางการเมืองของพรรคนั้นจะเป็นสิทธิที่ผูกขาดอยู่แต่เฉพาะในกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเก่าที่ได้รับเลือกตั้งอยู่ประจำ ในกรณีที่มีสมาชิกในกลุ่มซึ่งมีสิทธิพิเศษดังกล่าวอยู่นั้น จึงทำให้ขาดความสามารถหรือความเหมาะสมในการบริหารประเทศ หรือกรณีที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่หรือบุคคลที่อยู่ในกลุ่มที่ได้รับเลือกตั้งเป็นบางครั้ง หรือเพียงครั้งเดียว เป็นบุคคลที่มีความสามารถหรือมีความเหมาะสมสูงสุดในการดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมือง ก็จะเสียโอกาส และไม่ได้รับสิทธิ

¹⁰⁷ เขาวนะ ไตรมาส, พรรคการเมืองไทย: ภูมิหลังทางโครงสร้าง - หน้าที่ และพัฒนาการทางสถาบัน, (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2540), หน้า 48 - 141.

ดังกล่าว พรรคการเมืองส่วนใหญ่ผูกขาดสิทธิในการดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมืองไว้แต่เฉพาะในกลุ่มแกนนำที่เป็นคณะกรรมการบริหารของพรรค ส่วนสมาชิกที่อยู่นอกกลุ่มแกนนำนอกจากจะไม่มีโอกาสได้เข้ารับตำแหน่งสำคัญในทางการเมืองแล้ว ในตำแหน่งการเมืองอื่นที่มีความสำคัญน้อยกว่าก็ยังไม่ค่อยได้รับสิทธิโอกาสเข้าไปมีบทบาทในการดำรงตำแหน่งนั้นด้วย ดังจะเห็นได้จากการพยายามดำรงรักษาคนอาวุโสของพรรคไว้ให้นานที่สุดเท่าที่สุขภาพจะเอื้ออำนวยได้ หรือแม้แต่กระทั่งการเสียชีวิตในตำแหน่งในที่สุด หรือการดำรงอยู่ในตำแหน่งจนกระทั่งถูกแย่งยึดโดยกลุ่มอำนาจของคนรุ่นใหม่

(ข) วัฒนธรรมของขั้วัญ

วัฒนธรรมของขั้วัญ เป็นผลมาจากขนบธรรมเนียมประเพณีดั้งเดิมของคนในภูมิภาคตะวันออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนไทยโดยพื้นฐานเป็นคนมีน้ำใจ จากชนบทเข้าเมืองมา บางกอกก็ชอบ ผลไม้พืชผลท้องถิ่นจำนวนมากมาฝากญาติพี่น้อง ไปเที่ยวหรือไปทำงานในต่างประเทศ ก็จะนำของฝากจากต่างประเทศมากำหนดติดตามตา ญาติพี่น้อง ผู้ใหญ่ที่เคารพนับถือ เจ้านาย ลูกหลาน และลูกน้อง ของฝากของกำนัลเป็นสิ่งที่ดีงาม มีความสุขทั้งผู้ให้และผู้รับ เป็นวัฒนธรรมตะวันออกที่ดีงาม ทุกเทศกาลปีใหม่หรือวันเกิดของบุคคลที่เราเคารพ คนไทยจะมีความกตัญญูกตเวทิตะ ระลึกถึงผู้มีพระคุณนำของขั้วัญไปให้ ต่อมาได้มีการนำเอาความกตัญญูมาใช้ในทางที่ผิดโดยนำไปยึดโยงกับการเมือง จากของขั้วัญที่มีมูลค่าพอเหมาะ จึงเริ่มแปรเปลี่ยนกลายเป็นของขั้วัญมูลค่ามหาศาลและยากแก่การตรวจสอบ เช่น ถ้าให้เช็คเงินสดกับนักการเมืองเป็นของขั้วัญ จะทำให้มีหลักฐานซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สามารถตรวจสอบได้ง่าย หากมอบเงินสดจำนวนมาก ก็จะเอิกเกริกเกินไป นักการเมืองในยุคปัจจุบัน จึงหาทางหลีกเลี่ยงด้วยรูปแบบใหม่ ๆ เช่น มอบนาฬิกาโรเล็กซ์ฝั่งเพชร 4 – 5 เรือน หรือซื้อสมาชิกตลอดชีพของสนามกอล์ฟให้ในราคา 1,800,000 บาท (หนึ่งล้านแปดแสนบาทถ้วน)¹⁰⁸ หรือในจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคตะวันออก คณิน บุญสุวรรณ เล่าว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด คนหนึ่งชอบเล่นไพ่ดัมมี่มาก และเล่นในจวนข้าหลวง (บ้านพักผู้ว่าราชการจังหวัด) ตำรวจก็ไม่กล้าจับ พ่อค้าอยากให้ของขั้วัญที่ถูกต้อง จึงนำสมัครพรรคพวกไปเล่นไพ่ดัมมี่ที่บ้านผู้ว่าฯ และเล่นให้ทุกตาแพ้ไปเรื่อย ๆ จนทำให้ผู้ว่าฯ ได้เงินครบเป้าที่พ่อค้าวางไว้ (ทางอ้อม) เมื่อได้จ่ายเงินไปจนครบแล้วก็เลิกเล่น ซึ่งทำให้ผู้ว่าฯ สนุกและมีความสุขมาก¹⁰⁹ วัฒนธรรมของขั้วัญ จึงแปรเปลี่ยนไปเป็นเรื่องผลประโยชน์ที่ให้เพราะคาดหวังผลประโยชน์แลกเปลี่ยนกลับคืนมา กลายเป็นเรื่องไม่ดีไป ทั้งนี้ เมื่อมีการให้ของขั้วัญกันมาก ๆ จนกลายเป็นจำนวนที่เกินสมควร ยิ่งนานวันจากของขั้วัญมากเข้า ก็กลายเป็น “คอร์รัปชัน” จึงไม่แปลก

¹⁰⁸ บทสัมภาษณ์ศาสตราจารย์ ดร.ลิขิต ธีรเวคิน, 17 กรกฎาคม พ.ศ. 2549, อ้างถึงใน อุไรวรรณ ธนสถิตย์, "วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย," วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 7 (กันยายน - ธันวาคม 2552): 56.

¹⁰⁹ บทสัมภาษณ์ท่านคณิน บุญสุวรรณ, 3 สิงหาคม พ.ศ. 2549, อ้างถึงใน อุไรวรรณ ธนสถิตย์, "วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย," วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 7 (กันยายน - ธันวาคม 2552): 56-57.

นักที่คนไทยส่วนหนึ่งซึ่งอาจเป็นเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเห็นว่า การรับเงินจากหัวคะแนน 200 – 300 บาท เพื่อแลกกับการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ใช่การซื้อสิทธิขายเสียง แต่เป็นการกระทำแบบต่างตอบแทนซึ่งแพร่ระบาดไปเร็วมากในการเมืองไทยยุคปัจจุบัน ศาสตราจารย์ ดร.สุจิต บุษงการ กล่าวไว้ว่า “คอร์รัปชันเริ่มมาจากวัฒนธรรมตะวันออกที่ชอบให้ของขวัญกันมาก”¹¹⁰ บางครั้งงบประมาณแผ่นดิน จึงถูกผันไปให้หัวคะแนนในรูปงบประมาณแผ่นดิน อันเป็นการเชื่อมความสัมพันธ์อันดีภายในสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์โดยไม่จำเป็นต้องใช้เงินตัวเอง อย่างไรก็ตาม ระบบการผันแปรเงินงบประมาณแผ่นดินมักนิยมกันในกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เพราะสมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถดำรงตำแหน่งต่อเนื่องสองสมัยได้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มาตรา 117 วรรคสอง ดังนั้น จึงไม่มีสิ่งจูงใจในการผันงบประมาณแผ่นดิน หรือทรัพยากรอื่นของแผ่นดินลงสู่การเลือกตั้ง¹¹¹

กล่าวโดยสรุปได้ว่า วัฒนธรรมทางการเมืองอุปถัมภ์ในอดีตนั้น มุ่งเน้นสายสัมพันธ์ระหว่างบุคคลจากการอุปถัมภ์ค้ำชูด้วยโครงสร้างทางฐานันดรทางสังคม แต่ปัจจุบันแปรผันมาเป็นการอุปถัมภ์ค้ำชูด้วยเงินตรา โดยมีค่านิยมที่ว่า ถ้าจะให้ดีเป็นผู้แทนของชาติ ต้องมีครบ 3 อย่าง คือ เงิน ความดี และอำนาจรัฐ วัฒนธรรมทางการเมืองไทยในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยปัจจุบัน จึงตกอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์บนพื้นฐานของเงิน และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจซึ่งไม่ถูกต้อง เพราะสายสัมพันธ์ทางการเมืองภายใต้ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เช่นนี้ทำให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ไม่สนใจตรวจสอบคุณภาพของนักการเมือง ไม่สนใจบทบาททางการเมืองในรัฐสภา ไม่ว่าจะเป็นหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ การออกกฎหมาย การผ่านร่างกฎหมาย การอภิปรายไม่ไว้วางใจ ฯลฯ การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงเป็นอีกหนทางหนึ่งในการขจัดปัญหาการคอร์รัปชันในประเทศไทย

(ค) ระบบวงศาคณาญาติ

นักวิชาการของไทยหลายท่าน อาทิเช่น รศ. เรืองวิทย์ดร เกษสุวรรณ เห็นว่า วัฒนธรรมของประเทศกำลังพัฒนาเป็นแบบสมัยเก่า ถูกกำหนดโดยความสัมพันธ์ทางเครือญาติ ซึ่งเป็นคุณสมบัติส่วนตัวที่รวมเอาลักษณะหลายอย่างมาผสมผสานกัน ในทางรัฐศาสตร์หมายความว่า นักการเมืองและข้าราชการมีพันธะต่อญาติ เพื่อน และผู้สนับสนุน ซึ่งขัดกับบทบาทของสังคมสมัยใหม่ เพราะสังคมสมัยใหม่ไม่ยึดตัวบุคคล และพยายามรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม

¹¹⁰ สุจิต บุษงการ, “รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป: ความก้าวหน้า และผลสำเร็จ,” การสัมมนาทางวิชาการ เนื่องในวาระครบรอบ 3 ปี ศาลรัฐธรรมนูญ จัดโดยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญร่วมกับนโยบายศึกษา (IPPS) ณ โรงแรมสยามซิตี้ กรุงเทพมหานคร, 27 เมษายน พ.ศ. 2544, อ้างถึงใน อุไรวรรณ ธนสถิตย์, “วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย,” วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 7 (กันยายน – ธันวาคม 2552): 57.

¹¹¹ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เล่ม 3, (กรุงเทพฯ: มติชน, 2547), หน้า 93.

ดังนั้น การคอร์รัปชันของประเทศกำลังพัฒนาจึงมาจากความคิดของคนที่มีพันธะทางสังคมที่ต้องปฏิบัติต่อกัน¹¹²

ประเทศเพื่อนบ้านของไทย เช่น ประเทศมาเลเซียก็มีลักษณะพิเศษของวัฒนธรรมทางการเมืองของตน คือ มีระบบอุปถัมภ์หรือระบบที่เอื้อประโยชน์ต่อพรรคพวกเดียวกันที่เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับอุปถัมภ์กับผู้ให้การอุปถัมภ์ในด้านต่าง ๆ เช่น จากการที่มีชาติพันธุ์เดียวกัน โดยเฉพาะการที่พรรคองค์การเอกภาพแห่งชาติมลายู หรือ อัมโน (United Malays National Organization-UMNO) ให้การสนับสนุนทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองแก่พวกภูมิบุตรและรวมถึงการที่บรรดาผู้บริหารในมาเลเซียต่างแสวงหาความสัมพันธ์กับนักการเมืองเพื่อให้เข้าสู่ระบบอุปถัมภ์¹¹³ ศาสตราจารย์ ดร.จิโรช วีระชัย ที่ได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับ “กลุ่มลูกหลาน” และ “กลุ่มล่อแหลม” โดยระบุว่าประเทศที่เป็นประชาธิปไตยค่อนข้างสมบูรณ์ มักมีกลุ่มหรือองค์การต่าง ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับครอบครัว หรือเกี่ยวกับวงศาคณาญาติเป็นจำนวนมาก ส่วนประเทศที่ยังไม่มีการพัฒนาประชาธิปไตยเต็มที่มีระบบสังคมที่ถือกลุ่มวงศาคณาญาติขนาดใหญ่ ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็น “กลุ่มลูกหลาน” แทนที่จะเป็น “กลุ่มหลากหลาย” ตามทฤษฎีพหุนิยม การมีกลุ่มลูกหลาน (Nepotistic groups) มากย่อมหมายถึง การช่วยเหลืออุปถัมภ์สนับสนุนกันในหมู่เครือญาติและเกี่ยวข้องอย่างเต็มที่เพื่อได้มาซึ่งผลประโยชน์ต่าง ๆ โดยไม่คำนึงถึงผลเสียที่จะตามมาต่อส่วนรวม¹¹⁴

นักปราชญ์ชาวอังกฤษผู้หนึ่ง คือ โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) เคยกล่าวไว้ว่า

“มนุษย์ทุกคนซึ่งก็เหมือนกับผู้ปกครองทุกคน ต่างก็คิดถึงผลประโยชน์ส่วนตัวของตน ของครอบครัว และของเพื่อนของตน มนุษย์มีแนวโน้มของธรรมชาติที่จะให้ผลประโยชน์ส่วนตัวมาก่อนผลประโยชน์ส่วนรวม... ในระบอบประชาธิปไตยผู้ปกครองที่โง่กันหรือมักใหญ่ใฝ่สูงสามารถฉกฉวยผลประโยชน์ต่าง ๆ ได้อย่างมากมายมหาศาลจากการทรยศ หรือจากสงครามกลางเมือง แต่เขาจะได้ประโยชน์น้อยมากจากความสมบูรณ์พูนสุขของสาธารณชน”¹¹⁵

จะเห็นได้ว่าประเทศไทยในปัจจุบัน หลายตระกูลกำลังแตกหน่อต่อ ยอด และตั้งวงค์วานวานครีโมาเล่นการเมืองเปรียบเสมือนการเมืองไม่ใช่เป็นการเลือกคนที่ดีที่สุด หรือเหมาะสมที่สุด แต่กลับกลายเป็นเรื่องมรดกตกทอด จึงเป็นหน้าที่ของคนไทยทุกคนที่จะต้องติดตามสังเกตอย่างใกล้ชิดต่อไป

¹¹² เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, หลักรัฐศาสตร์, (กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์, 2548), หน้า 244.

¹¹³ Edmund Terence Gomez, Political Business : Corporate Involvement of Malaysian Political Parties (Queensland: James Cook University of the North Queensland, 1944), pp. 66 - 154 อ้างถึงใน ชัยโชค จุลศิริวงศ์, "พรรคการเมืองมาเลเซีย," ใน พรรคการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: ศึกษาเฉพาะประเทศอินโดนีเซียฟิลิปปินส์ไทยและมาเลเซีย (กรุงเทพฯ: ศูนย์หนังสือแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 313.

¹¹⁴ จิโรช วีระชัย, สุรพล ราชภัณฑารักษ์ และสุรพันธ์ ทับสุวรรณ, รัฐศาสตร์ทั่วไป, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2540), หน้า 279.

¹¹⁵ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทย์, ทฤษฎีการเมืองยุคใหม่, (กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร, 2536), หน้า 41 - 42.

2) วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบไทยกับพรรคการเมือง

“พรรคการเมือง” (political Party) มีรากศัพท์มาจากภาษาลาตินว่า “Par” ซึ่งแปลว่า “ส่วน” พรรคการเมืองจึงหมายถึงการที่แยกประชากรออกเป็นส่วน ๆ ตามความคิดเห็น และประโยชน์ได้เสียทางการเมือง ดังที่ Maurice Duverger ได้กล่าวว่า พรรคการเมือง คือ “การรวมตัวของคณะบุคคลเพื่อแสวงหาผลประโยชน์โดยบุคคลกลุ่มนี้มุ่งที่จะเสนอนโยบายและแนวความคิดที่จะกำหนดอุดมการณ์ขึ้น”¹¹⁶

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการต่างประเทศผู้เลื่องชื่อกล่าวานได้ให้ความหมายของ “พรรคการเมือง” ซึ่งสามารถสรุปเน้นประเด็นสำคัญของพรรคการเมืองในแง่ของการรวมกันของสมาชิก และวัตถุประสงค์ในการส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ดังนี้¹¹⁷

ประการแรก. พรรคการเมืองเป็นองค์การที่เกิดจากการรวมกันของสมาชิกที่มีความคิดเห็นคล้ายคลึงกัน

ประการที่สอง พรรคการเมืองมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเพื่อที่จะได้เข้าไปใช้อำนาจปกครองหรือบริหารกลไกของรัฐซึ่งทำให้สมาชิกของพรรคได้รับผลประโยชน์จากการใช้อำนาจทางการเมืองนั้น

สำหรับประเทศไทย นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่า “พรรคการเมือง” ที่หลากหลายเช่นกัน ท่านแรกให้ความหมายของคำว่า “พรรคการเมือง” หมายถึง คณะบุคคลซึ่งร่วมกันก่อตั้งเป็นพรรค โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะรวบรวมความคิดเห็นในทางการเมืองกำหนดเป็นนโยบายของพรรคเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งผู้แทนโดยวิถีทางประชาธิปไตย¹¹⁸ ท่านที่สองให้ความหมายของ “พรรคการเมือง” ว่าหมายถึง กลุ่มบางคนที่มีความคิดหรืออุดมการณ์ทางการเมืองอย่างเดียวกัน ร่วมกันจัดตั้งเป็นรากฐานที่มีการจัดองค์กรที่แน่นอนชัดเจนมีการกำหนดทางเลือกเกี่ยวกับนโยบายที่สำคัญและบริหารประเทศในด้านต่าง ๆ มีการคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง พยายามเข้าไปมีหรือมีส่วนร่วมในอำนาจรัฐจนสามารถจัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศ¹¹⁹

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยได้กำหนดนิยามความหมายของคำว่า “พรรคการเมือง” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 4 ว่า พรรคการเมือง หมายถึง คณะบุคคลที่ร่วมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง โดยได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมุ่งที่จะส่งสมาชิกพรรคลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอื่นอย่างต่อเนื่อง”

¹¹⁶ กิตติศักดิ์ เจมิสิทธิประเสริฐ, “พรรคการเมืองไทย ผลิตผลวัฒนธรรมทางการเมืองไทย,” วารสารสถาบันพระปกเกล้า 7 (กันยายน - ธันวาคม 2552): 215.

¹¹⁷ อัครเมศวร์ ทองนวล และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง, (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2541), หน้า 46.

¹¹⁸ หยุต แสงอุทัย, คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง, (พระนคร: โอเดียนสโตร์, 2521), หน้า 1.

¹¹⁹ วิสุทธิ โพธิ์แท่น, การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองไทย, (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2544), หน้า 3.

จากนิยามความหมายของนักวิชาการทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ ประกอบกับความหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ข้างต้น จึงพอจะสรุปความหมายและสาระสำคัญของพรรคการเมืองว่าจะต้องประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 5 ประการ คือ

ประการแรก พรรคการเมืองเกิดจากการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคล
ประการที่สอง พรรคการเมืองต้องได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย เช่น ประเทศไทยต้องได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

ประการที่สาม พรรคการเมือง คือ การรวมตัวกันของบุคคลที่มีความคิดเห็นทางการเมืองที่ไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประเทศชาติ

ประการที่สี่ พรรคการเมืองต้องมีจุดมุ่งหมายที่จะส่งสมาชิกพรรคลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ประการสุดท้าย พรรคการเมืองต้องมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอื่นอย่างต่อเนื่อง เพราะพรรคการเมืองเป็นองค์กรที่เชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน

แต่เดิมก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 นั้น การรวมกลุ่มกันเพื่อทำกิจกรรมทางการเมืองสำหรับคนไทยถือเป็นเรื่องต้องห้าม ด้วยเกรงว่าการไปมาหาสู่ระหว่างกันของกลุ่มเจ้านายนั้น อาจนำมาซึ่งการคบคิดต่อการกบฏในภายหลังได้ จึงมีบทกฎหมายอาญาหลวงบทที่ 44 กำหนดบทลงโทษสำหรับเจ้านายที่ไปมาหาสู่กัน โดยที่ไม่แจ้งความต่อนายอนุบาลเสียก่อน ต่อมาภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ศาสตราจารย์ ดร.ลิขิต ธีรเวคิน กล่าวว่า “เกิดสภาวะสุญญากาศทางการเมืองขึ้นมาชั่วขณะหนึ่ง”¹²⁰ และในที่สุดคณะราษฎรก็ได้เข้าไปแทนที่ส่วนที่เคยเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ เมื่อล้มระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้สำเร็จแล้ว คณะราษฎรจึงได้ตระหนักถึงภารกิจของกลุ่มการเมืองของตน และดำเนินการจดทะเบียนเป็นสมาคมคณะราษฎรตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยได้กำหนดให้เป็นสมาคมเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง ต่อมามีกลุ่มการเมืองอีกกลุ่มหนึ่งภายใต้การนำของหลวงวิจิตรวาทการขอจัดตั้ง “คณะชาติ” ขึ้นบ้าง แต่กลับได้รับการปฏิเสธด้วยเหตุผลที่ว่า สถานการณ์ยังไม่เอื้ออำนวยให้มีกลุ่มการเมือง เนื่องจากจะทำให้ประชาชนรู้สึกสับสนได้ นอกจากนี้แล้ว นักการเมืองที่เป็นนักฉวยโอกาสอาจสร้างความแตกแยกขึ้นมาในหมู่ประชาชนได้¹²¹ แต่ต่อมาไม่นานสมาคมคณะราษฎรก็ได้ยุติบทบาทลง อันเป็นการตัดสิทธิทางการเมืองของประชาชนในการที่จะจัดตั้งพรรคการเมืองตามอุดมการณ์ของตนอย่างเสรีด้วย ต่อมาในปี พ.ศ. 2489 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 บัญญัติรับรองสิทธิของชนชาวไทยในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นเป็น

¹²⁰ อัครเมศวร์ ทองนวล และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง, หน้า 147.

¹²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 148.

ครั้งแรก ในมาตรา 4 อย่างไรก็ตาม การให้สิทธิจัดตั้งพรรคการเมืองครั้งนี้เป็นเพียงการยอมรับสภาพความเป็นจริงเพียงเท่านั้น เพราะในความเป็นจริงนั้นมีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาจำนวนหนึ่งก่อนมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวแล้ว ต่อมาก็ได้มีการตรากฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรกขึ้นใน พ.ศ. 2498 คือ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 และมีกฎหมายพรรคการเมืองอีกหลายฉบับตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา ได้แก่ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550

โครงสร้างพรรคการเมืองไทยภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไทย ส่งผลต่อระบบการเมืองการปกครองของไทยหลายประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรก การเลือกตั้งรัฐบาลและการเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พื้นที่สีของพรรคการเมืองใหญ่มีมากกว่าพรรคขนาดกลางและขนาดเล็กอย่างเห็นได้ชัดในช่วงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ส่งผลให้ทัศนคติ ค่านิยม และความเชื่อที่มีต่อเรื่อง “คะแนนเสียงที่สูญเปล่า” (Wasted Votes) เป็นปัจจัยสำคัญต่อการตัดสินใจลงคะแนนเสียง ประกอบกับการเลือกตั้งในระบบเขตเดียวเบอร์เดียว หรือเรียกง่าย ๆ ว่า “ระบบแพ้คัดออก”¹²² ทำให้ผู้ชนะในเขตนั้นจะได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทันที ผู้เลือกตั้งจึงตัดสินใจเลือกพรรคขนาดใหญ่ที่เรียกได้ว่า “มาแรง” เพราะผู้เลือกตั้งมีค่านิยม และความเชื่อเสมอว่า จะมีประโยชน์อะไรถ้าเขาเลือกพรรคเล็กที่ไม่มีโอกาสจะชนะ คะแนนเสียงเพียง 1 เสียงของเขาไม่สามารถเปลี่ยนผลการเลือกตั้งได้ พรรคการเมืองไทยซึ่งมีกำลังคนและกำลังทรัพย์จึงได้เปรียบเพราะสามารถโน้มน้าวใจผู้เลือกตั้งด้วยความคิด ค่านิยม ความเชื่อในลักษณะเช่นนี้

ประการที่สอง โครงสร้างการลงคะแนนเสียง ทำให้พรรคการเมืองหันมาใช้ในการตลาดทางการเมือง¹²³ ซึ่งเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยที่โดดเด่นอย่างหนึ่ง คนไทยมีความเชื่อ ความศรัทธา ความจงรักภักดีในพรรคหรือตราสินค้า (Brand Loyalty) อุปมาได้กับสินค้าในตลาดทั่วไป ตราสินค้าหรือยี่ห้อสินค้า มีผลกระทบโดยตรงต่อผู้บริโภคในแง่ที่ว่า ผู้บริโภคมีความนิยมชมชอบบางสินค้าของผู้ผลิตรายหนึ่ง ๆ มากกว่าสินค้าเดียวกันจากผู้ผลิตอื่น ๆ แม้ว่าจะจะเป็นสินค้านิยามเหมือนกันและมีราคาเท่ากันก็ตาม มุมมองของตลาดทางการเมืองก็เช่นกันเปรียบได้กับความชื่นชมศรัทธากับพรรคการเมืองหรือบุคคลซึ่งสังกัดพรรคการเมือง หรือผู้ที่มีส่วนร่วมกับพรรค

¹²² ยุทธพร อิศรชัย, "ปฏิรูปพรรคการเมือง : การบังคับให้สังกัดพรรค การยุบพรรค และการทำให้พรรคต้องตอบสนองความต้องการของปวงชน," ใน เอกสารประกอบการสัมมนาลำดับที่ 2 เรื่อง ปฏิรูปพรรคการเมือง: การสังกัดพรรค การยุบพรรค และการตอบสนองความต้องการของประชาชน (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2555), หน้า 8.

¹²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

การเมืองนั้น ๆ นั่นเอง ซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองในลักษณะนี้มักพบในพื้นที่หรือตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด หรือตลาดผู้ขายน้อยราย ซึ่งส่งผลกระทบต่อโครงสร้างการเลือกตั้งอย่างมาก ทำให้เกิดอุปสรรคในการแข่งขันทางการเมือง ที่เรียกว่า “การกีดกันเนื่องจากความนิยมชมชอบ” (Preference Barrier) ทำให้พรรคการเมืองใหม่ ๆ ต้องลงทุนหาเสียงอย่างหนักทั้งด้วยบุคคล เงิน และวิธีการที่หลากหลายเพื่อเจาะตลาดการเมืองในพื้นที่เลือกตั้งนั้น ๆ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ ภาคใต้ โดยส่วนใหญ่นิยมเลือกพรรคประชาธิปัตย์เพราะความนิยมชมชอบในตัวผู้อาวุโสของพรรคอันเป็นภาพลักษณ์ที่ดีในแง่ความซื่อสัตย์สุจริตและเป็นอดีตนายกรัฐมนตรีคนภาคใต้ นั่นก็คือ นายชวน หลีกภัย นับแต่การเลือกตั้งใน พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา หรือภาคอีสานอันเป็นฐานเสียงของพรรคเพื่อไทยด้วยการชูภาพลักษณ์ของผู้กำหนดทิศทางนโยบายพรรค คือ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อดีตผู้นำพรรคไทยรักไทยที่ได้รับคะแนนนิยมสูงมากในภาคอีสาน อันเนื่องมาจากนโยบายประชานิยมที่ถูกใจประชาชน จึงเป็นการยากยิ่งที่พรรคการเมืองอื่น ๆ จะเข้าไปแย่งหรือแบ่งคะแนนเสียงเลือกตั้งในภาคอีสานได้ ซึ่งด้วยวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไทยเหล่านี้เป็นประเด็นปัญหาของพรรคการเมืองในประเทศไทย คือ พรรคการเมืองเกือบทั้งหมดยังคงมีลักษณะเป็นการรวมกลุ่มผลประโยชน์ของนักการเมืองภายใต้อิทธิพลและการชี้นำโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งมีฐานะเป็นเสมือนเจ้าของและสมัครพรรคพวกมากกว่าภาพความเป็น “สถาบัน” ที่สามารถแสดงบทบาทและทำหน้าที่ตามที่ระบอบประชาธิปไตยคาดหวัง

ประการที่สาม หากในการเลือกตั้งไม่มีพรรคการเมืองใดสามารถกุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างเด็ดขาด (พรรคเดียว) ย่อมต้องจัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้น รัฐบาลจึงขาดเสถียรภาพไม่สามารถบริหารงานได้อย่างคล่องตัว พรรคร่วมรัฐบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างพากันต่อรองผลประโยชน์ให้ตนเอง แต่หากพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งได้รับคะแนนเสียงข้างมากพรรคเดียว พรรคการเมืองเสียงข้างมากก็จะสามารถควบคุมได้ทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้กลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจไม่สมบูรณ์ จนกลายเป็น “ระบบเผด็จการรัฐสภา”

ประการที่สี่ พรรคการเมืองของไทยมิได้เติบโตจากภายใน กล่าวคือการเสริมสร้างอุดมการณ์ร่วมกันและสร้างความเข้มแข็งของพรรคให้เป็นพรรคที่มีขนาดใหญ่ที่มั่นคง แต่พรรคการเมืองไทยกลับเติบโตจากภายนอก ด้วยการซื้อตัวนักการเมืองจากพรรคการเมืองอื่น หรือซื้อทั้งพรรคด้วยการควมรวมพรรคการเมือง พรรคการเมืองจึงไม่ต่างกับ “ค่าย” หรือ “คอก” ซึ่งเป็นสถานที่รวมตัวและกักขังผู้ที่ต้องการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น วัฒนธรรมทางการเมืองในการซื้อขายนักการเมืองนี้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาพรรคการเมืองทั้งระบบ เพราะพรรคการเมืองโดยหลักแล้วคือ การรวมตัวกันของบุคคลที่มีความคิดเห็นทางการเมืองที่ไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประเทศชาติ แต่การซื้อขายนักการเมืองมิได้คำนึงถึงความคิดเห็นหรือ

ทัศนคติทางการเมืองร่วมกัน เป็นเพียงการแสวงหาผลประโยชน์จากบุคคลหรือนักการเมืองที่สามารถสร้างมูลค่าตราสินค้าให้เป็นที่ยอมรับมากขึ้นเท่านั้น การจะให้ระบบพรรคการเมืองของไทยพัฒนาจนเป็นระบบรัฐสภาที่มีพรรคการเมืองสองพรรคดังเช่นในประเทศอังกฤษ หรือประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำจัดการฉ้อฉลทางการเมืองในการซื้อขายนักการเมือง และเสริมสร้างการเติบโตจากภายใน ด้วยเจตนารมณ์ร่วมกันในพรรคการเมือง

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยกับพรรคการเมืองของไทย ส่งผลอย่างมากต่อระบบการเมืองการปกครองของไทย การเมืองจะมีเสถียรภาพ นักการเมือง ตลอดจนผู้แทนจะมีคุณภาพ มีจิตสำนึกต่อความเป็นประชาธิปไตย จำเป็นต้องมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย แต่สำหรับประเทศไทยหลายครั้งมักพบพฤติกรรมไม่พึงประสงค์ของผู้แทนที่ปรากฏต่อสายตาประชาชน เช่น การชกต่อย ขวางปาเก้าอี้ในที่ประชุม เป็นต้น ซึ่งนอกจากพฤติกรรมส่วนตัวของผู้แทน อีกส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากพรรคการเมืองซึ่งมิได้ควบคุมผู้แทนให้อยู่ภายในกฎ กติกาการเมืองด้วย ประเด็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง คือพรรคการเมืองเกือบทั้งหมดยังคงมีลักษณะเป็นการรวมกลุ่มบนผลประโยชน์ของนักการเมืองภายใต้อิทธิพลและการชี้นำโดยอันแปริยบเสมือนเจ้าของพรรคการเมืองมากกว่าภาพความเป็น “สถาบัน” ของพรรคการเมืองที่สามารถแสดงบทบาทและทำหน้าที่ตามที่ระบอบประชาธิปไตยคาดหวัง อีกทั้งระบบอุปถัมภ์ อำนาจนิยมยังคงวนเวียนและแทรกซึมอยู่ในระบบการเมืองและพรรคการเมืองอย่างยาวนาน การซื้อสิทธิขายเสียงของพรรคการเมือง กลายเป็นเรื่องปกติในสังคมไทย แต่ไม่ปกติสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสากล ลักษณะทางการเมืองเหล่านี้ส่งผลให้ต้องมีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อป้องกันมิให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน และการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบของนักการเมืองและพรรคการเมือง จนทำให้เวทีการเมือง การเลือกตั้ง กลายเป็นตลาดการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองอย่างสมบูรณ์ในอนาคต

3) วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบไทยกับการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งแบบประชาธิปไตย ต้องมีหลักเกณฑ์สำคัญดังนี้¹²⁴

ก. เป็นการเลือกตั้งอย่างอิสระ (Free election) โดยผู้เลือกสามารถใช้
 วิจารณญาณของตนเองได้อย่างอิสระว่าจะเลือกหรือไม่เลือกใครหรือพรรคการเมืองใด โดยปราศจาก
 การบังคับขู่脅ใด ๆ ทั้งสิ้น

ข. เป็นการเลือกตั้งโดยออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ (Secret voting or
 secret ballot) เพื่อไม่ให้บุคคลอื่นนอกจากตัวผู้เลือกตั้งรู้ว่าผู้เลือกตั้งเลือกอย่างไร เลือกหรือไม่เลือกใคร

ค. เป็นการเลือกตั้งที่มีการกำหนดระยะเวลา (periodic election) ส่วน
 สาเหตุสำคัญที่ต้องมีการกำหนดอายุหรือวาระการดำรงตำแหน่งนั้น ประการแรก เพื่อกำหนด
 ระยะเวลาการทำงานให้ชัดเจนเพื่อป้องกันการครอบงำหรือการแทรกแซงทางการเมืองของกลุ่ม
 ผลประโยชน์ ประการที่สอง เพื่อป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งหลงอำนาจอันอาจจะนำไปสู่พฤติกรรม
 ผิดจรรยาบรรณ¹²⁵ ประการที่สาม เพื่อให้เกิดการแข่งขันทางการเมืองอย่างเสรีที่เน้นนโยบาย
 พรรคการเมืองมากกว่าตัวบุคคล ประการที่สี่ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเปลี่ยนแปลงผู้แทน
 ได้ หากผู้แทนนั้นไม่ปฏิบัติตามเจตนาแห่งนโยบายที่แถลงไว้กับประชาชนก่อนเข้าดำรงตำแหน่ง และ
 ประการสุดท้าย เพื่อให้ผู้แทนตระหนักและเห็นความสำคัญของเสียงสนับสนุนที่ทำให้ได้รับเลือกตั้งอัน
 จะเป็นการป้องกันการละเลยเสียงสนับสนุนจากประชาชน ตามหลักการอำนาจอธิปไตยของปวงชน
 ตลอดจนถึงเป็นมาตรการสำคัญอันหนึ่งที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะสามารถตรวจสอบควบคุม
 ผู้ได้รับเลือกตั้งไม่ให้หลงอำนาจได้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง (term
 limits) ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย

ง. เป็นการเลือกตั้งที่มีความเสมอภาคและทั่วถึงเป็นสากล (equal and
 universal suffrage) อันเป็นการเลือกตั้งที่ไม่นำเรื่องความแตกต่างทางด้านต่าง ๆ อันเป็นพื้นฐาน
 ของคน เช่น เพศ รูปร่างหน้าตา ชาตินาเกิด สีผิว ศาสนา ฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ฯลฯ
 มากำหนดคุณสมบัติและคุณค่าของการลงคะแนนและการนับคะแนน

ดังนั้น อุดมคติในการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองในสังคมที่เรียกว่า
 ประชาธิปไตย คือ การเลือกตั้งอย่างเสรีและเที่ยงธรรม นัยของการเลือกตั้งที่เสรี คือ การที่ผู้เลือกตั้ง
 สามารถใช้วิจารณญาณของตนเองไตร่ตรองเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง โดยใช้ความ
 พิจารณาและความเชื่อชุดหนึ่งที่มีความสอดคล้องกัน ความปรารถนาดี คือ ความปรารถนาถึงภาพใน
 อนาคตของประเทศภายใต้การนำพาของผู้ที่อาสาเข้ามาบริหาร หากผู้เลือกตั้งเชื่อว่าผู้สมัครรับ
 เลือกตั้งและพรรคการเมืองพรรคใด มีนโยบายและความสามารถในการนำพาประเทศไปสู่เป้าหมายที่

¹²⁴ วิสุทธิ์ โทธิแทน, “วัฒนธรรมทางการเมืองกับการเลือกตั้ง”, การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 9
 ประจำปี 2550 เรื่อง วัฒนธรรมการเมือง จริยธรรม และการปกครอง, หน้า 232

¹²⁵ วิสุทธิ์ โทธิแทน, แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2550), หน้า 54 - 55.

ตนเองปรารถนาได้แล้ว ผู้เลือกตั้งย่อมที่จะเลือกนักการเมืองและพรรคการเมืองนั้น ๆ ตามเจตจำนง และอัตวิวินิจฉัยของตนเองโดยปราศจากการชี้แนะ การครอบงำ การให้อำนาจเงินจ้าง การบังคับขู่เข็ญ จากบุคคล กลุ่ม หรือองค์กรใด ๆ สำหรับความเที่ยงธรรมนั้นมีนัยที่แสดงให้เห็นถึงภาวะที่การเลือกตั้ง เป็นอิสระ ปลอดภัยจากการใช้อำนาจในรูปแบบใด ๆ ที่เข้ามาบิดเบือนกระบวนการเลือกตั้งและผลการเลือกตั้งเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง¹²⁶

วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบไทยกับการเลือกตั้งในปัจจุบันเป็น ผลมาจากการปะทะกันระหว่างวัฒนธรรมทางการเมืองของสังคมเชิงอุปถัมภ์ซึ่งเป็นรากฐานของ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจการเมืองในสังคมไทยตั้งแต่อดีตอันยาวนาน กับวัฒนธรรมทางการเมืองของ สังคมเชิงประชาธิปไตยซึ่งชนชั้นนำไทยได้นำมาใช้ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 วัฒนธรรมทางการเมืองของสังคมเชิงอุปถัมภ์นั้นมีความเชื่ออยู่เสมอว่าอำนาจทางการเมืองของแต่ละ กลุ่มแต่ละคนไม่เท่ากัน กลุ่มที่มีอำนาจมากเป็นกลุ่มที่มีบุญบารมีและเหมาะสมที่จะเป็นผู้ปกครอง มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือ อำนาจความสะดวก ค้ำครองชาวบ้าน ในขณะที่ชาวบ้านซึ่งเป็นกลุ่มผู้น้อย ไร้อำนาจ ต้องพึ่งพาผู้มีบารมีเพื่อให้ตนเองและครอบครัวสามารถดำรงอยู่ได้อย่างปกติสุข การที่ผู้มี บารมีทำให้ชาวบ้านมีชีวิตที่เป็นปกติสุขนั้นถือว่าเป็นบุญคุณแล้วระดับหนึ่ง ดังนั้น เมื่อผู้มีบารมีเป็นผู้ มีบุญคุณด้วยในขณะเดียวกันก็ช่วยเหลือชาวบ้านมากขึ้น ๆ ผู้มีบารมีจะสั่งให้ทำอะไรชาวบ้านก็จะ ยอมศิโรราบและถวายชีวิตให้แต่โดยดีเพื่อมิให้เกิดความเดือดร้อนแก่ตนเองและครอบครัวอันสงบสุข รวมทั้งการลงคะแนนเลือกตั้งให้ด้วยโดยปริยาย

วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตกนั้น เป็นเรื่องของความ เท่าเทียมกัน ความเสมอภาค ความเป็นอิสระ และสามารถตัดสินใจหรือกำหนดเจตจำนงของตนเองได้ ผู้ปกครองไม่ใช่ผู้ที่มีบารมี แต่เป็นผู้แทนหรือบุคคลที่ราษฎรไว้วางใจเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่ดูแล ผลประโยชน์ของสังคมแทนตัวประชาชนหรือชาวบ้าน ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แนวความคิดวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตกนี้กลายเป็นสิ่งแปลกปลอมและ พยายามแทรกซึมเข้าไปในสังคมไทยเก่า แต่โครงสร้างทางความคิดเดิมจากระบบการปกครอง แบบเก่าก็ไม่ได้หมดไปแต่กลับแปรผันให้เข้ากับบริบททางสังคมประชาธิปไตยได้อย่างน่าอัศจรรย์ หากผู้นำการเปลี่ยนแปลงดำเนินการอย่างเต็มที่และสร้างความเป็นรูปธรรมมากกว่าปัจจุบัน อาจทำ ให้โครงสร้างทางความคิดของคนในสังคมไทยเปลี่ยนแปลงไปบ้างไม่มากก็น้อย แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏ ตลอดระยะเวลากว่า 82 ปีภายใต้ระบอบประชาธิปไตย มีเพียงชนชั้นกลางบางส่วนที่ออกมาผลักดัน

¹²⁶ พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, "วัฒนธรรมทางการเมือง โครงสร้างความคิดเชิงปฏิบัติการเลือกตั้ง," ใน การประชุม วิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 9 ประจำปี 2550 เรื่อง "วัฒนธรรมการเมือง จริยธรรม และการปกครอง" (นนทบุรี: สถาบัน พระปกเกล้า, 2550), หน้า 263.

วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตย และชนชั้นกลางอีกไม่น้อยที่มีส่วนในการทำลายวัฒนธรรมทางการเมืองโดยการส่งเสริม ตอกย้ำ และผลิตซ้ำซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยอุปถัมภ์แบบไทยในการเลือกตั้ง เนื่องจากชนชั้นกลางไทยเชื่อในรัฐบาลที่เป็น “อาญาสิทธิ์” และ “อำนาจนิยม” อำนาจที่เป็นอาญาสิทธิ์ คือ อำนาจที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมาย ซึ่งในหมู่ชนชั้นกลางไทยตีความไว้วางขวางมากกว่าการเลือกตั้ง กล่าวคืออำนาจนั้นได้รับพระบรมราชโองการแต่งตั้งขึ้นเมื่อไหร่ ก็ถือว่าเป็นอำนาจที่เป็นอาญาสิทธิ์ทันที ชัยชนะจากการเลือกตั้งและการกุมเสียงข้างมากในสภาอย่างล้นพ้น เป็นเครื่องแสดงอาญาสิทธิ์ของอำนาจอีกอย่างหนึ่ง อีกทั้งอำนาจอาญาสิทธิ์ชนชั้นกลางยอมรับต้องมีลักษณะอำนาจนิยมด้วย หมายความว่า พึงใช้อำนาจที่เด็ดขาดเฉียบพลันในการแก้ไขปัญหา หากใช้การเจรจาประนีประนอมถือว่าไร้ประสิทธิภาพ การแก้ไขปัญหาอย่างเฉียบพลัน คือ การละเลยหนทางแก้ปัญหาด้วยวิธีอื่นที่ไม่ใช่อำนาจ และละเลยอำนาจอื่น ๆ ซึ่งมีอยู่จริงในสังคมทั้งหมด แม้แต่การแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการนอกกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการถีบเขาลงเผา มาจนถึงอุ้มฆ่าตัดตอน คนชนชั้นกลางไทยก็ไม่รังเกียจ ถือว่าเป็นการใช้อำนาจอย่างมีประสิทธิภาพ¹²⁷ วัฒนธรรมทางการเมืองในระบบอุปถัมภ์และอำนาจนิยมกับการเลือกตั้งยังคงดำเนินต่อไปตามเดิม ไม่ต่างจากในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์เพียงแต่สังคมเปลี่ยนไป ชนชั้นกลางขยายตัวทั้งด้านปริมาณและความหลากหลาย แต่ทว่าวัฒนธรรมทางการเมืองของชนชั้นกลางไทยยังคงเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หรือกึ่งสมบูรณาญาสิทธิราชย์ นับตั้งแต่การผลักดันนโยบาย “พัฒนา” ของระบอบทหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (เป็นผู้นำประมาณ พ.ศ. 2500) อันทำให้กระทบต่อวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยมากขึ้น อิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ และอำนาจนิยม) ที่มีผลต่อพฤติกรรมทางการเมืองเลือกตั้ง แบ่งออกเป็น 2 กรณีใหญ่ ๆ คือ กรณีการใช้หรือไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง กับกรณีการทุจริตเลือกตั้ง ดังนี้¹²⁸

กรณีแรก กรณีการใช้หรือไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

1.1 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ใช้สิทธิเลือกตั้ง

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ใช้สิทธิเลือกตั้งยังสามารถแบ่งกลุ่มย่อยออกได้อีกเป็นสองกลุ่ม กล่าวคือ ผู้ที่ไม่สนใจและไม่รับรู้เรื่องการเมือง เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของกลุ่มบุคคลที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองเลย ไม่มีการรับรู้ ไม่มีความเห็น และไม่ใส่ใจต่อระบบการเมือง ไม่คิดว่าตนเองจำเป็นต้องมีส่วนร่วมทางการเมือง เพราะไม่คิดว่าระบบการเมือง

¹²⁷ นิธิ เอียวศรีวงศ์, "วัฒนธรรมทางการเมืองไทย." วารสารสถาบันพระปกเกล้า: 20.

¹²⁸ วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น, "วัฒนธรรมทางการเมืองกับการเลือกตั้ง," การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 9 ประจำปี 2550 เรื่อง วัฒนธรรมการเมือง จริยธรรม และการปกครอง (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2550), หน้า 249.

การปกครองจะตอบสนองความต้องการของตนได้ มักพบในกลุ่มประเทศที่ถูกปลุกฝังด้วยความเชื่อ ดั้งเดิมมาแต่โบราณว่าการปกครองเป็นเรื่องของผู้ปกครอง ไม่เกี่ยวกับประชาชน ผู้ปกครองจะทำอะไรก็ได้โดยไม่ถูกตรวจสอบ สะท้อนให้เห็นถึงระบอบการปกครองเก่าในระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างชัดเจน ส่วนกลุ่มย่อยอีกกลุ่ม คือ กลุ่มผู้เปื้อนข่ายการเมือง เป็นกลุ่มที่ บางส่วนสนใจและรู้เรื่องการเมืองพอสมควรบางคนเป็นพวกที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตย สูง แต่อยู่ในช่วงที่เปื้อนข่ายการเมืองและมีทัศนคติว่าการเลือกตั้งเป็นเพียงเครื่องมือของนักการเมือง จึงไม่สนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองทุกระบวนการและไม่มีความรู้สึกว่า 1 เสียงของตนเอง มีความหมายหรือมีอิทธิต่อระบบการเมืองการปกครองในประเทศ หรือเรียกวัฒนธรรมทางการเมือง กลุ่มนี้ว่า “วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า” ทั้งนี้ บางคนอาจมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบเผด็จ การ เป็นลักษณะของกลุ่มคนที่คิดว่าตนเองมีวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยสูง เมื่อพรรค การเมืองที่ตนชื่นชอบและศรัทธาไม่ได้รับการเลือกตั้งให้เป็นฝ่ายบริหารประเทศ หรือแนวโน้มที่พรรค การเมืองที่ตนชื่นชอบจะได้เป็นรัฐบาลมีน้อยจึงไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือต่อต้านการเลือกตั้งด้วยวิธี ต่าง ๆ เช่น การสนับสนุนให้รัฐประหาร

1.2 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ใช้สิทธิเลือกตั้ง

ในกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยอย่าง มั่นคงและยึดมั่นอยู่ในแนวทางประชาธิปไตยส่วนใหญ่คือชนชั้นกลาง เพราะชนชั้นกลางต้องการให้มี ประชาธิปไตยในความหมายเดียวกับประชาธิปไตยแบบตะวันตกเพื่อการนั้นจึงต้องมีการเลือกตั้งที่ เป็นอิสระและเที่ยงธรรม หรืออีกนัยหนึ่งชนชั้นกลางต้องการรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพ มีการคอร์รัปชัน น้อยหรือไม่มีเลย การสถาปนาประชาธิปไตยของชนชั้นกลางโดยใช้การเลือกตั้งเป็นหลักเป็นการ ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยจากระบอบเก่าไปสู่ระบอบ ประชาธิปไตยมากขึ้น โดยเน้น “การมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง” ในกระบวนการทางการเมืองและการ กำหนดนโยบาย ในกลุ่มแรกนี้ยังหมายความรวมถึงกลุ่มบุคคลที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบ กึ่งประชาธิปไตยด้วย ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่มีความคาดหวังว่าจะสามารถกำหนดทิศทางทางการเมือง ของประเทศได้ในระดับหนึ่งและกลุ่มที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียจากการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นพรรคพวกของ รัฐบาลเดิมหรือนักการเมือง ในขณะที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งอีกกลุ่มหนึ่งนั้น คือ กลุ่มผู้ที่ใช้สิทธิเลือกตั้งเพราะเหตุอื่น ๆ โดยมีได้มีวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตย หรือฝึกฝน ประชาธิปไตยอย่างมั่นคง อาทิ ผู้ที่ได้รับอานิสงส์จางในรูปแบบต่าง ๆ หรือผู้ที่ถูกขอร้องจากผู้ที่ตนเคารพ นับถือ ยำเเกรง มีลักษณะเป็นการเลือกตั้งแบบกึ่งบังคับและถูกบังคับ ส่วนหนึ่งมาจากอิทธิพลจาก ระบบอุปถัมภ์ค้ำชูและระบบอำนาจนิยมจากระบบเก่า

กรณีที่สอง กรณีการทุจริตในการเลือกตั้ง

การทุจริตในการเลือกตั้ง ในที่นี้หมายถึง การกระทำทั้งหลายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ไม่สอดคล้องและขัดแย้งกับหลักการเลือกตั้งแบบประชาธิปไตย การกระทำดังกล่าวมีทั้งที่ผิดกฎหมายและถูกกฎหมายในขณะเดียวกัน การเลือกตั้งซึ่งแต่เดิมเป็นสัญลักษณ์ของการเชื่อฟังคำสั่งเป็นหลัก ได้ถูกขยายออกไปสู่มิติของการแลกเปลี่ยน คณะแนเสียงซึ่งแต่เดิมมีเพียง “คุณค่าทางอำนาจและสังคม” เริ่มจะมี “มูลค่าในทางเศรษฐกิจ” เข้ามาเกี่ยวข้อง การเรียนรูว่าการลงคะแนนเสียงสามารถสร้างเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจได้รับการแพร่กระจายออกไป และผนึกอยู่ในโครงสร้างทางความคิดของชาวบ้านเพิ่มมากขึ้น¹²⁹ กลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองในการเลือกตั้งโดยปริยาย กล่าวคือ ชาวบ้านมีความปรารถนาว่าตนเองจะได้รับประโยชน์และ/หรือดำรงไว้ซึ่งประโยชน์ที่ตนเองและครอบครัวได้รับ ประโยชน์ที่ชาวบ้านปรารถนา คือ การได้รับความช่วยเหลือหรือคุ้มครองจากผู้นำท้องถิ่นและ/หรือผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การแสดงว่าตนเองมีศีลธรรม และการมีเงินไว้จ่ายใช้สอย การขายเสียงเป็นวิธีการที่ใช้ในการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างตนเองกับผู้อุปถัมภ์ในชุมชนสังคม เป็นวิธีการที่แสดงออกทางศีลธรรม และทำให้ชาวบ้านมีเงินไว้จ่ายใช้สอย ขณะที่การไม่ขายเสียง อาจทำให้เกิดรอยร้าวของความสัมพันธ์ทางสังคม ซึ่งนำไปสู่การไม่ได้รับการช่วยเหลือและคุ้มครองในอนาคต รวมทั้งทำให้ไม่ได้เงิน การรับเงินแต่ไม่ลงคะแนนเสียง แม้จะได้รับเงินไว้จ่ายใช้สอย แต่อาจทำให้ความสัมพันธ์ทางสังคมแตกแยก เกิดความบาดหมางกับผู้อุปถัมภ์ ส่งผลให้สูญเสียโอกาสที่จะได้รับการช่วยเหลือในอนาคต และเป็นการบั่นทอนศีลธรรมของตนเอง ดังนั้น เมื่อหัวหน้าผู้ซึ่งเคยช่วยเหลือตนเองหรือครอบครัวหรือเครือญาติ มาเสนอให้เงินชาวบ้านในช่วงที่มีการเลือกตั้ง ชาวบ้านจะรับเงินและลงคะแนนตามที่หัวหน้าบอก อิทธิพลของหลักคิดมูลค่าเชิงเศรษฐกิจต่อการเลือกตั้ง หรืออีกนัยหนึ่ง คือวัฒนธรรมการซื้อสิทธิขายเสียง ปรากฏชัดเจนมากยิ่งขึ้นตั้งแต่การเลือกตั้งปี พ.ศ. 2512 ซึ่งมีการถกเถียงกันอยู่ว่าระบบอุปถัมภ์ด้วยเงินตรานั้นอาจมีจุดเริ่มต้นตั้งแต่การเลือกตั้งก่อนปี พ.ศ. 2500 ด้วยซ้ำ เพียงแต่ยังไม่ได้รับการสถาปนาเป็นกระแสหลักเนื่องจาก ระบบอุปถัมภ์ในเชิงอำนาจ สังคม มีอิทธิพลมากกว่า แต่เมื่อมีการพัฒนาเศรษฐกิจในระหว่างปี 2500 เป็นต้นมา ทำให้เกิดนายทุนท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก และต่อมานายทุนเหล่านี้ได้ลงสู่สนามการเลือกตั้งจึงทำให้เงินกับระบบอุปถัมภ์พบกันมากขึ้น ความต่อเนื่องของการเลือกตั้งระหว่างปี พ.ศ. 2522 ถึง 2548 ทำให้การผสมผสานของทั้งสองส่วนนี้ได้รับการตอกย้ำ ผลิตซ้ำ จนกระทั่งกลายเป็นวัฒนธรรมการเลือกตั้งไปแล้วในที่สุด¹³⁰

¹²⁹ พิชาย รัตนดิถก ณ ภูเก็ต, "วัฒนธรรมทางการเมือง โครงสร้างความคิดเชิงปฏิบัติการเลือกตั้ง," หน้า 267.

¹³⁰ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, อนิจลักษณะของการเมืองไทย: เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ว่าด้วยการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ: ผู้จัดการ, 2536), หน้า 75.

พื้นฐานของการทุจริตการเลือกตั้งเป็นเรื่องของ “ประโยชน์” หรือ “ผลประโยชน์” ซึ่งตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “interest” หรือ “benefit” หมายถึง สิ่งที่คนใดคนหนึ่ง หรือหลายคนจะได้มาหรือเสียไปเท่านั้น ซึ่งเป็นเรื่องปกติธรรมดาของมนุษย์อยู่แล้ว แต่ผลประโยชน์ซึ่งอาจจะผิดธรรมดาหรืออาจกล่าวได้ว่าไม่ดีก็คือ การกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์นั้นซึ่งกระทบและสร้างความเสียหายให้แก่ผู้อื่น สังคม ตลอดจนประเทศไทย หรือที่เรียกว่า “การทุจริต” สำหรับการทุจริตการเลือกตั้งของประเทศไทยในปัจจุบันมีความหลากหลายไม่ว่าจะเป็นการคดโกงในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การจัดเขตเลือกตั้งโดยฝ่ายที่ได้เปรียบ การออกกฎหมายหรือการบังคับใช้กฎหมายเพื่อประโยชน์ของพรรคการเมืองของตน การข่มขู่คุกคามผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โกงการลงคะแนนเสียง โกงการนับคะแนนเสียง การซื้อสิทธิขายเสียงทั้งทางตรงด้วยเงิน ทรัพย์สิน หรือการซื้อสิทธิโดยการจัดสรรผลประโยชน์ทางธุรกิจ ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมทางการเมืองกับการทุจริตเลือกตั้ง ไม่มีข้อสรุปที่แน่นอนตายตัวขึ้นอยู่กับ “ตัวแปร” ที่จะส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมเลือกตั้งว่ามีมากกว่าเรื่องวัฒนธรรมทางการเมือง ส่วนที่มีอิทธิพลทางการเมืองนั้นอาจพิจารณาได้ ดังนี้¹³¹

(1) ผู้ที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยในระดับสูง จะเห็นว่าการเลือกตั้งเป็นการแข่งขันของบุคคลและของพรรคการเมืองเพื่อให้ประชาชนเลือกไปเป็นผู้แทนของประชาชนเพื่อไป “ปกครอง” แทนประชาชน การแข่งขันดังกล่าวจึงต้องสุจริตและเที่ยงธรรม โดยทุกฝ่ายต้องมี “น้ำใจนักกีฬา รู้แพ้รู้ชนะ รู้ภัย” ดังนั้น คนพวกนี้มักมีแนวโน้มที่จะไม่เจตนาทุจริตเลือกตั้งง่าย ๆ เพราะเข้าใจและเชื่อมั่นในระบบประชาธิปไตยและในกระบวนการประชาธิปไตยจึงจะไม่หวั่นไหวได้ง่ายต่อแรงจูงใจให้ทำการทุจริตเลือกตั้ง

(2) ผู้มีวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยในระดับกลาง ๆ และระดับต่ำ มักมีแนวโน้มที่จะมีความรู้สึกหวั่นไหวง่ายกว่าต่อแรงจูงใจที่จะให้ทำการทุจริตเลือกตั้งซึ่งตนเองมีได้ คาคิดว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นการทุจริต เช่น แรงจูงใจเกี่ยวกับการให้รักและเกลียดผู้สมัครหรือพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง

(3) วัฒนธรรมคอร์รัปชัน คนจำนวนไม่น้อยในสังคมไทยไม่ว่าจะอยู่ในฐานะใด ๆ เมื่อมีโอกาสแล้วก็จะกระทำการในลักษณะคอร์รัปชันเสียเองอย่างที่พูดกันว่า “ใคร ๆ ก็ทำ” และ “เป็นเรื่องธรรมดา” จึงก่อให้เกิดการทุจริตการเลือกตั้งซึ่งเป็นเรื่องคอร์รัปชันในลักษณะเดียวกันอย่างง่ายตาย ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่า สำหรับประเทศที่ประชาชนส่วนใหญ่มีวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยอยู่ในอัตราสูงมากเท่าใดย่อมทำให้การเลือกตั้งของประเทศนั้นมีความเป็นประชาธิปไตยมากเท่านั้น ในทางกลับกัน ประเทศที่ประชาชนส่วนใหญ่มีวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยต่ำเท่าใด การเลือกตั้งในประเทศนั้นย่อมมีความเป็นประชาธิปไตยน้อยลงตามไปด้วยเท่านั้น

¹³¹ วิสุทธิ์ โปธิแทน, “วัฒนธรรมทางการเมืองกับการเลือกตั้ง”, หน้า 256.

สำหรับประเทศไทยอยู่ภายใต้สังคมเชิงอุปถัมภ์และการปฏิบัติการเชิงประชาธิปไตยแบบผู้แทนชาวบ้านใช้ฐานคิดและระบบความเชื่อแบบอุปถัมภ์ในการรับรู้ ทำความเข้าใจและตีความการเลือกตั้ง โดยความปรารถนาที่จะได้รับการคุ้มครองช่วยเหลือและการรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับชนชั้นนำในชุมชนผ่านหัวหน้า และ การได้รับประโยชน์ทางด้านวัตถุ ในการบรรลุเป้าหมายชาวบ้านจึงรับเงินจากหัวหน้า หรือกระทำการทุจริตโดยไม่คิดว่าสิ่งที่กระทำคือสิ่งไม่ดี อย่างไรก็ตาม นโยบายการแจกจ่ายผลประโยชน์ของผู้สมัครรับเลือกตั้งมีอิทธิพลอย่างมากต่อโครงสร้างทางความคิดในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง การจะขจัดคอร์รัปชัน การทุจริตในการเลือกตั้ง จำเป็นที่จะต้องตัดตอนกระบวนการลงคะแนนเสียงที่สามารถสร้างเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจ ทำลายความสัมพันธ์เชิงอำนาจของผู้สมัครที่ส่งไปยังหัวหน้า ทั้งนี้ โดยไม่ใช้การกระทำเพื่อกดดันหรือเคลื่อนไหวทางสังคมอันนำมาซึ่งการรัฐประหาร แต่เป็นกระบวนการโดยผ่านกฎหมายที่ถูกดัดแปลงดั่งเช่นในต่างประเทศ อาทิ ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่เคยดำเนินการมาแล้วโดยอาศัยกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งซึ่งก็เป็นอีกหนทางที่สามารถบรรลุผลได้

4) วัฒนธรรมทางการเมืองไทยกับการจำกัดอำนาจของผู้ใช้อำนาจรัฐ

การจำกัดอำนาจของผู้ใช้อำนาจของรัฐตามแนวความคิดของประเทศไทย แต่ดั้งเดิมนั้นแตกต่างจากแนวคิดการจำกัดอำนาจของผู้ใช้อำนาจรัฐของต่างประเทศอย่างมาก เนื่องจากตามหลักการและแนวคิดของต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศอังกฤษหรือประเทศสหรัฐอเมริกา การจำกัดอำนาจรัฐนั้นกระทำโดยตัวบทกฎหมายเป็นหลัก ดังปรากฏตามหลักการที่เป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวาง คือ หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม ซึ่งทั้งสองหลักการไม่อาจกล่าวได้อย่างเต็มปากว่าแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง หรืออีกนัยหนึ่ง คือ หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมอาจมีความแตกต่างกันบ้างในบางประการ แต่มีวัตถุประสงค์ของหลักการอย่างเดียวกันก็คือ มุ่งที่จะจำกัดอำนาจรัฐด้วยตัวบทกฎหมายและคุ้มครองเสรีภาพของประชาชน แต่ประเทศไทยนั้นการจำกัดอำนาจของผู้ใช้อำนาจรัฐกระทำโดยอาศัย “อิทธิพล” และ “อำนาจ” เป็นสำคัญ โดยสามารถแบ่งออกเป็น 2 วิธี คือ

1. การใช้ “อิทธิพล” อันที่ใหญ่กว่าคาน “อิทธิพล” ที่เป็นอันตรายต่อตัวเองอยู่ หรือการใช้อิทธิพลคานซึ่งกันและกัน ในสมัยก่อนอาจทำได้ไม่ยากนักเพราะอิทธิพลต่าง ๆ ยังไม่ประสานเข้าหากันอย่างแนบแน่น การเอาปืนไปถล่มเจ้าพ่อจึงเกิดขึ้นได้ไม่ยาก จนถึงที่สุดแม่ทัพนายกองที่อยู่ตามหัวเมืองต่าง ๆ ก็อาจใช้ “อิทธิพล” ของตนสยบ “อิทธิพล” ท้องถิ่นลงได้ แต่ต่อมาภายหลังเกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนหลักกฎหมายอันเป็นสากล ทำให้ “อิทธิพล” ระดับต่าง ๆ ประสานเข้ากัน ในบางท้องที่อาจมีการขยาย “อิทธิพล” ของเจ้าพ่อบางคนไปในอาณาบริเวณที่กว้างขวางมากเกือบทั้งหมด ส่วนในบางพื้นที่ “อิทธิพล” ประจำท้องถิ่นกลับประสานประโยชน์ร่วมกันโดยสงบจึงเป็นการยากที่จะดึงเอา “อิทธิพล” หนึ่งมาคานอีก “อิทธิพล” หนึ่งได้ แต่ที่ร้ายที่สุด คือ “อิทธิพล” ในท้องถิ่นต่าง ๆ นั้นสามารถประสานประโยชน์กับอิทธิพลที่แฝงอยู่ในอำนาจได้ ตัวอย่างที่เห็นได้เด่นชัด เช่น การที่อิทธิพลหนุนหลังนักการเมืองบางกลุ่มจนกระทั่งในที่สุด

“อิทธิพล” ก็มีความสัมพันธ์กับรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ “อิทธิพล” ของข้าราชการหรือผู้ถือ “อำนาจ” กลายเป็นส่วนหนึ่งส่วนเดียวกับ “อิทธิพล” ของเจ้าพ่อ¹³²

2. การหันไปพึ่งพา “อำนาจ” เพื่อมาคาน “อิทธิพล” ในเบื้องต้นต้องเข้าใจก่อนว่า “อำนาจ” มีฐานอยู่ที่กฎหมายและประเพณี แม้ว่าคนไทยรังเกียจ “อำนาจ” เพราะเป็นตัวทำความเดือนร้อนให้ตัวอยู่เป็นประจำ แต่คนไทยก็รู้ว่าบ้านเมืองต้องมี “อำนาจ” เพราะถ้าปราศจาก “อำนาจ” เสียแล้ว จะเอาพลังอะไรมาคาน “อิทธิพล” ได้ ย่อมไม่มีแล้ว เหตุตั้งนี้คนไทยจึงสนับสนุนทั้ง “อำนาจ” และ “อิทธิพล” ให้ดำรงอยู่ เพื่อให้ทั้งสองอย่างนี้คานกันเองเสมอ เมื่อฐานของพลัง “อำนาจ” มาจากกฎหมาย คนไทยก็เชื่อในความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย ไม่ชอบให้ใครมาฉีกทำลายกฎหมาย (ที่ไม่ใช่รัฐธรรมนูญ) ลงได้ง่ายๆ แต่เพราะเชื่อในความสำคัญของ “อิทธิพล” เหมือนกันจึงไม่รู้สึกรบกวนเท่าไรหากกฎหมายจะถูกล่วงละเมิดอยู่บ่อย ๆ เพียงแต่ว่าทุกคนต้องแสดงความเคารพต่อกฎหมายเท่านั้นเป็นพอ เพราะตราบท่าที่กฎหมายยังดำรงอยู่ คนไทยก็สามารถสู้กับ “อิทธิพล” ที่เบียดเบียนตัวเกินไปได้ด้วยการเรียกร้องบรรณาธิปไตยของกฎหมายมาปราบ “อิทธิพล” ทั้งนี้ นักรัฐประหารรู้ดีว่ากฎหมายมีความสำคัญแก่คนไทยอย่างมาก สำคัญเพราะว่า “กฎหมายทำให้พลังของ “อำนาจ” ตั้งมั่นอยู่ได้ แม้ว่า “อำนาจ” มักจะกดขี่เบียดเบียนให้เดือดร้อน แต่ถ้าไม่มี “อำนาจ” เสียเลยแล้ว “อิทธิพล” ก็จะหลงจนเอาไม่อยู่เสียเลย ซึ่งก็จะกดขี่เบียดเบียนให้เดือดร้อนได้มาก ไม่น้อยไปกว่า “อำนาจ” คนไทยมิได้เชื่อใน Rule of Law หรือการปกครองด้วยกฎหมายเหมือนดังตะวันตก แต่คนไทยเชื่อใน The Persistence of Law¹³³ หรือการดำรงคงอยู่ของกฎหมายและรัฐธรรมนูญหลายฉบับของไทยจึงบัญญัติให้กฎหมายต่าง ๆ ดำรงอยู่อย่างมั่นคงเป็นอย่างยิ่ง จนเป็นที่น่าสังเกตประการหนึ่งว่าแนวทางการแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ของทางราชการในยุคนี้จะเป็นไปใน 2 แนวทาง แนวทางหนึ่ง คือ สร้างหลักประกันสิทธิบางประการแก่ประชาชนขึ้น เพราะเมื่อต้องการไปสัมพันธ์กับ “อำนาจ” อย่างหลีกเลี่ยงได้ก็จำเป็นจะต้องมีกฎหมายจำกัด “อิทธิพล” ของ “อำนาจ” ไว้ให้ปลอดภัยแก่การเข้าใกล้ แนวทางที่สองของการแก้ไขกฎหมายและระเบียบ คือ การเพิ่มเติมข้อกำหนดให้ “อำนาจ” ต้องทำหน้าที่ของตัว เช่น มีระยะเวลาที่แน่นอนว่าต้องปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งหรือการกำหนดกรอบเวลาสำหรับปฏิบัติงานเพื่อให้อำนาจได้ทำงานอยู่ในกรอบของกฎหมาย

¹³² นิธิ เอียวศรีวงศ์, *ชาติไทย, เมืองไทย, แบบเรียนและอนุสาวรีย์: ว่าด้วยวัฒนธรรม, รัฐ และรูปการจิตสำนึก*, (กรุงเทพฯ: มติชน, 2547), หน้า 163-64.

¹³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 165.

บทที่ 3

การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในต่างประเทศ

ในบทที่ 3 นี้จะกล่าวถึงแนวความคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในต่างประเทศ โดยประเทศที่จะนำมาศึกษาวิเคราะห์ คือ ประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งทั้งสองประเทศล้วนแต่เป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเป็นแม่แบบของระบอบประชาธิปไตยที่ทั่วโลกยึดถือ โดยทั้งสองประเทศต่างมีเอกลักษณ์และวัฒนธรรมทางการเมืองเฉพาะของตนแตกต่างกันออกไปอันเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมและเชื่อมโยงกับแนวความคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งในรูปแบบเฉพาะแต่คงหลักการพื้นฐานเดียวกัน

3.1 ประเทศอังกฤษ*

ประเทศอังกฤษมีเอกลักษณ์ของตนเองทั้งในด้านวิวัฒนาการการเปลี่ยนผ่านจากระบบศักดินาและระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในศตวรรษที่ 19 อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศอังกฤษจะปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา โดยมีสองสภาในทางทฤษฎี แต่ในทางปฏิบัติมีเพียงสภาเดียวเท่านั้น สภาขุนนาง (House of Lords) สูญเสียบทบาทสำคัญในระบบรัฐสภาให้แก่สภาผู้แทนราษฎรอย่างเกือบสิ้นเชิง เพราะสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจทำได้ทุกเรื่องจนมีคำกล่าวที่ว่า “รัฐสภาสามารถทำได้ทุกเรื่อง ยกเว้นการเปลี่ยนผู้ชายเป็นผู้หญิง” รัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษเป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรอันเนื่องจากกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษไม่ได้ประมวลรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหรือยกร่างขึ้นเพื่อเป็นรัฐธรรมนูญใช้บังคับเป็นการเฉพาะดังเช่นประเทศสหรัฐอเมริกาหรือประเทศฝรั่งเศส แต่กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษมีที่มาจากแหล่งต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร คำพิพากษาของศาลที่สำคัญ จารีตประเพณีที่ถือปฏิบัติต่อกันมา ผลงานการตีความกฎหมาย รวมทั้งกฎหมายประชาคมยุโรป ด้วยแหล่งที่มาเหล่านี้เองที่ทำให้กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษมีเอกลักษณ์เฉพาะของตนเองอันเป็นผลมาจากวิวัฒนาการอันยาวนานของระบอบประชาธิปไตยในประเทศอังกฤษ และเป็นเหตุผลที่รัฐธรรมนูญของอังกฤษยืดหยุ่นและแก้ไขได้โดยง่ายโดยสามารถกระทำโดยพระราชบัญญัติ¹³⁴

อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศอังกฤษจะไม่มีรัฐธรรมนูญกำหนดเรื่องรัฐสภา คุณสมบัติ และการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาดังเช่นประเทศอื่น ๆ แต่ประเทศอังกฤษก็มีพระราชบัญญัติรัฐสภากำหนดอำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา อาทิ ค.ศ. 1911 ได้ตรา “พระราชบัญญัติรัฐสภา ค.ศ. 1911” (Parliament Act 1911) ซึ่งกำหนดให้สภาขุนนางสามารถ

* ความหมายของคำว่า “อังกฤษ” ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้นั้นมุ่งให้ความหมายถึง สหราชอาณาจักร หรือที่เรียกกันในภาษาอังกฤษว่า “United Kingdom” หรือ “Great Britain” (ซึ่งใช้แทน United Kingdom ด้วยบางบริบท) อันหมายความรวมไปถึงอิงแลนด์ (England) สกอตแลนด์ (Scotland) เวลส์ (Wales) และไอร์แลนด์เหนือ (Northern Island) ด้วย แต่ที่ใช้คำว่าอังกฤษเพราะว่า “อังกฤษ” เป็นคำที่ใช้อยู่ทั่วไปในประเทศไทยและคนไทยคุ้นเคยเป็นอย่างดีกับคำนี้ ด้วยความเข้าใจที่ว่าอังกฤษเป็นประเทศหนึ่งที่ตั้งอยู่บนเกาะอังกฤษ เป็นมหาอำนาจที่ยิ่งใหญ่ของโลก

¹³⁴ ชาลส์ ฮิวซีย์ แสงศักดิ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 142.

ระงับกฎหมายได้ไม่เกิน 2 ปีเท่านั้น และไม่สามารถแต่ต่อกับกฎหมายซึ่งเกี่ยวเนื่องกับการเงิน การคลังของประเทศได้ ต่อมา พระราชบัญญัติรัฐสภา ค.ศ. 1949 (Parliament Act 1949) ลดระยะเวลาการระงับกฎหมายเหลือเพียง 1 ปีเท่านั้น นอกจากนี้ คุณสมบัติของสมาชิกสภาต่างก็ กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็น Electoral Administration 2006, House of Commons Disqualification Act 1975, The Representation of the People Act 1981 เป็นต้น ในปัจจุบันแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับความนิยมน และกล่าวถึงกันอย่างกว้างขวางในประเทศอังกฤษ แม้ยังไม่มีกรบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า เพราะเหตุใดประเทศต้นแบบของระบบรัฐสภาเช่นประเทศอังกฤษซึ่งอยู่ภายใต้ วัฒนธรรมทางการเมืองเก่าแก่จึงให้ความสนใจต่อแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งจนสามารถ แทรกซึมและมีอิทธิพลอย่างมากในช่วงต้นปลายศตวรรษที่ 20 ถึง ต้นศตวรรษที่ 21

3.1.1 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

หากกล่าวถึงรัฐสภาอังกฤษ ย่อมหมายถึงสภานิติบัญญัติซึ่งประกอบไปด้วย 3 สถาบัน คือ สถาบันพระมหากษัตริย์ สภาสამัญญ และสภาขุนนาง ร่างพระราชบัญญัติซึ่งจะมีผลบังคับใช้ในอังกฤษ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้ง 3 สถาบัน สภาผู้แทนราษฎร หรือที่เรียกโดยทั่วกันว่า สภาสามัญญ (House of Commons) ปัจจุบันประกอบด้วยสมาชิก 650 คน ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาสามัญ จากอังกฤษ 533 คน สกอตแลนด์ 59 คน เวลส์ 40 คน และไอร์แลนด์เหนือ 18 คน โดยมาจากการ เลือกตั้งแบบแบ่งเขตเบอร์เดียว (ผู้มีสิทธิเลือกตั้งประมาณ 70,000 คนต่อ 1 เขตเลือกตั้ง) สมาชิก สภาสามัญญมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี และในการเลือกตั้งทั่วไปพรรคการเมืองใดที่นั่งใน สภาสามัญญมากที่สุดจะได้รับสิทธิในการจัดตั้งรัฐบาล พรรคที่มีบทบาทอย่างมาก คือ พรรคแรงงาน พรรคอนุรักษนิยม และพรรคเสรีนิยมประชาธิปไตย

คุณสมบัติของสมาชิกสภาสามัญ

- 1) เป็นพลเมืองของสหราชอาณาจักร โดยเป็นผู้ที่พำนักอาศัยและมีที่อยู่เป็นหลักแหล่งอยู่ในสหราชอาณาจักร
- 2) มีอายุ 18 ปีขึ้นไป ในวันสมัครรับเลือกตั้ง*
- 3) ผู้สมัครต้องไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
- 4) ผู้สมัครต้องไม่เป็นผู้พิการทางการไต่สวน หรือหูหนวก หรือเป็นใบ้
- 5) ผู้สมัครต้องไม่ใช่นักโทษ หรือศาลมีคำสั่งให้จำคุก หรือคุมขังในสหราชอาณาจักร หรือในที่ใด ๆ โดยไม่มีกำหนด หรือมากกว่า 1 ปีบนเกาะอังกฤษ หรือไอร์แลนด์เหนือ*
- 6) ผู้สมัครต้องไม่ใช่มหาชิกสภาขุนนาง

* Section 17, Electoral Administration Act 2006.

* Section 1, The Representation of People Act 1981.

ลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาสามัญ¹³⁵

- 1) ต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายตุลาการ
- 2) ต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในข้าราชการพลเรือน
- 3) ต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในกำลังติดอาวุธ
- 4) ต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในรัฐสภาต่างประเทศ
- 5) ต้องไม่ดำรงตำแหน่งในสำนักพระราชวัง

3.1.2 อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของอังกฤษ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาสามัญมีหน้าที่สำคัญ คือการเป็นตัวแทนของประชาชนในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งได้แก่ การเสนอ/พิจารณาร่างกฎหมาย และมีอำนาจควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล นอกจากการปฏิบัติหน้าที่ภายในรัฐสภาแล้ว สมาชิกสภาสามัญยังเป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่ที่ตนได้รับการเลือกตั้ง และรวมถึงการเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองที่ตนเองสังกัดอยู่ สำหรับสมาชิกสภาสามัญที่ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลจะมีหน้าที่รับผิดชอบเพิ่มเติมเฉพาะอีกตามสายงาน เช่น งานด้านสาธารณสุข หรืองานด้านความมั่นคง เป็นต้น

1) อำนาจหน้าที่ภายในสภานิติบัญญัติ

1.1) อำนาจนิติบัญญัติ คือ สมาชิกสภาสามัญมีบทบาทในการเสนอร่างพระราชบัญญัติพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยการอภิปรายและพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม และลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัตินั้น ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อรัฐสภามี 3 ประเภท คือ¹³⁶

ก) ร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bill) คือ ร่างกฎหมายที่มีผลต่อประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งส่วนใหญ่ร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาอังกฤษคือร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้ โดยรัฐบาลเป็นผู้เสนอ แต่ถ้าสมาชิกสภาสามัญหรือสมาชิกสภาขุนนางที่มีได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ เรียกร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้ว่า “Private Member’s Bill”

ข) ร่างพระราชบัญญัติเอกชน (Private Bill) คือ ร่างกฎหมายที่มีผลต่อเฉพาะบุคคลหรือกลุ่มบุคคล เช่น องค์กรต่าง ๆ และผู้เสนอร่างกฎหมายประเภทนี้ ได้แก่ องค์กรต่าง ๆ หน่วยงานท้องถิ่น หรือบริษัทเอกชน

ค) ร่างพระราชบัญญัติไฮบริด (Hybrid Bill) คือ ร่างพระราชบัญญัติที่มีลักษณะผสมระหว่างพระราชบัญญัติมหาชนกับร่างพระราชบัญญัติเอกชน คือเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีผลต่อประชาชนโดยทั่วไป ในขณะที่เดียวกันก็มีผลต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลโดยเฉพาะเช่นกัน ร่างพระราชบัญญัติไฮบริดจะเสนอได้ก็แต่โดยรัฐบาล

¹³⁵ House of Commons Disqualification Act 1975.

¹³⁶ อรรถนิช รุ่งธิปานนท์, รัฐสภาสหราชอาณาจักร: สภาสามัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน, (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2553), หน้า 15-17.

สำหรับขั้นตอนทั่วไปของการตราพระราชบัญญัติ คือ สภาสมาชิกลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติ หากมีมติรับร่างพระราชบัญญัติ จะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องพิจารณาโดยละเอียดต่อไป หากมีมติไม่รับร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป สำหรับขั้นตอนสุดท้ายของการตราพระราชบัญญัติ คือ การลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัตินั้น หากสภาสมาชิกให้ความเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติแล้ว จึงส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังสภาขุนนางเพื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาขุนนางต่อไป ทั้งนี้ อาจมีการเริ่มพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาขุนนางก่อนได้

นอกจากนี้ ในการตรากฎหมายเกี่ยวกับการเงินของประเทศ เช่น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี และร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินและภาษีอากรต่าง ๆ ที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร อำนาจหน้าที่นี้เป็นอำนาจเฉพาะของสภาสมาชิก สภาขุนนางมีหน้าที่ให้ความเห็นชอบยินตามสภาสมาชิกเท่านั้น ไม่สามารถยับยั้งหรือแก้ไขร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้

ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เริ่มต้นจากสภาสมาชิก

วาระที่ 1 กล่าวนำโดยสังเขปเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติโดยไม่มีการอภิปราย พร้อมทั้งมีคำสั่งให้จัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว การพิจารณาในวาระที่ 1 จะมีขึ้นในเวลาใดก็ได้ในระหว่างสมัยการประชุมสภา

วาระที่ 2 อภิปรายหลักการร่างพระราชบัญญัติ หากที่ประชุมลงมติรับหลักการแล้วกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นก็จะดำเนินต่อไป การพิจารณาในวาระที่ 2 จะมีขึ้นอย่างรวดเร็วที่สุดภายใน 2 สัปดาห์ นับจากวาระที่ 1

- ชั้นกรรมาธิการ พิจารณารายละเอียดต่าง ๆ ของร่างพระราชบัญญัติ หากมีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติในชั้นกรรมาธิการ จะมีการพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติที่มีการแก้ไขชั้นกรรมาธิการจะมีขึ้นภายใน 2 - 3 สัปดาห์ ภายหลังจากพิจารณาในวาระที่ 2 แต่ทั้งนี้ก็อาจมีการกำหนดเป็นช่วงเวลาอื่นได้

- ชั้น Report Stage คือชั้นที่คณะกรรมการรายงานแก้ไขร่างพระราชบัญญัติต่อที่ประชุมสภาแล้วเป็นการเปิดโอกาสให้ที่ประชุมสภาได้พิจารณาขอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติได้อีกครั้ง ทั้งนี้ ไม่มีการกำหนดระยะเวลาระหว่างชั้นกรรมาธิการกับชั้น Report Stage

วาระที่ 3 เป็นโอกาสสุดท้ายของสมาชิกที่จะได้อภิปรายร่างพระราชบัญญัติ แต่การอภิปรายจะใช้เวลาเพียงสั้น ๆ แล้วจึงมีการลงมติและส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังสภาขุนนางเพื่อพิจารณาต่อไป ทั้งนี้ วาระที่ 3 ดำเนินการได้ทันทีภายหลังจากชั้น Report Stage และจะไม่มีมีการแปรญัตติเพื่อขอแก้ไขพระราชบัญญัติในวาระนี้

1.2) อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร สภาสามัญมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรี โดยการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการตรวจสอบโดยคณะกรรมการธิการ นอกจากนี้ สภาสามัญยังควบคุมฝ่ายบริหารโดยการคัดค้าน การเสนอญัตติเพื่อเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งรวมถึงการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลด้วย¹³⁷

ก. การตั้งกระทู้ถาม สมาชิกสภาสามัญมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ผู้ถูกตั้งกระทู้ถามได้อธิบายและชี้แจงการปฏิบัติงานในหน้าที่ความรับผิดชอบของตนเอง สำหรับวาระกระทู้ถาม (Question Timer) ในสภาสามัญ คือ ชั่วโมงแรกของการประชุมสภาสามัญในแต่ละวัน คือวันจันทร์ถึงวันพฤหัสบดี ซึ่งในวันจันทร์ อังคารและพฤหัสบดีเป็นวันตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี ส่วนวันพุธเป็นวันตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรี

ข. การอภิปราย เป็นหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งของสมาชิกสภาสามัญ สภาสามัญนับได้ว่าเป็นเวทีแห่งการอภิปราย โดยสมาชิกมีสิทธิอภิปรายในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายและการบริหารประเทศของรัฐบาลเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ และรวมถึงเรื่องสำคัญอื่น ๆ ในระดับประเทศและระหว่างประเทศ การอภิปรายจึงเป็นการแสดงความคิดเห็นและการแบ่งปันข้อเสนอแนะในเรื่องต่าง ๆ ระหว่างสมาชิกสภาสามัญ และการอภิปรายยังเป็นกระบอกเสียงให้แก่เขตที่สมาชิกสภาสามัญเป็นผู้แทนอีกด้วย

นอกจากนี้ สมาชิกสภาสามัญสามารถขอแปรญัตติก่อนปิดประชุม (Adjournment Debate) ซึ่งเป็นการอภิปรายเพื่อแสดงความคิดเห็นโดยไม่มีกรรมการลงมติได้ โดยการใช้เวลาอภิปรายในเวลาสั้น ๆ ก่อนปิดการประชุมสภาประจำวัน สำหรับการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล (Motion of no Confidence) ถือเป็นอีกมาตรการหนึ่งของสภาสามัญในการควบคุมฝ่ายบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างชัดเจน ซึ่งฝ่ายค้านย่อมมีสิทธิเสนอญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจและรวมถึงการลงมติไม่ไว้วางใจ (Vote of no Confidence) ด้วย

ค. การตรวจสอบโดยคณะกรรมการธิการ คณะกรรมการธิการในสภาสามัญมีหน้าที่ตรวจสอบนโยบายและการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร โดยสามารถเรียกหลักฐานหรือบุคคลเพื่อมาให้ข้อมูลหรือสอบถามได้ และมีหน้าที่ทำรายงานเพื่อเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะแก่ฝ่ายบริหารเพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไขการบริหารราชการแผ่นดิน โดยปกติแล้ว รัฐบาลอังกฤษมักนำข้อคิดเห็นและคำเสนอแนะจากรัฐสภาไปพิจารณาเพื่อการบริหารประเทศเสมอ ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าสมาชิกสภาสามัญ รวมถึงพรรคการเมือง มีอำนาจเพียงพอที่จะเป็นสถาบันหลักในการควบคุมรัฐบาลให้ดำเนินงานภายใต้เจตจำนงของประชาชนได้

1.3) หน้าที่ในการควบคุมทางการคลัง บทบาทของรัฐสภาในการควบคุมการจัดเก็บภาษี และการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร เป็นบทบาทที่เด่นชัดมาตั้งแต่อดีต ซึ่งการปฏิบัตินี้ได้ยึดเป็น

¹³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18-20.

หลักการพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญมาจนถึงปัจจุบัน กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการกำหนดงบประมาณประจำปี (ปีงบประมาณเริ่มต้น 1 เมษายน และสิ้นสุด 31 มีนาคมของปีถัดไป) รวมทั้งมีบทบาทอย่างยิ่งในการพิจารณาผ่านร่างงบประมาณประจำปีของรัฐสภา เนื่องจากเสียงข้างมากในสภาสามัญเป็นสมาชิกพรรคฝ่ายรัฐบาล นอกจากนี้ ข้อบังคับสภาสามัญยังมีบทบัญญัติที่จำกัดอำนาจของสภาสามัญในการลงมติเห็นชอบต่องบประมาณประจำปี ในขณะที่สภาขุนนางก็ไม่มีอำนาจในการยื่นญัตติขอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน มีอำนาจเพียงลงมติยืนตามสภาสามัญเท่านั้น

ดังนั้น บทบาทจำกัดของรัฐสภาในการอนุมัติงบประมาณที่เคยเป็นมาในอดีต จึงนำไปสู่การขยายบทบาทในกระบวนการงบประมาณมากขึ้น โดยเฉพาะด้านการตรวจสอบการใช้จ่ายของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ฉะนั้น กฎหมายต่าง ๆ จึงตราขึ้นเพื่อสนับสนุนบทบาทของรัฐสภาอย่างเช่น การแก้ไข Exchequer and Audit Departments Act 1866 โดยการตรา Government Resources and Account Act เมื่อปี 2000 และมีกฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจบัญชี (The Comptroller and Auditor General : C&AG) ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานตรวจบัญชีแห่งชาติ (The National Audit Office : NAO) เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสภา มิใช่เป็นหัวหน้าส่วนราชการของฝ่ายบริหารอย่างที่เป็นมาในอดีต (Organisation for Economic Cooperation and Development [OECD], 2004 : 407)¹³⁸

2) อำนาจหน้าที่ในฐานะผู้แทนของเขตการเลือกตั้ง

เนื่องจากสมาชิกสภาสามัญมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ซึ่งปัจจุบันมีสมาชิกสภาสามัญ ตามจำนวนเขตการเลือกตั้ง คือทั้งหมด 646 เขต สมาชิกแต่ละคนจึงเป็นตัวแทนของประชาชนในเขตที่ตนได้รับการเลือกตั้ง ดังนั้น สมาชิกสภาสามัญจึงมีการลงพื้นที่เพื่อรับทราบปัญหาของประชาชน ตลอดจนนำข้อเสนอแนะหรือความต้องการต่าง ๆ ของประชาชนในพื้นที่มานำเสนอต่อที่ประชุมสภาสามัญ นอกจากสมาชิกสภาสามัญแล้ว ในสกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ ยังมีสมาชิกจากสถาบันนิติบัญญัติลำดับรองทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชนในแต่ละพื้นที่อีกด้วย ทั้งนี้ ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นสมาชิกของสภานิติบัญญัติลำดับรองแล้วจะไม่สามารถดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาสามัญได้ในเวลาเดียวกัน¹³⁹

¹³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

¹³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

3.1.3 อิทธิพลสำคัญของระบบการเลือกตั้งต่อระบบรัฐสภาของอังกฤษ

ประเทศอังกฤษถือเป็นประเทศต้นแบบการปกครองของประเทศไทย ซึ่งมีความเก่าแก่และความเป็นมาค่อนข้างคล้ายคลึงกับประเทศไทยมากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนำโครงสร้างทางการเมืองมาเปรียบเทียบกับโครงสร้างทางการเมืองของประเทศไทย นอกจากนี้ การต่อสู้ทางการเมืองและการแข่งขันระหว่างพรรคการเมือง การบริหารราชการและระบบกฎหมายก็มีลักษณะที่ไม่แตกต่างจากประเทศไทยอีกเช่นเดียวกัน แต่ที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง คือ ความก้าวหน้าและความต่อเนื่องของระบบการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งไม่เคยเกิดการรัฐประหารหรือปฏิวัติจากผู้นำกองทัพแต่ประการใด¹⁴⁰

ระบบการเลือกตั้งของประเทศอังกฤษยุคแรก เริ่มต้นในศตวรรษที่ 17 โดยใช้ระบบการเลือกตั้งด้วยวิธีการนับคะแนนเสียงข้างมากรอบเดียว หรือเสียงข้างมากแบบง่าย โดยเป็นผลมาจากการต่อสู้ทางการเมืองในช่วงเวลานั้นระหว่างกลุ่มการเมือง 2 ฝ่าย กล่าวคือ กลุ่มทอรี (Tory) และกลุ่มวิกส์ (Whigs) โดยกลุ่มทอรีเป็นกลุ่มที่ต้องการรักษาอำนาจของกษัตริย์ และกลุ่มวิกส์ต้องการรักษาอำนาจของฝ่ายรัฐสภา ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว หรือเสียงข้างมากแบบง่าย นับว่ามีความสอดคล้องกับการต่อสู้ทางการเมืองของระบบพรรคการเมืองใหญ่สองพรรค (Two-Party System) โดยหากผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่งได้คะแนนเสียงข้างมากมากกว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งคนอื่น ๆ ก็จะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยอัตโนมัติ

ระบบการเลือกตั้งของอังกฤษยุคที่สอง การเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งในยุคนี้เกิดขึ้นในศตวรรษที่ 18 เป็นผลมาจากการรวมตัวของกลุ่มอนุรักษนิยมเล็ก ๆ จนกลายเป็น “สมาคมนุรักษนิยม” โดยระยะเริ่มต้นมีเป้าหมายเพื่อชักชวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมาจดทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง (Registered Vote) ผลที่เกิดขึ้นคือ กลุ่มอนุรักษนิยมมีบทบาทมากขึ้น ส่งผลให้ “พรรคอนุรักษนิยม” แข็งแรงมากขึ้น ในขณะที่พรรคเสรีนิยมก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน โดยได้ชักชวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งให้มาเป็นสมาชิกพรรคเสรีนิยม จนกระทั่งกลายเป็นคู่แข่งของพรรคอนุรักษนิยมและเป็นการสร้างความต่อเนื่องของพัฒนาการระบบการเมืองสองพรรคของอังกฤษให้เด่นชัดมากขึ้น

ยุคที่สาม พัฒนาการระบบเลือกตั้งในศตวรรษที่ 19 ระบบการเลือกตั้งในศตวรรษดังกล่าวถือเป็นพัฒนาการทางการเมืองของอังกฤษอันเป็นผลจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ส่งผลต่อการจ้างแรงงานจำนวนมาก ต่อมาแรงงานเหล่านั้นได้รวมตัวจัดตั้งเป็น “สมาคมกรรมกร” และมีสมาชิกจำนวนมาก โดยมีเป้าหมายหลักในการปกป้องสิทธิและรักษาผลประโยชน์ของผู้ใช้แรงงาน อาทิ ค่าจ้าง สวัสดิการ สิทธิในการชุมนุม ต่อมาได้พัฒนากลายเป็น “พรรคแรงงาน” (Labor Party) และในที่สุดได้กลายเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่เทียบเท่าพรรคอนุรักษนิยมและส่งผลต่อให้

¹⁴⁰ วัชรวิทย์ ไชยสาร, ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2544), หน้า 47 - 52.

พรรคเสรีนิยมเสื่อมความนิยมจนกระทั่งกลายเป็นพรรคขนาดเล็ก แต่ระบบการเมืองของอังกฤษยังคงเป็นระบบสองพรรคการเมืองใหญ่ในปัจจุบัน (Two-Party System)¹⁴¹

ระบบการเลือกตั้งของประเทศอังกฤษในปัจจุบัน ถือว่ามีลักษณะที่ไม่เหมือนเช่นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอื่น ๆ กล่าวคือ การเลือกตั้งมิได้มีการกำหนดวาระการเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด แต่เป็นการเลือกตั้งที่กำหนดวาระโดยธรรมเนียมปฏิบัติไว้ว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญจะต้องเลือกตั้งอย่างน้อยทุก 5 ปี ปัจจุบันมีการตรา Fixed-term Parliaments Act 2011 กำหนดให้เลือกตั้งทุก ๆ 5 ปี และห้ามมิให้มีการยุบสภาก่อนครบกำหนด โดยจะเริ่มบังคับใช้ในการเลือกตั้งในวันที่ 7 พฤษภาคม ค.ศ. 2015 พระราชบัญญัตินี้ตราขึ้นเพื่อจำกัดอำนาจของฝ่ายบริหารหรือนายกรัฐมนตรี เพราะกลไกการยุบสภาในประเทศอังกฤษนั้นแตกต่างจากแนวความคิดและทางปฏิบัติของระบบรัฐสภาของประเทศภาคพื้นทวีปยุโรปและของฝรั่งเศสซึ่งถือว่าการยุบสภาเป็นมาตรการในการประลองพลังกันระหว่างพรรครัฐบาลกับพรรคฝ่ายค้านหรือเป็นการตอบโต้การย่นอายุที่ไม่ไว้วางใจโดยฝ่ายค้าน แต่ในอังกฤษการยุบสภาเป็นวิธีการปกติที่จะคืนอำนาจในการออกเสียงให้แก่ประชาชน โดยมักจะมีการยุบสภาก่อนถึงวาระปกติ 5 ปี ของสภาเสมอ โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอต่อสถาบันกษัตริย์ให้มีการยุบสภา เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินปัญหาสำคัญที่พรรคการเมืองมีความเห็นแตกต่างกันหรือเมื่อพรรครัฐบาลเห็นว่าตนกำลังได้รับความนิยมจากประชาชนจึงเสนอให้มีการยุบสภาโดยหวังว่าจะได้รับการเลือกตั้งให้มีเสียงในสภาเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม นอกจากนี้ การยุบสภาก่อนครบวาระยังถูกใช้เป็นเครื่องมือของนายกรัฐมนตรีในการควบคุมวินัยภายในพรรคของตนได้อีกด้วย การยุบสภาจึงเป็นกลไกที่สำคัญของรัฐบาลของพรรคการเมืองซึ่งเป็นเป็นลักษณะเด่นของระบบรัฐสภาอังกฤษ¹⁴²

การใช้ระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและการใช้ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียวนำไปสู่ระบบพรรคการเมืองแบบสองพรรค (simple majority) อีกทั้ง ยังมีผลต่อการตัดสินใจของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในอังกฤษ ในการเลือกตั้งทั่วไป ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งของประเทศอังกฤษมีทางเลือกที่ชัดเจนเพื่อไม่ต้องการให้การออกเสียงของตนต้องเสียเปล่าไป ฉะนั้น แทนที่จะเลือกลงคะแนนให้แก่พรรคการเมืองเล็กซึ่งไม่มีโอกาสชนะการเลือกตั้งได้เลย จึงเลือกกระหว่างพรรคหนึ่งพรรคใดในสองพรรคใหญ่ การที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเลือกผู้สมัครของพรรคใหญ่พรรคใดในเขตเลือกตั้งนั้นโดยผลของระบบพรรคการเมืองสองพรรคและระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว เท่ากับว่าเป็นการเลือกตั้งพรรคการเมืองนั้นให้มีเสียงข้างมากในสภาให้หัวหน้าพรรคคนนั้นเป็นนายกรัฐมนตรี ให้แกนนำของพรรคคนนั้นเป็นคณะรัฐมนตรี และให้นโยบายทางการเมืองของพรรคคนนั้นเป็นนโยบายของรัฐบาล ด้วยระบบการเลือกตั้งเหล่านี้เองส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงกลไกสำคัญ 2 ประการของระบบรัฐสภา คือ ความรับผิดชอบทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา และการยุบสภาเป็นอย่างมาก

¹⁴¹ เรื่องเดียวกัน.

¹⁴² ชาลส์ ฮิวส์, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ*, หน้า 148.

3.1.4 แนวคิดในการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้บริบทวัฒนธรรมทางการเมืองของอังกฤษ

3.1.4.1 วัฒนธรรมทางการเมืองของอังกฤษ

ก. วัฒนธรรมทางการเมืองของอังกฤษในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

1) พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

การมีพระมหากษัตริย์ปกครองประเทศของอังกฤษเริ่มตั้งแต่สมัย แองโกลแซกซอน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจเด็ดขาด ภายใต้ข้อจำกัดทางจารีตประเพณี เท่านั้น พระมหากษัตริย์ของอังกฤษทรงทำหน้าที่ทั้งปกครองและทรงเป็นประมุขของรัฐ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ตามแนวความคิดสัญญาประชาคมของโทมัส ฮอปส์ และแม้ต่อมาาระบบรัฐสภาของอังกฤษจะมีความเข้มแข็งมากขึ้น จนกระทั่งถึงขั้นประกาศควมมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา (Supremacy of Parliament) ได้ แต่แนวความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยก็ได้เปลี่ยนแปลงเป็นของรัฐสภาเพียงลำพัง หากแต่อำนาจอธิปไตยนั้นเป็นสิ่งที่มีส่วนร่วมกันระหว่างพระมหากษัตริย์และรัฐสภา หรือที่เรียกว่า King in Parliament

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่สำคัญ ได้แก่ พระราชอำนาจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและบริหาร เช่น พระราชอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี พระราชอำนาจเรียกประชุมสภา ปิดประชุมสภาและยุบสภา และพระราชอำนาจในการลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านรัฐสภามาแล้ว พระราชอำนาจดังกล่าวเป็นพระราชอำนาจที่มีแต่โบราณกาลทั้งสิ้น พระราชอำนาจเกี่ยวกับการต่างประเทศ เช่น พระราชอำนาจสถาปนความสัมพันธ์ทางการทูต การประกาศสงคราม การทำสนธิสัญญา และการปกครองอาณานิคม พระราชอำนาจในทางปกครอง รวมทั้งเอกสิทธิ์ความคุ้มกันที่คอมมอนลอว์ให้ไว้แก่พระมหากษัตริย์และข้าราชการบริพาร เช่น หลักที่ว่า “พระมหากษัตริย์จะทรงกระทำผิดมิได้” (The King can do no wrong) เป็นต้น¹⁴³

2) ระบบชนชั้น

ระบบชนชั้นในอังกฤษได้ผ่านขั้นตอนวิวัฒนาการมายาวนาน โดยความหมายของคำว่า “ชนชั้น” เปลี่ยนแปลงไปตามวิวัฒนาการของสังคม การเมืองและเศรษฐกิจ การจัดระดับชนชั้นแต่เดิมนั้นขึ้นอยู่กับตำแหน่งชนชั้นในสังคม ชาดิกำเนิด เช่น ผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการปกครอง การบริหาร และผู้พิพากษา บุคคลเหล่านี้มักจะมียศเป็นขุนนางชั้นต่าง ๆ เช่น ลอร์ด เซอร์ ไนท์ บารอน เป็นต้น ยศเหล่านี้ได้มาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์หรือ

¹⁴³ ชยกร แก้วมาก. การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552 หน้า 117.

โดยกำเนิด สถานะทางสังคมเหล่านี้เป็นมรดกตกทอดตามสายเลือด บรรดาขุนนางเหล่านี้มักจะเป็นชนชั้นผู้มั่งคั่งและเป็นเจ้าที่ดินด้วย และถือว่าเป็นบุคคลชั้นสูงในสังคม แม้ว่าชนชั้นนี้จะเป็นชนส่วนน้อยแต่ก็เป็นผู้รวมอำนาจทางการเมืองและทางเศรษฐกิจของสังคมนับตั้งแต่ศตวรรษที่ 13 บุคคลชนชั้นกลางของสังคม ได้แก่ ข้าราชการและทหารระดับกลาง รวมทั้งผู้ประกอบการวิชาชีพบางอย่าง เช่น แพทย์ ทนายความ พ่อค้า เจ้าของที่ดินขนาดกลาง ส่วนบุคคลที่อยู่ระดับล่างของระดับชนชั้นทางสังคม ได้แก่ เกษตรกร ผู้ใช้แรงงานที่หาเช้ากินค่ำ ทหาร ข้าราชการระดับต่ำ และผู้ไร้อาชีพ อาจกล่าวได้ว่าระบบชนชั้นในอังกฤษเป็นผลผลิตของระบบศักดินาสวามิภักดิ์ที่มีอิทธิพลต่อการจัดระบบเศรษฐกิจและการเมืองการปกครองในอดีต อย่างไรก็ตาม การแบ่งชนชั้นทางสังคมดังกล่าวมิได้มีกฎเกณฑ์แน่นอนตายตัว แต่ยังมีปัจจัยอื่น ๆ อีกหลายประการที่ใช้ตัดสินชนชั้นทางสังคมของประชาชน เช่น ชาติตระกูล ทรัพย์สินที่ดิน การศึกษา อาชีพ ศึกษามารยาท เป็นต้น นอกจากนี้การไม่มีข้อจำกัดด้านการเคลื่อนย้ายทางสังคมเปิดโอกาสให้บุคคลที่อยู่ในชั้นสังคมที่ต่ำกว่าสามารถเลื่อนสถานะทางสังคมได้ โดยเฉพาะจากชนชั้นกลางขึ้นมาเป็นชนชั้นสูง

โครงสร้างทางชนชั้นเริ่มเปลี่ยนแปลงไปมากนับจากปลายศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา อันเนื่องมาจากการขยายตัวทางด้านการค้าและอุตสาหกรรม โดยภายหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมการจัดลำดับชนชั้นทางสังคมโดยอาศัยตำแหน่งและชาติกำเนิดได้ด้อยความสำคัญลงและเปลี่ยนมาเป็นการจัดลำดับชนชั้นทางสังคมโดยอาศัยอำนาจทางเศรษฐกิจแทน ความสำนึกในเรื่อง “ชนชั้น” จึงเป็นลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองที่สำคัญของอังกฤษที่ตกทอดมาตั้งแต่อดีต ความสำนึกในชนชั้นเป็นเรื่องนามธรรมและยากที่จะใช้มาตรฐานเพียงอย่างเดียวหรือสองสามอย่างวัดคนอังกฤษจะจัดชนชั้นทางสังคมโดยพิจารณาจากคุณสมบัติของบุคคลต่าง ๆ นานา เช่น พิจารณาจากอาชีพ การศึกษา สำเนียงที่พูด มารยาททางสังคม การบริโภค ถิ่นที่อยู่อาศัย ฯลฯ มาตรฐานเหล่านี้ยังถูกแบ่งขยลงไปในรายละเอียดที่สลับซับซ้อนยากที่จะบ่งชี้ให้ได้อย่างแน่ชัดว่าบุคคลประเภทใดควรอยู่ในชนชั้นใด กล่าวได้ว่า การพิจารณาระดับชนชั้นของคนอังกฤษเป็นเรื่องความรู้สึกและทัศนคติของบุคคลในสังคมในการมองความแตกต่างระหว่างบุคคลและเป็นการจัดสถานภาพของกลุ่มบุคคลในสังคมซึ่งมีความละเอียดซับซ้อนและเป็นสิ่งที่เปี่ยมนามธรรม¹⁴⁴

ข. วัฒนธรรมทางการเมืองอังกฤษในระบอบประชาธิปไตย

1) หลักการเชื่อมโยงแห่งอำนาจ

หลักการเชื่อมโยงแห่งอำนาจ หมายถึงการให้อำนาจอธิปไตยทั้งสาม คือ อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจอตุลาการมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิดเช่นพระมหากษัตริย์ใช้อำนาจบริหารโดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีจะต้องได้รับการสนับสนุนจากสภาสามัญ ถ้าสภาสามัญไม่สนับสนุนโดยการลงมติไม่ไว้วางใจเมื่อใดคณะรัฐมนตรี

¹⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18 - 19.

ต้องลาออก ในทำนองเดียวกันคณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจเสนอให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาได้เมื่อเห็นว่าสภาปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ส่วนในด้านตุลาการนั้นก็อาจมีความสัมพันธ์กับอำนาจอื่น ๆ ได้ เช่น ฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอจัดตั้งศาล รัฐสภาเป็นผู้ออกกฎหมายให้จัดตั้งศาล ในขณะที่เดียวกันศาลก็มีอำนาจบังคับผู้ละเมิดกฎหมาย เป็นต้น

โดยหลักการแล้ว ความขัดแย้งระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารแทบจะไม่เกิดขึ้นเลยในอังกฤษ ทั้งนี้ เพราะอังกฤษมีพรรคการเมืองใหญ่เพียงสองพรรค การเลือกตั้งทั่วไปแต่ละครั้งจะทำให้พรรคใดพรรคหนึ่งมีเสียงข้างมากเสมอ และโดยธรรมเนียมปฏิบัติพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญ ประกอบกับพรรคการเมืองในอังกฤษใช้ระบอบวินัยเคร่งครัดซึ่งลูกพรรคจะลงคะแนนเสียงในสภาขัดแย้งกับมติของพรรคไม่ได้ ตรงข้ามกับระบบการเมืองของสหรัฐอเมริกาซึ่งถือหลักการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาด¹⁴⁵

2) หลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภา

หลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภา (Supremacy of Parliament) คือ หลักที่ถือว่ารัฐสภาเป็นอำนาจสูงสุดตามกฎหมาย ศาลไม่อาจพิพากษาการกระทำของรัฐสภาเป็นโมฆะ และไม่มีกระบวนการซับซ้อนในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ รัฐสภาสามารถแก้ไขรัฐธรรมนูญได้โดยการออกกฎหมายธรรมดา สิทธิยับยั้งร่างกฎหมายของกษัตริย์เป็นเพียงแต่ในนาม และไม่ได้ใช้มานานแล้ว จนเข้าใจกันว่าพระมหากษัตริย์ไม่มีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายได้ต่อไปแล้ว ฉะนั้น รัฐสภาสามารถตรากฎหมายอย่างไรก็ได้¹⁴⁶

แม้ว่าฝ่ายบริหารมีสิทธิยุบสภาได้ แต่นั่นก็ไม่ได้หมายความว่าฝ่ายบริหารมีอำนาจสูงกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เป็นเพียงการเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารยุบสภาเพื่อให้ประชาชนเลือกตั้งใหม่ในกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างสองฝ่าย และฝ่ายบริหารคิดว่าตนเป็นฝ่ายถูก โดยหวังว่าฝ่ายของตนจะได้รับเลือกตั้งเข้ามามากกว่า แต่หากประชาชนยังเลือกผู้แทนชุดเก่าเข้ามาอีก ก็แสดงให้เห็นว่าประชาชนสนับสนุนผู้แทนชุดเดิม ฝ่ายบริหารจะยุบสภาอีกไม่ได้ และต้องลาออก จึงกล่าวได้ว่าอำนาจสุดท้ายยังเป็นของรัฐสภาอยู่ ที่เป็นเช่นนี้เพราะชาวอังกฤษถือว่าสภาผู้แทนเป็นตัวแทนของปวงชน ตรงข้ามกับระบบการเมืองสหรัฐอเมริกาที่ถือว่าสมาชิกรัฐสภาเป็นตัวแทนของเขตเลือกตั้ง ประธานาธิบดีเท่านั้นที่เป็นตัวแทนของประเทศโดยส่วนรวม ส่วนระบบอังกฤษนั้นคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาสามัญ ซึ่งถือว่าเป็นศูนย์กลางที่ปฏิบัติหน้าที่ในนามของประเทศโดยส่วนรวม

3) หลักที่ถือว่าราชบัลลังก์เป็นสถาบันอย่างหนึ่ง

ในระบบประชาธิปไตย แม้ว่าสถาบันกษัตริย์จะมีได้มีอำนาจปกครองโดยเด็ดขาดดังที่เป็นอยู่ในอดีต แต่ก็ยังเป็นสถาบันที่ได้รับการยอมรับจากประชาชน เป็นเสมือนสัญลักษณ์ของชาติ เป็นเครื่องหมายแห่งเอกภาพและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศ

¹⁴⁵ Gwendolen M. Carter, *The Government of the United Kingdom*, (California: Harcourt, 1967), pp. 30-32.

¹⁴⁶ *Ibid.*, pp. 30-32.

อังกฤษ นับว่าสถาบันกษัตริย์อังกฤษเป็นสถาบันที่ประสบความสำเร็จในการปรับตัวให้เข้ากับสภาพสังคมและการเมืองที่เปลี่ยนแปลง แม้พระราชอำนาจอันล้นพ้นที่เคยมีในอดีตจะหมดสิ้นไปแล้ว แต่สถาบันกษัตริย์ยังคงมีความสำคัญต่อระบบการเมืองและวิถีชีวิตของสังคมของอังกฤษ แม้ปัจจุบันจะเป็นที่ยอมรับว่าสถาบันกษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญของอังกฤษ พระมหากษัตริย์ยังทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจดั้งเดิมที่มีมาแต่สมัยการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

4) หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม หรือ Rule of Law ในยุคใหม่ถือได้ว่าประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรกที่ได้หยิบยกหลักการนี้ขึ้นมากล่าวอย่างจริงจัง ในช่วงแรก ประเทศอังกฤษยังมิได้มีการใช้คำว่า การปกครองแบบ Rule of Law หากแต่ได้เริ่มมีแนวคิดการจำกัดการใช้อำนาจที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดของพระมหากษัตริย์ในฐานะของผู้ปกครองประเทศในยุคนั้น เช่น การกำหนดให้ผู้พิพากษาจำต้องเคารพและปฏิบัติตามคอมมอนลอว์ (Common Law) โดยไม่ต้องคำนึงถึงคำสั่งที่ออกโดยพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้อยู่บนแนวคิดพื้นฐานที่ว่าคอมมอนลอว์เกิดจากเหตุผลที่ถูกต้องแล้วของศาล (Judicial Right Reason) ปราบฏุกการณ์นี้ส่งผลให้ในภายหลังศตวรรษที่ 14 เกิดสถานะที่เรียกว่า “ความเป็นกฎหมายสูงสุดของคอมมอนลอว์” (Supremacy of Common Law) ขึ้น ทำให้หลักกฎหมายตามคอมมอนลอว์มีความศักดิ์สิทธิ์เหนือกฎหมายที่ถูกตราขึ้นโดยรัฐสภาเสียอีก ซึ่งนำไปสู่หลักการที่เป็นการจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครองผ่านหลักกฎหมายที่สร้างขึ้นโดยศาลอย่างคอมมอนลอว์ซึ่งได้วางหลักการไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของบุคคลใดเว้นแต่ พระเจ้าและกฎหมาย เพราะกฎหมายสถาปนาความเป็นกษัตริย์ให้กับเขา” อันสะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายเป็นแหล่งที่มาของอำนาจและในขณะเดียวกันก็เป็นตัวจำกัดอำนาจเองด้วย¹⁴⁷

ในช่วง ค.ศ. 1215 แนวคิดว่าด้วยการจำกัดอำนาจในการปกครองของผู้ปกครองให้จำต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ของตัวบทกฎหมายมีความชัดเจนมากขึ้นเมื่อมีเอกสารทางการเมืองอย่างกฎมหาบัตรแมกนา คาร์ต้า (Magna Carta) เกิดขึ้น โดยเน้นไปที่การจำกัดอำนาจของผู้ปกครองที่จะเข้ามาล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยผ่านการใช้กระบวนการที่ไม่ถูกต้องเหมาะสม เช่น การจับกุมคุมขังโดยไม่ผ่านการพิจารณาคดีของศาล การเก็บภาษีโดยไม่ผ่านการยินยอมและเห็นชอบของรัฐสภา เป็นต้น หรืออีกนัยหนึ่ง การห้ามมิให้พระมหากษัตริย์ในฐานะของผู้ปกครองกระทำการใด ๆ ไปโดยไม่ผ่านกระบวนการที่กำหนดไว้นั่นเอง

นักกฎหมายผู้หนึ่งซึ่งถือว่าเป็นผู้มีบทบาทสูงมากในการนำเสนอหลักคอมมอนลอว์ขึ้นเพื่อท้าทายถ่วงดุลอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ คือ เซอร์เอ็ดเวิร์ด โค้ก

¹⁴⁷ พรสันต์ เลียงบุญเลิศชัย, "การสร้างกระบวนการเรียนรู้หลักนิติรัฐในระดับองค์กรและระดับบุคคล," นิติรัฐกับพลเมือง ทางออกประเทศไทย : รายงานการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรมครั้งที่ 8 และการประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติครั้งที่ 7 (นนทบุรี: สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2553), หน้า 168 – 69.

(Sir Edward Coke)¹⁴⁸ หลักนิติธรรมถือเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่สำคัญประการหนึ่งของอังกฤษ รัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือประชาชนทั่วไปจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา และกฎหมายนี้จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ก็แต่โดยกระบวนการทางนิติบัญญัติเท่านั้น ดังนั้น ประชาชนจึงไม่อาจถูกลงโทษนอกจากจะกระทำผิดซึ่งในขณะกระทำมีกฎหมายกำหนดว่าเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และการที่จะเอาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษก็ต้องปฏิบัติตามกระบวนการทางยุติธรรม ซึ่งมีกฎหมายกำหนดไว้ ศาลจะเป็นผู้ปกป้องประชาชนต่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งก้าวก่ายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอันเป็นการขัดต่อกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมีความเสมอภาคกันภายใต้กฎหมาย

จนในศตวรรษที่ 19 หลักนิติธรรม หรือ Rule of law ได้ถูกนำมาอธิบายอีกครั้งผ่านงานเขียนโดยศาสตราจารย์ทางกฎหมายแห่งมหาวิทยาลัยอ็อกฟอร์ด คือ Albert Venn Dicey ซึ่งเป็นบุคคลที่ได้รับการยกย่องว่าเป็นผู้ยกประเด็นการปกครองโดยหลักนิติธรรมมาอธิบายอย่างจริงจัง ในหนังสือของเขาชื่อ “ความรู้เบื้องต้นในการศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญ” ลักษณะของหลักนิติธรรมที่ได้ชี้ได้อธิบายไว้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญในประเทศอังกฤษ ซึ่งสามารถสรุปได้ว่า ประการแรกได้ชี้ชัดถึงหลักที่ว่ากฎหมายธรรมดามีความสำคัญและศักดิ์สิทธิ์เหนือสิ่งอื่นใด การใช้อำนาจทางการปกครองของผู้ปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากปรากฏว่าการใช้อำนาจดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนจำต้องได้รับมอบอำนาจมาจากตัวบทกฎหมาย อีกทั้งต้องเป็นไปตามกฎหมายที่กำหนดไว้ด้วย ประการที่สอง เป็นเรื่องอันตรายหากเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารได้ใช้อำนาจดุลพินิจอย่างกว้างขวางโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งไปกระทบกับอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงควรที่จะถูกปรับเปลี่ยนกฎหมายในการใช้อำนาจของเขาให้อยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติอันหมายถึงรัฐสภา นั่นเอง ประการสุดท้าย การบังคับใช้หลักนิติธรรมได้ดีที่สุดต้องกระทำผ่านระบบศาลธรรมดา ไม่ใช่ระบบของการจัดตั้งศาลพิเศษขึ้นมาเพื่อกระทำการดังกล่าว อีกทั้งผลของคำพิพากษาของศาลธรรมดาเป็นบ่อเกิดหลักการต่าง ๆ ทางกฎหมายรัฐธรรมนูญมิใช่เกิดจากตัวบทกฎหมายที่มีชื่อเรียกว่า “รัฐธรรมนูญ”¹⁴⁹

อาจสรุปได้ว่า หลักนิติธรรมในเบื้องต้นอันเกิดขึ้นจากประวัติศาสตร์ทางการเมืองอันมีรากฐานแนวคิดมาจากกฎหมายบัตรแมกนา คาร์ต้า ค่อนข้างเน้นไปที่การจำกัดอำนาจของผู้ปกครองในแง่รูปแบบ หรือขั้นตอน (Procedural Matter) เสียมาก กล่าวคือหากผู้ปกครองของรัฐใช้อำนาจใด ๆ จำต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่ตัวบทกฎหมายกำหนดหรือให้อำนาจไว้ อีกทั้งเมื่อเข้าสู่ยุคใหม่ ได้ชี้ชัดถึงหลักนิติธรรมที่เข้ามาควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่จะต้องได้รับอำนาจจากตัวบทกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาจะถูกสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นกฎหมายที่ดีโดยไม่ต้องเข้าไปดูในเนื้อหาแต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องจากถือว่ากฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา

¹⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 169.

¹⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 171.

ผ่านการพิจารณาอย่างถี่ถ้วนโดยตัวแทนของประชาชนแล้ว ซึ่งก็คือการมุ่งเน้นไปที่มิติทางด้านกระบวนการ หาใช่ทางด้านเนื้อหาสาระไม่ จะมีก็แต่เพียงการกล่าวถึงกรณีความรับผิดชอบของนักการเมืองในรัฐสภาแบบอ้อม ๆ เท่านั้น สรุปแล้ว หลักนิติธรรมในช่วงปลายศตวรรษที่ 18 ถึงช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ยังคงมีลักษณะของการปกครองโดยผ่านตัวบทกฎหมาย (Rule by law) อยู่ อย่างไรก็ตาม ไตซี่ยังรู้ถึงผลกระทบของหลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภาที่อาจเกิดขึ้นต่อหลักนิติธรรม เพราะวันใดวันหนึ่งรัฐสภาอาจจะใช้อำนาจไปโดยมิชอบก็เป็นได้ แต่ไตซี่ไม่กล่าวถึงประเด็นนี้โดยตรง หากแต่กล่าวโดยอ้อมด้วยการอธิบายถึงหลักความรับผิดชอบของนักการเมืองที่อยู่ในรัฐสภาแทน จึงสะท้อนให้เห็นว่าการอธิบายหลักนิติธรรมของไตซี่ในอีกมุมหนึ่งคือการพยายามที่จะหาทางออกให้ระหว่างหลักการว่าด้วยอำนาจสูงสุดของรัฐสภา กับหลักนิติธรรมให้สามารถเดินหน้าไปอย่างไม่เกิดภาวะขัดแย้งตอกันนั่นเอง ซึ่งต่อมาภายหลังนักวิชาการของอังกฤษบางท่านได้ออกมาแสดงทัศนคติไว้ว่า ในทางปฏิบัติแล้วรัฐสภาจะยับยั้งซึ่งใจตนเอง ถึงแม้ในทางหลักการรัฐสภาจะมีอำนาจโดยเบ็ดเสร็จเด็ดขาดที่จะตราตัวบทกฎหมายใด ๆ แต่ก็ยังอยู่บนปัจจัย 2 ประการ คือ ประการแรก ปัจจัยควบคุมภายใน หรือการควบคุมรัฐสภาโดยตรง โดยอาศัยหลักความชอบด้วยจารีตประเพณีทางการเมืองและศีลธรรมตามกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งในอังกฤษต่างเชื้อและยอมรับนับถือทำตามกันมาเป็นระยะเวลานาน นอกจากนี้ปัจจัยภายในอีกประการหนึ่ง คือ ปัจจัยด้านจริยธรรมของผู้ออกกฎหมายและหลักการว่าด้วยเจ้าของอำนาจอธิปไตย กล่าวคือ ในฐานะตัวแทนของประชาชนไม่พึงที่จะตราตัวบทกฎหมายขึ้นเพื่อลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนเสียเอง ปัจจัยประการที่สอง คือ ปัจจัยควบคุมภายนอก หรือการควบคุมโดยบุคคลภายนอก นั่นก็คือ ปัจจัยทางด้านประชาชน หากรัฐสภาได้ดำเนินการตรากฎหมายใดอันส่งผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยไม่มีเหตุผลอันควร อาจส่งผลต่อคะแนนนิยมในการเลือกตั้งครั้งต่อไป อีกปัจจัยหนึ่ง คือ ด้านการเมืองหากรัฐสภาได้มีการออกกฎหมายใด ๆ โดยไม่ได้คำนึงถึงความนิยมชมชอบ หรือไม่คำนึงถึงกลุ่มบุคคลที่ส่งผลต่อการดำเนินกิจการทางการเมืองของรัฐสภาที่รู้จักกันในนาม “กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง” ซึ่งกลุ่มดังกล่าวถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินการทางการเมือง หากขาดการสนับสนุนจากกลุ่มเหล่านี้ นักการเมืองก็คงจะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างลำบาก ดังนั้น จึงเป็นการจำกัดอำนาจของนักการเมืองในรัฐสภาไปโดยปริยายว่าการตราตัวบทกฎหมายใด ๆ โดยไม่คำนึงถึงปัจจัยดังกล่าวอาจจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเมืองของตนเองได้¹⁵⁰

¹⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 172-173.

3.1.4.2 วัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศอังกฤษที่มีอิทธิพลต่อแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

วัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศอังกฤษที่มีอิทธิพลต่อแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สำคัญประการหนึ่ง คือ หลักการเชื่อมโยงแห่งอำนาจระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยหลักการแล้ว ความขัดแย้งระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารมักจะไม่เกิดขึ้นในอังกฤษ เพราะอังกฤษมีระบบสองพรรคการเมืองและระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียวอันก่อให้เกิดผลสำคัญคือ การสับเปลี่ยนกันเข้าสู่อำนาจทางการเมืองระหว่างสองพรรคการเมืองใหญ่ พรรคการเมืองใหญ่ทั้งสองพรรคต่างก็มีกลุ่มผู้สนับสนุน หรือ “ขาประจำ” ที่จะลงคะแนนเสียงให้แก่พรรคการเมืองที่ตนชื่นชอบ ดังนั้น การที่พรรคการเมืองใหญ่พรรคหนึ่งพรรคใดจะชนะการเลือกตั้งหรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนน้อยที่จะต้องตัดสินใจในการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละครั้งว่าจะหันไปลงคะแนนเสียงให้แก่พรรคการเมืองใด พรรคนั้นก็จะชนะการเลือกตั้งและได้จัดตั้งรัฐบาล ซึ่งมีการเรียกปรากฏการณ์นี้ว่า “swing of the pendulum” หรือ “การแกว่งของลูกตุ้มนาฬิกา”¹⁵¹ ซึ่งหมายความว่า ลูกตุ้มนาฬิกานั้นเมื่อแกว่งไปข้างหนึ่งจนสุดแล้วก็จะแกว่งกลับมาอีกข้างหนึ่งเสมอ จากผลการศึกษาพบว่าพฤติกรรมของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสรุปได้ว่า พรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด จะได้รับความไว้วางใจให้เป็นรัฐบาลได้โดยเฉลี่ยไม่เกิน 10 ปี จากนั้นผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงก็จะเลือกพรรคฝ่ายค้านให้มาเป็นรัฐบาลบ้าง ดังนั้น พรรคการเมืองใหญ่ทั้งสองพรรคจึงต้องแสดงให้เห็นว่าตนมีความพร้อมที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาลได้ทุกเมื่อ โดยพรรคฝ่ายค้านจะวางตัวแกนนำของพรรคให้ทำหน้าที่เป็น “คณะรัฐมนตรีเงา” (Shadow Cabinet) โดย “รัฐมนตรีเงา” แต่ละคนจะติดตามการทำงานของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ อย่างเป็นกิจจันต์เพื่อคอยวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐมนตรีตัวจริง และชี้แจงต่อประชาชนว่า ถ้า “คณะรัฐมนตรีเงา” ได้เป็นรัฐบาล จะมีนโยบายที่ดีกว่าในเรื่องนั้น ๆ อย่างไร และเมื่อได้รับโอกาสจากประชาชนให้เป็นรัฐบาลได้เมื่อใด คณะรัฐมนตรีเงาของพรรคที่เคยเป็นฝ่ายค้านก็เข้ามาทำหน้าที่เป็นรัฐบาลได้ทันที¹⁵²

ด้วยวัฒนธรรมทางการเมืองภายใต้หลักการเชื่อมโยงระหว่างอำนาจทั้งสามนี้ ก่อให้เกิดการสับเปลี่ยนหมุนเวียนระหว่างสองพรรคการเมืองหรือสองขั้วเท่านั้น ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งจากพรรคการเมืองอื่นมีโอกาสเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองได้น้อย ตลอดจนคนกลุ่มน้อยที่เป็นผู้แพ้การเลือกตั้ง อาทิ คนอังกฤษผิวดำ คนเอเชีย และสตรีจากพรรคการเมืองอื่น ยังคงไม่มีโอกาสเข้าถึงตำแหน่งทางการเมืองได้อย่างเป็นธรรม เนื่องจากอังกฤษยังคงติดอยู่กับวัฒนธรรมการเหยียดเชื้อชาติและเหยียดสีผิว (institutional racism) ถึงแม้จะไม่รุนแรงมากนักแต่ระบบความคิด

¹⁵¹ ชาลส์ สแวงค์คีย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ, หน้า 148.

¹⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 148-149

แบบยึดมั่นที่เกี่ยวข้องกับความแตกต่างระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ เป็นปัจจัยที่อยู่เหนือการควบคุมของ คนและไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย อคติและการเลือกปฏิบัติทางสีผิวนั้นเกิดขึ้นทั้งในระดับของ ความคิด ความเชื่อและในระดับของการกระทำที่สืบทอดต่อกันมา ซึ่งรวมไปถึงรูปแบบการคัดเลือก บุคคลที่เกิดขึ้นรองรับอคติและการเลือกปฏิบัติทางสีผิวเหล่านั้นทั้งในทางการเมืองและใน ชีวิตประจำวัน ที่สังเกตเห็นได้จะเป็นเรื่องของอคติและการเลือกปฏิบัติทางสีผิวที่มาพร้อมกับสื่อต่าง ๆ อาทิ เรื่องของการนำเสนอความเป็นอังกฤษผ่านภาพหมู่บ้านอังกฤษและคนผิวขาว ทั้งที่ความเป็นจริง อังกฤษอาจจะสามารถสื่อได้ถึงเรื่องอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาษา สถานที่สำคัญ ฯลฯ ด้วยความไม่เท่า เทียมกันทางเชื้อชาติ สีผิว ตลอดจนคนกลุ่มน้อยที่เป็นผู้พ่ายแพ้การเลือกตั้งในอังกฤษจึงก่อให้เกิด แนวคิดของการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งเพื่อเปิดโอกาสให้กลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้สามารถเข้าสู่ระบบ การเมืองได้อย่างรวดเร็วและเสมอภาค

3.1.4.3 ประเด็นปัญหาและข้อถกเถียงเกี่ยวกับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

นาย Trevor Phillips ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและความเท่าเทียม (Equality and Human Rights Commission) หรือ EHRC ได้ออกมาเสนอแนวคิดของการจำกัดวาระ การดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สภาสามัญ) และสมาชิกสภาขุนนางต่อที่ประชุม คณะกรรมาธิการ¹⁵³ โดยเสนอให้จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของรัฐสภา อังกฤษ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องออกจากตำแหน่งเมื่อครบ 4 วาระ หรือ 20 ปี เพื่อให้ตำแหน่ง ที่ว่างลงสามารถรองรับนักการเมืองรุ่นใหม่ที่มีความรู้ความสามารถ และมีความหลากหลายซึ่ง ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อยที่พ่ายแพ้การ เลือกตั้ง ตลอดจนผู้พิการมากขึ้น นาย Phillip กล่าวว่า เนื่องจากบุคคลดังกล่าวดำรงอยู่ในสังคมบน พื้นฐานของการจัดลำดับคุณค่าของชาติพันธุ์ต่าง ๆ ซึ่งไม่เท่ากัน โดยคนส่วนใหญ่มักแสดงออกในรูปการเหยียดชาติพันธุ์ที่คิดว่าต่ำต้อยเสมอ การที่คนอังกฤษผิวดำและนักการเมืองสตรีชนะการเลือกตั้งนั้นไม่ใช่ สิ่งที่สำคัญไปกว่าการยอมรับความเสมอภาคในชนชั้น สถานที่ วัฒนธรรมและโครงสร้างในสถาบันต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นภายหลังจากนั้นอันเป็นสิ่งที่บุคคลเหล่านั้นปรารถนาอย่างแท้จริง ทั้งนี้ นาย Phillip เน้นย้ำ อีกว่าข้อเสนอของเขาไม่ใช่การเรียกร้องเพื่อคนผิวดำหรือนักการเมืองสตรี หรือบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หากแต่เป็นข้อเสนอเพื่อทำลายช่องว่างทางชนชั้นและความไม่เสมอภาคในสังคม และสร้างระบบการ แข่งขันที่เป็นธรรมโดยอยู่บนฐานของหลักสิทธิมนุษยชน ความเสมอภาคทางเพศ และความเสมอภาค ทางเชื้อชาติ

¹⁵³ House of Common, *Speaker's Conference (on Parliamentary Representation): Session 2009 - 2010*. 3, (Belfast: TSO Ireland, 2010), pp. 26-28.

นาย Phillip เสนอให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 4 ใน 5 พ้นจากตำแหน่งเมื่อดำรงตำแหน่งจนครบ 4 วาระหรือรวมแล้วเป็นเวลา 20 ปี อันเป็นการพ้นจากระบบการเมืองถาวร ทั้งนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 1 ใน 5 ยังคงสามารถดำรงตำแหน่งอยู่เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องและขับเคลื่อนภาระงานของสภาผู้แทนราษฎรต่อไป แนวความคิดเรื่องการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของ นาย Phillip ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคของบุคคล โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อคนในชาติเดียวกัน (Great British) เพราะเขาเป็นนักสิทธิมนุษยชนของอังกฤษผู้ที่เรียกร้องให้ทำลายกำแพงกั้นระหว่างคนอังกฤษผิวขาวกับคนอังกฤษผิวสีในประเทศอังกฤษ การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งตามความคิดของนาย Phillip เป็นช่องทางเปิดโอกาสให้สตรีและคนกลุ่มน้อยที่เป็นผู้พ่ายแพ้การเลือกตั้งสามารถเข้าสู่รัฐสภาได้มากขึ้นและรวดเร็ว ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดของสมาคมเฟเบียน (Fabian Society) หรือที่รู้จักกันดีในชื่อ สังคมนิยมเฟเบียน ซึ่งเห็นว่าการสร้างความเสมอภาค (equality) อิสรภาพ (freedom) และมิตรภาพ (fellowship) จะนำไปสู่สังคมที่มีความยุติธรรม มีความกลมกลืนและเกิดความสามัคคีภายในสังคมนั้น จุดมุ่งหวังของสมาคมเฟเบียน (Fabian Society) ก็คือการต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เรียกว่า “Transformation” โดยไม่ต้องอาศัยการดำเนินงานของรัฐบาลเป็นศูนย์กลาง แต่สนับสนุนให้เป็นผู้จัดการทางรัฐสวัสดิการ (welfare state) ทั้งนี้ ให้รัฐลดบทบาทในการพัฒนาสังคม แต่เป็นการมอบหมายความรับผิดชอบให้กลุ่มสังคมที่กระจัดกระจายทั่วไปได้เข้ามามีบทบาทต่อการพัฒนาสังคม โดยการนำเสนอข้อเรียกร้องตามระบอบการปกครองเพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายต่อไป หากรัฐสามารถจัดการสิ่งเหล่านี้ได้จะเป็นการส่งเสริมให้สมาชิกในสังคมมีความเท่าเทียม ความสามัคคี และสามารถเปลี่ยนทัศนคติและจิตใจของสมาชิกในสังคมส่วนใหญ่ให้หันมาเสียสละเพื่อส่วนรวมมากขึ้น

แนวคิดของนาย Phillip เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์อย่างมากในประเทศอังกฤษ Sunder Katwala ไม่เห็นด้วยกับแนวความคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนาย Phillip ด้วยเหตุผลหลายประการ ดังนี้¹⁵⁴

ประการแรก การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นเป็นการปิดโอกาสของบุคคลที่มีประสบการณ์การทำงานด้านการเมืองมาอย่างยาวนานและมีความเชี่ยวชาญ ตัวอย่างเช่น Winston Churchill, Harold Macmillan, Anthony Eden, Ted Heath, Harold Wilson, Jim Callaghan, Margaret Thatcher หรือ Gordon Brown บุคคลเหล่านี้เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในรัฐสภาของอังกฤษและนำพาอังกฤษไปสู่ความรุ่งเรือง หากมีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งแล้วอังกฤษก็ไม่สามารถมีนายกรัฐมนตรีดังเช่นบุคคลเหล่านี้ได้ ซึ่งนับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองของประเทศอังกฤษอย่างมาก

¹⁵⁴ Sunder Katwala. *Why Term Limits Can't Work in Britain*. [Online]. Available From: <http://www.nextleft.org/2009/02/why-term-limits-cant-work-in-britain.html> [2014, 10 January]

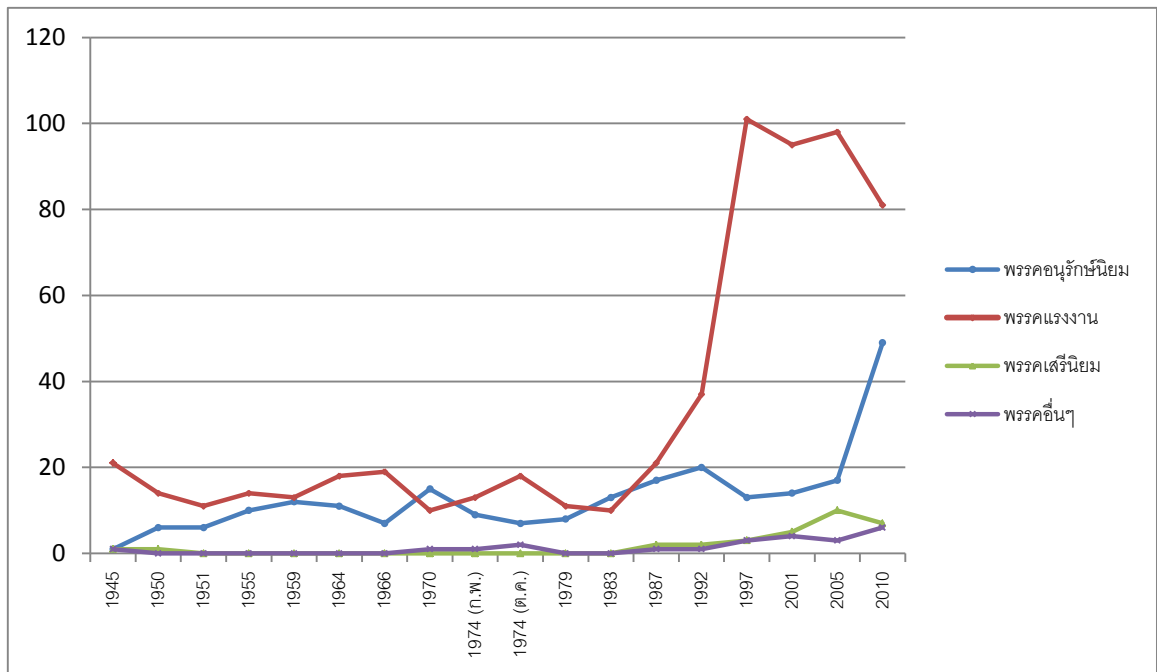
ประการที่สอง ด้านอายุ แต่เดิมอายุโดยเฉลี่ยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ที่ประมาณ 51 ปี ผู้ที่มีชื่อเสียงในรัฐสภามักอยู่ในวัยกลางคนแล้ว หากมีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ว่าจะเป็นนักการเมืองสตรีหรือคนกลุ่มน้อยที่เป็นผู้พ่ายแพ้การเลือกตั้งต่าง ๆ หรือนักการเมืองรุ่นใหม่เข้ามาในรัฐสภาด้วยช่วงอายุราว 30 – 40 ปี แต่ในขณะเดียวกันผู้สมัครรับเลือกตั้ง (คนเก่า) ที่มีประสบการณ์และเป็นที่ยอมรับย่อมมีโอกาสที่จะชนะการเลือกตั้งมากกว่า อันมีนัยแฝงว่าหากเป็นเช่นนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีอายุมากกว่า 65 ปี

ประการที่สาม เชื้อชาติและความหลากหลายทางเพศ

ในปี ค.ศ. 1997 กลุ่มอื่น ๆ นอกจากคนอังกฤษผิวขาว ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพียงร้อยละ 2 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งทั้งหมดในปี ค.ศ. 1997 และก่อนหน้านั้นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งล้วนเป็นคนอังกฤษผิวขาว แต่ในปีต่อมาเริ่มมีสัดส่วนที่สมดุลกันระหว่างเชื้อชาติ ชาติพันธุ์มากขึ้น ในปี ค.ศ. 2005 คนอังกฤษผิวดำและคนเอเชียได้รับเลือกตั้งมากขึ้น และในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2005-2010 คนอังกฤษผิวดำและคนเอเชียที่ได้รับเลือกตั้งมีอัตราส่วนที่ใกล้เคียงกับคนอังกฤษผิวขาว อย่างไรก็ตาม ผลกระทบของความหลากหลายทั้งทางเชื้อชาติและเพศนี้ย่อมเป็นจุดอ่อนในการเลือกตั้งครั้งต่อไปในระยะยาว เช่น ในปี ค.ศ. 2025 คนอังกฤษผิวขาวจะได้รับเลือกตั้งลดลงเรื่อย ๆ ตามลำดับ ต่อไปปี ค.ศ. 2030 อาจจะไม่มีคนอังกฤษผิวขาวเหลืออยู่ในสภาสามัญเลยก็เป็นได้ ฉะนั้น การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอกจากจะมีผลต่ออายุของผู้สมัครรับเลือกตั้งแล้วยังมีผลต่อการแข่งขันที่เป็นไปโดยไม่เสมอภาคกันในอนาคตด้วย

สำหรับนักการเมืองสตรีในรัฐสภา ก่อน ค.ศ. 1992 มีจำนวนที่น้อยมาก ภายหลังเริ่มมีความหลากหลายทางเพศ นักการเมืองสตรีได้รับเลือกตั้งจำนวนมากขึ้น (โดยเฉพาะจากพรรคแรงงาน) ซึ่งหมายความว่า การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งนอกจากจะเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการหมุนเวียนในระบบรัฐสภาแล้ว ยังเป็นเครื่องมือกระตุ้นให้พรรคการเมืองส่งผู้สมัครหญิงลงสมัครมากขึ้นโดยอาจจะสูงถึงร้อยละ 50 แต่พรรคการเมืองที่มีแนวโน้มจะส่งผู้สมัครหญิงสูงกว่าพรรคอื่น ๆ คือพรรคแรงงาน เพราะมีฐานสนับสนุนเดิม และอยู่ในระบบการเมืองมาก่อน ในทางกลับกันเมื่อพรรคการเมืองส่งผู้สมัครหญิงจำนวนมากขึ้น อาจทำให้มีนักการเมืองสตรีในจำนวนมากเกินไปซึ่งก็ย่อมส่งผลต่อความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันในรัฐสภาด้วย¹⁵⁵

¹⁵⁵ Ibid.



รูปที่ 2 กราฟแสดงสถิติจำนวนผู้หญิงที่ได้รับเลือกตั้ง ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1945 – 2010¹⁵⁶

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

¹⁵⁶ UK Political Info. Women Mps & Parliamentary Candidates since 1945. [Online]. Available From: <http://www.ukpolitical.info/FemaleMPs.htm> [2014, January 22]

ตารางที่ 1 ตารางแสดงจำนวนนักการเมืองสตรีที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1945 – 2010¹⁵⁷

ปีที่เลือกตั้ง	สส.หญิง	ร้อยละ	พรรคอนุรักษนิยม	พรรคแรงงาน	พรรคเสรีประชาธิปไตย	พรรคอื่นๆ	ผู้สมัครรับเลือกตั้ง
1945	24	3.8	1	21	1	1	87
1950	21	3.4	6	14	1	-	127
1951	17	2.7	6	11	-	-	77
1955	24	3.8	10	14	-	-	92
1959	25	4	12	13	-	-	81
1964	29	4.6	11	18	-	-	90
1966	26	4.1	7	19	-	-	81
1970	26	4.1	15	10	-	1	99
1974 (ก.พ.)	23	3.6	9	13	-	1	143
1974 (ต.ค.)	27	4.3	7	18	-	2	161
1979	19	3	8	11	-	-	216
1983	23	3.5	13	10	-	-	280
1987	41	6.3	17	21	2	1	329
1992	60	9.2	20	37	2	1	571
1997	120	18.2	13	101	3	3	672
2001	118	17.9	14	95	5	4	636
2005	128	20	17	98	10	3	720
2010	143	22	49	81	7	6	861

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าข้อเสนอของนาย Phillip จะส่งผลต่อการเลือกตั้งหลังจากนี้ เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นนักการเมืองสตรีจำนวน 101 คนจากพรรคแรงงานที่ได้รับเลือกตั้งในค.ศ. 1997 ยังคงอยู่ในตำแหน่งและระบบการเมือง แนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนาย Phillip จะเป็นตัวกระตุ้นความหลากหลายในการเลือกตั้งครั้งใหม่ในปี ค.ศ. 2015 ซึ่งอาจมีอัตราที่สูงกว่าปี ค.ศ. 1997 แต่จะมีเพียงพรรคแรงงานเท่านั้นที่จะมีผู้สมัครได้รับเลือกตั้งเป็น

¹⁵⁷ Ibid.

สตรีสูงกว่าพรรคการเมืองอื่นและสูงกว่าปีที่ผ่าน ๆ มา อย่างไรก็ตาม อาจจะมีผลกระทบอย่างมาก หากนักการเมืองสตรีถูกคัดเลือกให้ลงสมัครรับเลือกตั้งถึงร้อยละ 50 (มากกว่าปัจจุบันถึงร้อยละ 25-35) เมื่อนักการเมืองสตรีประสบความสำเร็จโดยได้รับคัดเลือกให้ลงสมัครรับเลือกตั้งถึงร้อยละ 50 โครงสร้างของการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งอาจจะขยายมากกว่า 4 วาระหรืออาจจะขยายไปถึง 6 วาระก็เป็นได้ ความเท่าเทียมและความหลากหลายในรัฐสภาที่แท้จริงจะไม่มี หรือแทบจะไม่มี ความเท่าเทียมเลยในที่สุด

ประการสุดท้าย การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งในหลักทฤษฎีและทางปฏิบัติ นำไปสู่วัตถุประสงค์ที่ผิดพลาดหรือแตกต่างไปจากที่คาดหวังไว้ Sunder Katwala เห็นว่า การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งเป็นเพียงความมุ่งหมายที่นำไปสู่ความผิดพลาดในระบบรัฐสภา ซึ่งมีเป้าหมายในการรักษาโอกาสที่เท่าเทียมและการไม่มีอุปสรรคอันไม่เป็นธรรมสำหรับผู้สมัครโดยอาศัยภูมิหลังของบุคคล หรืออีกนัยคือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีความเท่าเทียมกันในโอกาสโดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติและเพศ Sunder Katwala เชื่อว่าในปัจจุบันนี้เรียกได้ว่า “เท่าเทียมในโอกาส” แล้ว เพราะรัฐสภาอังกฤษ ตลอดระยะเวลา 25 ปีมานี้ถือว่าประสบความสำเร็จอย่างมากสำหรับการให้โอกาสอย่างเท่าเทียม อันเป็นไปตามครรลองของระบอบรัฐสภาโดยเปลี่ยนแปลงไปตามระบบการเมืองของประเทศอังกฤษ ซึ่งไม่มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งใด ๆ แต่แนวคิดของนาย Phillip อาจจะทำให้ไม่มี “ความเท่าเทียมในโอกาส” ที่แท้จริง เพราะจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะไม่เท่าเทียมกันตามหลักทฤษฎี ตัวอย่างเช่น การทำงานต่าง ๆ จะอยู่บนพื้นฐานของเชื้อชาติ หรือเพศ เกิดการแบ่งแยกเป็นกลุ่มภายในรัฐสภาหรือเกิดความไม่เท่าเทียมในทฤษฎีความเท่าเทียม การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งจึงเป็นหลักการที่เข้าใจผิดพลาดและเป็นเพียงการเพ้อฝันเพราะจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสัดส่วนที่เท่าเทียมกัน ยังไม่อาจประกันประสิทธิภาพการทำงานของรัฐสภาที่สุจริตโปร่งใส ไม่เลือกข้างหรือแบ่งพรรคพวกได้ อาจกล่าวได้ว่า แนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งแทนที่จะเป็นโอกาสที่เปิดกว้างสำหรับทุกคนอาจจะกลับกลายเป็นมูลเหตุของการปฏิวัติได้ ฉะนั้น แทนที่จะมาจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง ประเทศอังกฤษควรปรับเปลี่ยนทัศนคติของพรรคการเมืองให้เห็นความสำคัญของเชื้อชาติ ชาติพันธุ์ และความเท่าเทียมกันทางเพศเพื่อเป็นประตูไปสู่ความเสมอภาคในระบบรัฐสภาและรัฐบาลที่ดีในที่สุดมากกว่า¹⁵⁸

นอกจากนี้ Luke Akehurst ยังเห็นว่า แนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งนั้นขัดต่อหลักประชาธิปไตยโดยแท้¹⁵⁹ เพราะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในอันที่พวกเขาจะเลือกบุคคลที่พวกเขาปรารถนา ในทัศนะของ Luke Akehurst การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งจึงไม่มีความจำเป็นเพราะถ้าผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงภายในระบบรัฐสภาในจำนวนมากกว่าร้อยละ 20 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมกระทำได้โดยใช้สิทธิของตนเลือกหรือไม่

¹⁵⁸ Sunder Katwala, "Why Term Limits Can't Work in Britain". Ibid.

¹⁵⁹ Luke Akehurst. *Against Term Limits*. [Online]. Available From: <http://lukeakehurst.blogspot.com/2009/02/against-term-limits.html> [2014, 26 January]

เลือกผู้สมัครคนนั้น ๆ เข้ามาในรัฐสภา หรือยอมกระทำได้ด้วยการหันไปลงคะแนนเสียงให้แก่พรรคการเมืองฝ่ายตรงข้าม ตามหลักการแกว่งของลูกตุ้มนาฬิกา นอกจากนี้ พรรคการเมืองที่ต้องการให้เกิดการหมุนเวียนผู้แทนอย่างรวดเร็วยอมทำได้ด้วยการเลือกหรือไม่เลือกบุคคลใด ๆ ลงสมัครรับเลือกตั้ง Luke Akehurst เห็นว่าโครงสร้างของการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง เป็นการเปิดโอกาสให้มีการเปรียบเทียบระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งจากพรรคเดียวกัน และเปรียบเทียบระหว่างตำแหน่งที่ว่างและความคาดหวังถึงโอกาส (ความเป็นไปได้) ที่จะไม่ได้รับคัดเลือกให้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ก่อให้เกิดความขัดแย้งกันเองภายในพรรคการเมืองและทำให้พรรคการเมืองไม่มีเสถียรภาพ อย่างไรก็ตาม ผู้มีสิทธิเสียงเลือกตั้งและพรรคการเมืองต่างก็มองหาผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นมือใหม่ ไม่ว่าจะป็นหมอมที่มีประสบการณ์มาหลายทศวรรษ หรือทนายความที่มีประสบการณ์ในการทำคดีมาหลายร้อยคดี จึงกลับมาสู่คำถามว่า ทำไมเราต้องเปลี่ยนแปลงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างรวดเร็วยิ่งกว่าการเปลี่ยนรัฐบาลตามเจตนารมณ์ของประชาชน สภาสมาชิกหรือสภาผู้แทนราษฎรของอังกฤษเปรียบเสมือนแหล่งกักเก็บรัฐมนตรีที่มีความรู้ความสามารถ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนมีความสามารถสูงและสามารถก้าวไปสู่ตำแหน่งบริหารเพียงไม่กี่ปีที่อยู่ในรัฐสภา รัฐมนตรีบางคนมาจากคณะรัฐมนตรีเงา (Shadow Cabinet) ภายใต้แนวคิดของนายPhillip จะเป็นการลดคุณภาพของคณะรัฐมนตรี ลดประสบการณ์ของรัฐมนตรีอื่นเป็นประสบการณ์ที่ใช้ในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาของชาติ ตลอดจนทำให้กระบวนการเรียนรู้งานต่าง ๆ อันเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพลดลงตามไปด้วย ส่วนกระบวนการตรวจสอบของรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการที่เข้มแข็ง มีประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญ หากจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งยอมกระทบต่อประสบการณ์และความต่อเนื่องของคณะกรรมการซึ่งต้องอาศัยความเชี่ยวชาญอย่างมากเพื่อเป็นสถาบันหลักในการควบคุมรัฐบาลให้ดำเนินงานภายใต้เจตจำนงของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ แนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งแม้จะเป็นการเพิ่มความหลากหลายของกลุ่มคนส่วนน้อยให้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ในทางกลับกันนักการเมืองส่วนใหญ่ต้องการก้าวไปสู่ฝ่ายบริหารอย่างช้า ๆ เพื่อจะได้เรียนรู้กระบวนการทำงานและเติบโตได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งจึงไม่สามารถการันตีคุณภาพของคณะรัฐมนตรี และไม่สามารถการันตีได้ว่าจะได้คณะรัฐมนตรีที่มีความสามารถดังเช่นคณะรัฐมนตรีเงา ซึ่งติดตามการทำงานของรัฐบาลอย่างใกล้ชิดและถูกวางตัวเอาไว้ในรัฐบาลชุดต่อไป เพราะภายใต้แนวคิดของ นาย Phillip รัฐมนตรีจะเป็นมือใหม่และอ่อนประสบการณ์ทั้งสิ้น¹⁶⁰

¹⁶⁰ Ibid.

3.1.5 เหตุผลคัดค้านและสนับสนุนแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

จากปัญหาข้อถกเถียงกันเกี่ยวกับแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของอังกฤษข้างต้นนั้น สามารถสรุปได้เป็นเหตุผลคัดค้านและเหตุผลสนับสนุน ดังนี้

เหตุผลสนับสนุน

ประการแรก การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการเปิดโอกาสให้แก่กลุ่มชาติพันธุ์ คนผิวสี นักการเมืองสตรี และคนกลุ่มน้อยที่เป็นผู้พ่ายแพ้การเลือกตั้งในประเทศอังกฤษสามารถเข้าสู่ระบบการเมืองได้อย่างรวดเร็วและเสมอภาค มากกว่าในอดีตที่ผ่านมาซึ่งคนอังกฤษผิวขาวมักจะเป็นผู้ที่ถูกคัดเลือกให้เป็นตัวแทนพรรคการเมืองลงสมัครรับเลือกตั้งมากกว่าคนอังกฤษผิวสี นักการเมืองสตรี และคนกลุ่มน้อยที่เป็นผู้พ่ายแพ้การเลือกตั้ง และผูกขาดอยู่ในตำแหน่งอย่างยาวนาน การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งตามแนวคิดของนาย Phillip นั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการหมุนเวียนผู้แทนเก่าออกไป (เมื่ออยู่ในตำแหน่งครบ 4 วาระหรือ 20 ปี) และเปิดโอกาสให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งจากหลากหลายกลุ่มได้มีโอกาสเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้น เป็นการเพิ่มความหลากหลายและสร้างความเท่าเทียมกันของคนอังกฤษ โดยไม่อยู่ภายใต้อคติทางชาติพันธุ์และสีผิว ไม่มีอุปสรรคอันไม่เป็นธรรมสำหรับผู้สมัครโดยอาศัยภูมิหลังของบุคคลในการคัดเลือกเป็นผู้แทนพรรคการเมืองและผู้แทนราษฎร

ประการที่สอง เพื่อป้องกันการคอร์รัปชันของนักการเมือง หรือเป็นการจำกัดอำนาจของผู้ใช้อำนาจรัฐ อันอยู่ภายใต้แนวคิดของ Lord Acton (ค.ศ. 1834 – 1902) นักปราชญ์ชาวอังกฤษเจ้าของวลี “อำนาจมีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การฉ้อฉล และอำนาจที่สมบูรณ์นำไปสู่การฉ้อฉลที่สมบูรณ์ คนที่มีอำนาจยิ่งใหญ่ของโลกเกือบทั้งหมดมักเป็นคนเลว ไม่มีคำอธิบาย เพราะว่าคนเรายังมีอำนาจมากเท่าใด ก็มีโอกาสทำชั่วมากขึ้นเท่านั้น”¹⁶¹ ซึ่งเป็นแนวคิดเบื้องต้นของการจำกัดอำนาจ เนื่องจากนักการเมืองที่มีอำนาจมากย่อมฉ้อฉลและอาศัยอำนาจของตนเพื่อผลประโยชน์ของตนเองหรือการคอร์รัปชัน จนอาจลุกลามไปสู่การปกครองแบบทรราชในที่สุด

ประการที่สาม เพื่อให้เกิดการเลือกตั้งอย่างเสรี ไม่มีการจำกัดการคัดเลือกบุคคลเพื่อเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองโดยอาศัยภูมิหลังอันเนื่องมาจากชาติพันธุ์ สีผิว เพศ เพราะเมื่อมีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งจะเกิดกระบวนการหมุนเวียนคนเก่าออกไป การคัดเลือกบุคคลของพรรคการเมืองต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องคัดเลือกจากบุคคลกลุ่มใหม่ ๆ ซึ่งรวมถึงผู้หญิง คนผิวสี และคนกลุ่มน้อยที่เป็นผู้พ่ายแพ้การเลือกตั้งต่าง ๆ ด้วย ปัญหาประการหนึ่งของพรรคการเมืองส่วนใหญ่ซึ่งไม่แตกต่างกันมากนัก คือ พรรคการเมืองไม่มีโอกาสขยายตัวให้มีการเติบโตโดยการพึ่งพารากฐาน

¹⁶¹ Powers tend to corrupt and absolute power corrupt absolutely. Great men are almost always bad men...There is no worse heresy than that the office sanctifies the holder of it.

จากสมาชิกใหม่ได้เลย หากแต่พึงพาเฉพาะสมาชิกเก่า บทบาทสำคัญของพรรคการเมืองจึงถูกยึดกุมอำนาจโดยกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาวุโส ความเปลี่ยนแปลงในมิติต่าง ๆ ของพรรคการเมืองจึงเกิดขึ้นได้ยาก ในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งก็เช่นกันจะเป็นสิทธิที่ผูกขาดอยู่แต่เฉพาะกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาวุโสที่มักจะได้รับเลือกอยู่เสมอ ทำให้บุคคลที่มีความสามารถและมีความเหมาะสมกับตำแหน่งเสียโอกาสเติบโตในสนามการเมือง

เหตุผลคัดค้าน

ประการแรก การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการปิดโอกาสของผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการทำงาน อาทิ คณะกรรมาธิการซึ่งต้องทำหน้าที่ตรวจสอบนโยบายและการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารจำเป็นต้องอาศัยประสบการณ์ทำงาน ความเชี่ยวชาญอย่างมากในการทำงาน เพราะบางกรณีต้องมีการเรียกพยานหลักฐาน พยานบุคคลมาให้ข้อมูลหรือสอบถามเมื่อจำเป็นอันเป็นงานที่มีความเสี่ยงต่อการกระทบกระทั่งอย่างมาก

ประการที่สอง กระบวนการหมุนเวียนบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมทำได้โดยการเลือกตั้งของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มิใช่การจำกัดสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เขาจะเลือกบุคคลที่เขาพึงพอใจให้เข้าไปทำหน้าที่แทนตัวเองในรัฐสภา การจำกัดสิทธิในการเลือกนี้ ถือว่าขัดต่อหลักประชาธิปไตยโดยแท้

ประการที่สาม การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีผลกระทบในระยะยาวต่อความเท่าเทียมกันในรัฐสภา การทำงานต่าง ๆ ในรัฐสภาจะแบ่งเป็นพรรคเป็นพวกมากขึ้น เช่น นักการเมืองสตรี คนผิวขาว คนผิวสี และคนกลุ่มน้อยที่เป็นผู้พ่ายแพ้การเลือกตั้ง แทนที่จะเป็นการเปิดโอกาสให้มีความหลากหลายในรัฐสภา อาจนำมาซึ่งต้นเหตุของการปฏิวัติและการปกครองแบบทรราชได้

3.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่มีการกล่าวถึงแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา อันเป็นความพยายามอย่างสูงของนักคิด นักวิชาการของมลรัฐต่าง ๆ ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่สนับสนุนให้มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งอย่างชัดเจน ดังปรากฏในคำพิพากษาศาลฎีกาในคดี U.S. Term Limits, Inc. V. Thornton, 514 U.S. 779 (1995)¹⁶² ซึ่งมีการถกเถียงกันถึงเรื่องการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยแบ่งออกเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายแรกมองว่า รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาไม่ได้ห้ามจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและอำนาจในการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งนี้เป็นอำนาจของมลรัฐที่สงวนไว้ภายใต้ “Bill of Rights” หรือรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 10 (Tenth Amendment) อันมีวัตถุประสงค์เพื่อประกันมิให้รัฐบาลกลางเข้าไปยุ่งเกี่ยวแทรกแซงรัฐบาลมลรัฐมากเกินไป ส่วนฝ่ายที่สอง เชื่อว่า การกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นอำนาจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา มาตรา 1 ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐสภาแห่งสหรัฐมิใช้อำนาจของมลรัฐ ซึ่งจะได้ศึกษาในรายละเอียดต่อไป

3.2.1 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร¹⁶³

ตามรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา (The Constitution of the United States of America) บัญญัติไว้ในมาตรา 1

ข้อ 2 “สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกที่มีการเลือกทุก ๆ สองปี โดยประชาชนในมลรัฐต่าง ๆ และผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละมลรัฐจะต้องมีคุณสมบัติที่จำเป็นเช่นเดียวกับผู้เลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐ

บุคคลไม่อาจดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ หากอายุไม่ถึงยี่สิบห้าปี ไม่ได้เป็นพลเมืองแห่งสหรัฐมาเป็นเวลาเจ็ดปี และไม่ได้เป็นผู้อาศัยอยู่ในมลรัฐที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง

[จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสัดส่วนของอาชีพทางตรงจะถูกจัดสรรในบรรดามลรัฐต่าง ๆ ซึ่งรวมตัวอยู่ในสหรัฐ ตามลำดับจำนวนซึ่งถูกกำหนดโดยการคำนวณจากจำนวนของคนที่เป็นอิสระทั้งหมด รวมทั้งผู้ที่ถูกผูกพันให้ต้องทำงานทหารเป็นระยะเวลาหนึ่งปี โดยไม่รวมถึงคนอินเดียนที่ไม่จำต้องเสียภาษี และคิดจำนวนสามในห้า สำหรับบุคคลอื่น ๆ]* การแจกแจงนี้ต้องทำภายในสามปี นับแต่วันที่มีการประชุม

¹⁶² มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงรายมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา, หน้า 45.

¹⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 43 – 44.

* ข้อความในวงเล็บถูกแก้ไขโดยรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 14 ข้อ 2 ดังนั้น จึงหมายความว่า ข้อความในวงเล็บเป็นข้อความในตัวรัฐธรรมนูญดั้งเดิม เนื้อหาที่แก้ไขใหม่ตามรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 14 บัญญัติไว้ดังนี้

รัฐสภาแห่งสหรัฐเป็นครั้งแรก และภายหลังจากนั้นทุก ๆ สิบปี สำหรับวิธีการในการดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด จำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีอัตราไม่เกินหนึ่งคนต่อประชากรสามหมื่นคน แต่ในแต่ละมลรัฐต้องมีผู้แทนราษฎรหนึ่งคนเป็นอย่างน้อย หนึ่งจนกว่าการแจกแจงจะได้มีการดำเนินการ แต่ละมลรัฐมีสิทธิที่จะมีผู้แทนได้ ดังนี้ มลรัฐนิวแฮมป์เชียร์สามคน มลรัฐแมสซาชูเซตส์แปดคน มลรัฐโรดไอส์แลนด์ และมลรัฐโพรวิเดนซ์แพลนเตชันหนึ่งคน มลรัฐคอนเนกติกัตห้าคน มลรัฐนิวยอร์กหกคน มลรัฐเวอร์จิเนียสิบคน มลรัฐนอร์ทแคโรไลนาห้าคน มลรัฐเซาท์แคโรไลนาห้าคน และมลรัฐจอร์เจียสามคน

เมื่อตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงในมลรัฐใด ๆ ฝ่ายบริหารของมลรัฐนั้น ๆ มีอำนาจในการออกคำสั่งให้มีการเลือกเพื่อทดแทนตำแหน่งที่ว่างลง

ให้สภาผู้แทนราษฎรเลือกประธานสภาผู้แทนราษฎรและเจ้าหน้าที่อื่นของตนเอง และมีอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง”

ก่อนจะกล่าวถึงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศสหรัฐอเมริกาจำต้องกล่าวถึงองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน ตามมาตรา 1 ข้อ 2 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกที่มีการเลือกตั้งทุก ๆ 2 ปี โดยประชาชนในแต่ละมลรัฐ การที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งทุก 2 ปี นั้น ในระหว่างที่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา มีความนิยมให้บุคคลอยู่ในตำแหน่งภายในระยะเวลาอันสั้น นอกจากนี้ยังมีเสียงคัดค้านจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยบางท่านในสมัยนั้นอีกว่า สมัยละ 2 ปีนี้ยาวเกินไปสำหรับผู้แทนราษฎร ด้วยเห็นว่าเสรีภาพของประชาชนจะมั่นคงยิ่งขึ้น ถ้าหากมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกปี แต่สำหรับในปัจจุบันนี้ต่างมีความรู้สึกกันทั่วไปอยู่ว่า สมัยละ 2 ปีนี้สั้นเกินไปสำหรับตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักจะได้รับเลือกตั้งใหม่เสมอและได้รับเลือกตั้งใหม่หลายครั้งอีกด้วย และตามหลักฐานปรากฏว่า ระยะเวลาอยู่ในตำแหน่งที่แท้จริงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่แตกต่างจากสมาชิกวุฒิสภาเท่าใดนัก¹⁶⁴ ทั้งนี้ก็เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีการตอบสนองอย่างสูงต่อผู้เลือกตั้งด้วย เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสนใจประชาชนที่เลือกตนเองอยู่เสมอ เนื่องจากระยะเวลาในการเลือกตั้งที่สั้น

ข้อ 2 ให้แบ่งสันปันส่วนผู้แทนราษฎรระหว่างมลรัฐต่าง ๆ ตามจำนวนประชากรที่มีอยู่ในแต่ละมลรัฐ โดยไม่รวมชาวอินเดียนที่ไม่จำเป็นต้องเสียภาษี แต่เมื่อปรากฏว่ามลรัฐใดปฏิบัติสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ไปเลือกประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีแห่งสหรัฐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรัฐสภา ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการของมลรัฐ หรือสมาชิกสภาของมลรัฐ ต่อชายใดที่อาศัยอยู่ในมลรัฐนั้นที่อายุครบยี่สิบเอ็ดปีแล้ว และเป็นพลเมืองของสหรัฐ หรือจำกัดสิทธิดังกล่าวด้วยประการใด ๆ ยกเว้นสำหรับบุคคลที่มีส่วนร่วมในการกบฏหรือการกระทำผิดอาญาอื่น ๆ ให้คิดส่วนการมีผู้แทนของมลรัฐนั้นลดลงตามสัดส่วนของจำนวนพลเมืองเพศชายที่ถูกจำกัดสิทธิดังกล่าวต่อจำนวนพลเมืองเพศชายที่มีอายุครบยี่สิบเอ็ดปีทั้งหมดของมลรัฐ

¹⁶⁴ เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, การปกครองสหรัฐอเมริกา, (พระนคร: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2512), หน้า 314.

หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรละเลยประชาชนที่เลือกตนเอง ก็อาจเป็นเหตุทำให้ไม่ได้รับเลือกตั้งในครั้งต่อไป ความใกล้ชิดนี้ทำให้มีการเรียกสภาผู้แทนราษฎรว่า “สภาของประชาชน”¹⁶⁵ อย่างไรก็ตาม ด้วยระยะเวลา 2 ปีนี้ซึ่งสั้นเกินไปทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำงานเพื่อสร้างคะแนนนิยมโดยหวังว่าจะได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาอีก ส่งผลให้การทำงานของสภาผู้แทนราษฎรด้อยคุณภาพ¹⁶⁶ ถึงกระนั้น แม้จะมีข้อเสนออยู่บ่อยครั้งที่จะให้มีการแก้ไขเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ยาวขึ้นเป็น 4 ปี แต่ข้อเสนอก็ยังไม่ได้รับการยอมรับและเพียงพอที่จะนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้

จากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญมาตรา 1 ข้อ 2 วรรคสอง ดังกล่าวข้างต้น เราจึงสามารถสรุปคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสหรัฐอเมริกาได้ ดังต่อไปนี้

- 1) ต้องมีอายุอย่างน้อย 25 ปี
- 2) ต้องเป็นพลเมืองสหรัฐอเมริกาอย่างน้อยเป็นเวลา 7 ปี
- 3) ต้องอยู่อาศัยในมลรัฐที่สมัครรับเลือกตั้ง

คุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่กำหนดไว้เพียง 3 ประการนี้ ไม่อาจจะมีการกำหนดเพิ่มเติมได้อีก ไม่ว่าจะโดยการตรากฎหมายโดยสภาองเกรสของสหรัฐ หรือโดยมลรัฐ เช่น จะตรากฎหมายมาจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือตรากฎหมายกำหนดให้อำนาจประชาชนในมลรัฐในการถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Recall) ย่อมกระทำมิได้ รัฐธรรมนูญเท่านั้นที่เป็นตัวกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนกำหนดผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งใช้บังคับทั่วทุกมลรัฐในสหรัฐอเมริกา กฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติเพิ่มเติมจะถูกศาลฎีกาวินิจฉัยว่าขัดรัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่กำหนดไว้นี้จะกระทำได้แต่เพียงวิธีการเดียว คือ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น

3.2.2 อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

1) อำนาจในทางนิติบัญญัติ

ก. เป็นผู้ริเริ่มต้นพิจารณาการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย (Appropriate Legislative starts)

งบประมาณรายจ่าย 3 กลุ่มที่รวมกันเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ได้แก่ Discretionary Spending, Mandatory Spending และ Interest on Debt¹⁶⁷

¹⁶⁵ John R. Vile, *A Companion to the United States Constitution and Its Amendments*, 4, (Connecticut: Greenwood Publishing Group, 2006), p. 27.

¹⁶⁶ ชาญชัย แสงศักดิ์, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ*, หน้า 159.

¹⁶⁷ วรธรรม ธาราภูมิ. (บริษัท หลักทรัพย์จัดการกองทุนรวม บัวหลวง จำกัด). *งบประมาณของรัฐบาลสหรัฐ* [รายการ Money Plus ออกอากาศทางสถานีวิทยุ FM 101 MHz]. 20 กรกฎาคม. 2556.

(1) Mandatory Spending เป็นงบประมาณรายจ่ายที่ต้องจ่ายเนื่องจากกฎหมายกำหนดไว้ เช่น สวัสดิการสังคมที่เกี่ยวกับแรงงาน (social security) คุปองอาหาร (food stamp) ฯลฯ ซึ่งการพิจารณาว่าจะเป็เงินจำนวนเท่าใดนั้นจะใช้จำนวนคนที่มีสิทธิจะได้รับตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎหมายในแต่ละเรื่องมาคำนวณตัวเงินใส่ในงบประมาณประเภท mandatory เพราะฉะนั้น สภาคองเกรสจึงไม่มีสิทธิลดหรือเพิ่มงบประมาณส่วนนี้ในแต่ละปีได้ แต่สภาคองเกรสสามารถทบทวนกติกากฎหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับบุคคลผู้มีสิทธิจะได้รับตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎหมายได้ ทั้งนี้ งบประมาณรายจ่ายประเภท mandatory มักมีสัดส่วน 2 ใน 3 ของงบประมาณทั้งหมดโดยรายจ่ายงบประมาณส่วนนี้ที่มากที่สุดคือ สวัสดิการสังคมที่เกี่ยวกับแรงงาน (social security) ซึ่งมีสัดส่วนประมาณถึง 1 ใน 3 ของงบประมาณรายจ่ายประเภท mandatory ทั้งหมดหรือเท่ากับ 20% ของงบประมาณทุกประเภทรวมกัน

(2) Discretionary Spending เป็นงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดขึ้นมาเป็นปีต่อปีซึ่งสภาคองเกรสจะพิจารณาอนุมัติเป็นรายปี โดยสามารถลงมติอนุมัติตามที่เสนอ ตัดทอน ยกเลิก หรือเพิ่มเติม ก็ได้ เช่น งบประมาณด้านการศึกษา ด้านป้องกันประเทศ ด้านสิ่งแวดล้อม งบประมาณทหารผ่านศึก ฯลฯ ซึ่งหากมีความจำเป็นจะต้องตัดลดงบประมาณรายจ่าย สภาคองเกรสจะมุ่งไปที่งบประมาณนี้ ทั้งนี้ งบประมาณรายจ่ายประเภท discretionary มักมีสัดส่วน 1 ใน 3 ของงบประมาณทั้งหมด

(3) Interest on Debt เป็นงบประมาณรายจ่ายสุทธิของดอกเบี้ยหนี้ภาครัฐซึ่งเท่ากับดอกเบี้ยรับจากการลงทุน ลบด้วย ดอกเบี้ยจ่ายหนี้สินต่าง ๆ ที่รัฐบาลกู้ยืมมา อาทิ ดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาล เป็นต้น

ข. เป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร (Initiate tax legislative)

รัฐธรรมนูญกำหนดว่าร่างรัฐบัญญัติที่มีผลเป็นการเพิ่มภาษีจะต้องได้รับการพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาแรก ด้วยเหตุผลว่าคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้สภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและเลือกตั้งทุก 2 ปี ซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชนได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่จะกระทบต่อประชาชน อีกทั้งเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญยังคงตระหนักถึงวลีที่ใช้ในการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอิสรภาพในช่วงการแยกตัวออกมาจากอังกฤษที่ว่า “ไม่มีการเก็บภาษี โดยไม่มีผู้แทน” (no taxation without representation) ฉะนั้นจึงหมายความว่า เฉพาะแต่สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีสิทธิเสนอร่างรัฐบัญญัติที่มีผลเป็นการเพิ่มภาษี เมื่อผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแล้ววุฒิสภาซึ่งพิจารณาในลำดับถัดไปนั้น มีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงร่างรัฐบัญญัติและพิจารณาให้ความเห็นชอบเช่นกัน เมื่อวุฒิสภาให้ความเห็นชอบร่างรัฐบัญญัตินั้นก็จะถูกนำเสนอต่อประธานาธิบดีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป¹⁶⁸

¹⁶⁸ สมบัติ อารังอุยวงศ์, การเมืองอเมริกา, (กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2548), หน้า 101 - 25.

ค. พิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร

ในการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่จะอภิปรายเกี่ยวกับร่างกฎหมายได้ก่อนที่จะมีการลงคะแนนเสียงการร่างกฎหมาย หากพูดถึงสิทธิตามข้อบังคับแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งมีสิทธิอภิปรายได้ครั้งละ 1 ชั่วโมง แต่คณะกรรมการข้อบังคับอาจจะใช้คำสั่งพิเศษ (Special Order) เมื่อใดก็ได้ในการจำกัดเวลาในการอภิปรายตามที่เห็นสมควร ประธานคณะกรรมการที่พิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้จะเป็นผู้มีอำนาจแบ่งเวลาที่เห็นว่ามิใช่ให้แก่มหาชนพรรคข้างมากที่เป็นคนสำคัญ และแบ่งเวลาส่วนหนึ่งให้แก่มหาชนพรรคการเมืองฝ่ายเสียงข้างน้อย ในทางปฏิบัตินั้นส่วนมากสมาชิกแต่ละท่านจะได้อภิปรายประมาณ 10-15 นาที และในบางครั้งมีการตกลงกันในสภาว่าการอภิปรายจะต้องไม่เกินเวลา 5 นาที ในบางโอกาสมีการตกลงกันว่า จะไม่อภิปรายและในบางโอกาสก็พิจารณาร่างกฎหมายที่ไม่มีผู้คัดค้านก่อน ร่างกฎหมายอื่นก็มี นอกจากนี้ บางครั้งสมาชิกบางท่านไม่เห็นด้วยกับการอภิปรายที่ยืดเยื้อก็มีสิทธิในการเสนอญัตติในสภาให้หยุดการพิจารณาได้ ทั้งนี้ ประธานสภาจะต้องขอมติจากสภาทันที หากเสียงข้างมากของสภาเห็นชอบด้วยก็จะมีการลงมติว่าควรจะผ่านร่างกฎหมายฉบับนั้นหรือไม่ โดยปกติสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาร่างกฎหมายโดยใช้เวลาไม่นานนัก ประมาณ 2 ชั่วโมงหรือน้อยกว่านั้นในแต่ละวัน ขึ้นอยู่กับความสำคัญของร่างกฎหมาย¹⁶⁹

การลงมติหรือออกเสียงในสภาผู้แทนราษฎรของสหรัฐอเมริกา มี 4 วิธี คือ

- (1) การยกมือเห็นด้วยหรือคัดค้าน
- (2) ในกรณีที่สมาชิกผู้ใดเห็นว่าการนับคะแนนเสียงไม่ถูกต้อง หรือต้องการความแน่นอน สมาชิกสภาสามารถขอให้มีการยืนยันเพื่อแสดงความเห็นชอบและคัดค้านใหม่ได้
- (3) สมาชิกอย่างน้อยจำนวน 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดในองค์ประชุมสามารถขอให้ลงคะแนนโดยการเดินเป็นแถวไปลงมติเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยผ่านหน้าบัลลังก์ประธานสภาเพื่อให้เจ้าพนักงานนับคะแนนก็ได้
- (4) สมาชิกอย่างน้อยจำนวน 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดสามารถขอให้ประธานสภาลงคะแนนเสียงเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยไว้ในรายงานการประชุม โดยลำดับชื่อผู้เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยไว้อย่างชัดเจน

ทั้งนี้ สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมายประมาณปีละ 2,000 เรื่อง คิดเฉลี่ยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนเสนอกฎหมาย คนละ 200 ฉบับ (แต่แต่ละฉบับเสนอหลายคนได้) แต่จะผ่านออกมาเป็นกฎหมายได้ราว 400 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 20¹⁷⁰

¹⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 119-120.

¹⁷⁰ ออมร รักชาติ. "ประชาธิปไตยแบบสหรัฐอเมริกา." *ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการและแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ* (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 137.

2) อำนาจทางตุลาการ

อำนาจทางตุลาการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สำคัญ คือ การถอดถอนออกจากตำแหน่ง หรือ Impeachment เพื่อควบคุมและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารและข้าราชการพลเรือนอเมริกันทุกคนที่กระทำความผิดและประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่อันเนื่องมาจากระบบแบ่งแยกอำนาจแบบสหรัฐอเมริกา นั้นสภาผู้แทนราษฎรไม่มีอำนาจอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารเหมือนอย่างประเทศอังกฤษและประเทศไทย บุคคลที่อยู่ภายใต้อำนาจในกระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ได้แก่ ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และข้าราชการพลเรือนแห่งสหรัฐอเมริกา รวมถึงคณะรัฐมนตรี ผู้พิพากษาศลอตจนข้าราชการชั้นสูง ยกเว้นข้าราชการทหารบก ทหารเรือ และข้าราชการในสภาองเกรส ทั้งนี้ กระบวนการถอดถอนดังกล่าวจะสามารถกระทำได้ในกรณีสงสัยว่า “กบฏ รับสินบน หรือกระทำความผิดทางอาญาร้ายแรง หรืออุกฉกรรจ์” เท่านั้น¹⁷¹

สำหรับการดำเนินการโดยสภาผู้แทนราษฎร คือ เริ่มจากสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบการทำงานของข้าราชการฝ่ายบริหารด้วยการตั้งข้อหาหรือกล่าวโทษข้าราชการที่สงสัยว่ากระทำผิด โดยอาศัยการทำงานของคณะกรรมการรับผิดชอบดำเนินการศึกษาและทำรายงานเสนอว่าสมควรที่จะถอดถอนข้าราชการบุคคลนั้นหรือไม่ จากนั้นจึงนำส่งกลับมาให้สภาผู้แทนราษฎร พิจารณาและลงคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบ ซึ่งจะต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดจึงจะสามารถส่งให้สภาสูง (วุฒิสภา) ดำเนินการสอบสวนต่อไปได้ ในกระบวนการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนี้ เปรียบสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นอัยการที่ทำหน้าที่ในการกล่าวหา แล้ววุฒิสภาทำหน้าที่เป็นลูกขุนที่จะพิจารณาข้อเท็จจริงแล้วลงมติว่าสมควรถอดถอนหรือไม่ถอดถอน¹⁷²

3) อำนาจในทางบริหารและการปกครอง

อำนาจอีกประการหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรนอกจากอำนาจทางนิติบัญญัติและอำนาจทางตุลาการ คือ ติดตามตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร อันได้แก่ มีส่วนในการแต่งตั้งข้าราชการและการทำสนธิสัญญา อำนาจที่จะกำหนดอำนาจขององค์การบริหาร ตลอดจนการควบคุมการบริหารประเทศ

¹⁷¹ สมบัติ อารงธัญวงศ์, การเมืองอเมริกา, หน้า 125.

¹⁷² มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงรายมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา, หน้า 53

3.2.3 บทบัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา

แนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งปรากฏขึ้นในระดับมลรัฐ ภายใต้แนวคิดของ Benjamin Franklin ผู้ร่างรัฐธรรมนูญของมลรัฐ Pennsylvania ซึ่งต่อมาได้เป็นตัวแทนของมลรัฐ Pennsylvania ในการยกร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ตามรัฐธรรมนูญของมลรัฐเพนซิลเวเนีย ปี ค.ศ. 1776 (Pennsylvania Constitution of 1776) กำหนดให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งมลรัฐ (Pennsylvania General Assembly) มาจากการเลือกตั้งทุก ๆ ปี* และจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติของมลรัฐสูงสุด 4 ปีใน 7 ปี** เท่านั้น นอกจากนี้ ยังห้ามบุคคลใดดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองเกรสเกินกว่า 2 ปีติดต่อกัน หรือสามารถได้รับเลือกตั้งอีกครั้ง 3 ปีหลังจากนั้น ซึ่งนอกจากการจำกัดวาระในสภานิติบัญญัติแล้ว Benjamin Franklin ยังได้เสนอให้มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหารอีกด้วย โดยคณะผู้บริหารผู้ซึ่งได้รับอำนาจให้ตัดสินใจในทางบริหารของมลรัฐเพนซิลเวเนีย (Plural executive) ประกอบด้วยพลเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งทั้งหมด 12 คน โดยจะดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี และหลังจากนั้นต้องเว้นวรรคทางการเมือง 4 ปี ทั้งนี้ ห้ามสมาชิกสภานิติบัญญัติของมลรัฐหรือผู้แทนในสภาองเกรสดำรงตำแหน่งในคณะผู้บริหารของมลรัฐ รวมตลอดถึงประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีจะต้องมาจากการเลือกตั้งทุก ๆ ปีโดยการเลือกตั้งของสภานิติบัญญัติและคณะผู้บริหารร่วมกัน***

รากฐานความคิดที่สำคัญของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ประกอบด้วยมลรัฐที่หลากหลายแยกกันเป็นอิสระ ภายใต้อาณานิคมสหราชอาณาจักรเดิม เมื่อมารวมตัวกันเป็นสหรัฐเพื่อประกาศอิสรภาพจึงมีรากฐานความคิด 2 ประการที่ถ่วงดุลกันอยู่¹⁷³ ได้แก่

* Section. 11. Delegates to represent this state in congress shall be chosen by ballot by the future general assembly at their first meeting, and annually forever afterwards, as long as such representation shall be necessary. Any delegate may be superseded at any time, by the general assembly appointing another in his stead. No man shall sit in congress longer than two years successively, nor be capable of reelection for three Years afterwards: and no person who holds any office in the gift of the congress shall hereafter be elected to represent this commonwealth in congress.

** Section. 8. No person shall be capable of being elected a member to serve in the house of representatives of the freemen of this commonwealth more than four years in seven.

*** Section. 19. For the present the supreme. executive council of this state shall consist of twelve persons chosen in the follow-in" manner: The freemen of the city of Philadelphia, and of the counties of Philadelphia, Chester, and Bucks, respectively, shall choose by ballot one person for the city, and one for each county aforesaid to serve for three years and no longer, at the time and place for electing representatives in general assembly. The freemen of the counties of Lancaster, York, Cumberland, and Berks, shall, in like manner elect one person for each county respectively, to serve as counsellors for two years and no longer. And the counties of Northampton, Bedford, Northumberland and Westmoreland, respectively, shall, in like manner, elect one person for each county, to serve as counsellors for one year, and no longer. And at the expiration of the

¹⁷³ มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงรายมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา, หน้า 22-23.

ประการแรก รากฐานความคิดเรื่องการรวมตัวกันและบริหารกิจการของรัฐด้วยรัฐบาลกลาง เรียกว่า Federalism ซึ่งเป็นการปฏิเสธอำนาจอันล้นพ้นภายใต้การปกครองโดยระบอบกษัตริย์ของสหราชอาณาจักรเดิมอันนำมาซึ่งการกดขี่ข่มเหง แนวคิดนี้เป็นการสนับสนุนให้รัฐบาลกลางมีอำนาจมากเพื่อบริหารจัดการรัฐอย่างรวมศูนย์อันเป็นแนวคิดต่อยอดมาจากแนวทางของบิดาผู้ก่อตั้งประเทศ (Founding Fathers) ฝ่ายหนึ่งนำโดย George Washington, John Adams และ Alexander Hamilton

ประการที่สอง รากฐานความคิดที่เชื่อในการกระจายอำนาจ และความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของมลรัฐ แนวคิดนี้จึงสนับสนุนให้จำกัดอำนาจของรัฐบาลกลางเฉพาะเรื่องที่เป็นเท่านั้นอันเป็นแนวคิดต่อยอดมาจากแนวทางของบิดาผู้ก่อตั้งประเทศอีกฝ่ายหนึ่งนำโดย Thomas Jefferson

ฉะนั้น รัฐธรรมนูญฉบับแรกของสหรัฐอเมริกา คือ รัฐธรรมนูญของ 13 อาณานิคมในปี ค.ศ. 1781 (The Articles of Confederation) ซึ่งสถาปนารูปแบบรัฐในแบบสมาพันธรัฐ โดยเป็นรูปแบบที่ทำให้รัฐบาลกลางมีความอ่อนแอ อำนาจยังคงอยู่ที่แต่ละมลรัฐ โดยสมาพันธรัฐคงมีเพียงรัฐสภาที่มีผู้แทนมาจากแต่ละมลรัฐ โดยแต่ละมลรัฐสามารถส่งผู้แทนได้ตั้งแต่ 2 ถึง 7 คน แต่ในการลงมติ ผู้แทนทั้งหมดที่มาจากมลรัฐใด ๆ มีเพียงเสียงหนึ่งซึ่งเป็นเสียงของมลรัฐที่ตนเป็นผู้แทนในการลงมติเท่านั้น ไม่ได้มีเสียงตามจำนวนผู้แทน การบริหารงานจัดตั้งในรูปแบบของคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยรัฐสภา แม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะให้อำนาจแก่รัฐสภาหลายประการ แต่เรื่องสำคัญยังคงต้องใช้การตัดสินใจโดยความเห็นชอบร่วมกันจากทั้ง 13 มลรัฐ โดยต้องเห็นชอบ 9 มลรัฐจาก 13 มลรัฐ สำหรับการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะกระทำต่อเมื่อได้รับเสียงเป็นเอกฉันท์จากทั้ง 13 มลรัฐ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ แม้มลรัฐยอมตนผูกพันตามคำตัดสินของรัฐสภา แต่รัฐสภาก็ไม่ได้มีอำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามคำตัดสิน รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจรัฐสภาในการออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการค้าขายระหว่างมลรัฐหรือการเก็บภาษีอากรเพราะเกรงว่าหากให้อำนาจรัฐสภามากเกินไปจะทำให้รัฐสภาใช้อำนาจนั้นไปในทางที่มีขอบได้ดังที่เกิดขึ้นในระบบรัฐสภาของอังกฤษในช่วงเวลาเดียวกันนั้น อย่างไรก็ตาม ก็ยังไม่มี การจัดตั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการในระดับสหรัฐอย่างเป็นทางการ ด้วยโครงสร้างดังกล่าวจึงเกิดปัญหาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้หลายด้านเป็นเหตุให้ต้องมีการประชุมเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการ ณ เมืองฟิลาเดลเฟียเพื่อพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญ (Constitution Convention) ในระหว่างวันที่ 25 พฤษภาคม ถึงวันที่ 17 กันยายน ค.ศ. 1787 โดยผู้แทนจำนวน 55 คน จาก 12 มลรัฐ ยกเว้นมลรัฐ Rhode Island ที่ไม่ได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุม การประชุมร่างรัฐธรรมนูญ คือ การกำหนดประเด็นในการลงมติโดยในประเด็นแรกนั้นเป็นการกำหนดในเรื่องรูปแบบของการบริหารประเทศ (Form of Government) โดยมีการให้ความเห็นชอบกำหนดโครงสร้างรัฐบาลกลางให้ประกอบไปด้วย อำนาจสูงสุดทางรัฐสภา อำนาจสูงสุดทางตุลาการ

และอำนาจสูงสุดทางบริหาร ให้มีอยู่ในรัฐบาลกลาง พร้อมกันนี้ที่ประชุมได้ให้ความเห็นชอบในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แทนที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้น ปรากฏว่ามีการเสนอข้อเสนอกับรูปแบบโครงสร้างของการบริหารประเทศที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง (Term Limits) กล่าวคือ ข้อเสนอเวอร์จิเนีย (Virginia Plan) เสนอให้เน้นไปที่การสร้างรัฐบาลกลางให้มีความเข้มแข็ง และมีอำนาจในการกำหนดกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับปัจเจกบุคคล โครงสร้างรัฐสภาใช้ระบบสองสภา (Bicameral Legislature)¹⁷⁴ ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยมีสหรัฐมีผู้แทนในแต่ละสภามาตามสัดส่วนประชากรในแต่ละมลรัฐ สภาผู้แทนราษฎรจะประกอบด้วยผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในแต่ละมลรัฐ ส่วนวุฒิสภา จะประกอบไปด้วยผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นั้นหมายความว่า ผู้แทนจากทั้งสองสภามีความสัมพันธ์กับจำนวนประชากรในแต่ละมลรัฐ¹⁷⁵ อนึ่ง ยังได้วางหลักการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งและหลักการถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Recall) ของสมาชิกสภาองเกรสไว้ด้วย โดยสมาชิกสภาองเกรสสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเท่านั้น นอกจากนี้ฝ่ายบริหารต้องแยกออกจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีประธานาธิบดีเป็นหัวหน้า ซึ่งประธานาธิบดีจะเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในทางบริหารและเป็นผู้นำสูงสุดของกองทัพ แต่สามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเช่นกัน ข้อเสนอที่ให้มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งนี้มาจากแนวคิดของผู้ร่าง คือ Thomas Jefferson ซึ่งเป็นผู้สนับสนุนแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง จนเรียกได้ว่า Thomas Jefferson คือ “สัญลักษณ์” ของแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง เขากล่าวว่า "การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งก็เพื่อป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นแก่อิสรภาพของชาวอเมริกันอันเกิดจากการดำรงตำแหน่งอย่างต่อเนื่องยาวนานเกินไปในสภาองเกรสของสมาชิกของสภาองเกรส"¹⁷⁶ ซึ่งแต่เดิมได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแรกของสหรัฐอเมริกา คือ รัฐธรรมนูญของ 13 อาณานิคมในปี ค.ศ. 1781 (The Articles of Confederation) ข้อ 5 วรรคห้า “ห้ามบุคคลใดดำรงตำแหน่งผู้แทนในสมาพันธ์รัฐเกินกว่า 3 ปีในแต่ละวาระ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือสามารถดำรงตำแหน่งได้คราวละ 3 ปี และเว้นวรรค 3 ปี นั่นเอง แต่ต่อมาเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาสำเร็จการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาองเกรสกลับถูกยกเลิกไป

นอกจากแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองเกรสแล้วยังมีการเสนอให้จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีด้วย โดยประธานาธิบดีจะดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเท่านั้น ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาจึงเป็นข้อถกเถียง

¹⁷⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

¹⁷⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และชมพูนุท ตั้งถาวร, สภาร่างรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: ประสบการณ์ต่างประเทศและประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2555), หน้า 22.

¹⁷⁶ The fifth Article stated that "no person shall be capable of being a delegate [to the continental congress] for more than three years in any term of six years". Thomas Jefferson, The Papers of Thomas Jefferson, Ed. Julian F. Boyd, Et AL., (Princeton: Princeton University Press, 1950), 1:411.

กันว่าจะให้ดำรงตำแหน่งนานเพียงใด ฝ่ายหนึ่งเสนอให้มีการจำกัดให้ประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเท่านั้น ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งเสนอให้ประธานาธิบดีอยู่ในตำแหน่งตลอดชีวิต อย่างไรก็ตามสมาชิกส่วนใหญ่ในที่ประชุมพิจารณาเห็นว่าควรให้ประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งในช่วงระยะเวลาหนึ่งอันกำหนดไว้เป็นการแน่นอน (Fixed Tenure) ซึ่งในที่สุดได้ตกลงกันว่า ระยะเวลา 4 ปีเป็นเวลาที่พอจะประนีประนอมกันได้มากที่สุด และเพิ่มเติมว่า อาจจะได้รับเลือกตั้งใหม่ได้อีกครั้งหนึ่งหรือหลายครั้งก็ได้ โดยรัฐธรรมนูญได้จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามภายหลังการร่างรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาสำเร็จ Richard Henry Lee, Thomas Jefferson และ George Mason ยังคงยืนยันในแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งต่อไป โดย Richard Henry Lee ให้ข้อสังเกตภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ประกอบกับการไม่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง ว่า “เป็นการยกระดับอันตรายอันเกิดจากระบบคณาธิปไตย” (most highly and dangerously oligarchic)¹⁷⁷ ซึ่งเหตุผลประการหนึ่งที่ทำให้แนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งไม่ได้รับการสนับสนุนและบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ คือ สหรัฐอเมริกาในขณะนั้นอยู่ภายใต้บริบททางสังคมช่วงเปลี่ยนผ่านการเมืองการปกครอง อำนาจทางเศรษฐกิจ ระบบราชการยังไม่เข้มแข็งถึงขนาดนำไปสู่การสั่งสมอำนาจ ก่อให้เกิดการปกครองอย่างทรราช (tyrant) ได้ การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งจึงเห็นว่ายังไม่มีความจำเป็นมากไปกว่าการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ต่อมา แนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งปรากฏเด่นชัดอีกครั้งเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา นับแต่ประธานาธิบดีจอร์จ วอชิงตัน เข้าดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีในปี ค.ศ. 1789 และสมัยที่ 2 ในปี ค.ศ. 1792 ประธานาธิบดีจอร์จ วอชิงตัน เป็นผู้ที่เข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีอย่างระมัดระวังอย่างมาก เพราะเขาต้องการให้ประชาชนทุกคนเชื่อมั่นในระบบสาธารณรัฐที่จะไม่ทำให้ตำแหน่งประธานาธิบดีเป็นเหมือนกษัตริย์ของราชสำนักในยุโรปซึ่งทุกคนเคยได้รับความบอบช้ำมาในอดีต ประชาชนทุกคนต้องเสมอภาคกันภายใต้กฎหมาย ไม่มีอภิสิทธิ์ชนในระบบสาธารณรัฐ ประธานาธิบดีแม้จะเป็นประมุขของประเทศจะถูกเรียกว่า Mr. President (ประธานาธิบดี) ไม่มียศ ศักดินาพิเศษ¹⁷⁸ ประธานาธิบดีจอร์จ วอชิงตัน จึงชอบให้เรียกเขาว่า Mr. President มากกว่าคำอื่น ๆ ในลักษณะที่ใช้เรียกกษัตริย์ ประชาชนต่างหวังว่าเขาจะลงสมัครรับเลือกตั้งในสมัยที่ 3 แต่ประธานาธิบดีจอร์จ วอชิงตัน ก็ปฏิเสธที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งด้วยเหตุนี้เองหลังจากนั้นจึงถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ประธานาธิบดีคนต่อมาจะดำรงตำแหน่งอย่างมากเพียง 2 สมัย (8 ปี) ไม่ว่าจะเป็นประธานาธิบดี โทมัส เจฟเฟอร์สัน (ค.ศ. 1800 – 1808), เจมส์ เมดิสัน (ค.ศ. 1808 – 1816), เจมส์ มอนโร (ค.ศ. 1816 – 1824), แอนดรูว์ แจ็กสัน (ค.ศ. 1828 – 1836), อับราฮัม

¹⁷⁷ Richard Henry Lee, *Letters from the Federal Farmer to the Republican*, (Alabama: The University of Alabama Press, 1978), pp. 72-75, 86.

¹⁷⁸ โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, *รัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (นครปฐม: ศูนย์ส่งเสริมและฝึกอบรมการเกษตรแห่งชาติ, 2544), หน้า 105.

ลินคอล์น (ค.ศ. 1860 – 1868), ยูลิสซิส เอส. แกรนต์ (ค.ศ. 1868 – 1876), โกรเวอร์ คลีฟแลนด์ (ค.ศ. 1884 – 1888), วิลเลียม แมกคินลีย์ (ค.ศ. 1896 – 1904) หรือวูดโรว์ วิลสัน (ค.ศ. 1912 – 1920) อันเป็นไปตามหลักปรัชญาที่ว่า อำนาจจะต้องมีเวลาจำกัด มิฉะนั้นแล้วผู้ครองอำนาจจะหลงมัวเมา และใช้อำนาจไปในทางที่ผิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากอำนาจนั้นเป็นอำนาจที่ถูกต้องตามกฎหมายก็ยิ่งจะเอื้ออำนวยให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้มากยิ่งขึ้น ตัวอย่างผู้ครองอำนาจเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้วหลงอำนาจบารมีจนลืมนึกถึงคุณประโยชน์ของตนเองเคยได้ตั้งปณิธานเอาไว้เมื่อเข้ารับตำแหน่งนั้น ก็มีให้เห็นในประวัติศาสตร์มากมาย การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีอำนาจสูงนี้ จึงจำเป็นอย่างยิ่ง

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีธรรมเนียมปฏิบัติมาเป็นเวลาถึง 130 ปี แต่ในที่สุดประธานาธิบดีแฟรงกลิน ดี. โรสเวลต์ ก็ได้ฝ่าฝืนธรรมเนียมดังกล่าวดำรงตำแหน่งถึง 4 สมัย เป็นเวลาถึง 16 ปี (ค.ศ. 1932 – 1948) โดยประธานาธิบดีแฟรงกลิน ดี. โรสเวลต์ เข้ารับตำแหน่งในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ (The Great Depression) และเป็นประธานาธิบดีในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 และเป็นผู้นำพาสหรัฐอเมริกาจากสภาพที่ย่ำแย่ไปสู่ประชาธิปไตยในสงครามโลก ประธานาธิบดีแฟรงกลิน ดี. โรสเวลต์ เสียชีวิตลงเมื่อวันที่ 12 เมษายน ค.ศ. 1945 ขณะที่เขาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีสมัยที่ 4 ได้เพียง 4 เดือน รัฐสภาในสมัยต่อมา ค.ศ. 1946 จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 22 บัญญัติให้ประธานาธิบดีสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียง 2 สมัยเท่านั้น ความว่า

ข้อ 1 บุคคลใดจะได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีเกินกว่าสองครั้งไม่ได้ และบุคคลใดที่ได้เข้ามาอยู่ในตำแหน่งประธานาธิบดีหรือรักษาการในตำแหน่งประธานาธิบดีเกินกว่าสองปีของวาระการดำรงตำแหน่งของผู้อื่นที่ได้รับเลือกตั้งให้เป็นประธานาธิบดีแล้ว จะได้รับเลือกตั้งให้เป็นประธานาธิบดีเกินกว่าอีกหนึ่งครั้งไม่ได้ แต่บทบัญญัตินี้จะไม่ใช่บังคับกับบุคคลผู้ที่อยู่ในตำแหน่งประธานาธิบดีอยู่แล้วเมื่อบทบัญญัตินี้ได้รับการเสนอโดยรัฐสภาและจะใช้บทบัญญัตินี้เพื่อเป็นการขัดขวางไม่ให้บุคคลที่อาจเข้าดำรงตำแหน่งเป็นประธานาธิบดีหรือรักษาการประธานาธิบดีอยู่แล้วในระหว่างระยะเวลาที่บทบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ เข้าดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีหรือรักษาการประธานาธิบดีต่อไปจนกว่าจะครบวาระการดำรงตำแหน่ง ไม่ได้¹⁷⁹

บทบัญญัตินี้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้รับการให้สัตยาบันมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1951 นอกจากการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีตามรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 22 แล้ว แนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งลดความนิยมลงในศตวรรษที่ 19 เนื่องจากการผันผวนทางการเมือง ปฏิวัติอุตสาหกรรม และ

¹⁷⁹ มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, *รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงรายมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา*, หน้า 225.

สหรัฐอเมริกาถึงจุดแห่งประวัติศาสตร์ที่เรียกว่า จบสิ้นพรมแดน (The end of the frontier 1890) การเปลี่ยนแปลงพื้นฐานทางการสังคมเมืองอย่างรวดเร็วจาก ค.ศ. 1880 – 1900 กระทบต่อระบบเศรษฐกิจและการเมืองอย่างมาก การเจริญเติบโตของเมือง การสนับสนุนต่าง ๆ ล้วนเพื่อผลประโยชน์ทางธุรกิจซึ่งเริ่มฝังรากลงไปในแต่ละท้องถิ่น สมดุลแห่งอำนาจจึงโน้มเอียงไปยังชนชั้นนักธุรกิจมากขึ้น ซึ่งประกอบไปด้วยผู้ที่มีความเชี่ยวชาญและเป็นมืออาชีพ การขยายตัวของธุรกิจขนาดใหญ่เป็นสิ่งแปลกใหม่และเป็นที่น่ายำเกรง ภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมือง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจึงต้องการผู้แทนที่มีความเชี่ยวชาญ และเป็นมืออาชีพ นั่นหมายความว่า การดำรงตำแหน่งอย่างยาวนานจึงเป็นเรื่องที่สังคมยังพอรับได้ แนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งจึงไม่ค่อยได้รับความสนใจมากนัก ต่อมานับตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมาแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งได้รับความสนใจและขยายวงกว้างมากขึ้นในระดับมลรัฐ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งของมลรัฐเสนอให้มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภานิติบัญญัติของมลรัฐซึ่งเริ่มต้นในปี ค.ศ. 1990 เมื่อมีการเรียกร้องให้จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภานิติบัญญัติของมลรัฐที่ให้ความเห็นชอบผ่านร่างกฎหมายจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยการลงคะแนนเสียง ได้แก่ มลรัฐ California มลรัฐ Colorado และมลรัฐ Oklahoma¹⁸⁰

ทั้งนี้ วัฒนธรรมทางการเมืองของพลเมืองอเมริกันได้พัฒนามาอย่างต่อเนื่องและมั่นคงตั้งแต่แรกเริ่มต้นก่อตั้ง และผสมผสานกับแนวความคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งจากประวัติศาสตร์เมื่อครั้งที่ประธานาธิบดีจอร์จ วอชิงตัน ปฏิเสธไม่ลงสมัครรับเลือกตั้งในสมัยที่ 3 (ภายใต้ทฤษฎีการถอนตัว (theory of withdrawals)) จึงทำให้แนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งแพร่ขยายมากขึ้น ในปี ค.ศ. 1994 มีกลุ่มผู้ที่เคร่งครัดกับประเพณีของประธานาธิบดีจอร์จ วอชิงตันผู้ซึ่งถือได้ว่า เป็นบิดาผู้ก่อตั้งอเมริกา (Founding Father) จำนวนหนึ่งได้จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของตนเอง (Self-limit) ในขณะที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติของมลรัฐ โดยไม่ดำรงตำแหน่งเกิน 3 สมัยในสภาผู้แทนราษฎรและ 2 สมัยในวุฒิสภา ซึ่งเป็นที่กล่าวถึงอย่างมากจนมีการทำการสำรวจจาก Fabrizio-McLaughlin and Associates ว่า “คุณจะไม่ลงคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งที่อยู่ในตำแหน่งมากกว่า 3 สมัยในสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งที่จำกัดวาระของตนเอง (Self-limit)?¹⁸¹ โดยในจำนวนร้อยละ 72 ตอบว่า พวกเขาจะเลือกผู้สมัครที่จำกัดวาระของตนเอง ผู้ที่จำกัดวาระของตนเอง (Self-Limiters) จึงมักได้รับเสียงตอบรับในเลือกตั้งเป็นอย่างดี อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่าง Matt Salmon กล่าวว่า การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง ทำให้เขาเป็นอิสระจากผู้นำพรรคการเมืองของตนเองในการตอบสนองขอเรียกร้องของ

¹⁸⁰ Thad Kousser, *Term Limits and the Dismantling of State Legislative*, (New York: Cambridge University Press, 2005), pp. 9-21.

¹⁸¹ CATO institute, *Cato Handbook for Policymakers* Edited by David Boaz. 7th ed, (Washington: CATO institute, 2008), pp. 91-93.

ประชาชนในมลรัฐ ผลงานวิจัยของ Rebekah Herrick และ Sue Thomas พบว่า การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งทำให้ผู้แทนกระตือรือร้นที่จะทำเพื่อเป้าหมายของส่วนตัวหรือส่วนบุคคล ตลอดจนทำตามวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนตนน้อยลง แต่พบว่าการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้แทนทำให้เกิดการสร้างและสนับสนุนนโยบายสาธารณะมากขึ้น ทั้งนี้ การจำกัดวาระของตนเอง (Self-Limiter) ยังสามารถเปลี่ยนวัฒนธรรมทางการเมืองในมลรัฐ Washington ได้ด้วยเพราะประชาชนมีอิสระที่จะเลือกจำกัดตนเองโดยการให้คำมั่นว่าจะจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง ซึ่งส่งผลเป็นการฝึกวินัย ความซื่อตรงทางการเมืองของผู้แทนอีกด้วย จะเห็นได้ว่าการจำกัดวาระของตนเองทำให้ผู้แทนมีอิสระมากกว่าเดิม และขจัดความกลัวที่อาจจะเกิดขึ้นจากอำนาจของพรรคการเมืองและกลุ่มประโยชน์ต่าง ๆ

ในระยะเวลาต่อมา การจำกัดวาระของตนเองกลายเป็นคุณสมบัติสำคัญของสมาชิกกลุ่มอนุรักษ์นิยม เพราะในยุคนี้สมดุลงแห่งอำนาจประชาชนต้องการคนที่ซื่อสัตย์สุจริตในการบริหารงบประมาณแผ่นดินและเคารพต่อผู้เสียภาษี จึงไม่น่าแปลกใจที่แนวคิดการจำกัดวาระของตนเองนี้จะขัดแย้งกับการหาผลประโยชน์ให้กับพวกพ้องของนักการเมือง และการอนุมัติเพิ่มงบประมาณแผ่นดินที่สูงของวุฒิสภา ในงานวิจัยของ CATO Institute policy เรื่อง Term Limits and the Republican Congress พบว่า ระบบอาวุโสเริ่มเกิดขึ้นและเพิ่มระดับมากจากการจัดสรรผลประโยชน์ในแก่พวกพ้องและห้องที่ของนักการเมือง เช่น สมาชิกคนหนุ่มสาวในพรรครีพับลิกันที่สภาองเกรสมักจะลงคะแนนเสียงมากกว่าสองครั้งเพื่อเห็นชอบงบประมาณหรือลดภาษีที่นักการเมืองอาวุโสในพรรครีพับลิกันเป็นผู้เสนออยู่เสมอ¹⁸² โดยทฤษฎีและทางปฏิบัติทำให้แนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งเป็นที่น่าเชื่อถือ ได้รับความนิยมและสนับสนุนอย่างต่อเนื่องอันบ่งบอกถึงความสำเร็จของแนวคิดนี้ การออกมาเคลื่อนไหวของผู้สนับสนุนแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งไม่ใช่การกระทำที่ดูถูกฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เป็นการเคลื่อนไหวด้วยความจริงใจของชาวอเมริกันที่ต้องการควบคุมสมาชิกสภาองเกรสในฐานะสภาประชาชนไม่ใช่สภาของนักการเมือง หรือเป็นการปกครองโดยนักการเมือง นอกจากนี้ การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งยังคำนึงถึงการสนับสนุนจากสาธารณชนผู้ที่จะมาสร้างข้อสัญญาที่จะจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง (term limits commitment)* มากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเรื่องการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง

ต่อมา 19 มลรัฐ ได้แก่ Arizona, Arkansas, California, Colorado, Florida, Louisiana, Maine, Michigan, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, Ohio, Oklahoma, South Dakota, Massachusetts,

¹⁸² เรื่องเดียวกัน, หน้า 94.

* ข้อสัญญาที่จะจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง (term limits commitment) มีลักษณะเช่นเดียวกับธรรมเนียมปฏิบัติของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาที่จะไม่ดำรงตำแหน่งเกิน 2 สมัย ก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่ 22 นั้นเอง หรืออาจกล่าวได้ว่าภายใต้แนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งต้องการให้เกิดธรรมเนียมปฏิบัติร่วมกันในการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองเกรสโดยอาจจะไม่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

Oregon, Washington และ Wyoming ได้มีมติยอมรับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภานิติบัญญัติของมลรัฐมาปรับใช้และตราเป็นกฎหมายของมลรัฐ แต่สำหรับ 4 มลรัฐ ได้แก่ มลรัฐ Massachusetts, Washington, Wyoming และ Oregon ซึ่งตรากฎหมายบัญญัติการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภานิติบัญญัติของมลรัฐ ถูกศาลสูงสุดของมลรัฐวินิจฉัยว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการตรากฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติเพิ่มเติมของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ฉะนั้น จึงขัดกับรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติว่าด้วยการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งดังกล่าวจึงถูกยกเลิกไป และต่อมาของมลรัฐ Idaho และ Utah ได้มีความพยายามตรากฎหมายว่าด้วยการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภานิติบัญญัติ แต่ก็ถูกยกเลิกโดยสภานิติบัญญัติของมลรัฐเช่นกัน ดังนั้น มลรัฐที่มีกฎหมายว่าด้วยการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภานิติบัญญัติของมลรัฐ ในปัจจุบันจึงคงเหลือเพียง 15 มลรัฐเท่านั้น ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2 ตารางแสดงมลรัฐที่มีกฎหมายว่าด้วยการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภานิติบัญญัติของมลรัฐ¹⁸³

มลรัฐ	ปี	จำกัด : สมัย (รวมปีทั้งหมด)	กฎหมายมีผลใช้บังคับ เมื่อ
Arizona	1992	ส.ส. : 4 สมัย (8 ปี) ส.ว. : 4 สมัย (8 ปี)	ส.ส. : ปี ค.ศ. 2000 ส.ว. : ปี ค.ศ. 2000
Arkansas	1992	ส.ส. : 3 สมัย (6 ปี) ส.ว. : 2 สมัย (8 ปี)	ส.ส. : ปี ค.ศ. 1998 ส.ว. : ปี ค.ศ. 2000
California	1990	ส.ส. : 3 สมัย (6 ปี) ส.ว. : 2 สมัย (8 ปี)	ส.ส. : ปี ค.ศ. 1996 ส.ว. : ปี ค.ศ. 1998
Colorado	1990	ส.ส. : 4 สมัย (8 ปี) ส.ว. : 2 สมัย (8 ปี)	ส.ส. : ปี ค.ศ. 1998 ส.ว. : ปี ค.ศ. 1998
Florida	1992	ส.ส. : 4 สมัย (8 ปี) ส.ว. : 2 สมัย (8 ปี)	ส.ส. : ปี ค.ศ. 2000 ส.ว. : ปี ค.ศ. 2000
Louisiana**	1995	ส.ส. : 3 สมัย (12 ปี) ส.ว. : 3 สมัย (12 ปี)	ส.ส. : ปี ค.ศ. 2007 ส.ว. : ปี ค.ศ. 2007
Maine*	1993	ส.ส. : 4 สมัย (8 ปี) ส.ว. : 4 สมัย (8 ปี)	ส.ส. : ปี ค.ศ. 1996 ส.ว. : ปี ค.ศ. 1996
Michigan	1992	ส.ส. : 3 สมัย (6 ปี)	ส.ส. : ปี ค.ศ. 1998

¹⁸³ U.S. Term Limits. *State Legislative Term Limits* [Online]. Available From: <http://termlimits.org/term-limits/state-term-limits/state-legislative-term-limits/> [2014, January 22]

มลรัฐ	ปี	จำกัด : สมัย (รวมปีทั้งหมด)	กฎหมายมีผลใช้บังคับ เมื่อ
		ส.ว. : 2 สมัย (8 ปี)	ส.ว. : ปี ค.ศ. 2002
Missouri	1992	ส.ส. : 4 สมัย (8 ปี) ส.ว. : 2 สมัย (8 ปี)	ส.ส. : ปี ค.ศ. 2002 ส.ว. : ปี ค.ศ. 2002
Montana	1992	ส.ส. : 4 สมัย (8 ปี) ส.ว. : 2 สมัย (8 ปี)	ส.ส. : ปี ค.ศ. 2000 ส.ว. : ปี ค.ศ. 2000
Nebraska	2000	สภาเดียว : 2 สมัย (8 ปี)	ส.ว. : ปี ค.ศ. 2008
Nevada***	1996	ส.ส. : 6 สมัย (12 ปี) ส.ว. : 3 สมัย (12 ปี)	ส.ส. : ปี ค.ศ. 2000 ส.ว. : ปี ค.ศ. 2000
Ohio	1992	ส.ส. : 4 สมัย (8 ปี) ส.ว. : 2 สมัย (8 ปี)	ส.ส. : ปี ค.ศ. 2000 ส.ว. : ปี ค.ศ. 2000
Oklahoma	1990	12 ปี ทั้งสองสภา	สภานิติบัญญัติแห่งมลรัฐ ปี ค.ศ. 2004
South Dakota	1992	ส.ส. : 4 สมัย (8 ปี) ส.ว. : 2 สมัย (8 ปี)	ส.ส. : ปี ค.ศ. 2000 ส.ว. : ปี ค.ศ. 2000

หมายเหตุ

ตัวเอียง หมายถึง การจำกัดวาระโดยกฎหมายอื่น ๆ ส่วนที่เหลือ คือ การจำกัดวาระโดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของมลรัฐ

* กฎหมายของมลรัฐ Maine เป็นกฎหมายที่มีผลย้อนหลัง

** กฎหมายของมลรัฐ Louisiana ผ่านความเห็นชอบโดยสภานิติบัญญัติแห่งมลรัฐ

*** กฎหมายของมลรัฐ Nevada มีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1996 แต่มีผลบังคับใช้จริงกับบุคคลที่ได้รับเลือกตั้ง ในปี ค.ศ. 1998 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งครั้งใหม่

**** กฎหมายของมลรัฐ Wyoming เป็นร่างกฎหมายต้นฉบับที่ผ่านความเห็นชอบ เมื่อครั้งแรกเริ่มในปี ค.ศ. 1994 สภานิติบัญญัติแก้ไขบทบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนของมลรัฐอยู่ในตำแหน่ง 12 ปี แต่ในการลงประชามติได้แก้ไขกลับมาให้จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งเป็น 6 ปี ตามเดิมด้วยคะแนนเสียงรวมร้อยละ 54 ของผู้ลงคะแนนเสียงทั้งหมด แต่ถูกยับยั้งกฎหมาย (veto) จึงทำให้กฎหมายตกไป

1) Alaska, Massachusetts, New Hampshire, North Dakota and Washington นอกเหนือจากมลรัฐเหล่านี้ (ยกเว้น Louisiana) ผ่านความเห็นชอบเรื่องจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองเกรสของสหรัฐก่อนหน้านี้ที่ศาลฎีกาของสหรัฐจะตัดสินคดี U.S. Term Limits v. Thornton ซึ่งระบุอย่างชัดเจนถึงความจำเป็นในการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาองเกรส

2) ผู้มีสิทธิออกเสียงให้มลรัฐ Oregon ออกเสียงให้ผ่านร่างกฎหมายการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งสำหรับสมาชิกสภานิติบัญญัติของมลรัฐและครอบคลุมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นของมลรัฐ ในปี ค.ศ. 1992 ด้วยคะแนนเสียงร้อยละ 70 ต่อมาสมาชิกสภานิติบัญญัติฟ้องผู้มีสิทธิออกเสียงของมลรัฐ Oregon ต่อศาลสูงของมลรัฐ ในเดือนธันวาคม ปี ค.ศ. 2001 ศาลตัดสินว่ากฎหมายจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งละเมิดต่อกฎหมาย เนื่องจากเป็นความต้องการแก้ไขกฎหมายฝ่ายเดียว จึงทำให้กฎหมายฉบับนี้ตกไป

3) ผู้มีสิทธิออกเสียงของมลรัฐ Idaho ออกเสียงให้ผ่านร่างกฎหมายการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งสำหรับสภานิติบัญญัติของมลรัฐ ครอบคลุมถึงผู้ดำรงตำแหน่งของมลรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งส่วนท้องถิ่น ในปี ค.ศ. 1994 ด้วยคะแนนเสียงร้อยละ 59 ของคะแนนเสียงทั้งหมด ต่อมาในปี ค.ศ. 1998 สภานิติบัญญัติของมลรัฐตั้งขอมติยืนยันต่อผู้มีสิทธิออกเสียงเพื่อให้ยืนยันที่จะสนับสนุนการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง และผู้มีสิทธิออกเสียงก็ยืนยันตามเดิม ต่อมาอีกครั้งในปี ค.ศ. 2001 มลรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งส่วนท้องถิ่นฟ้องผู้มีสิทธิออกเสียงต่อศาลสูงของมลรัฐ เดือนกุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. 2002 สภานิติบัญญัติของมลรัฐลงมติผลการลงคะแนนเสียงของประชาชนและกลายเป็นมลรัฐแรกของสหรัฐที่ถอนกฎหมายการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของตนเองออกไป

4) ผลกระทบจากการเข้มงวดในการผ่านกฎหมายจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง ทำให้สภานิติบัญญัติของมลรัฐ Utah วางหลักการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสภานิติบัญญัติไว้ 12 ปี และกฎหมายมีผลใช้บังคับในปี ค.ศ. 2006 แต่ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2003 สภานิติบัญญัติของมลรัฐก็ถอนกฎหมายของตนเองเหมือนกับที่เกิดขึ้นในมลรัฐ Idaho มลรัฐ Maine และมลรัฐ Wyoming ทั้งนี้ มลรัฐ Utah เป็นมลรัฐเดียวที่มีสิทธิออกเสียงไม่สามารถผ่านกฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญได้

5) มลรัฐ California, Oklahoma สมาชิกสภานิติบัญญัติของมลรัฐ (ทั้งสองสภา) ถูกจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งทั้งหมดไม่เกิน 12 ปี หรือการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งแบบช่วงเวลาโดยจะสามารถดำรงตำแหน่งในแต่ละสภาได้ไม่เกิน 12 ปี ก่อนหน้า ค.ศ. 2012 มลรัฐ California จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติของมลรัฐเหมือนกับมลรัฐ Arkansas คือ สภาล่าง 6 ปี และสภาสูง 8 ปี

6) สามารถจำแนกรูปแบบการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของแต่ละมลรัฐได้ ดังนี้
มลรัฐต่อไปนี้อยู่ในกลุ่มของการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งแบบต่อเนื่อง ได้แก่ มลรัฐ Arizona, Florida, Louisiana, Maine, Ohio, South Dakota, Colorado, Nebraska, Montana ส่วนมลรัฐต่อไปนี้อยู่ในกลุ่มของการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งแบบช่วงเวลา ได้แก่ มลรัฐ Arkansas, California, Michigan, Missouri, Nevada และ Oklahoma.

นอกจากนี้มลรัฐอื่น ๆ ของสหรัฐอเมริกาต่างมีความพยายามที่จะจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภานิติบัญญัติของมลรัฐ หากแต่การตรากฎหมายไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากถูกยกเลิกโดยฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐ ได้แก่ มลรัฐ Idaho, Utah และอีกกรณีหนึ่ง คือ ศาลสูงสุดของมลรัฐวินิจฉัยว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นการกำหนดคุณสมบัติเพิ่มเติมของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งซึ่งมลรัฐกระทำการในลักษณะเช่นนี้เป็นการขยายอำนาจเกินขอบเขตที่มลรัฐสามารถทำได้ การแก้ไขเพิ่มเติมคุณสมบัติที่กำหนดไว้จะกระทำได้แต่เพียงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น ได้แก่ มลรัฐ Massachusetts, Washington, Wyoming และ Oregon

ตารางที่ 3 มลรัฐที่ถูกยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง¹⁸⁴

มลรัฐ	ที่ออกกฎหมาย	ปีที่ถูกยกเลิกปี	ถูกยกเลิกโดย
Idaho	1994	2002	ฝ่ายนิติบัญญัติ
Massachusetts	1994	1997	ศาลสูงสุดของมลรัฐ
Oregon	1992	2002	ศาลสูงสุดของมลรัฐ
Utah	1994	2003	ฝ่ายนิติบัญญัติ
Washington	1992	1998	ศาลสูงสุดของมลรัฐ
Wyoming	1992	2004	ศาลสูงสุดของมลรัฐ

3.2.4 แนวคิดในการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้บริบทวัฒนธรรมทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา

3.2.4.1 วัฒนธรรมทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา

วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นรากฐานที่สำคัญประการหนึ่งของระบบการเมืองการปกครองของสหรัฐอเมริกา อันส่งผลให้สหรัฐอเมริกามีระบอบประชาธิปไตยที่มีประสิทธิภาพและเสถียรภาพ ตลอดจนมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเพียงฉบับเดียวที่บังคับใช้มาจนถึงปัจจุบันนี้ ก็เนื่องจากวัฒนธรรมทางการเมืองที่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย ปัจจัยต่าง ๆ ที่ได้หล่อหลอมให้ชาวอเมริกันมีความรู้สึกนึกคิด ทักษะคิด และค่านิยมในระบบการเมืองและระบอบประชาธิปไตย

กระบวนการกลมกล่อมทางการเมืองดังกล่าว ก่อให้เกิดเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของสหรัฐอเมริกาขึ้นมา โดยวัฒนธรรมทางการเมืองที่เป็นพื้นฐานทางความคิดของชาวอเมริกันที่สำคัญ ๆ ได้แก่ ความเชื่อมั่นในเสรีภาพ (Liberty) ความเท่าเทียมกันของบุคคลต่าง ๆ (Equality) หลักการปฏิบัตินิยม (Pragmatism) หลักปัจเจกชนนิยม (Individualism) และหลักสากลนิยม (Universalism)

1) เสรีภาพ (Liberty)

เสรีภาพเป็นปัจจัยหลักของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยเฉพาะอย่างยิ่งความคิดในเรื่องเสรีภาพเป็นพื้นฐานแห่งการก่อตั้งประเทศสหรัฐอเมริกา วัตถุประสงค์ที่กลุ่มคนเหล่านี้ต้องการมาสร้างสังคมในดินแดนโลกใหม่ ก็เพื่อแสวงหาเสรีภาพทั้งในด้านการเมือง สังคม และศาสนา และในเมื่อเสรีภาพเป็นมูลเหตุแห่งการก่อตั้งประเทศใหม่ จึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่ความคิดเรื่องเสรีภาพจะต้องได้รับการยึดถือไว้เป็นหัวใจสำคัญในการวางรูปแบบการปกครองของประเทศใหม่

¹⁸⁴ National Conference of State Legislatures. The Term Limits States. [Online]. Available From: <http://www.ncsl.org/research/about-state-legislatures/chart-of-term-limits-states.aspx/> [2014, January 22]

สิทธิและเสรีภาพบางประเภทมีการกำหนดไว้ในตัวบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตั้งแต่แรกเริ่ม เช่น สิทธิที่จะไม่ถูกบังคับใช้กฎหมายอาญาย้อนหลัง และต่อมาสิทธิและเสรีภาพได้ถูกรับรองและคุ้มครอง ครั้งใหญ่ในรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 1 ถึง 10 ที่เรียกว่า “Bill of Rights” ด้วยผลของ รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 14 ทำให้สิทธิและเสรีภาพเกือบทั้งหมดที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญมี ผลผูกพันมลรัฐด้วย

แนวความคิดในเรื่องเสรีภาพนี้ได้รับอิทธิพลจากนักปรัชญาการเมืองคนสำคัญของอังกฤษ คือ จอห์น ล็อก โดยในทรรศนะของล็อกดังปรากฏในหนังสือ “Two Treatises of Government” กล่าวว่า “เสรีภาพเป็นสิทธิสำคัญประการหนึ่งในสามประการนอกเหนือจากสิทธิในชีวิตและสิทธิในทรัพย์สินแล้ว สิทธิทั้งสามประการนี้เป็นสิทธิซึ่งจะถูกเพิกถอนเสียมิได้ เนื่องจากเป็น สิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ (Natural Rights) เพราะก่อนที่จะมีรัฐบาลปกครอง มนุษย์เกิดมาใน สภาพธรรมชาติ (State of Nature) ภายหลังเกิดความรู้สึกที่ไม่ปลอดภัยจึงรวมกันเป็นสังคมจัดตั้ง รัฐบาลขึ้นปกครอง ดังนั้น หน้าที่ของรัฐบาลคือปกป้องคุ้มครองชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินของ ประชาชน มิใช่เพื่อกดขี่ข่มเหงประชาชน ถ้าเมื่อใดประชาชนถูกกดขี่ข่มเหงจากรัฐบาล เมื่อนั้น ประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะต่อต้านและล้มล้างรัฐบาลได้”¹⁸⁵

เสรีภาพอันเป็นพื้นฐานของวัฒนธรรมทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา จึงจำแนกได้ 3 ประการ¹⁸⁶ คือ

ประการแรก เสรีภาพในด้านโอกาสซึ่งสัมพันธ์กับความคิดในเรื่องความเท่าเทียมกัน โดยมีผู้ให้ความหมายของคำว่า “ความเท่าเทียมกัน” ในทรรศนะของคนอเมริกัน ไว้ว่า หมายถึง โอกาสที่จะเลื่อนตัวเองให้สูงขึ้นไปตามระดับชั้นทางสังคม ทั้งนี้ โดยไม่มีสิ่งใดมาขวาง กั้น ความเท่าเทียมกันในโอกาสเป็นแนวคิดพื้นฐานในสมัยอาณานิคมและเป็นพื้นฐานของระบอบ ประชาธิปไตยด้วย ความคิดที่ว่าทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกันในการก่อร่างสร้างตัวจากความไม่มีอะไร เลยไปสู่ความร่ำรวยได้ ดังคำกล่าวที่ว่า “from rags to riches” คนทุกคนมีความหวังที่จะไต่เต้าจาก บันไดขั้นต่ำที่สุดได้ เพราะโอกาสเปิดให้สำหรับทุกคน ซึ่งเป็นคติพจน์ที่ชาวอเมริกันในคริสต์ศตวรรษ ที่ 18 – 19 ยึดถืออย่างแพร่หลาย

ประการที่สอง เสรีภาพในการกระทำเหมือนกับผู้อื่น อันมีเสรีภาพในการบริโภค (Freedom of Consumption) เป็นสำคัญ อันตรงกับแนวความคิดของเดวิด ริชแมน ที่ว่า ชาวอเมริกันมีแนวโน้มที่จะปฏิบัติตามคนอื่นในสังคม แต่การปฏิบัติตามนั้นต้องกระทำโดยสุจริตและ ไม่กระทบต่อสิทธิของผู้อื่นด้วย

¹⁸⁵ วริยา ศ.ชินวรณ์, เอกสารการสอนชุดวิชาการเมืองการปกครองในยุโรปและอเมริกา หน่วยที่ 1: การเมืองการ ปกครองของสหรัฐอเมริกา, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2531), หน้า 41.

¹⁸⁶ สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองอเมริกา, หน้า 295-296

ประการที่สาม เสรีภาพในการต่อต้านรัฐบาลในกรณีที่ประชาชนถูกกดขี่ข่มเหง เพราะชาวอเมริกันล้วนแล้วแต่ได้รับความบอบช้ำมาจากการปกครองของสหราชอาณาจักรเดิม เสรีภาพในการต่อต้านรัฐบาลจึงมีความสำคัญเปรียบดังลมหายใจของแผ่นดินใหม่นี้ก็ว่าได้ เสรีภาพในการต่อต้านรัฐบาลในที่นี้ยังหมายความรวมถึงเสรีภาพในทางความคิด การแสดงออกซึ่งความคิด ไม่ว่าจะเป็นการพูด การเขียน ตลอดจนการชุมนุมโดยสงบ โดยเสรีภาพต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย บุคคลเมื่อมีเสรีภาพแล้วย่อมมีหน้าที่และความรับผิดชอบควบคู่ไปด้วยเพื่อให้สังคมมีความผาสุก

2) ความเสมอภาค (Equality)

แนวความคิดเรื่องความเสมอภาคเป็นมรดกทางความคิดอันสืบทอดมาจากแนวความคิดเรื่องเสรีภาพของจอห์น ล็อก เช่นกันที่เน้นถึงสภาวะตามธรรมชาติของมนุษย์ว่า นอกจากมนุษย์เกิดมามีเสรีภาพแล้ว ยังมีความเท่าเทียมกันอย่างสมบูรณ์ด้วย ซึ่งไม่มีใครจะพรากสิ่งเหล่านี้ไปเสียจากมนุษย์ได้ แม้เมื่อมนุษย์ทำสัญญาประชาคมจัดตั้งรัฐบาลขึ้นแล้วก็ตาม อันปรากฏในคำประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา จนถึงรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา รวมทั้งหนังสือ The Federalist Papers¹⁸⁷ ถึงกระนั้น ก็ยังจำเป็นต้องจัดขอบเขตความหมายของความเสมอภาค เท่าเทียมกัน กล่าวคือ แม้“มนุษย์ทุกคนเกิดมาเท่าเทียมกัน” (All men are created equal) แต่ด้วยในความเป็นจริงของชาวอเมริกันนั้นยังไม่มีมีความเท่าเทียมอย่างแท้จริง ไม่ว่าจะระหว่างชายและหญิง คนต่างชาติ พันธุ์ ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อทำให้เกิดความเท่าเทียมอย่างที่สุด เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 14 บัญญัติให้ประชาชนอเมริกาต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน ฉบับที่ 15 บัญญัติให้สิทธิประชาชนอเมริกาทุกคนมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยจะห้ามพวกนิโกรผิวดำที่เคยเป็นทาสมาก่อนลงคะแนนเสียงมิได้ ฉบับที่ 18 การประกาศเลิกทาส ฉบับที่ 20 บัญญัติให้สตรีลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้ เป็นต้น ความเสมอภาคกันของชาวอเมริกันจึงหมายถึง “ความเท่าเทียมกันในโอกาส” (Equality of Opportunity) กล่าวคือ ความเสมอภาคกันในด้านโอกาสที่จะเลื่อนฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจของตนเอง โอกาสที่บุคคลธรรมดาจะสามารถทัดเทียมกับผู้อื่นในสังคม ชาวอเมริกันโดยทั่วไปไม่เชื่อว่าภูมิหลังทางสังคม เชื้อชาติ หรือศาสนาจะเป็นตัวจำกัดโอกาสในการประสบความสำเร็จมากไปกว่าความสามารถของบุคคล ชาวอเมริกันจึงยอมรับบุคคลที่มีความสามารถโดยไม่แบ่งแยกจากภูมิหลังและสิ่งที่ติดตัวมาแต่กำเนิดของบุคคล นอกจากนี้ สิ่งที่เป็นหลักในการตัดสินใจให้ความเสมอภาค ก็คือ กฎหมาย ซึ่งต้องถือว่าทุกคนมีฐานะในสายตาของกฎหมายเสมอกัน การเน้นความเสมอภาคนี้เป็นการแสดงให้เห็นความสำคัญของการเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง เช่น ออกเสียงเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง ฯลฯ¹⁸⁸

¹⁸⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

¹⁸⁸ พรศักดิ์ ผ่องแพ้ว, วัฒนธรรมทางการเมือง, หน้า 138

3) หลักเล็งผลในทางปฏิบัติ หรือการปฏิบัตินิยม (Pragmatism)

หลักเล็งผลในทางปฏิบัติหรือหลักการปฏิบัตินิยมเป็นค่านิยมที่สำคัญอีกประการหนึ่งในหมู่คนอเมริกัน คือ การให้ความสนใจในเรื่องการปฏิบัติจริง ประสิทธิภาพ และประโยชน์เฉพาะหน้า¹⁸⁹ นักบุกเบิกชาวอเมริกันรุ่นแรกจะต้องเป็นนักปฏิบัติ คือ ต้องรู้จักที่จะแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้ด้วยความสามารถของตนเอง เพื่อที่จะดำรงชีวิตอยู่ให้ได้ คนอเมริกันโดยทั่วไปมักยึดถือว่าสิ่งที่แท้จริงคือสิ่งที่ใช้งานได้จริง รวมทั้งพร้อมที่จะยอมรับสภาวะความเป็นจริงของสิ่งแวดล้อมแบบอเมริกัน

ในทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองตามหลักปฏิบัตินิยมนั้นทำให้ชาวอเมริกันไม่ยึดมั่นในอุดมการณ์มากเกินไป แต่พยายามมองประเด็นการเมืองในแง่ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ หรือก็คือ “สิ่งแท้จริงคือสิ่งที่ใช้งานได้จริง (true is what works) รวมทั้งพร้อมจะยอมรับสภาวะความเป็นจริงของสิ่งแวดล้อมแบบอเมริกัน เพราะฉะนั้นประวัติศาสตร์การเมืองของสหรัฐอเมริกาจึงเป็นประวัติศาสตร์ของการประนีประนอมมาโดยตลอด การร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาเป็นตัวอย่างที่ชี้ชัดถึงความเป็นนักปฏิบัตินิยมของคนอเมริกัน กล่าวคือ ในขณะที่ร่างรัฐธรรมนูญนั้น กลุ่มผู้ร่างรัฐธรรมนูญเกิดความแตกแยกทางความคิดเห็นออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายที่ต้องการรัฐบาลกลางที่เข้มแข็ง เรียกว่า พวกเฟดเดอรัลลิสต์ (Federalist) โดยมี อเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน เป็นผู้นำ กับพวกที่มีความคิดต่อต้านพวกเฟดเดอรัลลิสต์ เรียกว่า แอนตี้ – เฟดเดอรัลลิสต์ (Anti-federalist) ซึ่งสนับสนุนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นหลัก พวกนี้มีโทมัส เจฟเฟอร์สัน เป็นผู้นำ แต่ในที่สุดทั้งสองฝ่ายก็สามารถประนีประนอมกันได้เพื่อผลประโยชน์เฉพาะหน้าที่ยิ่งใหญ่กว่า คือ ความเป็นปึกแผ่นของสหพันธรัฐใหม่¹⁹⁰

4) หลักปัจเจกชนนิยม (Individualism)

หลักปัจเจกชนนิยมนับว่าเป็นหลักหนึ่งของวัฒนธรรมทางการเมืองสหรัฐอเมริกาที่มีความสำคัญ กล่าวคือ เนื่องจากชาวอเมริกันเชื่อในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เคารพในสิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ดังนั้น ชาวอเมริกันจึงให้ความสำคัญกับปัจเจกชนเป็นอย่างยิ่ง โดยรัฐบาลจะต้องไม่เข้าไปแทรกแซงเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่เพื่อความก้าวหน้าและความผาสุกของตน ทั้งนี้ ภายในข้อจำกัดของกฎหมายเมื่อกฎหมายมีความก้าวหน้าและมีความสุข รัฐย่อมมีความสงบเรียบร้อยและพัฒนาได้อย่างมั่นคงในทางการเมือง ชาวอเมริกันมีบุคลิก ความเชื่อ และทัศนคติทางการเมืองที่มีลักษณะเฉพาะของแต่ละคน รัฐบาลมีหน้าที่สำคัญ คือ การทำให้ประชาชนมีสิทธิและหน้าที่ ตลอดจนศักดิ์ศรีในตัวเอง สิ่งเหล่านี้จะช่วยส่งเสริมให้ชาวอเมริกันหวงแหนและรักชาติของตน ส่งผลให้ระบบการเมืองมีเสถียรภาพ เพราะ

¹⁸⁹ วริยา ศ.ชินวรโรณ, เอกสารการสอนชุดวิชาการเมืองการปกครองในยุโรปและอเมริกา หน่วยที่ 1: การเมืองการปกครองของสหรัฐอเมริกา, หน้า 43

¹⁹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

รัฐบาลจะได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมจากประชาชน ซึ่งค่านิยมของชาวอเมริกันนี้ต่อมาได้กลายเป็นหลักปัจเจกชนนิยมสากล ที่เน้นหลักเสรีภาพในการเลือก (Freedom of Choice) กล่าวคือแนวคิดปัจเจกชนนิยมเชื่อว่า ปัจเจกบุคคลควรมีเสรีภาพของตนในการเลือกทุกอย่างของตนเอง ซึ่งมาจากแนวคิดที่ว่า ปัจเจกบุคคลมีเหตุผลและรู้จักความต้องการของตนเองได้ดีกว่าคนอื่น ดังนั้น ไม่ว่าจะปัจเจกบุคคลจะมีความแตกต่างกันเรื่องรายได้ ฐานะทางสังคม การศึกษา เพศ ศาสนา ถิ่นกำเนิดและที่อยู่อาศัย ย่อมไม่ส่งผลถึงการจำกัดเสรีภาพในการเลือกของปัจเจกบุคคลเหล่านั้น¹⁹¹

5) หลักสากลนิยม (Universalism)

หลักการสากลนิยมปรากฏอย่างเด่นชัดในคำประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา วรรคสองความว่า “เราเชื่อมั่นความจริงเหล่านี้เป็นสัจธรรมที่ประจักษ์ชัดในตัวเอง คือ สัจธรรมที่ว่ามนุษย์ทุกคนได้ถูกสร้างขึ้นมาเท่าเทียมกัน ที่ว่าทุกคนได้รับมอบจากพระเจ้าผู้สร้างให้มีสิทธิบางประการที่ไม่สามารถถูกเพิกถอนออกไปได้ ในบรรดาสิทธิเหล่านี้ ได้แก่ สิทธิในชีวิต ในเสรีภาพและในการแสวงหาความสุข”¹⁹² การเน้นคำว่า “ทุกคน” ในที่นี้แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับมนุษย์ทุกคนไม่เพียงแต่มนุษย์คนใดคนหนึ่งเท่านั้น¹⁹³ อันเป็นหลักการสำคัญของหลักสากลนิยมที่เป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมทางการเมืองสหรัฐอเมริกา ดังนั้น เสรีภาพของมนุษย์ก็ดี ความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันก็ดี สำหรับชาวอเมริกันแล้วเป็นสิ่งที่มนุษย์ทุก ๆ คน ต่างมีอยู่อย่างเสมอกันตามธรรมชาติ และไม่อาจมีสิ่งใดที่จะพรากเสรีภาพและความเสมอภาคเท่าเทียมไปจากมนุษย์ได้

วัฒนธรรมทางการเมืองดังกล่าวข้างต้นเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนแปลงของวัฒนธรรมทางการเมืองดั้งเดิมซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษมาสู่วัฒนธรรมทางการเมืองของชาวอเมริกันอันแสดงถึงเอกลักษณ์ของความเป็นประชาธิปไตยได้เป็นอย่างดี วัฒนธรรมทางการเมืองของพลเมืองอเมริกันนอกจากจะช่วยจรรโลงระบอบประชาธิปไตยของสหรัฐอเมริกาให้มีเสถียรภาพและมั่นคงมาตราប់เท่าทุกวันนี้แล้วยังได้กลายเป็นต้นแบบของวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตกที่เป็นต้นแบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้แก่นานาชาติในเวลาต่อมาอีกด้วย

¹⁹¹ กนก วงษ์ตระหง่าน, “วัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย,” ใน เอกสารการสอนชุดวิชา วิชา วัฒนธรรมการเมืองไทย หน่วยที่ 8 - 15 (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2532), หน้า 593.

¹⁹² อมร รักษาสัตย์, “ประชาธิปไตยแบบสหรัฐอเมริกา,” *ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการและแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ* (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 110.

¹⁹³ Gilles Lebraton, *Libertes publiques et droits de l'homme*, p.66 - 67 อ้างถึงใน เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิ เสรีภาพ*, หน้า 61.

3.2.4.2 วัฒนธรรมทางการเมืองของสหรัฐอเมริกาต่อแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

พื้นฐานของชาวอเมริกันมีความเชื่อมั่นในความเป็นประชาธิปไตย (Democracy) ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดี กล่าวคือ สหรัฐอเมริกาปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยโดยถือหลัก “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน” การที่บุคคลมีความเสมอภาค มีสิทธิหน้าที่ ตลอดจนมีสิทธิทางการเมืองอย่างเท่าเทียม สิทธิของพลเมืองมีบทบาทในการสร้างหลักประกันให้กับสิทธิมนุษยชน ส่งผลให้ชาวอเมริกันมีทัศนคติ ความเชื่อ ค่านิยม วิถีชีวิตสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันเป็นแบบอย่างแก่นานาอารยประเทศทั่วโลก ดังปรากฏในคำประกาศอิสรภาพ ในปี ค.ศ. 1776 และรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา โดยสรุปดังนี้

ก. ความเสมอภาคทางการเมือง เป็นผลมาจากภูมิหลังเมื่อครั้งเคยตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษมาก่อน ภายใต้การปกครองในสังคมศักดินามักมีความขัดแย้งและแย่งชิงกันระหว่างผู้ปกครองอาณานิคมกับชาวอาณานิคม เช่น การจัดเก็บภาษีจากชาวอาณานิคมโดยไม่มีผู้แทนของชาวอาณานิคมอยู่ในรัฐสภา ชาวอเมริกันจึงรังเกียจการแบ่งชนชั้นวรรณะและความไม่เท่าเทียมกันในระบบศักดินาและพยายามแสวงหาความเสมอภาคอย่างกว้างขวาง

ข. การสนองความต้องการของประชาชน เป็นผลสืบเนื่องมาจากประสบการณ์ในยุโรปที่ปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และระบบศักดินาที่ดินซึ่งถือประโยชน์ของชนชั้นสูงทั้งหลายเป็นหลัก ไม่มีความรับผิดชอบและไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน ประชาชนถูกปฏิบัติเยี่ยงสิ่งของและไร้คุณค่า ชาวอเมริกันจึงปรารถนาที่จะมีรัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับประชาชน ตลอดจนสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยส่วนร่วมด้วย

ค. เสรีภาพของปัจเจกชน ในยุโรปประชาชนเป็นไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินของระบบศักดินามีกษัตริย์เป็นเจ้าของเหนือหัวและมีอำนาจเหนือทั้งปวง ประชาชนขาดคุณค่าของความเป็นคน ไร้สิทธิเสรีภาพต่าง ๆ อันปัญญาชนได้ต่อสู้และเป็นที่ประจักษ์แล้วว่าไม่ถูกต้อง ตามหลักสิทธิที่ประชาชนเกิดมาย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์มิได้เกิดมาเป็นทาสใคร เมื่อมารวมตัวกันเป็นสังคมเป็นรัฐก็เพื่อช่วยประกันความเสมอภาคและความปลอดภัยร่วมกันตามหลักสัญญาประชาคม (Social Contract) ดังนั้นรัฐบาลจึงจำเป็นต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน

ง. รัฐบาลต้องมีอำนาจหน้าที่จำกัด

สหรัฐอเมริกา เป็นประเทศหนึ่งที่ทำให้ความสำคัญและตระหนักถึงเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน ด้วยประวัติศาสตร์ที่เคยประสบกับการปกครองของพระมหากษัตริย์ของประเทศอังกฤษในยุคอาณานิคมนั่นเอง กรณีนี้จึงส่งผลให้ประเทศสหรัฐอเมริกามีความอ่อนไหวและตื่นตัวเป็นอย่างมากในเรื่องของการจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองประเทศ แนวคิดว่าด้วยการจำกัดการใช้อำนาจดังกล่าวมีรากฐานมาจากบทบัญญัติในกฎหมายบัตรแมกนา คาร์ตา อันถือเป็น

“ปฐมบทรัฐธรรมนูญ” ที่มีการจำกัดอำนาจพระมหากษัตริย์ในการใช้อำนาจปกครองประเทศ ภายหลังจากที่มีการประกาศตัวเป็นอิสระภาพของชาวอเมริกันจากประเทศอังกฤษแล้วนำไปสู่การร่าง และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาขึ้น โดยภายในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญนี้จะมีส่วนที่ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือที่เรียกว่า Bill of Rights อันมีแนวคิดพื้นฐานว่า ตัวผู้ปกครองประเทศพึงต้องถูกจำกัดการใช้อำนาจ (Limited Government) โดยหากถือตามความคิดดังกล่าวแล้วท้ายที่สุดจะนำไปสู่การประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้¹⁹⁴

ประเทศสหรัฐอเมริกาถือถือหลัก Due Process หรือ Due Process of Law ซึ่งอาจเทียบเท่าได้กับหลักนิติธรรมในอังกฤษนั่นเอง โดยหลักการนี้มีที่มาจากแนวคิดของกฎหมายบัตรแมกนา คาร์ต้า ข้อที่ 39 ว่าด้วยการจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์มิให้ใช้อำนาจไปตามอำเภอใจได้ และนำไปสู่การบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาในบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 และฉบับที่ 14 แม้ว่าในรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาจะเลือกใช้คำว่า Due Process of Law อันนำไปสู่ความเข้าใจว่าเป็นการมุ่งเน้นไปในเชิงวิธีสบัญญัติเท่านั้น แต่หากศึกษาหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาแล้วเห็นว่า หลัก Due Process of Law นั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น Substantive Due Process of Law และ Procedural Due Process of Law อีกทั้งเมื่อพิจารณาไปถึงประวัติศาสตร์แล้วจะพบว่าที่มาของคำว่า Due Process of Law มีความหมายเทียบเท่ากับคำว่า the Law of the Land ทั้งนี้ ก็เพื่อป้องกันการใช้อำนาจของรัฐไปตามอำเภอใจจึงต้องมีการจำกัดอำนาจของผู้ใช้อำนาจรัฐ เพื่อให้สามารถทำหน้าที่รัฐบาลได้เท่านั้น รัฐบาลไม่ควรใช้อำนาจมากจนกระทบกระเทือนถึงสิทธิหน้าที่ของพลเมือง รัฐบาลได้เข้ามาบริหารประเทศโดยความยินยอมของประชาชน ดังปรากฏชัดเจนในคำปรารภของรัฐธรรมนูญประโยคแรกว่า “เราประชาชนแห่งรัฐ...” (We are people of the United State, ...) ซึ่งเป็นการเน้นให้เห็นว่าสหรัฐอเมริกาปกครองโดยประชาชนชาวอเมริกัน ไม่ใช่ระบอบกษัตริย์หรือประธานาธิบดีหรือเผด็จการอื่นใด¹⁹⁵ เช่นเดียวกับฝ่ายนิติบัญญัติ มีหน้าที่เป็นดั่งเช่นเสียงสะท้อนของประชาชน ไม่ควรมีอำนาจกำหนดทิศทางทั้งหลายโดยประชาชนมิได้ยินยอม หรือกล่าวได้ว่า อำนาจของรัฐได้มาจากประชาชน (popular sovereignty) ภายใต้อำนาจนี้จึงมีกลไกที่สำคัญเกิดขึ้น ได้แก่ หลักการแบ่งแยกผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ภายใต้ความคิดที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ถ้าอำนาจในการบัญญัติกฎหมาย อำนาจบริหาร และอำนาจในทางตุลาการรวมอยู่ที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแต่เพียงผู้เดียว หรือถูกครอบงำโดยบุคคลเพียงกลุ่มเดียวอย่างยาวนาน ย่อมก่อให้เกิดเผด็จการ นำมาซึ่งการปกครองอย่างทรราชที่กดขี่ข่มเหงขึ้นได้ สหรัฐอเมริกาจึงได้แยกองค์การผู้ใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่ายอย่างชัดเจน และ

¹⁹⁴ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, “การสร้างกระบวนการเรียนรู้หลักนิติรัฐในระดับองค์กรและระดับบุคคล” นิติรัฐกับพลเมือง ทางออกประเทศไทย : รายงานการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรมครั้งที่ 8 และการประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติครั้งที่ 7, หน้า 174.

¹⁹⁵ มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงรายมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา, หน้า 31

ต่างมีอำนาจหน้าที่ของตนเองแยกจากกันต่างหาก แต่ทั้งนี้ก็ยังวางกลไกให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (Checks and Balances) เพื่อมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกฝ่ายได้อย่างเด็ดขาด ในลักษณะครอบงำอย่างสิ้นเชิง ซึ่งทำให้ระบอบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาสามารถเผชิญกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอได้อย่างลงตัว

ตามหลัก “อำนาจอิปไตยเป็นของปวงชน” ไม่ว่าจะเป็น ความเสมอภาคทางการเมือง การสนองความต้องการของประชาชน เสรีภาพของปัจเจกชน และรัฐบาลต้องมีอำนาจหน้าที่จำกัด เพื่อให้สามารถทำหน้าที่รัฐบาลได้เท่านั้น รัฐบาลไม่ควรใช้อำนาจมากจนกระทบกระเทือนถึงสิทธิหน้าที่ของพลเมืองดังที่กล่าวข้างต้น จึงได้กำหนดโครงสร้างของรัฐบาลโดยการแบ่งแยกอำนาจเป็นระดับชาติ ระดับมลรัฐ และระดับท้องถิ่น ซึ่งต่างฝ่ายต่างมีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ เมื่อพลเมืองมีบทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างต่อเนื่องไม่ว่าจะในรูปแบบใด ๆ ไม่ว่าจะเป็น การออกเสียงเลือกตั้งในการเลือกตั้งทุกระดับ ออกเสียงประชามติ การรณรงค์เพื่อต้องการมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ หรือแม้แต่การประท้วง วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยของพลเมืองเหล่านี้จึงกลายเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตและสะท้อนให้เห็นว่าสหรัฐอเมริกาถือประชาชนเป็นศูนย์กลาง และให้โอกาสแก่ประชาชนทุกคนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ประกอบกับไม่นิยมการผูกขาดอำนาจทางการเมืองให้อยู่กับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่จะให้โอกาสและสับเปลี่ยนหมุนเวียนให้ทุกคนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างเสรีและเป็นธรรมอันสอดคล้องกับแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง กล่าวได้ว่า การหมุนเวียนหรือ Rotation เป็นหัวใจสำคัญของแนวความคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง ก็ย่อมได้ ตลอดจนวัฒนธรรมทางการเมืองของชาวอเมริกันที่เชื่อในเรื่องความเสมอภาคนี้เองที่ช่วยสนับสนุนให้แนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งได้รับความนิยมอย่างกว้างขวางมากขึ้น เนื่องจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถไม่ว่าสายอาชีพใด เพศใด ตลอดจนคนรุ่นใหม่ สามารถเข้าสู่ฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างกว้างขวาง และสามารถเติบโตได้ในสนามการเมืองตามศักยภาพของตัวเองอย่างเต็มที่ นอกจากนี้การจำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังทำให้ช่องว่างของความอาวุโสลดลง มีการหมุนเวียนจากกลุ่มบุคคลที่หลากหลายด้วย

3.2.4.3 ประเด็นปัญหาและข้อถกเถียงเกี่ยวกับการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

กรณีศึกษาคำพิพากษาศาลฎีกาในคดี U.S. Term Limits, Inc. V. Thornton แม้จะมีการสนับสนุนแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งเป็นจำนวนมาก อีกทั้งมีการตรากฎหมายลายลักษณ์อักษรในระดับมลรัฐมารองรับแนวคิดอย่างเป็นทางการแล้ว แต่ในขณะเดียวกันก็มีฝ่ายที่คัดค้านแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งอยู่จำนวนมากเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นการคัดค้านของประชาชนในลักษณะของปัจเจกชนด้วยกัน การคัดค้านโดยการจัดตั้งเป็นองค์กรเพื่อทำการศึกษาวิจัยผลกระทบของการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง ซึ่งต่างฝ่ายต่างมีเหตุผลสนับสนุนจนก่อให้เกิดคดีขึ้นสู่ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา อันกลายเป็นแนวบรรทัดฐานในเรื่องการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสหรัฐอเมริกาและนานาประเทศ อันจะกล่าวในรายละเอียด ดังต่อไปนี้

ข้อเท็จจริงโดยย่อ

มลรัฐ Arkansas ได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ได้รับการเลือกตั้งทั้งในระดับมลรัฐและระดับสหรัฐ (ชาติ) ปรากฏตามรัฐธรรมนูญของมลรัฐ Arkansas แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 73 มาตรา 1^{*}

“ข้อ 2 ห้ามมิให้มีการสมัครรับเลือกตั้งอีก หากผู้สมัครนั้นได้เคยดำรงตำแหน่งในการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนของมลรัฐ Arkansas มาแล้ว 3 วาระหรือผู้สมัครนั้นได้เคยดำรงตำแหน่งในการเป็นสมาชิกวุฒิสภาของมลรัฐ Arkansas มาแล้ว 2 วาระ

ข้อ 3 ผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองเกรสของมลรัฐ Arkansas

1) บุคคลผู้เคยดำรงตำแหน่งในสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของมลรัฐ Arkansas มาแล้ว 3 วาระหรือมากกว่านั้น ห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสหรัฐอเมริกาอันมาจากมลรัฐ Arkansas

*** Amendment 73** apply to three categories of elected officials.

Section 1 provides that no elected official in the executive branch of the state government may serve more than two 4 – year terms.

Section 2 applies to the legislative branch of the state government; it provides that no member of Arkansas House of Representatives may serve more than three 2-years terms and no member of the Arkansas Senate may serve more than two 4-years terms.

Section 3 applies to the Arkansas Congressional Delegation. It provides:

(a) Any person having been elected to three or more terms as a member of the United States House of Representatives from Arkansas shall not be eligible to have his/her name placed on the ballot for election to the United States House of Representatives from Arkansas.

(b) Any person having been elected to two or more terms as a member of the United States Senate from Arkansas shall not be certified as a candidate and shall not be eligible to have his/her name placed on the ballot for election to the United States Senate from Arkansas.

2) บุคคลผู้เคยดำรงตำแหน่งในสมาชิกวุฒิสภาของมลรัฐ Arkansas มาแล้ว 2 วาระหรือมากกว่านั้น ห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาอันมาจากมลรัฐ Arkansas

ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของมลรัฐ Arkansas ฉบับที่ 73 นั้น ในคำปรารภ ระบุว่า “ประชาชนชาวมลรัฐ Arkansas ได้พิจารณาแล้วและขอประกาศว่า บุคคลที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งดำรงตำแหน่งอย่างยาวนานจนเป็นผู้หมกมุ่นกับการเลือกตั้งใหม่และไม่ใส่ใจในหน้าที่การเป็นผู้แทนประชาชน ผูกขาดตำแหน่งหน้าที่ตลอดจนตัดทอนโอกาสของผู้สมัครรายอื่น และนำไปสู่ระบบการเลือกตั้งที่ไม่มีความเสรี มีการแข่งขันน้อย และมีความเป็นผู้น้อยกว่าระบบที่บิดาผู้ให้กำเนิดสหรัฐอเมริกาสร้างขึ้น ด้วยเหตุนี้ ประชาชนชาวมลรัฐ Arkansas จึงสงวนอำนาจไว้ภายใต้การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของบุคคลที่มาจากจากการเลือกตั้ง”^{*} ประเด็นที่ก่อให้เกิดปัญหาในคำพิพากษานี้ คือ บทบัญญัติในมาตรา 1 ข้อ 3 ซึ่งเป็นการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาองเกรสของสหรัฐอเมริกา (ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน ค.ศ. 1992) Bobbie Hill ในฐานะประชาชนของมลรัฐ Arkansas ผู้เสียหายและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ผู้เสนอ) เสนอเรื่องให้ศาลฎีกาของมลรัฐ Arkansas พิจารณาว่ากฎหมายของมลรัฐ Arkansas ที่กำหนดไว้เช่นนี้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ^{**} ศาลฎีกาของมลรัฐวินิจฉัยแล้วเห็นว่า กฎหมายของมลรัฐที่กำหนดไว้เช่นนี้ขัดรัฐธรรมนูญ โดยฝ่ายเสียงข้างมากตามความเห็นของผู้พิพากษา Robert L. Brown สรุปว่า ข้อกำหนดของสมาชิกสภาองเกรสในบทแก้ไขเพิ่มเติมของมลรัฐฉบับที่ 73 (Amendment 73) นั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะมลรัฐไม่มีอำนาจที่จะ “เปลี่ยนแปลง เพิ่มเติม หรือลดทอน” ข้อกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสภาองเกรสที่บัญญัติไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ซึ่งผู้พิพากษา Dudley และผู้พิพากษา Gerald P. Brown เห็นพ้องด้วยเช่นกันว่า บทแก้ไขเพิ่มเติมของมลรัฐฉบับที่ 73 (Amendment 73) นั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา

อย่างไรก็ตาม ฝ่ายเสียงข้างน้อย 2 ท่าน ได้แก่ ท่านแรกผู้พิพากษา Hays กล่าวว่า สิ่งที่กล่าวถึงทั้งหมดนั้นเป็นอำนาจทางการเมืองของประชาชนทั้งสิ้น ข้อจำกัดมีเพียงว่าจะกำหนดโดยรัฐธรรมนูญของรัฐหรือรัฐธรรมนูญของมลรัฐเท่านั้นซึ่งไม่มีความแตกต่างกันจากประวัติศาสตร์ของการบัญญัติเกี่ยวกับข้อกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสภาองเกรสโดยรัฐธรรมนูญแห่งรัฐ ข้อกำหนดเรื่องคุณสมบัติที่ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งรัฐดังกล่าวไม่ได้

^{*} “The people of Arkansas find and declare that elected officials who remain in office too long become preoccupied with reelection and ignore their duties as representatives of the people. Entrenched incumbency has reduced voter participation and has led to an electoral system that is less free, less competitive, and less representative than the system established by the Founding Fathers. Therefore, the people of Arkansas, exercising their reserved powers, herein limit the terms of the elected officials.”

^{**} U.S. Term Limits, inc. v. Hill (1994)

ระบุว่าเหตุใดจึงกำหนดหลักเกณฑ์เช่นนั้นไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐ จนอาจกล่าวได้ว่าเป็นเพียงการวางหลักเกณฑ์เบื้องต้นและบังคับใช้มาโดยปริยาย ดังนั้น มลรัฐจึงสามารถกำหนดคุณสมบัติเพิ่มเติมของสมาชิกสภาองเกรสได้ บทแก้ไขเพิ่มเติมของมลรัฐฉบับที่ 73 (Amendment 73) จึงชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ท่านที่สอง คือ ผู้พิพากษาหัวหน้าศาล George K. Cracraft เห็นว่า “การกำหนดหลักการเข้าสู่ตำแหน่งไว้อย่างชัดเจน” ดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐเป็นเพียงการสร้างความแตกต่างของการดำรงตำแหน่งของผู้ที่มาจากการเลือกตั้งเท่านั้น บทแก้ไขเพิ่มเติมของมลรัฐฉบับที่ 73 (Amendment 73) จึงไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องคุณสมบัติอันขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ต่อมาในปี ค.ศ. 1995 มีการเสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกาพิจารณาคดี U.S. Term Limits, Inc. v. Thornton, 514 U.S. 779 (1995) ประเด็นที่ศาลฎีกาพิจารณา คือ มลรัฐจะมีอำนาจกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาองเกรสหรือไม่ ศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกาเห็นว่า มลรัฐไม่มีอำนาจในการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาองเกรส เพราะคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งเข้าไปเป็นสมาชิกสภาองเกรสนั้นถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 1 แม้แต่สภาองเกรสเองก็ไม่มีอำนาจในการเพิ่มเติมหรือลดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองเกรสได้ ผู้เขียนขอแยกวิเคราะห์ความเห็นของศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกาออกเป็นสั้นๆ ตามหลักที่ศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกาใช้ในการวินิจฉัย ดังต่อไปนี้

ก. หลักประชาธิปไตย

ศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกาได้วินิจฉัยโดยเทียบเคียงกับหลักกฎหมายในคดี Powell v. McCormack (1969) ซึ่งมีข้อเท็จจริงในคดีอาจสรุปได้ว่า Adam Clayton Powell ได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองเกรสมาแล้วเป็นเวลากว่า 20 ปี จากการสอบสวนของคณะกรรมการที่สภาตั้งขึ้นพบว่า นาย Powell ใช้เงินงบประมาณไปโดยมิชอบ ดังนั้นเมื่อนาย Powell ได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองเกรสอีกครั้งในปี ค.ศ. 1967 สภาองเกรสจึงปฏิเสธไม่รับนาย Powell เข้ามาเป็นสมาชิก เรื่องขึ้นสู่ศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกา ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า เป็นการเหมาะสมที่จะใช้การลงมติขับไล่ด้วยมติ 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาองเกรส แต่ศาลเห็นว่าในกรณีนี้สภาองเกรสได้ใช้วิธีการซึ่งมีผลย้อนหลัง โดยปฏิเสธไม่รับให้เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาองเกรส แม้จะมีการลงมติ 2 ใน 3 ของสมาชิก แต่ภายใต้ข้อบังคับของสภาองเกรส สมาชิกสภาองเกรสจะถูกลงมติขับออกจากตำแหน่งต่อเมื่อได้กระทำการอันเป็นความผิดในขณะอยู่ในวาระดำรงตำแหน่งปัจจุบันเท่านั้น¹⁹⁶ การกระทำความผิดในคดีนี้เมื่อเป็นการกระทำความผิดในคราวการดำรงตำแหน่งครั้งก่อน จึงไม่อาจอาศัยการกระทำดังกล่าวมาลงมติขับไล่ในการดำรงตำแหน่งในคราวใหม่ได้ ทั้งนี้ นาย Powell เป็นผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน การกระทำการของสภาองเกรสนี้เป็นการเพิ่มเติมคุณสมบัติของสมาชิกสภาองเกรสอัน

¹⁹⁶ มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงรายมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา, หน้า 58.

ขัดต่อหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยโดยผู้แทน ซึ่งกล่าวไว้ว่า “ประชาชนควรเลือกบุคคลที่พวกเขาปรารถนาให้เป็นผู้ปกครองพวกเขา” (The people should choose whom they please to govern them) เมื่อนาย Powell มาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามคุณสมบัติที่รัฐธรรมนูญกำหนด สภาคองเกรสไม่มีอำนาจไปตัดสิทธิการเลือกตั้ง ผลการเลือกตั้งและกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสภาองเกรส เพราะคุณสมบัติของสมาชิกสภาองเกรสที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญนั้นแม้แต่สภาองเกรสเองก็ไม่มีอำนาจแก้ไข ในคดี U.S. Term Limits, Inc. v. Thornton, 514 U.S. 779 (1995) ศาลฎีกาแห่งสหรัฐได้อาศัยหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยโดยผู้แทน ในคดี Powell v. McCormack (1969) นี้วินิจฉัยว่า มลรัฐไม่มีอำนาจในการกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสภาองเกรส การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งจึงเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนไม่让他เลือกบุคคลที่เขาปรารถนา สิทธิของประชาชนคือส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย เมื่อจำกัดสิทธิของประชาชนจึงเท่ากับจำกัดอำนาจอธิปไตย ส่งผลเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักการแห่งระบอบประชาธิปไตยด้วย นอกจากนี้แล้ว การจำกัดคุณสมบัติของมลรัฐยังเป็นการขัดต่อศูนย์กลางของแนวคิดพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย นั่นคือ สิทธิในการเลือกผู้แทนมิใช่ของมลรัฐ แต่สิทธิในการเลือกผู้แทนเป็นของประชาชนเพราะเป็นผู้แทนของประชาชน หากผู้แทนเฉพาะของมลรัฐใดมลรัฐหนึ่งแต่เพียงเท่านั้น ฉะนั้น ไม่ว่าจะ เป็นสภาองเกรส หรือสภานิติบัญญัติของมลรัฐ ก็ไม่มีอำนาจเพิ่มหรือลดคุณสมบัติของสมาชิกสภาองเกรสอันกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา การแก้ไขเพิ่มเติมคุณสมบัติที่กำหนดไว้จะกระทำได้แต่เพียงวิธีเดียว คือ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การที่รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาไม่ได้กำหนดคุณสมบัติอย่างเคร่งครัดก็เพราะต้องการให้ผู้แทนมาจากประชาชนที่หลากหลายโดยไม่จำกัดว่าฐานะทางเศรษฐกิจ ภูมิหลังชาติพันธุ์ เพศ ฯลฯ เพื่อให้ได้ผู้แทนที่เป็นผู้แทนของประชาชนอย่างแท้จริง การจำกัดคุณสมบัติของมลรัฐจึงเป็นการบ่อนทำลายสิทธิของประชาชนในอันที่เลือกผู้แทนที่เขาปรารถนาจากตัวเลือกที่ดีที่สุด และขัดต่อ หลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยโดยผู้แทน ซึ่งได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในคดี Powell และเป็นหลักการในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาด้วย

ข. แหล่งที่มาแห่งอำนาจ

ผู้สนับสนุนการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง กล่าวว่า อำนาจในการเพิ่มเติมคุณสมบัติของสมาชิกสภาองเกรสของมลรัฐไม่ได้มาจากอำนาจโดยแท้ (original powers) ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 10 ซึ่งเป็นอำนาจที่สงวนไว้แก่มลรัฐ แต่เป็นอำนาจที่มาจากมาตรา 1 ข้อ 4 ความว่า “ให้ฝ่ายนิติบัญญัติของแต่ละมลรัฐเป็นผู้กำหนดเวลา สถานที่ และวิธีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่สภาองเกรสมีอำนาจในการ

ตรากฎหมายเพื่อกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์นั้น ยกเว้นสถานที่สำหรับการเลือกสมาชิกวุฒิสภา” ผู้พิพากษา Story ให้ความเห็นว่า มลรัฐไม่สามารถกระทำการโดยไม่มีอำนาจไม่ว่ากรณีใด ๆ การออกมาอยู่นอกกรอบการปกครองของรัฐบาลแห่งชาติ รัฐธรรมนูญไม่ได้มอบอำนาจให้มลรัฐกระทำได้ ไม่ว่ามลรัฐใด ก็ไม่อาจกล่าวเช่นนั้น เพราะรัฐธรรมนูญเพียง “สงวน” อำนาจไว้ให้ มลรัฐ ไม่มีสิทธิจะครอบครองอำนาจ ความเห็นของผู้พิพากษา Story สอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลฎีกา เพราะอำนาจที่บัญญัติไว้โดยรัฐธรรมนูญนั้นไม่ได้ “สงวน” ไว้ให้มลรัฐสามารถกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสภาองเกรสได้

อย่างไรก็ตาม การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง (Term Limits) หรือการหมุนเวียน (Rotation) เป็นประเด็นที่ถกเถียงกันมาโดยตลอดนับแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา และผู้ร่างรัฐธรรมนูญปฏิเสศโครงสร้างรัฐธรรมนูญที่จะมีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ตัดสินใจแล้วว่าคุณสมบัติของสมาชิกสภาองเกรสถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาและเป็นรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ การที่ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาในเรื่องดังกล่าวมาเป็นเวลานาน ย่อมแสดงให้เห็นว่ามลรัฐต่าง ๆ ยอมรับคุณสมบัติของสมาชิกสภาองเกรสซึ่งวางกรอบไว้โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญ เพราะโครงสร้างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาส่งเสริมความสามัคคีที่สมบูรณ์แบบ (a perfect union) ส่งเสริมความยุติธรรม ประกันความสงบสุขของประชาชน จัดการป้องกันสาธารณประโยชน์ของประเทศ ส่งเสริมความผาสุกของปวงชน และแสวงหาเสรีภาพและความมั่งคั่งของชาติ ทั้งนี้ James Madison ได้เน้นย้ำแนวความคิดนี้ไว้ใน The Federalist No. 57 ว่า “ใครคือ ตัวเลือกที่ดีที่สุด? กล่าวคือ ตัวเลือก (บุคคล) ที่ดีที่สุด คือ พลเมืองทุกคนที่มีคุณธรรมพอที่จะชี้แนะบุคคลให้เคารพและเชื่อมั่นในประเทศของเรา ซึ่งไม่ใช่แต่เพียงผู้ที่มีคุณสมบัติเป็นผู้มั่งคั่ง เป็นผู้ชาติกำเนิดที่ดี เชื่อมั่นในศาสนาหรือเป็นพลเมืองที่มีความฉลาดเฉลียว การตัดสินใจไม่ควรจะผูกติดอยู่กับการตัดสินใจด้วยคุณสมบัติเหล่านั้น หรือเห็นดีเห็นงามกับพลเมืองส่วนใหญ่”¹⁹⁷ James Madison เล็งเห็นได้ว่าแต่ละมลรัฐมีความแตกต่างกันระหว่างคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งระดับมลรัฐและระดับกลาง แต่ควรที่จะยอมรับว่ารัฐบาลของมลรัฐเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลสหรัฐที่ควรจะเคารพเพียงประชาชนเท่านั้น ใน The Federalist No. 52¹⁹⁸ กล่าวถึงบทบัญญัติมาตรา 1 ข้อ 4 ว่า เป็นกฎเกณฑ์ที่ให้อิสระแก่มลรัฐในการกำหนด “เวลา” “สถานที่” และ “วิธีการจัดการเลือกตั้ง” ผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้เขียนให้สามารถอุดช่องว่างของกฎหมายครอบคลุมไปถึงให้มลรัฐสามารถกำหนดเพิ่มเติมหรือลดทอน

¹⁹⁷ “Who are to be the objects of popular choice? Every citizen whose merit may recommend him to the esteem and confidence of his country. No qualification of wealth, of birth, of religious faith, or of civil profession is permitted to fetter the judgment or disappoint the inclination of the people.” The Federalist No. 57 (As cited in *US Term Limits, Inc. V. Thornton, Opinion of the Court*. [Online]. Available From: <http://supremejustia.com/cases/federal/us/514/779/case.html> [2013, November 30])

¹⁹⁸ Ibid.

คุณสมบัติของสมาชิกสภาองเกรสได้ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีจุดมุ่งหมายชัดเจนแล้วว่าให้มลรัฐมีอำนาจตามมาตรา 1 ข้อ 4 เพียง กำหนด “เวลา” “สถานที่” และ “วิธีการจัดการเลือกตั้ง” เท่านั้น การที่มลรัฐกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสภาองเกรสจึงเป็นการกระทำที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้และขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรืออาจกล่าวได้ว่า ขัดต่อหลัก Federalism ในระบบการปกครองแบบรัฐรวมดังเช่นสหรัฐอเมริกา ซึ่งในประเด็นนี้มีอำนาจมาใช้วิเคราะห์ให้เข้ากับประเทศไทยซึ่งใช้ระบบการปกครองแบบรัฐเดี่ยวได้

ประเด็นสำคัญที่ฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้านตามคำพิพากษาของศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกาโต้เถียงกันนั้น สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

ฝ่ายที่สนับสนุนให้มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาองเกรสนั้น เห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องไม่ให้สภาองเกรสถูกครอบงำโดยบุคคลแต่เพียงกลุ่มเดียวอย่างยาวนาน จนทำให้เกิดการผูกขาดอำนาจทางการเมือง เกิดแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม ไม่เสรี ประชาชนที่มีได้เป็นนักการเมืองอาชีพ หรือนักเลือกตั้งไม่สามารถเข้าสู่ดำรงตำแหน่งได้ เมื่ออำนาจผูกขาดอยู่แต่เพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งแล้วอาจนำมาซึ่งการปกครองอย่างทรราช ประชาชนถูกกดขี่ข่มเหง มีอาจใช้สิทธิเสรีภาพได้อย่างเป็นธรรมดังสภาพที่เคยประสบเมื่อครั้งที่ 13 มลรัฐตกเป็นอาณานิคมของสหราชอาณาจักรเดิม จึงสมควรอย่างยิ่งที่ต้องมีการผลิตเปลี่ยนหมุนเวียนคนเข้าไปทำหน้าที่ในสภาองเกรส ฝ่ายสนับสนุนเห็นว่า ด้วยข้อเรียกร้องของประชาชนให้มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งนี้เองที่ถือว่า “ประชาชนได้เลือกบุคคลที่เขาปรารถนาจะให้เป็นผู้ปกครองพวกเขา” เพราะประชาชนในมลรัฐลงคะแนนเสียงสนับสนุนกฎหมายจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งถึงร้อยละ 60 ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด เงินจํานงร่วมกันของผู้มีสิทธิออกเสียงของมลรัฐที่ต้องการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้แทน คือ การแสดงออกซึ่งการใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชน

ส่วนฝ่ายที่คัดค้านการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาองเกรส เห็นว่าการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาองเกรสนั้น โดยเนื้อแท้ได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว เพราะในการเลือกตั้ง หากประชาชนไม่ประสงค์จะให้สมาชิกสภาองเกรสคนใดดำรงตำแหน่งต่อไป ก็ย่อมไม่เลือกบุคคลนั้นเข้ามาเป็นสมาชิกสภาองเกรสอีกครั้ง¹⁹⁹ อันสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยโดยผู้แทน อันกล่าวไว้ว่า “ประชาชนควรเลือกบุคคลที่พวกเขาพอใจให้เป็นผู้ปกครองพวกเขา” (The people should choose whom they please to govern them) และหลักศูนย์กลางของแนวคิดพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย นั่นคือ สิทธิในการเลือกผู้แทนราษฎรเป็นของประชาชน ผู้แทนเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อประชาชน ไม่ว่าจะเป็สภาองเกรสหรือมลรัฐจึงไม่มีอำนาจในการจำกัดคุณสมบัติของสมาชิกสภาองเกรส ทั้งนี้ นอกจากการวาระจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งเป็นการจำกัดสิทธิของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และใน

¹⁹⁹ มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงรายมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา, หน้า 46.

ขณะเดียวกันก็เป็นการจำกัดผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะเลือกบุคคลที่ตนปรารถนาด้วย อีกทั้งความเชี่ยวชาญในการทำหน้าที่สมาชิกรัฐสภายังเป็นเรื่องที่สำคัญที่ประชาชนพิจารณาในการเลือกตั้งอีก

3.2.5 เหตุผลคัดค้านและสนับสนุนแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎร

เหตุผลสนับสนุน

ประการแรก การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งทำให้เกิดการหมุนเวียนบุคคลภายในสภานิติบัญญัติแห่งมลรัฐ

โดยพื้นฐานแล้วชาวอเมริกันมีความเชื่อมั่นในความเป็นประชาธิปไตย (Democracy) ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดี ตลอดจนยึดมั่นในหลัก “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน” การปกครองในรูปแบบสหรัฐได้กำหนดโครงสร้างของรัฐบาลโดยการแบ่งแยกอำนาจเป็นระดับชาติ ระดับมลรัฐ และระดับท้องถิ่น ซึ่งต่างฝ่ายต่างมีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ เมื่อพลเมืองมีบทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างต่อเนื่องไม่ว่าจะในรูปแบบใด ๆ เช่น การออกเสียงเลือกตั้งในการเลือกตั้งทุกระดับ ออกเสียงประชามติ การรณรงค์เพื่อต้องการมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ หรือแม้แต่การประท้วง วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยของพลเมืองเหล่านี้จึงกลายเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิต ประกอบกับรัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาองเกรสมาจากการเลือกตั้ง (มาตรา 1) และมีอำนาจออกกฎหมายในนามปวงชนได้ ซึ่งกฎหมายก็เป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชนนั่นเอง นอกจากนี้ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญยังกำหนดให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมของสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แล้วให้ประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอแต่งตั้งตุลาการศาลฎีกาโดยความเห็นของวุฒิสภา กลไกและกระบวนการทั้งหมดนี้ล้วนมีที่มาจากประชาชนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมทั้งสิ้น จะเห็นได้ว่า ประชาชนถือเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในสหรัฐอเมริกา ผู้แทนในแต่ละสภา ในแต่ละระดับคือ ผู้แทนของประชาชน ประชาชนสามารถควบคุมผู้แทนได้ เมื่อประชาชนไม่พอใจผู้แทนก็สามารถถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ ไม่ว่าจะเป็นการถอดถอนระดับท้องถิ่นหรือการปลดออกจากตำแหน่งในระดับท้องถิ่นที่เรียกว่า “Recall”²⁰⁰ หรือถอดถอนออกจากตำแหน่งในระดับชาติ ที่เรียกว่า “Impeachment”²⁰¹ ด้วย

²⁰⁰ การถอดถอนระดับท้องถิ่นหรือการปลดออกจากตำแหน่งในระดับท้องถิ่น “Recall” นั้น เป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

ประเทศสหรัฐอเมริกา รูปแบบปกครองเป็นสหพันธรัฐประชาธิปไตย แบ่งการปกครองเป็น 50 มลรัฐ มี 13 มลรัฐ ที่ใช้ระบบ “Recall” และแบ่งได้ 3 รูปแบบ

รูปแบบที่ 1 การถอดถอนถือเป็นการเลือกตั้งใหม่ไปคราวเดียวกัน จึงมีผู้สมัครรับเลือกตั้ง มีการโฆษณาเสียงมีค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง การนับคะแนนหากผู้ถูกร้องได้คะแนนน้อยกว่าผู้สมัครอื่นผู้ถูกร้องก็พ้นจากตำแหน่งทันที หากนับคะแนนชนะก็ทำหน้าที่ต่อไป มลรัฐที่ใช้รูปแบบนี้ ได้แก่ Arizona, California, Colorado, Nevada, North Dakota, Wisconsin

ระบบเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่า สหรัฐอเมริกาถือประชาชนเป็นศูนย์กลาง และให้โอกาสแก่ประชาชนทุกคนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ประกอบกับแนวคิดพื้นฐานของชาวอเมริกัน คือ ไม่ต้องการระบอบการปกครองโดยกษัตริย์ และการปกครองโดยไม่มีผู้แทน อันเป็นวลีที่ใช้ในการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอิสรภาพในช่วงการแยกตัวออกมาจากอังกฤษที่ว่า “ไม่มีภาษีโดยไม่มีผู้แทน” (no taxation without representation) เพราะระบอบกษัตริย์นำมาซึ่งการแบ่งชนชั้นภายใต้ระบบฟิวดัล (Feudalism) ทำให้ประชาชนไม่สามารถมีสิทธิเสรีภาพอย่างแท้จริง ประชาธิปไตยจึงไม่อาจแบ่งบานได้อย่างเต็มที่ ชาวอเมริกันจึงไม่นิยมการผูกขาดอำนาจทางการเมืองให้อยู่กับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่จะให้โอกาสและสับเปลี่ยนหมุนเวียนให้ทุกคนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างเสรีและเป็นธรรม อาจกล่าวได้ว่า การหมุนเวียน หรือ Rotation เป็นหัวใจสำคัญของแนวความคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งที่ย่อมได้

ประการที่สอง การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งสร้างรูปแบบใหม่ให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งในสภานิติบัญญัติของมลรัฐ โดยไม่จำกัดชาติพันธุ์ ไม่ว่าจะเป็่นละตินอเมริกา แอฟริกันอเมริกัน ฯลฯ ก็สามารถเข้ามาอยู่ในสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ง่ายกว่าเมื่อครั้งไม่มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง

เหตุผลประการที่สองนี้สะท้อนถึงหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย ซึ่งสืบเนื่องมาจากเหตุผลประการแรกที่แนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งทำให้เกิดการหมุนเวียนบุคคลภายในสภานิติบัญญัติของมลรัฐ การหมุนเวียน (Rotation) ในที่นี้ไม่ได้จำกัดว่าจะต้องเป็นการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเฉพาะในกลุ่มการเมือง หรือนักการเมืองเท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึงการเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนพลเมืองสหรัฐอเมริกาทุกคนสามารถเข้ามารักษามผลประโยชน์ของชาติได้ตามกฎหมาย

รูปแบบที่ 2 ลงคะแนนถอดถอนแล้วตามด้วยการเลือกตั้งพิเศษ กล่าวคือ จัดการลงคะแนนเสียง 2 ครั้ง (1) จัดการลงคะแนนเสียงถอดถอน (2) จัดการเลือกตั้งใหม่พิเศษแยกออกมา มลรัฐที่ใช้รูปแบบนี้ ได้แก่ Georgia, Louisiana, Michigan, Minnesota, Montana, New Jersey, Oregon และ Rhode Island

รูปแบบที่ 3 ลงคะแนนเสียงถอดถอนแล้วแต่งตั้งบุคคลตามรายชื่อมาสืบทอดตำแหน่ง กล่าวคือ บัตรลงคะแนนมีการตั้งคำถามให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนตอบ 2 ข้อ (1) ท่านต้องการถอดถอนเจ้าหน้าที่ที่พ้นจากตำแหน่งหรือไม่ “ใช่” หรือ “ไม่ใช่” (2) มีรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีคุณสมบัติครบถ้วนให้เลือกด้วย การนับคะแนนจะนับจากความต้องการของประชาชนที่ต้องการถอดถอนก่อน ถ้าเสียงส่วนใหญ่ไม่ต้องการถอดถอนก็หยุดกระบวนการสืบทอดตำแหน่ง ผู้ถูกร้องก็ทำหน้าที่ต่อไป หากเป็นการถอดถอนผู้ว่าการมลรัฐ ผู้ที่สมัครจะสืบทอดตำแหน่งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกับผู้ถูกร้องและต้องได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการของพรรคการเมือง มลรัฐที่ใช้รูปแบบนี้ ได้แก่ Washington, Alaska, Illinois (นิจจารีย์ ภาคินปริพรรค์. ปัญหากฎหมายในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1773> [2557, 22 มกราคม])

²⁰¹ ถอดถอนออกจากตำแหน่งในระดับชาติ ที่เรียกว่า “Impeachment” หมายถึง การไต่สวนเพื่อการถอดถอนออกจากตำแหน่ง โดยเป็นกระบวนการซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติใช้เพื่อการควบคุมการบริหารและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งการบริหารระดับสูง หรือการฟ้องร้องกล่าวโทษเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารระดับสูงของรัฐบาล โดยสภาผู้แทนราษฎรหรือโดยสภาสูง (วุฒิสภา) แนวคิดนี้เป็นที่นิยมอย่างมากและใช้กันอย่างแพร่หลายไปยังประเทศอื่น ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา กลุ่มประเทศยุโรป กลุ่มประเทศเอเชีย รวมถึงประเทศไทย (ปณิธิร์ ปทุมวัฒน์. The USA Impeachment Overview: ระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของสหรัฐอเมริกา. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1684> [2557, 22 มกราคม])

อย่างเสมอภาค โดยไม่จำกัดเพศ อายุ เชื้อชาติ ศาสนา ฯลฯ อันสอดคล้องกับคำประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา คือ “มนุษย์ทุกคนเกิดมาเท่าเทียมกัน” (All men are created equal) วัฒนธรรมทางการเมืองของชาวอเมริกันที่เชื่อในเรื่องความเสมอภาคนี้เองที่ช่วยสนับสนุนให้แนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งได้รับความนิยมอย่างกว้างขวางมากขึ้น เนื่องจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถไม่ว่าสายอาชีพใด เพศใด ตลอดจนนักการเมืองสายเลือดใหม่ (New Blood) สามารถเข้าสู่ฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ แม้คนรุ่นเก่าและผู้ที่มีประสบการณ์ทางการเมืองการปกครองในฝ่ายนิติบัญญัติจะมีความสำคัญ แต่หากไม่มีการหมุนเวียนเปลี่ยนถ่ายบุคคลที่มีความสามารถหรือมีความเหมาะสมสูงสุดในตำแหน่งสำคัญทางการเมืองย่อมเสีย “ความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย” คือ ทุกคนจะได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายเท่าเทียมกันโดยไม่ข้อยกเว้นว่าจะจะเป็นใคร ฐานะตำแหน่งอย่างไร และความเสมอภาคในโอกาสคือคนทุกคนมีโอกาสจะมีจะใช้สิทธิต่าง ๆ ได้เท่าเทียมกัน²⁰² ดังนั้น หลักการเรื่องความเสมอภาคของมนุษย์จึงเป็นอุดมการณ์ที่ต้องแสวงหาบุคคลและมุ่งไปสู่เป้าหมายในการสร้างองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทุกองค์กรให้เข้มแข็งด้วยในระดับหนึ่ง

ประการที่สาม การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งทำให้ระบบอาวุโสในสภานิติบัญญัติอ่อนแอลง

เนื่องจากว่าสภาทั้งสองไม่ว่าสภานิติบัญญัติของมลรัฐและสภาสูงของมลรัฐมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกฎหมายของมลรัฐซึ่งเข้ามายังสภานิติบัญญัติเป็นจำนวนมาก กฎหมายหลายฉบับถือเป็นกฎหมายที่ดี มีความสำคัญ แต่กฎหมายบางฉบับเข้ามาเพื่อผลประโยชน์อันมิชอบหรือเอื้อผลประโยชน์ให้แก่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง สภานิติบัญญัติของมลรัฐจึงไม่สามารถพิจารณากฎหมายจำนวนมากได้อย่างละเอียดถี่ถ้วน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่แต่ละสภาจะต้องมีและอาศัยการทำงานในรูปแบบ “คณะกรรมการ” (Committee) เป็นกลไกสำคัญในการพิจารณากฎหมาย การทำงานในรูปแบบคณะกรรมการนี้เองที่ทำให้เกิดระบบอาวุโสขึ้นในสภานิติบัญญัติทั้งของมลรัฐและสภาองค์กรด้วย ระบบอาวุโสแรกเริ่มมักพบในสภาสูงมากกว่าสภาผู้แทนราษฎรเพราะด้วยบทบาทของสภาสูงซึ่งเป็นสภาถ่วงดุล และมีอำนาจการตัดสินใจที่สำคัญ สมาชิกสภาสูงจึงเป็นผู้ที่มีอายุค่อนข้างมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร ทำให้สภาสูงเป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้แก่ระบบอาวุโสเป็นอย่างมาก โดยธรรมเนียมแต่ดั้งเดิมของสหรัฐอเมริกาหลักการทำงานทั่วไปของสภายึดถือตามหลักอาวุโส ประธานคณะกรรมการแต่ละคณะจะเป็นสมาชิกของพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภา และเป็นผู้ที่มีอาวุโสสูงสุดของคณะกรรมการ หลักอาวุโสนี้มีส่วนช่วยเป็นหลักประกันว่าประธานกรรมการนั้นเป็นบุคคลที่มีความสามารถ และมีประสบการณ์ในการทำงาน แต่ในขณะเดียวกันก็มีข้อเสีย คือบุคคลที่อาวุโสที่สุดนั้นหมายถึงผู้ที่มีอายุมากที่สุดซึ่งบางครั้งทำให้เป็นอุปสรรคในการทำงาน ผู้อาวุโสในพรรคฝ่ายรัฐบาลจะเป็นผู้ควบคุมบุคคลภายในพรรคของตนเองภายใต้ระบบอุปถัมภ์พรรค ในงานวิจัย

²⁰² อมร รักชาติ, “ประชาธิปไตยแบบสหรัฐอเมริกา”, หน้า 111-112.

ของ CATO Institute policy พบว่า สมาชิกคนหนุ่มสาวในพรรครีพับลิกันในสภาองเกรสมักจะลงคะแนนเสียงมากกว่าสองครั้งเพื่อเห็นชอบงบประมาณหรือลดภาษีที่ผู้อาวุโสในพรรครีพับลิกันเป็นผู้เสนอ²⁰³ ระบบอุปถัมภ์สะท้อนให้เห็นว่าสมาชิกสภาผู้มียุ้ยน้อยหรือเป็นคนรุ่นใหม่ค่อนข้างจะเสียเปรียบและตกอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ มีผู้วิพากษ์วิจารณ์ว่า ระบบอาวุโสไม่ได้การันตีว่าจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ถ้าระบบการเลือกตั้งให้ความสำคัญกับประสบการณ์ เหตุใดจึงไม่ส่งเสริมผู้ที่มีประสบการณ์การทำงานทางบริหารมาก่อน เพียงเพราะเขาเข้ามาเป็นสมาชิกสภาองเกรสภายหลัง ซึ่งการเข้ามาเป็นสมาชิกภายหลังไม่ได้หมายความว่า จะกลายเป็นผู้ที่ต่ำต้อย หรือไม่มีเครดิต ในทางกลับกันผู้ที่มีอาวุโสก็ได้หมายความว่า จะมีประสิทธิภาพในการทำงาน ตัวอย่างเช่น กรณีของวุฒิสมาชิก Capper ผู้แทนจากมลรัฐ Kansas ซึ่งเคยเป็นประธานคณะกรรมการวิชาชีพอของวิทยาลัยการเกษตรของมลรัฐ Kansas (ปัจจุบัน คือ Kansas State University) ในขณะที่วุฒิสมาชิก Capper อยู่ในตำแหน่งวุฒิสภาเขาได้รับเลือกให้เป็นประธานคณะกรรมการการเกษตร แต่วุฒิสมาชิก Capper นอกจากเขาจะไม่เข้าใจในเรื่องกฎหมายเกี่ยวกับการเกษตรแล้ว เขายังไม่สามารถเข้าใจกรรมการท่านอื่นที่เสนอแนะเขาด้วย นี่คือการอาวุโสโดยแท้ เพราะหลักเกณฑ์ของระบบอาวุโสใช้เกณฑ์ของอายุ ผู้อาวุโสย่อมมีความมั่นใจในตัวเอง และไม่มีเหตุผลที่จะให้อำนาจของตนเองแก่ผู้อื่นหรือรับฟังผู้อื่น²⁰⁴ วัฒนธรรมทางการเมืองแต่ดั้งเดิมของสหรัฐอเมริกาภายใต้ระบบอาวุโส ทำให้ประชาชนเป้าหมายต่อการทำงานของสภานิติบัญญัติซึ่งมักสนับสนุนพรรคพวกเดียวกัน โดยถือเกณฑ์ความอาวุโส อายุ โดยไม่คำนึงถึงหลักความเสมอภาคและความสามารถที่แท้จริงของบุคคล เมื่อประธานสภาองเกรสจากระบบอาวุโส ย่อมการันตีได้ว่า จะต่อต้านประธานาธิบดี โดยไม่คำนึงถึงพรรค และสร้างมติใหม่ที่ไม่เป็นประชาธิปไตยภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นการสร้างระบบเผด็จการนั่นเอง ข้อเสนอหนึ่งที่จะทำลายระบบอาวุโส คือ การสับเปลี่ยนหมุนเวียนคนในสภาองเกรส²⁰⁵ หรือก็คือการจำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาองเกรส อันทำให้ช่องว่างของความอาวุโสลดลง มีการหมุนเวียนจากกลุ่มบุคคลที่หลากหลาย และเป็นการเปลี่ยนแปลงบุคคลที่จะมาเป็นคณะกรรมการด้วยโดยอัตโนมัติด้วย

²⁰³ CATO institute, *Cato Handbook for Policymakers*, Edited by David Boaz, p. 94.

²⁰⁴ Alfred De Grazia, *The Elements of Political Science* (New York, 1952), p. 331. อ้างถึงใน George Goodwin, *The American Political Science Review*.53, No.2, (June, 1959), p. 420.

²⁰⁵ George Goodwin, *The American Political Science Review*, p. 430.

ประการที่สี่ นักล็อบบี้ (Lobbyist) ยอมรับว่า การทำงานของเขาอาจยิ่งขึ้นเพราะพวกเขาไม่สามารถสร้างความสัมพันธ์ในระยะยาวกับสมาชิกสภานิติบัญญัติได้

นักล็อบบี้ (Lobbyist) คือ การที่บุคคลเข้าไปติดต่อกับฝ่ายรัฐบาลเพื่อเสนอข้อเรียกร้องของกลุ่มหรือให้คำแนะนำและข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ เพื่อที่จะขอความร่วมมือจากฝ่ายรัฐบาลให้ออกเสียงสนับสนุนเกี่ยวกับเรื่องการกำหนดนโยบายที่กลุ่มของตนเองต้องการ ซึ่งวิธีการล็อบบี้เพื่อผลักดันรัฐบาลมีหลายรูปแบบ รูปแบบหนึ่งเกี่ยวกับสภานิติบัญญัติของมลรัฐและสภาองเกรส คือ การล็อบบี้โดยตรง (direct lobbying) โดยการเข้าแทรกแซงทางตรงของกลุ่มผลประโยชน์ที่มักจะให้ นักล็อบบี้เข้าไปติดต่อกับสมาชิกสภานิติบัญญัติโดยตรงด้วยการเสนอข้อมูลข่าวสารให้คำปรึกษาและพยายามชักจูงใจให้สมาชิกสภานิติบัญญัติมีความคิดเห็นคล้อยตามกลุ่มของตนเอง กลุ่มผลประโยชน์ที่มีชื่อเสียงและมีเงินทุนมากจะนิยมใช้วิธีการล็อบบี้โดยตรง ซึ่งมักจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีจุดประสงค์เพื่อประโยชน์เฉพาะกลุ่ม เช่น กลุ่มนักธุรกิจโต๊ะกลม (Business Roundtable) กลุ่มนี้จะใช้การส่งนักล็อบบี้ที่มีความชำนาญเข้าไปติดต่อกับตัวแทนของรัฐบาลแบบตัวต่อตัวในที่ทำกรของรัฐ ซึ่งนักล็อบบี้มีอาชีพเหล่านี้มักจะเป็นอดีตสมาชิกสภานิติบัญญัติหรือเคยทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือเคยเป็นผู้ช่วยผู้บริหารระดับสูงมาก่อน ทำให้มีอิทธิพลในการจูงใจมาก การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งทำให้เกิดการหมุนเวียนสมาชิกสภานิติบัญญัติอยู่เสมอ ผู้แทนคนเดิมที่เคยได้รับเลือกสมัยก่อนอาจจะไม่ได้รับเลือกอีกในสมัยต่อมา หรือต้องเว้นวรรคทางการเมืองชั่วคราวเมื่อเป็นผู้แทนติดต่อกันเกินกว่าที่กำหนด ความหลากหลายจากการหมุนเวียนผู้แทนทำให้นักล็อบบี้มีอิทธิพลต่อผู้แทนน้อยลง การเข้าหาและการสร้างสายสัมพันธ์ก็ยากตามไปด้วย เพราะการสร้างสายสัมพันธ์นั้นต้องใช้เวลา ใช้ความคุ้นเคยส่วนตัว ซึ่งแต่เดิมนักล็อบบี้มักจะเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติมาก่อน และผู้แทนก็มักเป็นนักการเมืองที่มักได้รับการเลือกตั้งเสมอ ๆ บางคนผูกขาดตำแหน่งผู้แทนในมลรัฐจึงย่อมคุ้นเคยกันอยู่ก่อนแล้วและมีสายสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นเป็นทุนเดิม แต่หากต่อมาเมื่อผู้แทนมาจากหลากหลายสาขาอาชีพมากขึ้น และอาจจะเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ๆ การสร้างสายสัมพันธ์และทำงานยากยิ่งขึ้น

จะเห็นได้ว่า การทำงานของนักล็อบบี้ แม้จะสะท้อนความต้องการของประชาชน แต่ส่วนหนึ่งย่อมขัดต่อหลักประชาธิปไตย เพราะวิธีการที่ได้เสียงข้างมากในสภานั้นเป็นวิธีการที่แฝงด้วยการทุจริตและคอร์รัปชันด้วย นักล็อบบี้ที่มีความสนิทสนมกับผู้แทนเป็นการส่วนตัวทำให้เกิดการให้สินบนและไม่มีหลักฐานเอาผิดได้ง่าย ซึ่งการติดสินบน (bribery) เพื่อที่จะซื้อเสียงนั้นถือว่ามีกฎหมายถึงกระนั้น นักล็อบบี้แทนที่จะใช้การติดสินบนอาจเลือกที่จะใช้การบริจาคแก่พรรคการเมืองเพื่อเป็นทุนในการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติและเพื่อหลีกเลี่ยงการกระทำผิดกฎหมายโดยชัดแจ้ง ฉะนั้นเสียงข้างมากที่ได้รับแม้จะอยู่ภายใต้หลักเสียงส่วนใหญ่ แต่ต้องอยู่ภายใต้หลักการเคารพเสียงส่วนน้อยด้วย การทำงานของนักล็อบบี้ก็เพื่อประโยชน์ของกลุ่มของตนเองโดยไม่คำนึงถึงกลุ่มผลประโยชน์

อื่น ๆ ในสังคม เช่นนี้ย่อมไม่เป็นการเคารพเสียงส่วนน้อยแล้ว เสียงส่วนใหญ่ที่ได้มาโดยไม่ถูกต้อง ย่อมทำให้เกิดความไม่ถูกต้องไปทั้งระบบ เป็นการเอื้อผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งขัดต่อหลักความเท่าเทียมกันอันเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองพื้นฐานของสหรัฐอเมริกา

ประการที่ห้า การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งส่งเสริมนโยบายสาธารณะซึ่งหยุดชะงัก และเร่งปรับปรุงเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายของรัฐบาล นักการเมืองผู้ถูกจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งส่วนใหญ่เคารพต่อผู้เสียภาษี

สืบเนื่องมาจากระบบอาวุโสอันเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองดั้งเดิมของสภาองเกรส และสภานิติบัญญัติของมลรัฐในสหรัฐอเมริกา ระบบอาวุโสภายในคณะกรรมการที่ทำงานเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินมักมีแนวโน้มจะเสนอให้เพิ่มงบประมาณให้แก่โครงการซึ่งให้ผลประโยชน์แก่พวกพ้องของตนเองในเขตพื้นที่ (pork-barrel) และระงับโครงการบริการสาธารณะที่จำเป็นแต่ไม่เกี่ยวข้องกับพรรคของตัวเองไว้ก่อน ลักษณะเช่นนี้ย่อมเป็นการไม่เคารพต่อพลเมืองผู้เสียภาษีทำให้เกิดความเลื่อมล้ำทางบริการสาธารณะและประโยชน์สาธารณะ ในงานวิจัยของ Aaron Steelman เรื่อง Term Limits and the Republican Congress²⁰⁶ พบว่า ระบบอาวุโสมักเกิดขึ้นและเพิ่มระดับมากจากการจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่พวกพ้อง โดยอาศัยโครงการซึ่งให้ผลประโยชน์แก่พวกพ้องของตนเองในเขตพื้นที่ (pork-barrel) การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งจะช่วยสนับสนุนนโยบายสาธารณะซึ่งหยุดชะงักไปตามระบบอาวุโสและการเอื้อผลประโยชน์ทางการเมือง ตลอดจนเร่งรัดปรับปรุงการพัฒนาในด้านต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายของรัฐบาล นักการเมืองผู้ถูกจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งส่วนใหญ่เคารพต่อผู้เสียภาษี ตัวอย่างเช่น ผู้แทนที่ถูกจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งให้ความสำคัญกับโครงการด้านความมั่นคงซึ่งมีงบประมาณสูง และโครงการที่เอื้อประโยชน์แก่พรรคพวกในแต่ละพื้นที่ของผู้แทนหรือของพรรคการเมืองน้อยลง ซึ่งทำให้ประชาชนเริ่มให้การสนับสนุนแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งมากขึ้นเพราะเล็งเห็นถึงความเสมอภาคในการกระจายผลประโยชน์ให้แก่พลเมืองอย่างเสมอภาคมากขึ้น ทั้งยังสะท้อนวัฒนธรรมทางการเมืองของสหรัฐอเมริกาที่ให้ความสำคัญต่อผู้เสียภาษี เพราะเคยได้รับความเจ็บปวดจากการเก็บภาษีโดยมิชอบเมื่อครั้งตกเป็นรัฐอาณานิคมของอังกฤษ แม้ปัจจุบันจะมีผู้แทนราษฎรในสภานิติบัญญัติของมลรัฐหรือสภาองเกรสแล้วก็ตาม แต่การพิจารณากฎหมาย การตรากฎหมาย และการใช้บังคับกฎหมายยังคงต้องคำนึงถึงประชาชนผู้เสียภาษีให้ได้รับการปฏิบัติและประโยชน์อย่างเท่าเทียม

²⁰⁶ CATO institute, *Cato Handbook for Policymakers*, Edited by David Boaz, p. 94.

เหตุผลคัดค้าน

ประการแรก ขัดต่อหลักประชาธิปไตย

ดังวลี “ประชาชนควรเลือกบุคคลที่พวกเขาปรารถนาให้เป็นผู้ปกครองพวกเขา” (The people should choose whom they please to govern them) ซึ่งเป็นหลักที่ศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกาใช้วินิจฉัยในคดี Powell v. McCormack (1969) และคดี U.S. Term Limits, Inc. v. Thornton, 514 U.S. 779 (1995) ภายใต้หลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยโดยผู้แทนมลรัฐไม่มีอำนาจในการกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสภาองเกรส การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งจึงเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนไม่让他เลือกบุคคลที่เขาปรารถนา สิทธิของประชาชนคือส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย เนื่องจากการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งมิใช่เพียงจำกัดสิทธิของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น แต่ยังจำกัดสิทธิของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในอันที่เขาจะเลือกบุคคลที่เขาปรารถนาให้มาเป็นตัวแทนของตนเองในสภาองเกรส เมื่อจำกัดสิทธิของประชาชนจึงเท่ากับจำกัดอำนาจอธิปไตย ส่งผลเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยโดยผู้แทน นอกจากนี้แล้ว การจำกัดคุณสมบัติของมลรัฐยังเป็นการขัดต่อศูนย์กลางของแนวคิดพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย นั่นคือ สิทธิในการเลือกผู้แทนมิใช่ของมลรัฐ แต่สิทธิในการเลือกผู้แทนเป็นของประชาชนเพราะเป็นผู้แทนของประชาชน หากเป็นผู้แทนเฉพาะของมลรัฐใดมลรัฐหนึ่งแต่เพียงเท่านั้น ฉะนั้น ไม่ว่าจะเป็สภาองเกรส หรือสภานิติบัญญัติของมลรัฐ ก็ไม่มีอำนาจเพิ่มหรือลดคุณสมบัติของสมาชิกสภาองเกรสอันกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา การแก้ไขเพิ่มเติมคุณสมบัติที่กำหนดไว้จะกระทำได้แต่เพียงวิธีเดียว คือ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ประการที่สอง การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งเพิ่มความไม่เป็นกลางมากขึ้น

เมื่อต่างฝ่ายมาจากต่างพรรคการเมือง ความหลากหลายของผู้แทนทำให้เกิดความไม่เชื่อมั่นและการไม่ยอมรับ ทำให้ร่างกฎหมายผ่านน้อยลง การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งเปาะบางเกินไปจนนำไปสู่ความไม่เป็นกลาง และเพิ่มความขัดแย้งไม่ลงรอยกันในสภานิติบัญญัติของมลรัฐ ซึ่งเกิดจากการผสมผสานรวมกันของความไม่เป็นกลางและความพอใจส่วนตัวซึ่งมักพบเสมอในคณะกรรมการ โดยเฉพาะคณะกรรมการในสภาสูงหรือวุฒิสภา นับแต่เริ่มมีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งในสภาสูงของมลรัฐพบว่า การพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ มีความละเอียดรอบคอบและประสิทธิภาพลดลง ทั้งนี้ ยังพบอีกว่าในสภาล่างของมลรัฐกลับมีการหยุดนิ่งและเกิดความล่าช้าในการพิจารณาร่างกฎหมายมากกว่าสภาสูงอีกด้วย²⁰⁷ หนึ่งในความไม่คงเส้นคงวาเช่นนี้อาจเรียกได้

²⁰⁷ Thad Kousser, *Term Limits and the Dismantling of State Legislative Professionalism*, (New York: Cambridge University Press, 2005), pp. 37-38.

ว่า “สภาวะเป็ดง่อย” (lame duck)²⁰⁸ ซึ่งมักเกิดขึ้นกับบุคคลที่ไม่สามารถกลับมาดำรงตำแหน่งทางการเมืองสมัยต่อไปได้อีก หรือจำเป็นต้องเว้นวรรคทางการเมืองมีอาจดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้อย่างยาวนาน ฝ่ายคัดค้านกล่าวว่า การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภานิติบัญญัติของมลรัฐมักทำให้ผู้แทนที่ใกล้จะหมดวาระการดำรงตำแหน่ง เกิดความรู้สึกว่าตนเองอยู่ในวาระสั้นเกินกว่าที่จะสามารถสร้างผลงานที่น่าพอใจ จึงเกิดความเบื่อหน่าย เกียจคร้าน อยากรพันจากตำแหน่งโดยเร็ว เพราะงานต่าง ๆ ไม่นานผู้แทนคนใหม่ก็จะมารับช่วงต่อ การปฏิบัติงานก็จะเกิดความเฉื่อยชา หรือปล่อยละเลยไปในที่สุด เปรียบเหมือนเป็ดที่ เป็น "ง่อย" อย่างกะทันหันไม่รับรู้ที่จะดำรงชีวิตต่อไปแล้ว

นักวิชาการสรุปว่า สภาวะเป็ดง่อยนี้เกิดจากการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสภานิติบัญญัติของมลรัฐ อันส่งผลต่อคณะกรรมการและประธานคณะกรรมการของทั้งสองสภา ตัวอย่างคณะกรรมการของมลรัฐ California พบว่า กระบวนการพิจารณากฎหมายมีประสิทธิภาพน้อยลงแต่การอนุมัติงบประมาณกลับสูงมากขึ้น ประธานคณะกรรมการรับร่างกฎหมายทุกอย่างไว้พิจารณา และยังใช้อำนาจผูกขาดการอนุมัติกฎหมายโดยใช้พวกพ้องในคณะกรรมการ 2 – 6 คนตลอดจนควบคุมที่ปรึกษาให้ปรับปรุงแบบร่างกฎหมายเพื่อให้สามารถผ่านความเห็นชอบได้อย่างราบรื่น ภายใต้การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง 12 ปี ในมลรัฐ California ประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร้อยละ 72 และสมาชิกวุฒิสภาร้อยละ 50 ที่มีคุณสมบัติที่จะได้รับเลือกตั้งอีกครั้ง ถ้าจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสภาผู้แทนราษฎรที่ 6 ปี ตัวเลขของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่ในตำแหน่งวาระสุดท้ายคือส่วนที่สอง ซึ่งหมายความว่าร้อยละ 34 ของสภาผู้แทนราษฎรและครึ่งหนึ่งของวุฒิสภาจะอยู่ในสภาวะเป็ดง่อย²⁰⁹ ผลเสียของสภาวะเป็ดง่อย กล่าวคือ รัฐบาลไม่มีความรับผิดชอบเกินไปกว่าคน ๆ หนึ่งที่เห็นผลประโยชน์ (โดยส่วนตัว) ทางการเมือง สภาวะเป็ดง่อยทำให้เกิดการกระตือรือร้นในการทำงานน้อยลงและประสิทธิภาพการทำงานก็ลดลงตามไปด้วย นำไปสู่การกระทำที่เสื่อมเสียและไม่เหมาะสม เมื่อเปรียบเทียบระหว่างนักการเมืองที่อยู่ในสภาวะเป็ดง่อยกับนักการเมืองที่เข้าสู่วาระแรก พบว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่กำลังจะพ้นจากตำแหน่งมักจะหลีกเลี่ยงที่จะรับผิดชอบต่อประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนหลังจากที่ตัดสินใจจะออกจากตำแหน่งหรือรู้ว่าตนต้องพ้นจากตำแหน่ง ตลอดจนผู้แทนมักพบปะกับประชาชนน้อยลง แม้แต่การส่งทีมงานลงพื้นที่ก็น้อยลงเช่นกัน อีกทั้งลดการอภิปรายในสภา การเสนอกฎหมายและเสนอข้อแก้ไขกฎหมายก็น้อยลงตามไปด้วย

²⁰⁸ Marjorie Sarbaugh-Thompson, Lyke Thompson, Charles D. Elder et al., *The Political and Institutional Effects of Term Limits*, (New York: palgrave macmillan, 2004), pp. 102-06.

²⁰⁹ Victor Kamber, *Giving up on Democracy: Why Term Limits Are Bad for America*, (Washington, D.C: Regnery Publishing, 2003), p.104.

ประการที่สาม เกิดการเล่นเก้าอี้ดนตรี

พบว่าในมลรัฐ California ภายใต้การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง มักเกิดปัญหาการเล่นเก้าอี้ดนตรี (musical chairs) โดยสมาชิกสภานิติบัญญัติของมลรัฐมักลาออกจากตำแหน่งในช่วงกลางวาระการดำรงตำแหน่ง กระบวนการถอนตัวออกจากตำแหน่งกลางครั้น ทำให้การพิจารณาเรื่องสำคัญต่าง ๆ ไม่ครบองค์ประชุมเสมอ สาเหตุดังกล่าวเกิดจากนักการเมืองที่ถูกจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งพยายามไขว่คว้าหาตำแหน่งหน้าที่ในสภาอื่นหรือหน่วยงานอื่นที่ตนเองสามารถดำรงตำแหน่งได้อย่างยาวนานกว่า เกิดสูญญากาศทางการเมืองและการเจริญเติบโตของผู้มีอิทธิพลและนักล็อบบี้ การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสภานิติบัญญัติของมลรัฐ California (สภาสูง 8 ปี และสภาล่าง 6 ปี) ทำให้สมาชิกสภาล่างวิ่งเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาสูง ในขณะที่เดียวกันสมาชิกสภาสูงก็วิ่งเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาล่างสลับสับเปลี่ยนกันอยู่เสมอ นอกจากนี้ บางเขตเลือกตั้งผูกขาดโดยพรรคการเมืองพรรคเดียว ผู้แทนบางคนออกจากตำแหน่งกลางเทอม เพื่อวิ่งเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองอื่น หรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนอื่น แม้ตำแหน่งจะว่างลง แต่พรรคการเมืองก็ได้เสียผลประโยชน์เพราะถึงอย่างไรผู้สมัครของพรรครายอื่นก็ได้รับเลือกตั้ง อีกทั้งผู้ที่ออกจากตำแหน่ง (คนเดิม) เมื่อครบวาระการดำรงตำแหน่งของผู้แทน (คนใหม่) ซึ่งเข้ามาแทนตน ตนเองก็สามารถกลับมาดำรงตำแหน่งได้อีกครั้ง การลาออกจากตำแหน่งเพื่อให้เกิดตำแหน่งที่ว่างลงหรือการหมุนเวียนผู้แทนตามวาระเป็นเพียงเกมส์เก้าอี้ดนตรีของนักการเมืองที่เล่นตามกฎหมายหรือกติกาของการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งเท่านั้น แม้จะมีกฎหมายแต่ก็ได้หมายความว่าผู้เล่นเกมส์จะใช้วิธีการที่ใสสะอาดเพื่อชัยชนะ ตัวอย่างเช่น ในเมือง Orange ของมลรัฐ California แม้จะมีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งมลรัฐ Marianne Bergeson ยังคงสามารถดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาล่างได้ยาวนานกว่า 20 ปี²¹⁰ ด้วยกลวิธีการเล่นเก้าอี้ดนตรีนี้เอง

ประการที่สี่ โอกาสของผู้หญิงและกลุ่มอื่น ๆ

แม้ว่าฝ่ายสนับสนุนแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งจะกล่าวอ้างถึงความเสมอภาคและเท่าเทียมกันในการได้รับเลือกตั้งของผู้หญิงและชาวอเมริกันเชื้อสายต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นชาวอเมริกันเชื้อสายฮิสแปนิก แอฟริกันอเมริกัน ชาวเอเชีย ฯลฯ แต่การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งมิได้ทำให้ผู้หญิงและกลุ่มอื่น ๆ ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนมากขึ้นแต่อย่างใด การเลือกตั้งอย่างเสรีและการแข่งขันสูงมิได้พิสูจน์ชัยชนะที่แท้จริงของผู้หญิงและกลุ่มอื่น ๆ โดยเฉพาะในสภาสูงของมลรัฐ ในมลรัฐ Washington พบว่า ผู้หญิงส่วนใหญ่ได้รับความนิยมนเกินกว่าครึ่งในสหรัฐอเมริกา แต่กลับได้รับเลือกตั้งเข้าสู่สภาองเกรสเพียงร้อยละ 10 เท่านั้น ชาวแอฟริกันอเมริกัน แม้ได้รับความนิยถึงร้อยละ 12 แต่กลับได้รับเลือกตั้งเข้าสู่สภาล่างเพียงร้อยละ 9 และร้อยละ 1 ในสภาสูง ชาวอเมริกัน

²¹⁰ Ibid., p. 94.

เชื้อสายฮิสแปนิก แม้ได้รับความนิยมถึงร้อยละ 9 แต่กลับได้รับเลือกตั้งเข้าสู่สภาล่างเพียงร้อยละ 3 และไม่ได้รับเลือกเลยในสภาสูง ผู้หญิงและกลุ่มอื่น ๆ หากปราศจากการอุดหนุนทางการเงินและปราศจากผู้นำพรรคการเมืองที่ช่วยพัฒนาให้ผู้หญิงและกลุ่มอื่น ๆ เข้มแข็งขึ้น ความไม่เท่าเทียมกันของผู้แทนก็ไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมแม้จะมีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งก็ตาม ฝ่ายคัดค้านยังมีข้อสังเกตประกอบว่า ให้ระดับมลรัฐนั้นมีการต่อสู้เพื่อสิทธิความเท่าเทียมกันของชาวอเมริกันผิวดำที่เรียกว่า ขบวนการสิทธิพลเมือง (Civil Rights Movement) ระหว่าง ค.ศ. 1955 – 1968 ซึ่งเป็นการกดดันรัฐบาลกลาง นำไปสู่การออกกฎหมายสิทธิเลือกตั้ง (Voting Rights Act) ค.ศ. 1965 และกฎหมายสิทธิพลเมือง (Civil Rights Act) ค.ศ. 1968 ที่ให้สิทธิเท่าเทียมกันระหว่างชาวอเมริกันผิวขาวและชาวอเมริกันคนผิวดำ การออกกฎหมายดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นการเปิดโอกาสทางการเมืองและสร้างความเท่าเทียมที่เป็นรูปธรรมมากกว่าการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งซึ่งในทางปฏิบัติแล้วกลับเป็นความพยายามที่จะปิดประตูไม่ให้ผู้หญิงและกลุ่มอื่น ๆ เข้าสู่ระบบการเมือง ขณะเดียวกันกลับสร้างสภาพองเกรสที่ประกอบไปด้วยชาวอเมริกันผิวขาวที่มีฐานะมั่งคั่งมากขึ้นด้วย²¹¹

ประการที่ห้า ผลกระทบต่อสถาบันทางการเมืองและสมดุลแห่งอำนาจ

การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งไม่สามารถรักษาผู้ที่มีประสบการณ์และความรู้ความชำนาญในฝ่ายนิติบัญญัติให้ดำรงตำแหน่งได้อย่างยาวนานจึงกระทบต่อการทำงานของคณะกรรมการธิการของสภาซึ่งประสบการณ์ทำงานถือว่ามีความสำคัญอย่างมาก เพราะระบบกรรมการธิการนับเป็นกลไกสำคัญของสภาที่ช่วยให้สามารถติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการติดตามผลการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อสภา ทั้งนี้ หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล นั้นเอง เมื่อคณะกรรมการธิการต้องพ้นจากตำแหน่งไปตามระยะเวลาที่จำกัด และมีผู้แทนใหม่ ๆ หมุนเวียนเข้ามาเสมอ ประธานกรรมการธิการที่ประสบการณ์น้อยจึงไม่สามารถมีพลังและอำนาจมากเพียงพอที่จะเข้าไปตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารที่มีอิทธิพลได้ และขณะเดียวกันการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งยังเพิ่มอำนาจให้กับกลุ่มผลประโยชน์และนักล็อบบี้มากขึ้นด้วย

ในมลรัฐ Maine ใน ค.ศ. 1820 ฝ่ายบริหารของมลรัฐมีอำนาจน้อยและอ่อนลง ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีความเข้มแข็งอย่างมาก ต่อมาภายหลังนับแต่มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภานิติบัญญัติของมลรัฐ ฝ่ายนิติบัญญัติกลับอ่อนแอกว่าฝ่ายบริหาร ซึ่งประกอบไปด้วยข้าราชการจำนวนมาก ส่งเสริมระบบราชการให้เข้มแข็งมากขึ้นด้วย ความอ่อนแอของฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐเนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติมีการรับบุคคลใหม่ ๆ เข้ามาอยู่ตลอดเวลา ความรู้ความชำนาญประสบการณ์ คือ อำนาจที่ฝ่ายบริหารมีมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งไม่สามารถรักษาผู้มีความรู้

²¹¹ Ibid., p. 105

ความสามารถและมีความเชี่ยวชาญให้อยู่ในตำแหน่งได้อย่างยาวนานเพียงพอให้เกิดกระบวนการทำงานที่มีประสิทธิภาพสูงสุด²¹² ฉะนั้น อำนาจอธิปไตยจึงเสียสมดุล และโน้มเอียงไปยังฝ่ายบริหาร ซึ่งการเสียสมดุลทางอำนาจมักพบบ่อยในกระบวนการพิจารณางบประมาณต่าง ๆ ด้วยเหตุผลเพราะฝ่ายนิติบัญญัติมีวาระไม่ยาวนานพอที่จะควบคุมการประชุมเพื่อวางแผนเกี่ยวกับการต่อรองงบประมาณต่าง ๆ สมาชิกสภานิติบัญญัติมักสนใจผลประโยชน์ของตนเอง พรรคพวกและโครงการที่เอื้อต่อการเข้าสู่ตำแหน่งในสมัยต่อไปมากกว่าจนไม่มีเวลากระทำการอันจำเป็นเพื่อประเทศชาติ และประชาชนส่วนร่วม จนอาจกล่าวได้ว่า “สมาชิกสภานิติบัญญัติหันใจกับการขึ้นราคาเนื้อหมูมากกว่าสิ่งอื่นใด เพราะนั่นกระทบต่อชีวิตประจำวันของสมาชิกสภานิติบัญญัติ



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

²¹² John M. Carey, Richard G. Niemi, Lynda W. Powell., Term Limits in State Legislatures, (Michigan: The University of Michigan Press, 2000), pp. 71-72.

บทที่ 4

วัฒนธรรมทางการเมืองไทยและแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

วัฒนธรรมทางการเมืองไทย หมายถึง ความรู้สึกนึกคิด ค่านิยม วิถีชีวิต วิธีความคิด ความเคยชินของคนในสังคมไทยจนกลายเป็นความรู้สึกร่วมกัน เป็นพฤติกรรมร่วมกันของสังคมไทย ซึ่งมีอิทธิพลต่อการกำหนดสภาวะแวดล้อมทางการเมืองตลอดจนสัมพันธ์ภาพเชิงอำนาจทางการเมืองของประเทศไทย วัฒนธรรมทางการเมืองไทยได้รับอิทธิพลมาจากระบบอำนาจนิยม ระบบศักดินานิยม ระบบบารมีนิยม และระบบอุปถัมภ์ค้ำชูแบบไทยตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ซึ่งอยู่ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (ระบบเก่า) มาสู่ระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีความแตกต่างจากวัฒนธรรมทางการเมืองของตะวันตก เนื่องจากจากสังคมไทยเป็นสังคมที่มีประวัติศาสตร์ความเป็นมาอันยาวนาน วิวัฒนาการของสถาบันการเมืองต่าง ๆ ค่านิยม ความเชื่อ รวมทั้งชนชั้นปกครองซึ่งสืบต่อกันมาโดยไม่ขาดสาย อันส่งผลให้การเมืองการปกครองของประเทศไทยอยู่ในระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ระบอบประชาธิปไตยที่นำมาใช้ในสังคมไทยนั้นมิได้เข้ามาในช่องว่าง หากแต่แทรกเข้ามาในสภาพแวดล้อมซึ่งมีมาแต่ดั้งเดิม และสภาพแวดล้อมดังกล่าวในหลายส่วนมีลักษณะขัดกับวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันเป็นสากล การที่วัฒนธรรมทางการเมืองไทยซึ่งยังขาดความเข้มข้นในมิติของวัฒนธรรมในระบอบประชาธิปไตยนี้ ได้นำไปสู่ความคิดที่ว่า “ระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกนั้นเปรียบเสมือนต้นไม้ที่นำมาปลูกในดินและภูมิอากาศที่ไม่เอื้ออำนวย”²¹³ ในทางสังคมและวัฒนธรรมแล้วก็ย่อมต้องมีการเปลี่ยนแปลงบริบททางสังคม ตลอดจนวัฒนธรรม ค่านิยม ด้วยการให้ความรู้และการศึกษาอบรม หรือเป็นการรอให้สภาพแวดล้อมทางสังคมเปลี่ยนแปลงให้เข้ากับต้นไม้ตนเอง

ในบทที่ 4 นี้จะศึกษาถึงพัฒนาการของวัฒนธรรมทางการเมืองไทยที่มีอิทธิพลต่อแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทยนับตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการไม่กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเน้นที่สมาชิกวุฒิสภา กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทยเป็นสำคัญ

²¹³ ลิขิต ธีรเวคิน, การเมืองการปกครองของไทย, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 160 – 61.

4.1 ลักษณะการสืบทอดอำนาจทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสู่อำนาจวงศ์ตระกูล ในมิติเชิงวัฒนธรรมทางการเมืองไทย

นักการเมืองที่มีภูมิหลังเป็นนักธุรกิจได้เข้ามามีบทบาทในการเมืองระดับชาติของไทยก่อนปี 2522 แล้ว ดังที่การศึกษาในอดีตพบว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีภูมิหลังเป็นนักธุรกิจมีส่วนถึงร้อยละ 69 มาตั้งแต่การเลือกตั้งเมื่อปี 2512 และสัดส่วนดังกล่าวยังคงที่ในการเลือกตั้งเมื่อปี 2518* นอกจากนี้ ด้วยบรรยากาศทางการเมืองที่เปิดโอกาสทางการเมืองอย่างกว้างขวางในช่วงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 นักธุรกิจในต่างจังหวัดเริ่มให้ความสนใจที่จะเข้าสู่ถนนสายการเมืองโดยการร่วมกับเครือข่ายพรรคพวกของตนในการก่อตั้งพรรคการเมืองของกลุ่มตัวเองขึ้นมา เช่น การจัดตั้ง “พรรคประชาธรรม” ของนายไชยศิริ เรืองกาญจนเศรษฐ์ (นักธุรกิจคนสำคัญของจังหวัดอุบลราชธานี) การเข้าไปเป็นเลขานุการ “พรรคแรงงาน” ของนายสอาด ปิยวรรณ (นักธุรกิจชื่อดังของจังหวัดลำปาง) และการก่อตั้ง “พรรคแผ่นดินไทย” ของนางสุนิรัตน์ เตลาน (นักธุรกิจหญิงแกร่งแห่งภาคกลาง) อย่างไรก็ตาม บทบาทของเครือข่ายนักการเมืองต่างจังหวัดซึ่งมีพื้นฐานจากการเป็นนายทุนท้องถิ่นเริ่มจะมีอย่างเด่นชัดเมื่อนักการเมืองเหล่านี้ได้เข้าร่วมกับพรรคการเมืองขนาดใหญ่ เช่น พรรคชาติไทย และพรรคกิจสังคม ตั้งแต่การเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2522 เป็นต้นมา²¹⁴ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีการวิเคราะห์กันว่าเป็นผลมาจากการที่พรรคการเมืองต้องพึ่งพากลไกระบบอุปถัมภ์ของผู้นำในพื้นที่ หรืออาศัยวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอุปถัมภ์ที่สืบทอดมาจากกระบวนการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เก่า ทำให้ประชาชนเชื่อในผู้นำท้องถิ่น เช่น กำนันผู้ใหญ่บ้าน นักธุรกิจและผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น ซึ่งได้เข้ามาเกี่ยวข้องในกิจกรรมทางการเมือง การเลือกตั้งโดยการสนับสนุนของราชการในการรณรงค์ให้คนมาใช้สิทธิเลือกตั้ง และใช้ระบบราชการผันตัวเองเป็นหัวคะแนนของพรรคการเมืองอย่างแนบเนียน และจงใจประชาชนให้ลงคะแนนให้แก่พรรคการเมืองโดยวิธีการให้เงินหรือสิ่งของทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ในการระดมเสียงสนับสนุนจากประชาชน และรวบรวมเงินทุน ทำให้นักธุรกิจท้องถิ่นและผู้มีอิทธิพลหรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “เจ้าพ่อ”** สามารถควบคุมเครือข่ายนักการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้ามาพึ่งพาได้มากขึ้น ดังคำกล่าวของนายตำรวจระดับสูงท่านหนึ่งที่สรุปถึงอิทธิพลของเจ้าพ่อว่า “กลุ่มของเจ้าพ่อทั้งหลายเปรียบเสมือนกับสามเหลี่ยม ยอดสุดคือกลุ่มผู้มีอิทธิพล ช้ายและขาของสามเหลี่ยมคือ

* ข้อมูลนี้ได้มาจากการศึกษาของ Nakharin Mektrairat (ดู Nakharin Mektrairat. 1991. “The Economic Base and Power of Modern Thai Political Parties.” In The Making of Modern Thai Political Parties, by Eiji Murashima, Nakharin Mektrairat, and Somkiat Wanthana, pp. 55-87. Tokyo: Institute of Developing Economies) ซึ่งไม่สอดคล้องกับการศึกษาอื่น ๆ ที่อ้างอิงตัวเลขแตกต่างไปจากนี้ เช่น Paisal Suriyamongkol และ James Guyot ในการศึกษาเรื่อง “The Bureaucratic Polity at Bay” สรุปว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีภูมิหลังเป็นนักธุรกิจในการเลือกตั้งในปี 2512 และ 2518 มีร้อยละ 45.7 และ 34.6 ตามลำดับ อ้างถึงใน (สตีธร ธนานิธิโชติ, สามทศวรรษตระกูลการเมืองไทย [ออนไลน์] แหล่งที่มา http://www.isranews.org/isranews-article/item/24078-1_24078.html [22 มกราคม 2557])

²¹⁴ สตีธร ธนานิธิโชติ. สามทศวรรษตระกูลการเมืองไทย. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.isranews.org/isranews-article/item/24078-1_24078.html [2557, 22 มกราคม]

** คำว่า “เจ้าพ่อ” เป็นการแสดงถึงความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์เช่นกันซึ่งมักจะใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ถูกต้องต่อสาธารณชน พวกนี้จะมีลูกน้องที่อาจเป็นนักเลงหรือมือปืนที่เป็นผู้อุปถัมภ์ซึ่งพร้อมที่จะรับใช้นายคือ “เจ้าพ่อ” ในการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นได้ (อ้างถึงใน อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา คุรินทร์พันธ์, ระบบอุปถัมภ์, หน้า 6.)

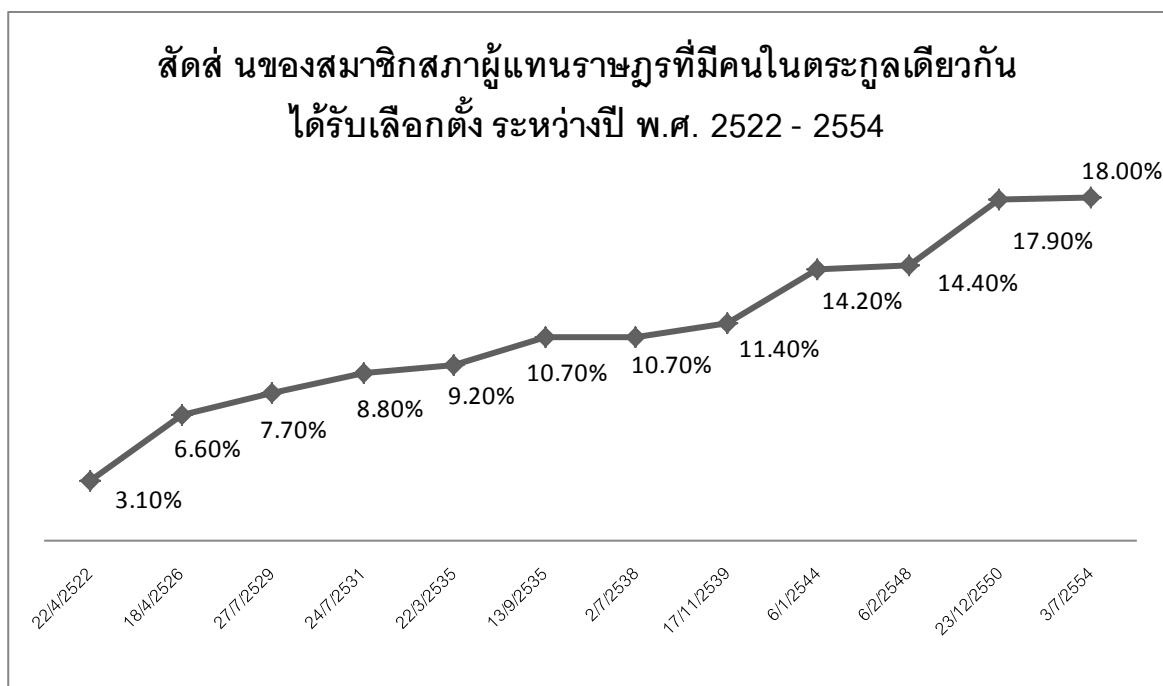
มือปืนและข้าราชการที่ฝึกไฟในตัวเจ้าพ่อ”²¹⁵ หากเปรียบเทียบแล้ววัฒนธรรมทางการเมืองไทยสายอุปถัมภ์นี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับวัฒนธรรมทางการเมืองของฟิลิปปินส์ตั้งแต่ยุคก่อนอาณานิคม (Pre-Colonial หรือยุค Pre-Magellanic) ยุคอาณานิคมสเปน (Spanish Regime) และยุคที่เป็นอาณานิคมสหรัฐอเมริกา (US Colonization) ศาสตราจารย์ Tuazon อธิบายปัจจัยที่เอื้อให้ตระกูลการเมืองฟิลิปปินส์เติบโตใหญ่ขึ้นมาได้นั้น ส่วนหนึ่งมาจากสายสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ระหว่างเจ้าอาณานิคมและกลุ่มครอบครัวที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของชุมชนท้องถิ่น ผู้นำชุมชนในยุคอาณานิคมสเปน ซึ่ง ศาสตราจารย์ Tuazon ใช้คำว่า “Principalia” ซึ่งมีนัยว่าเป็นกลุ่มชนชั้นสูงใหม่ในท้องถิ่น (The new kind of local elite) หรือถ้าจะเปรียบเทียบง่าย ๆ กับประเทศไทย ก็คือคนกลุ่มที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีความคุ้นเคยกับอำนาจรัฐ แต่ในฟิลิปปินส์คนกลุ่มนี้มีสายสัมพันธ์อันดีกับผู้ปกครองเจ้าอาณานิคมด้วย การสืบทอดตำแหน่ง Principalia ในท้องถิ่นแบบรุ่นสู่รุ่นทำให้อิทธิพลของครอบครัวใดครอบครัวหนึ่งในท้องถิ่นนั้นกลายเป็น “ผู้มีอิทธิพล” ไปโดยปริยาย และผู้มีอิทธิพลเหล่านี้ย่อมมีความมั่งคั่งเป็นศูนย์รวมอำนาจในท้องถิ่นและที่สำคัญ คือ เป็นเจ้าของที่ดิน (Landowners)²¹⁶ ทั้งนี้ ศาสตราจารย์ Tuazon ยังได้ชี้ให้เห็นสภาพของระบบอุปถัมภ์ที่เข้มแข็งในสังคมเอเชีย เมื่อมาผนวกเข้ากับความต้องการของชาวบ้านที่ต้องหาตัวแทนมาช่วยคุ้มครองหรือพึ่งพาในยุคอาณานิคมด้วยแล้ว จึงกลายเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้เกิดการสืบทอดตระกูลการเมืองขึ้นมาสำหรับประเทศไทยก็ได้ต่างกับประเทศอื่นในสังคมเอเชียมากนัก แม้จะมีได้ตกเป็นอาณานิคมของชาติใดแต่ด้วยสภาพการณ์ของยุคอาณานิคมนี้เองส่งผลให้ประชาชนต้องการความคุ้มครองป้องกันจากผู้แทน ระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่นจึงเติบโตอย่างรวดเร็วในลักษณะเป็น “คณาธิปไตยในท้องถิ่น” หรือ “Local Oligarchy” และยังคงดำเนินสืบทอดมายังยุคสมัยปัจจุบันแม้สังคมจะเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบอบประชาธิปไตยแล้วก็ตามระบบอุปถัมภ์ก็มิได้เสื่อมสลาย หากแต่ปรับตัวเองเข้ากับสังคมสมัยใหม่มากขึ้น โดยระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่นขยายตัวมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ก่อให้เกิดเครือข่ายนักการเมืองต่างจังหวัด ซึ่งมีพื้นฐานจากการเป็นนายทุนท้องถิ่นในรัฐสภาไทย อันส่งผลต่อความสัมพันธ์ของชนชั้นนำภูมิภาคกับชนชั้นนำระดับชาติในลักษณะที่แตกต่างไปจากในช่วงก่อนหน้านั้นที่การเมืองในรัฐสภาของประเทศไทยอยู่ภายใต้อิทธิพลของนายทุนระดับชาติกับเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงนี้เองที่เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในเรื่องตระกูลการเมือง เนื่องจากธรรมชาติของนายทุนต่างจังหวัดมักทำธุรกิจมีลักษณะธุรกิจครอบครัว และต้องการการผูกขาดผลประโยชน์และอภิสิทธิ์จากระบบราชการ อันเป็นลักษณะที่ตระกูลการเมืองนิยมใช้ในการแสวงหา รักษา และสืบทอดอำนาจทางการเมืองด้วยเช่นกัน

นอกจากนี้ การวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงในสัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละยุคตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 นี้ยังจะทำให้ทราบว่า การดำรงอยู่ของตระกูลการเมืองภายใต้สถานการณ์และบริบททางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปนั้นมีความแตกต่างกันหรือไม่ มากน้อยเพียงใดด้วยอีกทางหนึ่ง ผลการวิเคราะห์พัฒนาการของการดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องของตระกูลการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรของไทย โดยการนับจำนวนและคำนวณสัดส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีสายสัมพันธ์แบบเครือญาติได้รับการเลือกตั้งเข้าสู่สภาในคราวเดียวกันตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 เป็นต้นมา พบว่า

²¹⁵ คริส เบเกอร์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร, ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย, (กรุงเทพฯ: มติชน, 2557), หน้า 363.

²¹⁶ ไทยพับลิก้า, ตระกูลการเมือง กับ การลดต้นทุนของนักการเมือง (ตอนที่ 2), [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://thaipublica.org/2013/12/political-families/> [2557, 22 มกราคม]

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความสัมพันธ์แบบตระกูลการเมืองในลักษณะดังกล่าวมีส่วนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากที่มีเพียงร้อยละ 3.1 ในปี พ.ศ. 2522 เพิ่มเป็นร้อยละ 6.6 และเพิ่มขึ้นเป็นมากกว่าร้อยละ 10 ครั้งแรกในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2535



รูปที่ 3 แสดงสัดส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีคนในตระกูลเดียวกันได้รับเลือกตั้งระหว่างปี พ.ศ. 2522 - 2554²¹⁷

ตระกูลนักการเมืองที่มีสมาชิกในตระกูลเดียวกันได้รับการเลือกตั้งเข้าสู่สภาในคราวเดียวกันมากกว่า 1 คน อย่างค่อนข้างจะต่อเนื่องในช่วงเวลาดังกล่าว (พ.ศ. 2522 - 2535) ซึ่งมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวม 6 ครั้ง ได้แก่ ตระกูลคำประกอบ (5 ครั้ง) ตระกูลเทียนทอง (5 ครั้ง) ตระกูลกลีนปทุม (4 ครั้ง) ตระกูลวัชรภรณ์ (4 ครั้ง) ตระกูลสภาวะสุ (4 ครั้ง) ตระกูลหาญสวัสดิ์ (4 ครั้ง) ตระกูลอังกินันท์ (4 ครั้ง) ตระกูลรัตกุล (3 ครั้ง) ตระกูลศิลปอาษา (3 ครั้ง) ตระกูลสุนทรเวช (3 ครั้ง) ตระกูลสุวรรณคีรี (3 ครั้ง) และตระกูลอัสวเหม (3 ครั้ง) เป็นต้น

การเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความสัมพันธ์แบบตระกูลการเมืองแบบก้าวกระโดดเกิดขึ้นภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีการยกเครื่องระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้ง

²¹⁷ สติธร ธนาธิโชติ. สามทศวรรษตระกูลนักการเมืองไทย. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.tpd.in.th/content/details_1.php?ID=000196&type=000004#_edn11

ใหญ่ โดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อ (Party List) ขึ้นเป็นครั้งแรก ผลจากการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งดังกล่าวทำให้สัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความสัมพันธ์แบบตระกูลการเมืองเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 14.2 และร้อยละ 14.4 ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสองครั้งภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวในปี 2544 และ 2548 ตามลำดับ

ยิ่งไปกว่านั้น แม้การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 นำไปสู่เหตุการณ์ยุบพรรคการเมืองและเพิกถอนสิทธิทางการเมืองของนักการเมืองครั้งใหญ่ถึงสองครั้ง คือการยุบพรรคไทยรักไทยในปี พ.ศ. 2550 และการยุบพรรคพลังประชาชน พรรคชาติไทย และพรรคสมัครกิจไทยในปีถัดมา ซึ่งนำไปสู่การ “เว้นวรรค” ทางการเมืองของนักการเมืองคนสำคัญ 111 คนและ 109 คน ตามลำดับ แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวกลับทำให้สัดส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความสัมพันธ์แบบตระกูลการเมืองในการเลือกตั้งสองครั้งหลังสุดในปี พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2554 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 17.9 และ 18.0 ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าการตัดสิทธิทางการเมืองของกรรมการบริหารพรรคการเมืองสำคัญ ๆ ซึ่งล้วนแต่เป็นนักการเมืองที่มีชื่อเสียงและมีบทบาทสูงรวม 220 คนเป็นเวลา 5 ปี มิได้มีผลทำให้ตระกูลการเมืองใหญ่ในระบบการเมืองไทย “สูญพันธุ์” ดังที่สื่อมวลชนและนักวิเคราะห์การเมืองบางกลุ่มตั้งข้อสังเกตไว้ แต่กลับกลายเป็นตัวเร่งให้การส่งผ่านตำแหน่งทางการเมืองจากคนรุ่นหนึ่งซึ่งถูกตัดสิทธิทางการเมืองไปสู่เครือญาติไม่ว่าจะเป็นคู่สมรส ลูก หลาน หรือญาติพี่น้องเกิดขึ้นเร็วกว่าเวลาอันสมควรเสียมากกว่า ดังนั้น การโค่นล้มอำนาจทางการเมืองอันเกิดจากการผู้ขาดจากตระกูลใดตระกูลหนึ่งภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองที่ประชาชนยังคงต้องยึดโยงและอาศัยอำนาจอุปถัมภ์ค้ำชูที่ผูกพันกับผู้แทนตัวเองซึ่งมาจากตระกูลการเมืองในท้องถิ่นจึงกลายเป็นเรื่องยาก การโค่นล้มที่แท้จริงนั้น อาจจะมีใช้การโค่นล้มระบอบใดระบอบหนึ่งที่มีพื้นฐานมาจากอำนาจผูกขาดทางการเมืองของตระกูลใด หากแต่ควรจะมีระบบและกติกากำกัฏอำนาจดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน ตลอดจนให้ผู้แทนประชาชนไม่ว่าจะมาจากตระกูลใดรักษาติดกันนั้นโดยเคร่งครัดซึ่งการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งคือระบบหนึ่งอันเป็นกติกากำกัฏอำนาจของสายสัมพันธ์ทางการเมืองในลักษณะตระกูลการเมืองมิให้ขยายฐานอำนาจและคอยบ่อนทำลายระบอบประชาธิปไตยอันพึงประสงค์จนหมดสิ้น

4.2 วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย

4.2.1 เจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

หากจะกล่าวถึงเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกล่าวถึงพื้นฐาน และระบบการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) อันกล่าวได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนก็ว่าได้ ระบบการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร (พุทธศักราช 2540) ส่งผลและก่อให้เกิดการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิมและนำพาประเทศไทยไปสู่แนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นครั้งแรก

ระบบการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540)

1) หลักการสำคัญภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540)

ก. รัฐธรรมนูญมุ่งหมายให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง โดยกำหนดให้การลงสมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง

ข. ระบบการควบคุมตรวจสอบนายกรัฐมนตรีหรือรัฐบาลทำได้ยากทำให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็ง

ค. การกำหนดให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเวลาเดียวกันไม่ได้เพื่อให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจต่อรองสูง

ง. ระบบการเลือกตั้งวันแมนวันโหวต (One Man One Vote) และการใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนทำให้พรรคใหญ่ได้เปรียบ

จ. ให้อำนาจสภาจากการเลือกตั้งและให้เป็นองค์กรที่มีบทบาทในการพิจารณาบุคคลที่จะไปดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งหลาย

ฉ. ให้มีศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

2) ปรัชญาของการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540)

ก. การรวมกันของกลุ่มทุนเพื่อเข้าสู่อำนาจรัฐ เนื่องจากกฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญได้จำกัดอำนาจฝ่ายอื่น ๆ ที่อาจมีบทบาทในการกำหนดความเป็นไปทางการเมืองมิให้เข้ามามีบทบาทเช่นในอดีต

ข. การนำไปสู่สภาพการณ์ที่เรียกว่า “ระบบเผด็จการทางรัฐสภา” หรือเรียกว่า “ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมืองของนายทุน”²¹⁸

ค. การสร้างขั้วทางการเมืองในวุฒิสภา เนื่องจากวุฒิสภาเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการแต่งตั้งกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งหลาย

ง. การแทรกแซงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งและองค์กรที่มีอำนาจในด้านการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาล

จ. การใช้นโยบายประชานิยมเป็นเครื่องมือทางการเมือง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างความชอบธรรมในทางการเมืองเหนือคู่แข่งอย่างเบ็ดเสร็จ เครื่องมือทางการเมืองที่ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพคือ การใช้นโยบายประชานิยม

ฉ. ปัญหาการทุจริตการเลือกตั้ง เพื่อให้การเลือกตั้งชนะคู่แข่งชั้นทางการเมืองและสามารถเข้าจัดตั้งรัฐบาลได้เพียงพรรคเดียวหรือจำนวนน้อยพรรค มีการกล่าวหาว่ามีการทุจริตการเลือกตั้งอย่างรุนแรงในช่วงของการแข่งขันทางการเมืองในช่วงที่ผ่านมา

ช. ความขัดแย้งระหว่าง “หลักประชาธิปไตย” กับ “หลักนิติรัฐ” อันเป็นความขัดแย้งที่ฝ่ายการเมืองอ้างหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยเพื่อหลุดพ้นจากความผูกพันในทางกฎหมาย

²¹⁸ อมร จันทรมบูรณ, "เรื่อง ปฎิรูปประเทศ: ปฎิรูประบบรัฐสภาเพื่อการพัฒนาคุณภาพ ประชาธิปไตย ในเอกสารประกอบการอภิปรายหาวิชาการ จัดโดย สถาบันพระปกเกล้า วันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2553," *จุดนิติ* (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2553): 53.

ระบบการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550)

ความขัดแย้งซึ่งนำไปสู่การรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 นั้นเป็นความขัดแย้งระหว่างชนชั้นนำฝ่ายทุนซึ่งนำโดยพรรคการเมืองที่จัดตั้งรัฐบาลในขณะนั้นกับประชาชนกลุ่มหนึ่งและในที่สุดชนชั้นนำฝ่ายอนุรักษ์นิยมซึ่งประกอบด้วยฝ่ายทหารและฝ่ายราชการประจำเข้ายึดอำนาจและนำมาสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้จึงเป็นการวางโครงสร้างเพื่อการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายพรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็งจากการมีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยที่มาจากการเลือกตั้งกับฝ่ายอนุรักษ์นิยมที่อาศัยหลักการควบคุม ตรวจสอบ ถ่วงดุล โดยอาศัยองค์กรต่าง ๆ ในการถ่วงอำนาจกับฝ่ายการเมือง ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) จึงวางหลักการสำคัญไว้ดังนี้

ก. เปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งเป็นแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละไม่เกินสามคนและมาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วน²¹⁹

ข. การควบคุมการทุจริตในการเลือกตั้งกำหนดให้มีมาตรการในการยุบพรรคและตัดสิทธิกรรมการบริหารพรรค

ค. ปรับเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เป็นระบบการเลือกตั้งและระบบสรรหา

ง. ปรับเปลี่ยนองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยลดจำนวนตัวแทนฝ่ายการเมือง

จ. ปรับเปลี่ยนเรื่องการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีให้สามารถกระทำได้ง่ายขึ้น

ฉ. เน้นให้ความสำคัญกับระบบจริยธรรม คุณธรรม รวมทั้งบัญญัติห้ามการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์

ช. เพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองมากขึ้นสภาพความขัดแย้งทางการเมืองในช่วงหลัง จึงเป็นความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างชนชั้นนำฝ่ายอนุรักษ์นิยมกับชนชั้นนำฝ่ายทุน โดยชนชั้นนำฝ่ายอนุรักษ์นิยมอาศัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ผ่านองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการถ่วงดุลกับชนชั้นนำฝ่ายทุน ส่วนชนชั้นนำฝ่ายทุนอาศัยหลักประชาธิปไตยเป็นฐานความชอบธรรมในการเข้าสู่อำนาจรัฐและการใช้อำนาจรัฐ และด้วยเหตุนี้เองชนชั้นนำฝ่ายทุนจะต้องเข้าไปลดบทบาทของชนชั้นนำฝ่ายอนุรักษ์นิยมที่อาศัยเครื่องมือตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ในการถ่วงดุลโดยการเสนอให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

²¹⁹ ต่อมาในปี พ.ศ. 2553 ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้ให้เป็นระบบการเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียว

เจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) เกี่ยวกับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง²²⁰ แบ่งออกเป็น

1) การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา 117 วรรคสอง

“สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภามีกำหนดคราวละหกปีนับแต่วันเลือกตั้ง หรือวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการสรรหา แล้วแต่กรณี โดยสมาชิกวุฒิสภาจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินหนึ่งวาระไม่ได้”

เจตนารมณ์ เพื่อกำหนดหลักการเริ่มสมาชิกภาพ และวาระในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา คือ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนว่าสมาชิกวุฒิสภาแต่ละประเภทนั้นเริ่มขึ้นตั้งแต่วันที่ใด เพื่อให้มีความชัดเจนในเรื่องการเริ่มสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ การจ่ายเงินเดือนและเพื่อความสะดวกในการนับคะแนน

สมาชิกวุฒิสภาที่พ้นจากตำแหน่งจะไม่สามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันสองวาระได้ เพื่อให้วุฒิสภามีความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ และไม่เอื้อประโยชน์ให้แก่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดโดยมุ่งหวังจะได้รับการสนับสนุนให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาในวาระต่อไป

วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภานั้นกำหนดไว้คราวละหกปี อย่างไรก็ตาม ใดก็ตามที่บทยกเว้น มาตรา 297 ได้บัญญัติไว้ให้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาในวาระเริ่มแรกตามรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550)) มีวาระเพียงสามปี โดยไม่ตัดสิทธิที่จะดำรงตำแหน่งใหม่สลับกันระหว่างสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาและจากการเลือกตั้ง เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภามีความต่อเนื่องและสามารถถ่ายทอดประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้

2) การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 171 วรรคสี่

“นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าแปดปีไม่ได้”

เจตนารมณ์ เพื่อกำหนดที่มาและวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี คือ

1. กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ให้นายกรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับประชาชนโดยผ่านผู้แทนปวงชน ซึ่งสอดคล้องกับระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

2. กำหนดให้นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าแปดปีมิได้ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจรัฐ แต่ไม่ห้ามผู้ดำรงตำแหน่งติดต่อกันหลายวาระโดยทุกวาระรวมกันแล้วไม่เกินแปดปี และไม่รวมถึงการรักษาการในช่วงอายุสภาสิ้นสุดลง

²²⁰ คณะกรรมการวิสามัญฯ บัญญัติเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาว่ารัฐธรรมนูญ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), หน้า 105, 70.

4.2.2 ความสำคัญของวัฒนธรรมทางการเมืองไทยต่อแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ประการแรก วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้แนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งถูกบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในรัฐธรรมนูญ

วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ความเป็นไทยมั่นคง คนไทยทั้งประเทศมิใช่เพียงแต่นักการเมืองเท่านั้นที่จะต้องเข้าใจ “วัฒนธรรมทางการเมือง” อย่างถูกต้องตรงกัน หรือเข้าใจใกล้เคียงกันให้มากที่สุด เพื่อจะได้ร่วมกันสืบสานและพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองให้เกิดนักการเมืองที่มีคุณภาพสูงแสดงออกซึ่งพฤติกรรมทางการเมืองที่ต่ออย่างสม่ำเสมอตลอดจนระบอบการเมืองการปกครองที่มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบสากล

อย่างไรก็ตาม วัฒนธรรมทางการเมืองไทยในปัจจุบันกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมมุ่งเน้นไปที่อำนาจนิยมซึ่งขึ้นกับเงินเป็นส่วนใหญ่ (เงินนิยม)²²¹ ทำให้คนขาดจิตสำนึกในการอยู่ร่วมกันและมีส่วนร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่ผ่านมา ประชาธิปไตยของไทยยังไม่สมบูรณ์ เพราะมีอำนาจเผด็จการมาครอบงำอยู่เสมอ และอำนาจทางการเมืองมักจะมาจากบุคคลที่มีอำนาจทางราชการและเศรษฐกิจอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในระบบอุปถัมภ์ อันมิได้มาจากรากฐานของประชาชนตามครรลองแห่งระบอบประชาธิปไตย จึงก่อให้เกิดปัญหาหลายประการอย่างน้อย ดังนี้

- 1) ระบบอำนาจนิยม หรือประเพณีนิยมที่นับถือคนมีอำนาจ คนมียศถาบรรดาศักดิ์ ผู้อาวุโสเป็นหลักมากกว่าความดี ความสามารถและความถูกต้อง
- 2) การเมืองไทยสนใจเพียงรูปแบบการปกครอง แต่มิได้มุ่งเน้นที่การพัฒนาประชาธิปไตยจากพื้นฐานความคิดของประชาชนเป็นสำคัญ
- 3) นักการเมืองในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ มักมีอิทธิพลเหนือผู้นำท้องถิ่น เพราะมีอำนาจชี้ขาดว่าจะให้งบประมาณลงพื้นที่ใด ในขณะที่ประสิทธิภาพของผู้นำท้องถิ่นในสายตาของประชาชนมักขึ้นอยู่กับความสามารถในการวิ่งหางบประมาณมาพัฒนาท้องถิ่น
- 4) นักการเมืองบางส่วนมีส่วนในการสร้างพฤติกรรมทางการเมืองที่ไม่ถูกต้องให้แก่ประชาชนหรือชาวบ้านในต่างจังหวัดโดยเฉพาะพฤติกรรมซื้อขายเสียงโดยผ่านผู้นำท้องถิ่น ในขณะที่ผู้ท้องถิ่นก็มักมีพฤติกรรมที่ยังแอบอิงอยู่กับนักการเมืองเป็นหลัก และมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่ไม่เปิดเผยแต่แอบแฝงด้วยผลประโยชน์ทับซ้อนเสมอ

²²¹ จำเรียง ภาวิจิตร, สืบสานและพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ, 2537), หน้า 1.

5) ปัจเจกชนเป็นตัวเปี่ยงเบนพฤติกรรมทางการเมืองของไทยเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะผู้นำ หรือหัวหน้าฝ่ายรัฐบาลซึ่งมีบทบาทอย่างมากในการเปี่ยงเบนพฤติกรรมทางการเมือง และนำมาซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไทยที่เข้มแข็ง ถอยห่างจากวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยตะวันตก (สากล) มากขึ้น

6) วัฒนธรรมไทย ภาวะครอบครัว เศรษฐกิจ การศึกษา ทำให้สตรีไม่สามารถมีกิจกรรมทางการเมืองได้เท่าที่ควร ระบบอาวุโสและระบบอุปถัมภ์ค้ำชู ก่อให้เกิดการผูกขาดอำนาจทางการเมือง อันเป็นการกีดกันโอกาสคนรุ่นใหม่ ตลอดจนประชาชนผู้สนใจและมีความตั้งใจจะพัฒนาท้องถิ่นและประเทศ

ด้วยเหตุผลหลักอย่างน้อย 6 ประการดังกล่าวข้างต้น นอกจากก่อให้เกิดความไม่สมบูรณ์ของระบอบประชาธิปไตยแล้ว ยังก่อให้เกิดการปกครองโดยอำมาตยาธิปไตย อำนาจการปกครองเป็นของข้าราชการ โดยข้าราชการ และเพื่อข้าราชการ พฤติกรรมของผู้นำรัฐบาลหรือนักการเมืองมีการแย่งชิงอำนาจ ส่วนใหญ่มักตกอยู่ในมือของทหาร เพราะมีกำลังพลและอาวุธ โดยทำทุกวิถีทางให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง นักการเมืองเมื่อเข้ามาบริหารประเทศก็พยายามกอบโกยทรัพย์สินและแสวงหาผลประโยชน์ให้มากที่สุด รวมถึงการพยายามรักษาช่วงเวลาในการครองอำนาจให้นานที่สุด จึงเกิดเป็นวงจรทางการเมืองที่ไม่มีวันสิ้นสุด หรือที่เรียกว่า “วงจรอุบาทว์” ด้วยพื้นฐานปัญหาของสังคมไทยและประวัติศาสตร์ทางการเมืองที่ผ่านมาภายหลังการรัฐประหารในเดือนกันยายน พ.ศ. 2549 และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ได้นำแนวคิดเรื่องการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งมาใช้ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มาตรา 171 วรรคสี่ “นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าแปดปีมิได้” โดยเจตนารมณ์ของมาตราดังกล่าวพิจารณาจากพื้นฐานการเมืองและวัฒนธรรมทางการเมืองของไทย ซึ่งหากนายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งไม่เกิน 8 ปี และต้องเว้นวรรค 4 ปี หากจะเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง จะสามารถลดความกดดันทางการเมืองได้²²² ประกอบกับเป็นการขจัดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมือง การใช้ตำแหน่งหน้าที่และเอกสิทธิ์ความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาในการเอื้อประโยชน์แก่ครอบครัว พวกพ้องหรือบุคคลใกล้ชิดตั้งปรากฏในสังคมไทยซึ่งเรามีอาจปฏิเสธได้

ส่วนของสมาชิกรัฐสภานั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกรัฐสภาอีกครั้ง โดยให้มีที่มาจากสรรหาและการเลือกตั้ง วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภานั้นกำหนดไว้คราวละ 6 ปี แต่เพิ่มเติมให้สมาชิกรัฐสภาที่พ้นจากสมาชิกภาพแล้วจะไม่สามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันสองวาระ โดยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ต้องการให้วุฒิสภามีความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ และไม่เอื้อประโยชน์ให้แก่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดโดยมุ่งหวังจะได้รับการสนับสนุนให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาในวาระต่อไป ในบทเฉพาะกาล มาตรา 297 ได้บัญญัติไว้ให้สมาชิก

²²² CATO institute, *Cato Handbook for Policymakers*, Edited by David Boaz, p 219

วุฒิสภาที่มาจากการสรรหาในวาระเริ่มแรก (ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550)) มีวาระการดำรงตำแหน่งเพียง 3 ปี แต่ไม่ตัดสิทธิที่จะดำรงตำแหน่งในวาระต่อไป เนื่องจากการต้องการให้มีสมาชิกวุฒิสภาบางส่วนเข้ามาดำรงตำแหน่งใหม่สลับกันระหว่างสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาและจากการเลือกตั้ง เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภามีความต่อเนื่องและสามารถถ่ายทอดประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้²²³ จะเห็นได้ว่ามาตรา 117 และมาตรา 171 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ถือเป็นบทบัญญัติแรกในการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของไทยก็ว่าได้ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญมาแล้วกว่า 18 ฉบับ ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) แม้ว่าจะมีการเสนอแนวคิดในการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งโดยให้อายุของสภาผู้แทนราษฎรมีกำหนดคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะดำรงตำแหน่งเกิน 4 วาระ (16 ปี) ไม่ได้ไม่ว่าจะต่อเนื่องหรือเว้นวรรค²²⁴ แต่ก็มีได้รับการสนับสนุนและยังคงหลักการเดิมต่อไป แต่เมื่อกระแสของการเมืองภาคประชาชนเริ่มเบ่งบานอีกครั้งในปลายปี พ.ศ. 2556 ดังปรากฏจากการชุมนุมของประชาชนร่วมกับกลุ่มประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือ กปปส. ทำให้แนวคิดของการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเริ่มปรากฏอีกครั้ง ซึ่งกลุ่มประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) โดยการนำของนายสุเทพ เทือกสุบรรณ เลขาธิการ กปปส. และมวลชนเสนอให้ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียง 2 สมัยเท่านั้น²²⁵ นอกจากนี้ยังได้เสนอให้ผู้ที่มีชื่อเสียงและถูกจับได้ให้ถูกตัดสิทธิทางการเมืองตลอดชีวิต ส่วนผู้ซื้อสิทธิติดคุก 10 ปี รวมถึงข้อเสนอปลดโทษนักการเมืองทุจริตคอร์รัปชันให้จำคุกตลอดชีวิต ยึดทรัพย์ หรือประหารชีวิต และเสนอให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) รับผิดชอบความผิดคตินักการเมือง รวมถึงคดีคอร์รัปชันไม่มีหมดยุคความ หรือเปลี่ยนตัวบุคคลในคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ยกชุดในทุกสมัยการเลือกตั้ง เป็นต้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขจัดปัญหาการคอร์รัปชันในระบบการเมืองให้สิ้นไป

ประการที่สอง วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญต่อเสถียรภาพ และความสัมฤทธิ์ผลของรัฐธรรมนูญ หากสังคมที่ประชาชนมีวัฒนธรรมทางการเมืองสอดคล้องต้องกันกับเป้าหมายหรืออุดมการณ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็จะเป็นผลให้บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญได้รับความเคารพและปฏิบัติตาม ซึ่งหลักการสำคัญของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมไม่ว่าเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

²²³ คณะกรรมการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร), หน้า 117.

²²⁴ สุรัชย์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 31/2550 (เป็นพิเศษ) (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), หน้า 219.

²²⁵ <https://www.thairath.co.th/content/newspaper/389375>

ของประชาชน การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการเสริมสร้างเสถียรภาพของรัฐบาล ตลอดจนระบบกฎหมายทั้งระบบหากได้รับการยอมรับทั้งจากประชาชนและผู้ปกครองย่อมส่งผลต่อเสถียรภาพและความสัมฤทธิ์ผลของรัฐธรรมนูญ และท้ายที่สุดก็จะนำพาประเทศไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ได้ วัฒนธรรมทางการเมืองไทยกับแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นแนวคิดเพื่อเปิดโอกาสทางการเมืองให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถ้วนหน้ากัน ไม่ให้เกิดการผูกขาดอำนาจทางการเมืองให้แก่บุคคลคนใดบุคคลคนหนึ่ง หรือตระกูลใดตระกูลหนึ่ง ประชาชนสามารถเข้ามาสู่ฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อตรวจสอบกระบวนการทำงานของรัฐบาล ในขณะเดียวกันแนวคิดนี้ยังช่วยส่งเสริมกลไกการตรวจสอบอำนาจรัฐอื่น ๆ อาทิ กลไกการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน ผลประโยชน์ขัดกัน ผลประโยชน์ทับซ้อน และการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศชาตินั่นเอง

4.2.3 แนวคิดที่มีอิทธิพลต่อวัฒนธรรมทางการเมืองไทยอันส่งผลให้เกิดการพัฒนาแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

แนวคิดที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อวัฒนธรรมทางการเมืองไทยอันส่งผลให้เกิดการพัฒนาแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ แนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน บนพื้นฐานของหลักประชาธิปไตยแล้ว ปวงชนชาวไทยย่อมสามารถใช้อำนาจอธิปไตยของตนได้ทั้งทางตรงคือ รูปแบบการปกครองซึ่งประชาชนออกเสียงในการริเริ่มนโยบายต่าง ๆ โดยตรง และทางอ้อมคือ การลงประชามติ หรือการใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชนในรัฐสภา เมื่อประชาชนเล็งเห็นถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นจึงปรากฏเหตุการณ์การเคลื่อนไหวของประชาชนในทางการเมือง หรือที่เรียกว่า “การเคลื่อนไหวทางการเมืองของภาคประชาชน” อันเป็นการเคลื่อนไหวทางสังคมแบบใหม่ที่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองแบบตัวแทนมาเป็น “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน” หรือ “ประชาธิปไตยแบบทางตรง” มากขึ้นและเปลี่ยนสภาพการเมืองที่การเมืองเป็นของนักการเมืองมาเป็นการเมืองของพลเมืองหรือการเมืองของภาคประชาชน โดยประชาชนจะมีบทบาทในการตัดสินใจทางการเมืองมากขึ้น เพื่อปกป้องและเรียกร้องสิทธิของตนที่ควรจะได้รับ รวมทั้งติดตาม ควบคุม และตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลด้วย

ในอดีตประเทศไทยมิได้มีการอภิปรายที่ยอมรับ และเปิดพื้นที่ให้มีการเคลื่อนไหวทางการเมืองภาคประชาชนเป็นสิทธิที่ชอบธรรมเท่าที่ควร เมื่อภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) นับว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในกระบวนการทางการเมืองทุกระดับมากขึ้น และยังขยายการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานและสิทธิของพลเมือง เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

ต่อมาเมื่อมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ได้นำหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) มาบัญญัติไว้เช่นเดิมแต่ได้ขยายสิทธิทางการเมืองในการมีส่วนร่วมของประชาชนเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ด้วยโครงสร้างของสังคมที่มีการขยายตัวและมีความสลับซับซ้อน ประกอบกับการแสวงหาผลประโยชน์ของบุคคลบางกลุ่มภายใต้ระบบการเมืองตลอดจนระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนถูกผูกขาดอยู่เพียงบางกลุ่มบางตระกูล ก่อให้เกิดการคอร์รัปชันอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนและความเจริญของประเทศชาติ เป็นผลให้มีการรวมตัวเคลื่อนไหวของประชาชนเพื่อเรียกร้องสิทธิตามที่ตนพึงมีตามหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ซึ่งการเคลื่อนไหวทางการเมืองล้วนแต่เป็นการเคลื่อนไหวเรียกร้องของประชาชนคนธรรมดาที่ต้องการเรียกร้องสิทธิของตนในฐานะที่เป็นประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย เป็นการเรียกร้องในเรื่องที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ของประชาชนในด้านของสิทธิมนุษยชน รวมถึงสิทธิที่จะไม่เชื่อฟังรัฐในกรณีที่มีการกระทำตามแนวทางของรัฐจะนำมาซึ่งความเสียหายกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ส่วนรวมที่สำคัญของประเทศจึงเป็นการใช้อิทธิพลของประชาชนต่อสังคมการเมือง และสิ่งที่การเคลื่อนไหวเรียกร้องของประชาชนพึงประสงค์ ก็คือ การขยายขอบข่ายทางการเมืองของภาคประชาชนให้กว้างขวางออกไป ตลอดจนยกระดับบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนให้เข้มแข็งขึ้น ด้วยอิทธิพลของการเคลื่อนไหวทางการเมืองของภาคประชาชนภายใต้หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประกอบกับระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน ประชาชนเล็งเห็นแล้วว่า ผู้แทนมักถูกผูกขาดโดยนักการเมืองหรือนักเลือกตั้ง กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มตระกูลการเมือง โอกาสของประชาชนทั่วไป คนรุ่นใหม่ที่มีความรู้ความสามารถถูกปิดกั้นโอกาส จึงทำให้แนวความคิดจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับส่งเสริมและพัฒนามากขึ้น ทั้งนี้ ก็เพื่อลดบทบาทของระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน และเพิ่มบทบาทของประชาชนซึ่งเป็นพลังอิสระอยู่นอกระบบราชการและปลอดจากการครอบงำโดยภาครัฐ ซึ่งจะสามารถทำหน้าที่ถ่วงดุล กำกับ หรือตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐให้เกิดความชอบธรรมได้ รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดระบบการเมืองที่เสมอภาคระหว่างทุกชนชั้นทางสังคมโดยมีจำกัดเพียงกลุ่มนักการเมืองและนักเลือกตั้งอีกต่อไป

4.3 ปัญหาจากการไม่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรวิเคราะห์จากผล การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป

การเลือกตั้งถือเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอย่างหนึ่งในระบอบ ประชาธิปไตยโดยผู้แทนหรือประชาธิปไตยทางอ้อม การเลือกตั้งแบบประชาธิปไตยนั้น คือการที่ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีจำนวนมากกว่า จำนวนที่ต้องการเลือกเพื่อให้เป็นผู้แทนของประชาชนไปทำหน้าที่ออกกฎหมาย ปกครองและบริหาร ประเทศแทนประชาชน การเลือกตั้งที่เรียกได้ว่าเป็นประชาธิปไตยนั้นต้องยึดหลักการสำคัญหลาย ประการ คือ หลักอิสระของผู้เลือกตั้ง หลักการลงคะแนนเสียงโดยลับเพื่อประกันความเป็นอิสระ หลักการเลือกตั้งที่แท้จริงที่มีทางเลือกจากการแข่งขันอย่างเสรีให้ผู้เลือกตั้งได้พิจารณาและไม่มีการ ทุจริตใด ๆ หลักการเลือกตั้งเป็นระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของผู้ได้รับเลือกไม่ให้อยู่ในตำแหน่ง รวดเดียวสั้นเกินไปหรือนานเกินไป และหลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาคและทั่วถึง อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งจะมีความสุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยหรือ “ตัวแปร” หลายอย่าง ซึ่ง ตัวแปรที่สำคัญอย่างหนึ่ง คือวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนในประเทศชาติ ประเทศที่ ประชาชนส่วนใหญ่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยอยู่ในอัตราสูงเท่าใดย่อมทำให้การ เลือกตั้งของประเทศนั้นมีความเป็นประชาธิปไตยมากเท่านั้น ในทางกลับกัน ประเทศที่ประชาชนส่วนใหญ่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยอยู่ในอัตราต่ำเท่าใด (หรือมีวัฒนธรรมทางการเมือง แบบเผด็จการในอัตราสูง) การเลือกตั้งในประเทศนั้นย่อมมีความเป็นประชาธิปไตยน้อยลงเท่านั้น²²⁶

สำหรับประเทศไทยในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2544 ซึ่ง นับว่าเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย (พุทธศักราช 2540) สถาบันพระปกเกล้า ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การวัดระดับความเป็น ประชาธิปไตยและพฤติกรรมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พบว่า ในเรื่องระดับความเป็น ประชาธิปไตย ประชาชนชาวไทยมีความพอใจในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระดับสูง และมีความแตกต่างกันในเรื่องวัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทยในแต่ละภาค ประชาชนที่มีสถานะทาง เศรษฐกิจ สังคมดี มีความเป็นคนเคร่งศาสนา และมีความเชื่อมั่นในระบบการเมืองการปกครองสูงจะ ทำให้ความรู้สึกว่าตนเองมีประสิทธิภาพทางการเมืองสูงด้วย ซึ่งส่งผลให้ประชาชนมีทัศนคติในเชิงบวกต่อ ระบอบประชาธิปไตย และสนใจเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในที่สุด ส่วนในเรื่องของการเลือกตั้งนั้น ประชาชนส่วนใหญ่ให้ความสำคัญในสองเรื่อง ได้แก่ ประการแรก คุณสมบัติหรือความสามารถของผู้สมัคร เช่น ต้องเป็นผู้มีความคิดก้าวหน้า และมีชื่อเสียงด้านความซื่อสัตย์ ประการที่สอง พื้นฐานครอบครัวของผู้สมัครและความผูกพันกับท้องถิ่น โดยประชาชนส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญเป็นอย่างมากในการพิจารณา

²²⁶ วิสุทธิ์ โปธิแทน, “วัฒนธรรมทางการเมืองกับการเลือกตั้ง”, การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 9 ประจำปี 2550 เรื่อง วัฒนธรรมการเมือง จริยธรรม และการปกครอง, หน้า 227.

ว่าผู้สมัครเคยทำประโยชน์ให้แก่ชุมชนหรือไม่ และมีความสามารถในการแก้ไขปัญหาให้กับชุมชนเพียงใด ตลอดจนพื้นฐานดั้งเดิมของครอบครัวหรือชื่อเสียงของวงศ์ตระกูลในการทำประโยชน์ให้กับท้องถิ่นนั้นมานาน²²⁷ ถึงกระนั้นก็ตาม คนไทยมักไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งด้วยความสำนึกว่าเป็นหน้าที่มากกว่าเพื่อแสดงออกซึ่งความต้องการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือควบคุมรัฐบาล หรือเพื่อให้คนที่ตนพอใจเข้าไปทำงานอีกนัยหนึ่ง คือ ยังไม่ตระหนักว่าตนมีประสิทธิภาพทางการเมือง จึงเป็นโอกาสให้ถูกชักจูงไปลงคะแนนเสียงได้โดยง่ายในลักษณะของการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบถูกระดม (Mobilized Participation) ด้วยเหตุนี้ ผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งได้ ต้องมีคณะทำงาน คณะหาเสียงที่มีประสิทธิภาพ มีข่ายงานครอบคลุมพื้นที่เขตการเลือกตั้งทั้งหมด และมีคณะทำงานซึ่งประกอบด้วยผู้ที่มีความสามารถในการระดมคะแนนเสียงสนับสนุน การสนับสนุนจากผู้มีอิทธิพลจะช่วยให้ได้คะแนนเสียงที่แน่นอนจำนวนหนึ่ง เพราะผู้มีอิทธิพลในพื้นที่มีเสียงสนับสนุนอยู่ในมือสามารถเคาะคะแนนให้ใครก็ได้ และยังมีสมัครพรรคพวก และเครือข่ายงานของตนเองที่ช่วยในการหาเสียงได้ เหตุผลสำคัญที่ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีความผูกพันกับผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นหรือในพื้นที่ และเป็นที่มาของการใช้อิทธิพลในการโน้มน้าว ชักจูง บังคับให้ผู้อยู่ภายใต้อิทธิพลกระทำการหรือตัดสินใจบางอย่างได้นั้นเพราะสังคมไทยมีลักษณะความสัมพันธ์ทางสังคมประเภทหนึ่งซึ่งผู้ที่มีความสัมพันธ์แต่ฝ่ายมีบทบาท หน้าที่และความหวังต่อกันบางประการ ซึ่งเป็นที่รับรู้และยอมรับร่วมกันตามธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของสังคม ที่เรียกว่า “ระบบอุปถัมภ์” อันฝังรากลึกอยู่ จากการศึกษาสรุปว่าความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์ในชนบทไทยมีอยู่ด้วยกัน 3 รูปแบบ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำชุมชนในตำแหน่งกับลูกบ้าน ความสัมพันธ์ระหว่างนายทุนเจ้าของที่ดินและชาวบ้านยากจน และความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ นักการเมือง และนายทุนจากภายนอกกับชนชั้นนำภายในหมู่บ้าน ซึ่งความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในลักษณะต่าง ๆ นี้จะส่งผลต่อพฤติกรรมการเลือกตั้งในรูปแบบแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กัน²²⁸ ฉะนั้น ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากสายสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์จะเห็นว่าการเลือกตั้งเป็นช่องทางหนึ่งที่ทำให้สามารถต่อรองได้ การไปเลือกตั้งจึงเป็นการไปเพื่อตอบแทนผู้อุปถัมภ์และปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ในขณะที่การลงคะแนนเสียงจะพิจารณาจากความสามารถที่ผู้สมัครจะให้ความช่วยเหลือสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ได้ เพราะประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนา ประชาชนชนชั้นล่างผู้ประสบปัญหาความยากจนเป็นส่วนใหญ่เป็นผู้กำหนดผู้ปกครองในสังคม การตัดสินใจของประชาชนจึงคำนึงถึงผลประโยชน์เฉพาะหน้าเป็นอันดับแรกเสมอ อันส่งผลกระทบต่อระบบการเมืองการปกครองไทย ดังจะอธิบายในหัวข้อต่อไป

²²⁷ ถวิลวดี บุรีกุล และสตีล ธนานิธิโชติ, บรรณาธิการ, การวัดระดับความเป็นประชาธิปไตยและพฤติกรรมกาเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2546), หน้า 128-59.

²²⁸ พิชาย รัตนดิกล ภูเก็ต, ชนชั้นกับการเลือกตั้ง, (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก, 2541). อ้างถึงใน สตีล ธนานิธิโชติ, "พฤติกรรมนิยม และสถาบันนิยมในการเมืองเรื่องการเลือกตั้งของไทย," วารสารสถาบันพระปกเกล้า 3 (กันยายน - ธันวาคม 2550): 10.

4.3.1 ปัญหาการผูกขาดทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายในเขตเลือกตั้ง

จากงานวิจัยของสถาบันพระปกเกล้า เรื่อง นักการเมืองถิ่นและพฤติกรรมการเลือกตั้ง 2550 จึงขอยกตัวอย่างนักการเมืองของ 4 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดชลบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี จังหวัดสุรินทร์ และ จังหวัดเพชรบุรี ที่สะท้อนระบบการเมืองไทยอันอยู่ภายใต้การผูกขาดครองพื้นที่โดยพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่ง หรือตระกูลใดตระกูลหนึ่ง หรือกลุ่มที่มีอิทธิพลมาเป็นเวลายาวนาน

1) จังหวัดชลบุรี²²⁹

ก. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดชลบุรีตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน พ.ศ. 2557 จะเป็นบุคคลที่อยู่ในกลุ่มชนชั้นนำของจังหวัด มีสถานภาพทางเศรษฐกิจ และสังคมที่ดี เป็นที่รู้จักของคนในจังหวัดโดยมีพื้นฐานสำคัญจากการเป็นผู้นำในท้องถิ่น และเคยร่วมทำงานอยู่ในกลุ่มการเมืองท้องถิ่นมาก่อน โดยมากจะเป็นการสืบทอดอำนาจทางการเมืองในกลุ่มเครือญาติ และคนรู้จักที่มีความสนิทสนมกัน

ข. ลักษณะการเมืองในจังหวัดชลบุรี จะมีการแข่งขันกันอยู่ 2 กลุ่มชัดเจน กล่าวคือ กลุ่มเรารักชลบุรีของตระกูลคุณปลื้ม และกลุ่มของพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งกลุ่มตระกูลคุณปลื้มที่มีนายสมชาย คุณปลื้มเป็นแกนนำสำคัญ ในฐานะอดีตกำนัน นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองแสนสุข ซึ่งเป็นผู้มีบารมี และกว้างขวางในภาคตะวันออก มีเครือข่ายที่สัมพันธ์กับนักการเมืองท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และผู้นำท้องถิ่น เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ นอกจากนี้ กลุ่มพ่อค่านักธุรกิจ สมาชิกหอการค้าจังหวัดชลบุรีโดยมากจะให้การสนับสนุนกลุ่มตระกูลคุณปลื้ม หรือกลุ่ม “เรารักชลบุรี” เนื่องจากกลุ่มตระกูลคุณปลื้มได้ครองพื้นที่ในจังหวัดชลบุรีมาโดยตลอด มีผลประโยชน์ต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน และสมาชิกกลุ่ม “เรารักชลบุรี” เอง ก็เป็นนักธุรกิจมีกิจการเป็นของตนเอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่ในตระกูลคุณปลื้ม ได้แก่ นายสนทยา คุณปลื้ม, นายวิทยา คุณปลื้ม, นายอิทธิพล คุณปลื้ม (ซึ่งทั้งสามคนเป็นบุตรชายของนายสมชาย คุณปลื้ม) และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกหลายคนที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มตระกูลคุณปลื้ม เป็นทีมงานการเมืองเดียวกัน เช่น นายบุญชู โรจนเสถียร นายนิคม แสนเจริญ, นายสุรสิทธิ์ นิธิวุฒิวรรักษ์, นายอัมรินทร์ ตั้งประกอบ, นายสง่า ธนสงวนวงศ์, นายชาญศักดิ์ ขวลิตนิติธรรม, นายสมศักดิ์ (จรรยา) งามพิเชษฐ์ และนายสมชาย สหชัยรุ่งเรือง เป็นต้น

อีกกลุ่มหนึ่งจะเป็นกลุ่มของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ เช่น นายประมวล เอมเปีย, นายบรรจบ รุ่งโรจน์, นางพจนารท แก้วผลึก, นายธนโรจน์ โรจนกุลเสฏฐ์, นายไมตรี สอยเหล็อง, พล.ต.ต.วีระ อนันตกุล, นายสรารุช เนื่องจำนง และนายมานิตย์ ภาวะสุทธิ ซึ่งสองคนสุดท้ายได้เคยร่วมงานอยู่ในกลุ่มทีมงานการเมืองกับตระกูลคุณปลื้มมาก่อนที่จะแยกตัวออกกลางสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในนามพรรคประชาธิปัตย์ โดยนายสรารุช เนื่องจำนง เป็น

²²⁹ พรชัย เทพปัญญา, นักการเมืองถิ่นจังหวัดชลบุรี, (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2552), หน้า 31-57.

บุตรชายของนายประโยชน์ เนื่องจำนง อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งตระกูลเนื่องจำนงก็มีความรู้จักคุ้นเคยเป็นตระกูลคุณปลื้มเป็นอย่างดี ฐานเสียงของกลุ่มตระกูลเนื่องจำนง มีเครือข่ายกว้างขวางพอสมควรคอยสนับสนุน และมีฐานเสียงในกลุ่มของประชาชนทั่วไป โดยอาศัยกระแสความนิยมในพรรคประชาธิปัตย์เป็นสำคัญ²³⁰

ตารางที่ 4 แสดงรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ พ.ศ. 2476 ถึง พ.ศ. 2551
ของจังหวัดชลบุรี²³¹

ครั้งที่	วัน/เดือน/ปี ที่เลือกตั้ง	รายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	เขตที่	สมัยที่	พรรคการเมืองที่ สังกัด
1	15 พ.ย. 2476	นายนิติ โสรัด	-	1	-
2	7 พ.ย. 2480	นายเสงี่ยม เจริญฮวด	-	1	-
3	12 พ.ย. 2481	นายจันทร์เขต ฉัตรภูติ	-	1	-
4	6 ม.ค. 2489	นายธรรมนุญ เทียมเงิน	-	1	-
	5 ส.ค. 2489 (เลือกตั้งเพิ่ม)	หม่อมเจ้านนทียาวดี สวัสดิวัฒน์	-	1	-
5	29 ม.ค. 2491	นายชวลิต อภัยวงศ์	-	1	-
6	26 ก.พ. 2495	นายชาย สุอังคะ	-	1	-
7	26 ก.พ. 2500	พลตรีศิริ สิริโยธิน	-	1	เสรีมนังคศิลา
		พันเอกประยงค์ เฉลิมสุข	-	1	เสรีมนังคศิลา
8	15 ธ.ค. 2500	นายธรรมนุญ เทียมเงิน	-	2	ประชาธิปัตย์
		พลตรีศิริ สิริโยธิน	-	2	ไม่สังกัดพรรค
9	10 ก.พ. 2512	นายประสงค์ เนื่องจำนง	-	1	ไม่สังกัดพรรค
		พลตรีศิริ สิริโยธิน	-	3	สหประชาไทย
		นายอุทัย พิมพิไจชน	-	1	ประชาธิปัตย์
10	26 ม.ค. 2518	นายอุทัย พิมพิไจชน	1	2	ประชาธิปัตย์
		นายบุญชู โรจนเสถียร	1	1	กิจสังคม
		นายตรงค์ สิงโตทอง	2	1	สันติชน
		นายประจวบ ศิริบรรพ	2	1	ชาติไทย
11	4 เม.ย. 2519	นายบุญชู โรจนเสถียร	1	2	กิจสังคม
		นายอุทัย พิมพิไจชน	1	3	ประชาธิปัตย์

²³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 181.

²³¹ พรชัย เทพปัญญา, นักการเมืองถิ่นจังหวัดชลบุรี, (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2552), หน้า 187-190.

ครั้งที่	วัน/เดือน/ปี ที่เลือกตั้ง	รายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	เขตที่	สมัยที่	พรรคการเมืองที่ สังกัด
		พลตรีศิริ สิริโยธิน	2	4	ชาติไทย
		นายประสิทธิ์ จิตต์อารีย์	2		ประชาธิปไตย
12	22 เม.ย. 2522	นายประโยชน์ เนืองจ้านง	1	1	อิสระ
		นายตรงค์ สิงโตทอง	1	2	กิจสังคม
		นายโกวิท ศรีสวัสดิ์	1	1	กิจสังคม
		พลตรีศิริ สิริโยธิน	2	5	ชาติไทย
		(ถึงแก่กรรม 31 ก.ค. 2522)			
		นายคณิน บุญสุวรรณ	2	1	กิจสังคม
		(แทน 21 ต.ค. 2522)			
		จำสืบเอกอุดม โอภาศรี	2	1	กิจสังคม
13	18 เม.ย. 2526	นายประโยชน์ เนืองจ้านง	1	2	ชาติประชาธิปไตย
		นายตรงค์ สิงโตทอง	1	3	กิจสังคม
		นายอุทัย พิมพ์ใจชน	1	4	ก้าวหน้า
		นายนิคม แส่นเจริญ	2	1	กิจสังคม
		นายจรูญ งามพิเชษฐ์	2	1	กิจสังคม
14	27 ก.ค. 2529	นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์	1	1	ชาติประชาธิปไตย
		นายอุทัย พิมพ์ใจชน	1	5	ก้าวหน้า
		พันตำรวจโท รุ่งโรจน์ เรืองฤทธิ์	1	1	ก้าวหน้า
		นายนิคม แส่นเจริญ	2	2	กิจสังคม
		นายจรูญ งามพิเชษฐ์	2	2	กิจสังคม
15	24 ก.ค. 2531	นายนิคม แส่นเจริญ	1	3	กิจสังคม
		นายอุทัย พิมพ์ใจชน	1	6	ก้าวหน้า
		นายเทิดธรรม อัมราลิขิต	1	1	กิจสังคม
		นายตรงค์ สิงโตทอง	2	4	ก้าวหน้า
		นายจรูญ งามพิเชษฐ์	2	3	กิจสังคม
		นายถาวร ตรีรัตน์ณรงค์	2	1	กิจสังคม
16	22 มี.ค. 2535	นายจรูญ งามพิเชษฐ์	-	4	สามัคคีธรรม
		นายเทิดธรรม อัมราลิขิต	-	2	สามัคคีธรรม
		นายสง่า ธนสงวนวงศ์	-	1	สามัคคีธรรม
		นายสนธยา คุณปลื้ม	-	1	สามัคคีธรรม
		นางสาวเสาวลักษณ์ สุริยาทิพย์	-	1	เอกภาพ
		นายอุทัย พิมพ์ใจชน	-	7	เอกภาพ
17	13 ก.ย. 2535	นายคณิน บุญสุวรรณ	-	2	เอกภาพ

ครั้งที่	วัน/เดือน/ปี ที่เลือกตั้ง	รายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	เขตที่	สมัยที่	พรรคการเมืองที่ สังกัด
		นายธงชัย พิมพ์สกุล	-	1	เอกภาพ
		นายวิทยา คุณปลื้ม	-	1	ชาติพัฒนา
		นายสนธยา คุณปลื้ม	-	2	ชาติพัฒนา
		นางสาวเสาวลักษณ์ สุริยาทิพย์	-	2	เอกภาพ
		นายอุทัย พิมพ์ใจชน	-	8	เอกภาพ
18	2 ก.ค. 2538	นายวิทยา คุณปลื้ม	-	2	ชาติไทย
		นายนสง่า ธนสงวนวงศ์	-	2	ชาติไทย
		นายสนธยา คุณปลื้ม	-	2	ชาติไทย
		นายสมชาย สหชัยรุ่งเรือง	-	1	ชาติไทย
		นายสันต์ศักดิ์ งามพิเชษฐ์	-	1	ชาติไทย
		นายสุรสิทธิ์ นิติวุฒวรรักษ์	-	1	ชาติไทย

2) จังหวัดบุรีรัมย์²³²

ก. นักการเมืองที่โดดเด่นในยุคแรก พ.ศ. 2476 – 2500 ได้แก่ นายเสรี อิศรางกูร ณ อยุธยา (บิดาของพลเอกธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา และเป็นรัฐมนตรีคนแรกของจังหวัดบุรีรัมย์) และนายสะอึ้ง มารังกูร (นักการเมืองหัวก้าวหน้าในยุคแรก)

ในยุคที่สอง (พ.ศ. 2512 – 2519) นักการเมืองที่โดดเด่นคือ นายสวัสดิ์ คชเสนีย์ และนายประเสริฐ เลิศยะโส (ผู้สมัครพรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย) เป็นนักการเมืองหัวก้าวหน้าที่ได้รับเลือกหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516

ในยุคที่สาม (พ.ศ. 2522 – 2535) นักการเมืองที่โดดเด่นคือ นายอนูวรรตน์ วัฒนพงศ์ศิริ (อดีตรัฐมนตรีหลายสมัย) และนายการุณ ไสงาม นักการเมืองหัวก้าวหน้า

ในยุคที่สี่ (พ.ศ. 2535 – 2540) นักการเมืองที่โดดเด่น คือ นายพรเทพ เตชะไพบูรย์ (อดีตรัฐมนตรีหลายสมัย) ในยุคปัจจุบัน (พ.ศ. 2540 – 2548) นักการเมืองบุรีรัมย์ที่โดดเด่นคือ นายเนวิน ชิดชอบ (อดีตรัฐมนตรีหลายสมัย) นางโสภณ เพชรสว่าง (อดีตรองประธานสภาผู้แทนราษฎร) และพลเอกธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา (อดีตรัฐมนตรีหลายสมัย)

ในยุคที่ห้า (พ.ศ. 2540 – 2548) ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) พรรคไทยรักไทยของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ประสบความสำเร็จอย่างสูงในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งด้วยนโยบายประชานิยม และการรวบรวมกลุ่มก๊วน

²³² นิรันดร์ กุลพานันท์, นักการเมืองถิ่นจังหวัดบุรีรัมย์, (กรุงเทพฯ สถาบันพระปกเกล้า, 2549), หน้า 33-55.

ทางการเมืองจากพรรคอื่น ๆ เข้ามาร่วมกับพรรคตนเองได้ และผลสำเร็จในปี พ.ศ. 2548 คือ สามารถดึงทีมนายเนวิน ชิดชอบ มาร่วมกับพรรคไทยรักไทยได้สำเร็จทำให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยกจังหวัดซึ่งเกิดจากการประสานผลประโยชน์กันระหว่างตระกูลการเมืองในบุรีรัมย์ลงสมัครเป็นพรรคเดียวกันในนามพรรคไทยรักไทย ตระกูลชิดชอบมีเครือข่ายความสัมพันธ์เริ่มแรกมาจากนายชัย ชิดชอบ (บิดา) ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นนักการเมืองอาวุโสของจังหวัดบุรีรัมย์ที่มีบทบาทในสภามายาวนาน และประสบความสำเร็จในการสร้างความเข้มแข็งให้กับตระกูลชิดชอบ จนเป็นตระกูลที่มีบารมีทางการเมืองมากที่สุดในจังหวัดบุรีรัมย์ขณะนี้ ได้ส่งบุตรลงสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 คน บุตรชายนายเนวิน ชิดชอบ ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรี ส่วนบุตรสาว นางอุษณีย์ ชิดชอบ เป็นสมาชิกวุฒิสภา ต่อมานายศักดิ์สยาม ชิดชอบได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขต 3 และนางกรรณา ชิดชอบ (ภรรยาเนวิน) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขต 2 จะเห็นได้ว่าครอบครัวชิดชอบถือเป็นครอบครัวหรือตระกูลการเมือง เช่นเดียวกับนายบรรหาร ศิลปอาชา ในจังหวัดสุพรรณบุรี ตระกูลชิดชอบโดยการนำของนายเนวิน ชิดชอบ สามารถสร้างเครือข่ายการเมืองในท้องถิ่นครอบคลุมทั้งในจังหวัดบุรีรัมย์ทำให้การเมืองในจังหวัดบุรีรัมย์ที่กระจายไปหลายชั่ว กลายมาเป็นชั้นใหญ่ชั่วเดียวแล้วมีกลุ่มย่อย ๆ ซึ่งมีสายสัมพันธ์ยึดโยงกับชั่วใหญ่ในลักษณะแบ่งปันผลประโยชน์ซึ่งกันและกันโดยเฉพาะการแข่งขันโครงการรับเหมาก่อสร้าง การแบ่งงบประมาณต่าง ๆ ลงไปตามเขตเลือกตั้งของนักการเมืองแต่ละคน นอกจากนั้นตระกูลชิดชอบยังสามารถสร้างเครือข่ายการเมืองขยายเข้าครอบคลุมหลายจังหวัดในเขตภาคอีสานอีกด้วย เช่น บางเขตในสุรินทร์ ศรีสะเกษ อุบลราชธานี เป็นต้น โดยสามารถสร้างเครือข่ายฐานคะแนนตั้งแต่ระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แกนนำระดับหมู่บ้าน ตำบล จนถึงระดับจังหวัด ผนวกกับการมีน้ำเสียงในพรรคการเมืองในการเคลื่อนไหวต่อรองทางการเมืองในสภา ทำให้ตระกูลชิดชอบอยู่ในอำนาจการเมืองยาวนานอย่างเข้มแข็ง มั่นคงและยังมีแนวโน้มที่จะมีบารมีทางการเมืองในจังหวัดบุรีรัมย์ไปอีกนาน

ข. สำหรับเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองในจังหวัด พบว่านักการเมืองจังหวัดบุรีรัมย์ มีความสัมพันธ์กันผ่านการทำธุรกิจ และการแบ่งปันผลประโยชน์ งบประมาณพัฒนาที่ลงมาในพื้นที่เลือกตั้ง มีความสัมพันธ์เชิงเครือญาติกันบ้าง และความสัมพันธ์กับกลุ่มประโยชน์ต่าง ๆ เช่น หอการค้า สภาอุตสาหกรรม องค์กรกุ๊ยกัย เป็นต้น ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับพรรคการเมือง จะสัมพันธ์ผ่านมุ้งการเมืองที่ตนสังกัดอยู่²³³

กลุ่มบุรีรัมย์ (ไทยรักไทย) ได้วางเครือข่ายเข้าสู่ภาคธุรกิจ ทั้งหอการค้า สภาอุตสาหกรรม ซึ่งในหมู่กรรมการบางส่วนล้วนใกล้ชิดกับสายการเมืองโดยเฉพาะในกลุ่มผู้รับเหมา การดำเนินงานประมุขจากภาครัฐ และท้องถิ่น ต้องอาศัยสายสัมพันธ์กันทางการเมือง บริษัทรับเหมาก่อสร้างในระยะหลังจัดตั้งโดย

²³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

เครือญาติของนักการเมืองระดับชาติและท้องถิ่น ในธุรกิจรับเหมาก่อสร้างก็มักจะมีความสัมพันธ์กับกลุ่ม
 ยิวประมุขรับเหมา ก่อให้เกิดการผูกขาดธุรกิจรับเหมาก่อสร้างโดยเครือญาตินักการเมือง

ค. ด้านการหาเสียงเลือกตั้ง มีพัฒนาการมาตั้งแต่การเคาะประตูบ้าน จัดมหรสพแล้ว
 ปราศรัยหาเสียง ทำโปสเตอร์ แผ่นป้ายโฆษณา มาจนถึงการแจกสิ่งของ อาหาร ยารักษาโรค เสื้อผ้า
 จัดงานเลี้ยงวันเกิด งานขึ้นปีใหม่ จนแจกเงินในท้ายที่สุด ตลอดจนการข่มขู่ สกัดการทำงานของ
 หัวคะแนนพรรคคู่แข่ง การปิดหมู่บ้าน และรูปแบบการจัดตั้งหัวคะแนนเริ่มจากง่าย ๆ อาศัยผู้นำ
 ท้องถิ่นมาเป็นการวางเครือข่ายคล้ายธุรกิจขายตรง มีสัดส่วนหัวคะแนนต่อผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งเล็กน้อย
 และนอกจากนี้ยังใช้วิธีการหาเสียงโดยจัดตั้งกองทุนให้กลุ่มชาวบ้าน การอบรมและพาไปดูงาน การจัด
 เลี้ยงการแจกเบี้ยเลี้ยง เป็นต้น รูปแบบการหาเสียงเลือกตั้งของจังหวัดบุรีรัมย์เรียกว่า
 “วิชามาร”²³⁴ มีหลายรูปแบบ ซึ่งจะถูกนำมาใช้ในบางพื้นที่ บางสถานการณ์ ถ้าพื้นที่ได้มีการต่อสู้กัน
 รุนแรง ก็จะใช้วิธีการที่รุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ เพื่อให้ได้ชัยชนะในการเลือกตั้ง กลยุทธ์เหล่านี้นับวันจะยิ่ง
 ทวีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ตัวอย่างการซื้อสิทธิขายเสียงที่โด่งดังของจังหวัดบุรีรัมย์คงหนีไม่พ้นการใช้
 เงินซื้อเสียง 120 บาทแนบกับบัตรแนะนำตัวผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของกลุ่ม
 นายเนวิน ชิดชอบ จนทำให้นายเนวินได้รับฉายาว่า “ยี่ห้อย ร้อยยี่สิบ”

3) จังหวัดสุพรรณบุรี²³⁵

ก. นักการเมืองที่โดดเด่น สำหรับการเมืองถิ่นในจังหวัดสุพรรณบุรีถือเป็นอีกหนึ่งพื้นที่
 ที่มีรูปแบบของการเมืองมีความแตกต่างจากการเมืองพื้นที่อื่น ๆ แม้ว่าโดยภาพรวมอาจมีความ
 เหมือนใกล้เคียงกับพื้นที่การเมืองในจังหวัดอื่น ๆ ก็ตาม เพราะโดยพัฒนาการทางการเมืองในจังหวัด
 สุพรรณบุรีผูกพันและยึดอยู่กับนักการเมืองในกลุ่มหลัก ๆ ไม่ก็กลุ่มการเมืองหรือกล่าวโดยง่ายก็คือ ใน
 กลุ่มตระกูลการเมืองเก่าแก่เท่านั้นซึ่งประกอบด้วย ตระกูลศิลปอาชา ตระกูลโพธิ์สุธน
 ตระกูลเที่ยงธรรม และตระกูลประเสริฐสุวรรณ จังหวัดสุพรรณบุรีจึงเป็นตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจน
 ที่สุดของปัญหาการผูกขาดทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายในเขตเลือกตั้ง เพราะกลุ่ม
 การเมืองอื่น ๆ นอกจากตระกูลเก่าแก่ทั้ง 4 แล้ว ไม่เคยมีกลุ่มใดสามารถที่จะแทรกเข้ามามีบทบาท
 ทางการเมืองในระดับชาติได้แม้จะมีความพยายามอย่างมากก็ตาม

ข. เครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองในจังหวัดสุพรรณบุรีมีจุดเด่นกว่า
 การเมืองในพื้นที่อื่น กล่าวคือ การพัฒนาท้องถิ่นที่มีความเป็นรูปธรรมมากที่สุด ผ่านการพัฒนาระบบ
 สาธารณูปโภค อาทิ ไฟฟ้า น้ำประปา สถานศึกษา (โรงเรียน มหาวิทยาลัย) โรงพยาบาล หอประชุม
 และศูนย์วัฒนธรรมระดับชาติ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างและพัฒนาเส้นทางคมนาคมที่มีความ
 ทันสมัยและสมบูรณ์แบบที่สูงสุดแห่งหนึ่งของประเทศ โดยที่การดำเนินการดังกล่าว อาศัยความสามารถ

²³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 48.

²³⁵ ณัฐพงศ์ บุญเหลือ, นักการเมืองถิ่นจังหวัดสุพรรณบุรี, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2556), หน้า 242-51.

และการดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นเวลาหลาย 10 ปีจนเป็นที่กล่าวขานถึงการได้มาซึ่งงบประมาณสนับสนุนโครงการพัฒนาจังหวัดสุพรรณบุรี

พัฒนาการทางการเมืองของจังหวัดสุพรรณบุรีในระดับชาติที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่า ดำรงอยู่ในลักษณะการผูกขาดในกลุ่มตระกูลการเมืองแบบเบ็ดเสร็จ โดยมาจากปัจจัยด้านตัวบุคคลเป็นหลัก ทั้งนี้ นักการเมืองสุพรรณบุรีในกลุ่มดังกล่าวได้พัฒนารูปแบบการเมืองเฉพาะตัวในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ในแต่ละกลุ่มมีบุคลิกและสายสัมพันธ์กับกลุ่มผลประโยชน์ อันเป็นฐานทางการเมืองที่แตกต่างกันและเป็นไปเฉพาะพื้นที่ โดยเป็นการประสานผลประโยชน์ที่เกิดจากพื้นฐานของความเป็นผู้นำท้องถิ่นก่อนการเข้าสู่การเมืองระดับชาติ นอกจากนี้ การจัดตั้งกลุ่มหัวคะแนนและฐานเสียงได้มีการพัฒนากระบวนการทางการเมืองระหว่างท้องถิ่นกับระดับชาติอย่างชัดเจน โดยมีนักการเมืองระดับชาติเข้าไปสนับสนุนกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในทุกกลุ่ม ในขณะที่นักการเมืองท้องถิ่น อาทิ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ส.อบต.) สมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.) สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ส.อบจ.) รวมถึงข้าราชการท้องถิ่นและข้าราชการส่วนภูมิภาคสามารถเข้าถึงหรือพบปะกับนักการเมืองระดับชาติได้โดยตรง โดยหากนักการเมืองท้องถิ่นได้รับเลือกเข้าเป็นตัวแทนของท้องถิ่น นักการเมืองระดับชาติก็จะทำงานในการพัฒนาและดำเนินโครงการสนับสนุนให้กับท้องถิ่น

ค. การผูกขาดการเมือง ตระกูลศิลปอาชา ถือเป็นตระกูลการเมืองที่ประสบความสำเร็จในการก้าวเข้าสู่อำนาจการเมืองมากที่สุด โดยมีนายบรรหาร ศิลปอาชา ดำรงตำแหน่งสูงสุดในอาชีพนักการเมืองของประเทศ คือ นายกรัฐมนตรี นอกจากนี้คนรุ่นลูกอย่างนางสาวกัญญา และนายวรารุช ศิลปอาชา ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีในกระทรวงสำคัญ รวมถึงนายชุมพล ศิลปอาชา ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยว นอกจากนี้แล้ว นักการเมืองในตระกูลอื่น ๆ ของจังหวัดสุพรรณบุรีต่างได้รับตำแหน่งสำคัญทางการเมือง อาทิ นายประภัสร์ โพธิ์สุธน ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รวมถึงตำแหน่งรัฐมนตรีอีกหลายกระทรวง ในขณะที่นายจองชัย เทียงธรรม ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงแรงงาน และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม รวมไปถึงพลตรีบุญเฮื้อ ประเสริฐสุวรรณ ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

ตระกูลศิลปอาชา สร้างผลงานมากมายให้แก่จังหวัดสุพรรณบุรี โดยเฉพาะการผลักดันในการพัฒนาถนนสายสุพรรณบุรี – บางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี ซึ่งถือเป็นผลงานที่สำคัญและโดดเด่นที่สุดทำให้ตระกูลศิลปอาชา มีบทบาทมากที่สุดในการเมืองสุพรรณบุรี จนยากที่นักการเมืองกลุ่มอื่น ๆ จะเข้ามาแข่งขันได้ จนกระทั่งกลายเป็นสิ่งที่เรียกว่า “บารมี” ทางการเมือง และส่งผ่านบรรดาแกนนำการเมืองท้องถิ่น พ่อค้าประชาชนและข้าราชการ บทบาทของนายบรรหาร ศิลปอาชา ในทางการเมือง ได้รับการยอมรับจากนักการเมืองท้องถิ่นรุ่นต่อมาเป็น “นักการเมืองชั้นเทพ”²³⁶ กล่าวคือ

²³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 244.

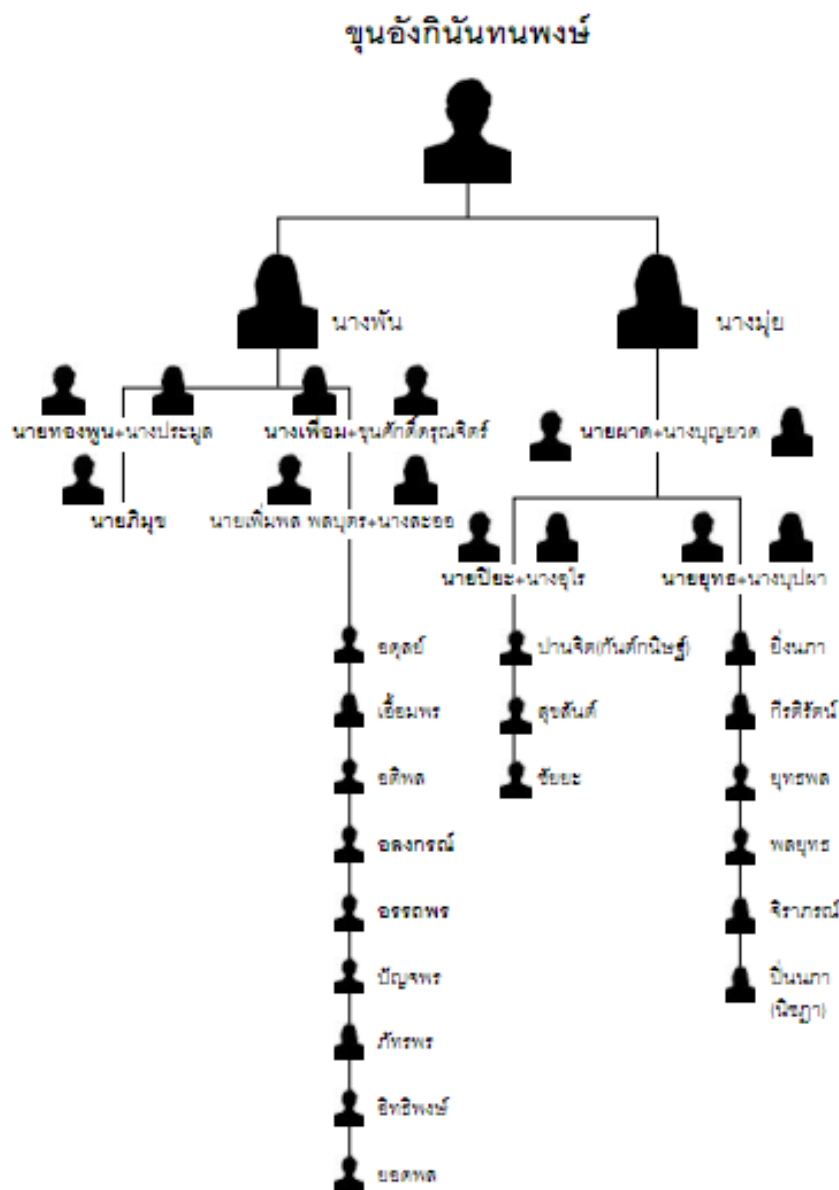
เป็นผู้ที่ทำให้การเมืองท้องถิ่นและกลุ่มข้าราชการ พ่อค้า และประชาชนชาวสุพรรณบุรียินยอมพร้อมใจทำตามคำแนะนำและแนวคิดของนายบรรหารในการพัฒนาจังหวัดสุพรรณบุรี พร้อม ๆ กับการยอมรับพรรคชาติไทยจนกล่าวได้ว่า “สุพรรณบุรีคือเมืองหลวงของพรรคชาติไทย” การเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างตระกูลการเมืองถือเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ทำให้การเมืองสุพรรณบุรีผูกขาดอยู่กับพรรคชาติไทย โดยกลุ่มการเมืองใช้แนวทางการแบ่งพื้นที่รับผิดชอบ ซึ่งอาศัยพื้นฐานของความเป็นเจ้าของพื้นที่มาก่อน กล่าวคือ กลุ่มตระกูลศิลปอาชา มีฐานมวลชนหลักในเขตอำเภอเมือง สองพี่น้อง อู่ทอง ในขณะที่กลุ่มตระกูลประเสริฐสุวรรณ มีฐานมวลชนสนับสนุนในพื้นที่อำเภอบางปลาม้า และตระกูลโพธิ์สุธน ครอบครองกลุ่มมวลชนในพื้นที่อำเภอศรีประจันต์ อำเภอสามชุก และอำเภอเดิมบางนางบวช เช่นเดียวกับตระกูลเที่ยงธรรม ครอบครองพื้นที่อำเภอดอนเจดีย์ เป็นต้น โดยที่แต่ละตระกูลการเมืองก็มีการจัดตั้งกลุ่มหัวคะแนนผ่านนักการเมืองและผู้นำท้องถิ่น อาทิ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกองค์กรปกครองท้องถิ่น กลุ่มแม่บ้าน ข้าราชการและกลุ่มพ่อค้าโดยบรรดาหัวคะแนนมักเป็นกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจในระดับที่สูงกว่าประชาชนทั่วไป การสร้างความร่วมมือในลักษณะดังกล่าวนี้ทำให้สุพรรณบุรีมีลักษณะผูกขาดอย่างเบ็ดเสร็จ

4) จังหวัดเพชรบุรี²³⁷

ก. เครือข่ายและความสัมพันธ์ของนักการเมืองที่สำคัญ เครือข่ายความสัมพันธ์ของนักการเมืองถิ่นจังหวัดเพชรบุรีที่ชัดเจน คือ ความเป็นเครือญาติ พี่น้อง พ่อลูก ลูกพี่ลูกน้อง และอาหลานของนักการเมืองจากตระกูลอังกินันท์ตั้งแต่รุ่นนายทองพูน อังกินันท์ และนายผาด อังกินันท์ ซึ่งเป็นพี่น้องต่างมารดากันแม้จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างช่วงเวลา กัน ต่อมานายภิมุข ซึ่งเป็นบุตรของนายทองพูน และอยู่ในฐานะลูกพี่ลูกน้องของนายปิยะ และนายยุทธ อังกินันท์ ซึ่งเป็นบุตรของนายผาด ส่วนนายอลงกรณ์ และนายอรรถพร เป็นบุตรของนายเพิ่มพลซึ่งเป็นบุตรของนายเพ็ม น้องสาวร่วมบิดามารดา กับนายทองพูน และเป็นพี่สาวต่างมารดาของนายผาด

ตระกูลอังกินันท์เป็นตระกูลใหญ่ และเป็นกลุ่มที่สืบต่อการเมือง ในลักษณะทายาททางการเมือง ทั้งในส่วนการเมืองท้องถิ่น และการเมืองในระดับชาติ ที่เห็นได้ชัดเจนคือ นายปิยะ และนายยุทธ สืบต่อจากนายผาด นายชัยยะ และนายสุขสันต์ สืบต่อจากนายปิยะ นายยุทธพล และนายพลยุทธ สืบต่อจากนายยุทธ ส่วนกลุ่มตระกูลพลบุตร แม้จะเป็นเครือญาติใกล้ชิด แต่ปัจจุบันเป็นคู่แข่งกับตระกูลอังกินันท์ โดยเฉพาะในเวทีท้องถิ่นทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลเมืองเพชรบุรีส่วนเวทีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แม้จะเป็นคู่แข่งกันในช่วง 4 สมัยแรกที่นายอลงกรณ์ ลงสมัครรับเลือกตั้งก็ตาม แต่หลังจากนายยุทธเลิกเล่นการเมืองในเวทีระดับชาติ กลุ่มอังกินันท์ก็ไม่ใช้คู่แข่งสำคัญของตระกูลพลบุตรอีกต่อไป

²³⁷ ณิชชาหนู พิชิตนารัตน์, นักการเมืองถิ่นจังหวัดเพชรบุรี, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2554), หน้า 317-37.



รูปที่ 4 แสดงความสัมพันธ์ทางเครือญาติระหว่างตระกูลอังกินันทนและตระกูลพลบุตร

ข. ภูมิหลังของนักการเมืองถิ่นจังหวัดเพชรบุรี การแบ่งกลุ่มนักการเมืองดังกล่าวซึ่งเป็นไปตามภูมิหลังอาชีพ และการดำเนินกิจกรรมในสังคม ไม่สามารถแบ่งแยกออกจากกันได้โดยเด็ดขาด เนื่องจากนักการเมืองหลายคนมีภูมิหลัง ทางด้านอาชีพ และบทบาทในสังคมที่หลากหลาย เช่น บางคนเมื่อมีตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่น แล้วจึงประกอบธุรกิจก็มี หรือประกอบธุรกิจแล้วจึงมาเป็นนักการเมือง ในขณะที่เดียวกันก็แสดงความเป็นผู้กว้างขวาง หรือบางคนเป็นทั้งนักการเมืองท้องถิ่น

แต่ในขณะเดียวกันก็เคลื่อนไหวทางการเมือง หรือรับราชการครูด้วย หรือกลุ่มใหญ่ที่เป็นทั้งนักกฎหมาย นักการเมืองท้องถิ่น และเป็นผู้กว้างขวาง ซึ่งเหล่านี้ เป็นภูมิหลังที่ต้องเกื้อกูลกันเพื่อเข้าสู่เวทีการเมือง จะเห็นได้ວ່านักการเมืองถิ่นจังหวัดเพชรบุรีส่วนใหญ่มีภูมิหลังที่มาจากรอบครัวที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจดี อยู่ในสถานะชนชั้นนำของจังหวัด

กล่าวโดยสรุป ในงานวิจัยเกี่ยวกับนักการเมืองถิ่นระบุว่านักการเมืองถิ่นทั้ง 4 จังหวัดมีความสัมพันธ์ในเชิงเครือญาติกัน แบ่งเป็นกลุ่มตระกูลนักการเมืองที่เข้มแข็งอยู่ในจังหวัดเพียง 2 – 3 ตระกูล ซึ่งในระหว่างตระกูลเหล่านี้มีความเป็นเครือญาติที่เกื้อกูลกันมาและเล่นการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น อีกทั้งในหลายจังหวัดนักการเมืองบางคนมีบิดามารดาเป็นนักการเมืองถิ่นมาก่อน และบางคนบิดาหรือเครือญาติเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาก่อนและกลายเป็นผู้มีอิทธิพลที่มีบทบาทต่อความสัมพันธ์กับประชาชน ทั้งในรูปของบุคคลและบุคคลจำนวนมาก ความสัมพันธ์จะเป็นทั้งในรูปการให้ การรับ ในขณะที่บทบาทและอิทธิพลครอบคลุมทั้งกิจกรรมทางด้านการเมือง การเศรษฐกิจ และสังคมของบุคคลที่สัมพันธ์ในฐานะผู้รับด้วย ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวตกทอดจากอดีตอย่างเป็นระบบ เป็นที่ยอมรับถึงความชอบธรรมที่ถูกต้องตามระบบราชการ ในขณะนั้น ที่เรียกว่า เป็นความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ในทางราชการ แล้วค่อย ๆ พัฒนาความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์เหล่านั้นไปตามการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ในประเทศไทยมักมีความสัมพันธ์กับเครือญาติ โดยอ้างความเป็นญาติเพื่อผลประโยชน์ของตน ความเป็นเพื่อน และความเป็นเจ้านาย – ลูกน้อง อีกนัยหนึ่งจึงกลายเป็นความสัมพันธ์ในระบบต่างตอบแทน นักการเมืองในแต่ละจังหวัดมักดำรงตำแหน่งอย่างยาวนาน และผูกขาดอำนาจทางการเมืองในจังหวัด ด้วยระยะเวลาที่ยาวนานมีทั้งนักการเมืองที่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากตำแหน่งหน้าที่ กลายเป็น “เจ้าพ่อ” “เจ้าแม่” ของพื้นที่ซึ่งล้วนมาจากตระกูลใหญ่ของจังหวัด ทั้งนี้ นักการเมืองบางกลุ่มบางจังหวัดซึ่งอยู่ในตำแหน่งอย่างยาวนานแต่พัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า มีผลงานโดดเด่นก็มีอยู่จำนวนหนึ่ง ซึ่งประชาชนต่างมีความต้องการในผลประโยชน์ที่จะได้รับ ถือเป็น การแลกเปลี่ยนประโยชน์ที่เป็น “รูปธรรม” ที่จับต้องได้หรือสามารถพิสูจน์ได้เป็นที่ยอมรับของประชาชนอย่างต่อเนื่อง ยากที่นักการเมืองกลุ่มอื่น ๆ จะเข้ามาแข่งขันได้แม้จะมีการสนับสนุนทางเศรษฐกิจ หรือการหนุนนำของพรรคการเมืองก็ตาม ด้วยการดำรงตำแหน่งอย่างยาวนานนี้ได้กลายเป็น “บารมี” ทางการเมืองที่ตกทอดจากรุ่นสู่รุ่น จากบิดาสู่บุตร จากพี่สู่น้อง จากเครือญาติสู่คนในครอบครัว บุตร หลาน ภรรยา บางจังหวัดเกิดการผูกขาดในกลุ่มตระกูลการเมืองแบบเบ็ดเสร็จในที่สุด

4.3.2 ปัญหาการครอบงำและแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

4.3.2.1 การเอื้อประโยชน์แก่ตนเองและผู้อื่น

ความไร้จริยธรรมทางการเมืองของนักการเมืองโดยอาศัย “อำนาจหน้าที่” เอื้อประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง ซึ่งเห็นได้อย่างเด่นชัด ได้แก่²³⁸

1) การผลักดันกฎหมายที่เอื้อต่อธุรกิจของครอบครัวและการใช้อำนาจครอบงำกิจการพรรคการเมือง ซึ่งได้แก่ การผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายกิจการโทรคมนาคมผ่านสภาผู้แทนราษฎรโดยพรรคการเมืองที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นหัวหน้าพรรคไทยรักไทยแสดงให้เห็นว่า พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีอำนาจเหนืออุดมการณ์ของพรรคไทยรักไทยอย่างเด็ดขาดในการกำหนดความเป็นไปของพรรค ทั้งการกำหนดวันเลือกตั้งวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 ภายหลังจากการยุบสภาเพียง 37 วันอันเป็นการช่วงชิงความได้เปรียบทางการเมือง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยแล้วว่า ทำให้เกิดผลของการเลือกตั้งที่ไม่เที่ยงธรรมตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549 อย่างไรก็ตาม แม้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จะมีได้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว แต่อำนาจและอิทธิพลที่มีอยู่เหนือพรรคเพื่อไทย และอดีตนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร ก็ได้ได้เสื่อมคลาย จนนำมาซึ่งการผลักดันพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม จนกลายเป็นชนวนของมวลมหาประชาชนที่ลุกขึ้นต่อต้านรัฐบาล เรียกร้องให้รัฐบาลลาออก ปานปลายถึงการชุมนุม ปิดถนน และปิดส่วนราชการนานหลายเดือน ส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจและความเชื่อมั่นของประเทศอย่างมาก

2) กรณี “ซุกหุ้น” คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) ตรวจสอบพบว่า การกระจายชื่อผู้ถือหุ้นชินคอร์ป ร้อยละ 49.6 ที่เป็นในนามบริษัทแอมเพลริช และบุตรกับพี่น้องในปี พ.ศ. 2542 ถึง 2543 นั้นไม่ใช่การขายหุ้นที่แท้จริง ชื่อผู้ถือหุ้นทั้งหมดเป็นการถือแทน เพื่อหลีกเลี่ยงข้อห้ามตามกฎหมายที่ห้ามรัฐมนตรีถือหุ้น ธุรกิจ สัมปทานเท่านั้น ซึ่งหากการกระทำดังกล่าว คตส. สามารถพิสูจน์ได้ว่าบุคคลทั้งสองจะมีฐานความผิดคงถือหุ้นไว้ในธุรกิจสัมปทาน ในหลายกรรมหลายวาระนับตั้งแต่เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2

นอกจากนี้ยังมีหลักฐานที่เชื่อว่า พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ยังคงเป็นเจ้าของหุ้นบริษัทแอมเพลริช เนื่องจากการตรวจสอบการจัดการหุ้นชินวัตรทางบัญชีจากต่างประเทศ หุ้มแอมเพลริช จำนวน 329 ล้านหุ้น และหุ้นเถื่อนซึ่งถือโดยบริษัทวินมาร์ค 55 ล้านหุ้นนั้นทางธนาคารยูบีเอส สิงคโปร์ได้แจ้งต่อทางคณะกรรมการกำกับตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต) ว่าหุ้นแอมเพลริช ที่มีการฝากไว้นั้น มีเจ้าของคนเดียวเท่ากับหุ้นที่บริษัทวินมาร์ค ฝากไว้ รวมทั้งเอกสารที่ยืนยันว่าเจ้าของวินมาร์ค คือ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่กรมสอบสวนคดีพิเศษหรือดีเอสไอตรวจสอบก็พบว่า บริษัทวินมาร์ค เป็นของ พ.ต.ท.ทักษิณ

²³⁸ สมชาติ เจริญชัย, "จริยธรรมของนักการเมืองกับวิกฤตการณ์การเมืองไทย," การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 9 ประจำปี 2550 เรื่อง "วัฒนธรรมการเมือง จริยธรรม และการปกครอง" (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2550), 2: หน้า 690-92.

จากหลักฐานที่นางกาญจนาภา หงส์เหิน ยื่นให้อนุกรรมการตรวจสอบซื้อ ขายหุ้นชินคอร์ป พบว่า บัญชีหลักทรัพย์ของบริษัทแอมเพิลริช เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2542 ที่เปิดไว้กับธนาคารยูบีเอสแห่งสิงคโปร์ แจ้งว่า พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรเป็นกรรมการผู้มีอำนาจลงนาม โดยในเอกสารระบุว่า “Any withdrawal is to be authorized by Dr. T.SHINAWATRA solely”

อย่างไรก็ตามหลังจากที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อ้างว่าได้ขายหุ้นบริษัทแอมเพิลริชให้กับนายพานทองแท้ ชินวัตรแล้ว กลับไม่พบว่ามี การเปลี่ยนชื่อกรรมการบริษัทที่มีอำนาจลงนามแต่อย่างใด แต่เพิ่งมาเปลี่ยนให้นายพานทองแท้และนางสาว พิณทองทา เป็นกรรมการผู้มีอำนาจลงนาม เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2548 คตส. จึงเชื่อว่า พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ยังคงเป็นเจ้าของบริษัทแอมเพิลริชที่ถือหุ้นชินคอร์ป จำนวน 329 ล้านหุ้นจนปี พ.ศ. 2548 เป็นอย่างน้อย อันอยู่ใน ในช่วงที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีระหว่างปี พ.ศ. 2544 – 2548

ขณะเดียวกันจากการตรวจสอบยังพบว่ามี การนำหุ้นชินคอร์ปจำนวน 55 ล้านหุ้น ไปชุกไว้ในบัญชีของบริษัทวินมาร์ค จำกัด ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 โดยหุ้นจำนวนนี้ฝากไว้กับบริษัทหลักทรัพย์ Vickers มีเลขรหัส 121751 จากนั้นในปี พ.ศ. 2544 หุ้นจำนวนนี้ได้ถูกโอนไปฝากไว้ในบัญชี ธนาคารยูบีเอสแห่งสิงคโปร์ จำนวน 54 ล้านหุ้น โดยยูบีเอสได้รายงานต่อ ก.ล.ต. ตามกฎของตลาดหลักทรัพย์ที่กำหนดให้มีการรายงานหากมีการถือหุ้นเพิ่มทุก 5% เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ว่า หุ้นชินคอร์ปจำนวน 54 ล้านหุ้นที่โอนเข้ามาเป็นหุ้นที่มีเจ้าของคนเดียวกับหุ้นชินคอร์ปของบริษัทแอมเพิลริชที่ฝากไว้จำนวน 100 ล้านหุ้น แสดงให้เห็นว่าหุ้นจำนวน 54 ล้านหุ้นเป็นของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เพราะจากการตรวจสอบของกรมสอบสวนคดีพิเศษยืนยันว่า พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นเจ้าของบริษัทวินมาร์ค จึงมีคำถามว่าหุ้นจำนวนนี้ได้มาอย่างไร และนำเงินที่ไหนไปซื้อเก็บไว้ในต่างประเทศ จากการตรวจสอบยังพบว่าการขายหุ้นให้กับบุคคลบุตรและญาติของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และคุณหญิงพจมานเมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2543 ในราคาพาร์หุ้นละ 10 ต่ำกว่าราคาตลาดที่ซื้อขายที่ 150 บาท ทำให้ไม่ต้องเสียภาษีแล้ว ยังพบว่าการซื้อขายหุ้นครั้งนั้นไม่ได้มีการชำระเงินกันจริง แต่มีการออกตัวสัญญาใช้เงินเพื่อชำระค่าหุ้น

อย่างไรก็ตามจากการตรวจสอบเส้นทางจ่ายเงินปันผลของนายพาลทองแท้ นางสาวพิณทองทา และนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งทั้ง 3 คนเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ของหุ้นชินคอร์ปก่อนขายให้เทมาเส็ก พบว่าเงินปันผลของชินคอร์ปที่ได้รับในแต่ละปี แต่จะงวดก็ออกจากบัญชีไปยังบัญชีคุณหญิงพจมาน ส่วนนางสาวยิ่งลักษณ์ ก็โอนเข้าบัญชีคุณหญิงพจมานตลอด ขณะที่นางสาวพิณทองทา เมื่อได้เงินปันผลมาก็ไม่ใช่แต่นำไปซื้อหุ้นเอสซีแอสเสทคีนจากวินมาร์ค เพื่อส่งเงินออกนอกประเทศ แสดงให้เห็นว่าแม้ซื้อหุ้นชินคอร์ปเป็นของบุคคลทั้ง 3 คน แต่เงินไม่ได้เอาไปใช้แต่

กลับเข้าสู่บัญชีคุณหญิงพจมาน แสดงว่าผู้ถือหุ้นแอมเพิลวิซและวินมาร์ค คือคน ๆ เดียวกัน กล่าวคือ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และคุณหญิงพจมาน ชินวัตร²³⁹

3) กรณีใช้ข้อมูลภายใน (Insider) ของตลาดหลักทรัพย์เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว

คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ (คตส.) เปิดเผยว่า ก่อนการขายหุ้นชินคอร์ปทั้งหมดในเทมาเส็ก ในวันที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2549 ทางบริษัท วินมาร์คได้มีการใช้ข้อมูลภายใน เพื่อกำหนดซื้อหุ้นจากผู้ถือหุ้นรายย่อยหุ้นละ 39 บาท จนจำนวนหุ้นที่ถือเพิ่มขึ้นจาก 55 ล้านหุ้น เป็น 133 ล้านหุ้น หรือเพิ่มขึ้น 58 ล้านหุ้น จากนั้นบริษัท วินมาร์คก็นำหุ้นที่กว้านซื้อมาขายให้กับกลุ่มเทมาเส็กในแทนเดอร์ออฟเฟอร์ จำนวน 74 ล้านหุ้น ราคาหุ้นละ 49.25 บาท ทำให้ได้กำไรจากการใช้ข้อมูลภายในไปอีก 500 ล้านบาท²⁴⁰

จะเห็นได้ว่า การไม่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมนำมาซึ่งการหลงมัวเมาในอำนาจ ระยะเวลาที่ยาวนานก่อให้เกิดการสั่งสมอำนาจทางการเมือง ตลอดจน “บารมี” และใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ตนเองและผู้อื่นอย่างสมบูรณ์

4.3.2.2 การใช้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภามีบทบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรก ในพระราชบัญญัติ ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช. 2475 โดยบทบัญญัติให้ความคุ้มครอง สมาชิกสภาไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเหตุผลของความจำเป็นเรื่องความคุ้มกันสมาชิกสภา ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติขึ้น เนื่องจากได้เล็งเห็นความสำคัญของการประชุมรัฐสภา การปกครอง ประเทศในระบอบรัฐสภานั้นการประชุมถือว่าเป็นการบริหารบ้านเมืองที่จะต้องมีการกำหนดนโยบาย ต่าง ๆ ซึ่งล้วนมาจากกระบวนการทางรัฐสภาทั้งสิ้น ฉะนั้น จุดมุ่งหมายที่จะให้สมาชิกของรัฐสภา ได้รับความคุ้มครองป้องกันการปฏิบัติหน้าที่ มิให้สมาชิกถูกกลั่นแกล้งหรือถูกขัดขวางในการเข้า ประชุมของสภาของสมาชิกสภาได้ เพื่อที่สมาชิกสภาจะได้ปฏิบัติหน้าที่ในสภาได้เต็มภาคภูมิด้วยความ ซื่อสัตย์สุจริต มิต้องคอยยำเกรงผู้ใดหรือหวาดระแวงภัยใด ๆ ที่จะมิผลกระทบต่อการศึกษาปฏิบัติ หน้าที่ของตนในสภา ในการรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่ง รัฐธรรมนูญฉบับต่อมาก็มีหลักการและเหตุผลเช่นเดียวกัน โดยเป็นเกราะป้องกันให้กับสมาชิกสภา มิให้ถูกกลั่นแกล้ง ขัดขวางในการปฏิบัติหน้าที่ในสภาไม่ว่าจะเป็นการกลั่นแกล้งฟ้องร้อง จับกุม หรือ คุมขัง เป็นเหตุให้สมาชิกสภาไม่ได้รับความปลอดภัยในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อผลประโยชน์ในทาง การเมืองของฝ่ายบริหารหรือบุคคลอื่นที่กลั่นแกล้งสมาชิกสภา ตามหลักรัฐธรรมนูญสมาชิกสภา ที่ได้รับความคุ้มกันถือว่าเป็นสิทธิเสรีภาพที่จะพ้นจากการจับกุมและฟ้องร้องในคดีอาญาหรือ ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดในคดีอาญาในระหว่างสมัยประชุม ซึ่งมีการยึดถือปฏิบัติเป็นธรรมเนียมสืบต่อกันมาอย่างยาวนานต่อเนื่อง คือ จะมีการให้ความคุ้มกันสมาชิกสภาผู้กระทำความผิด

²³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 292.

²⁴⁰ เรื่องเดียวกัน

หรือที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด เพื่อผดุงไว้ซึ่งเกียรติยศและชื่อเสียงของสมาชิกรัฐสภา โดยที่สภาจะไม่พิจารณาว่าสมาชิกรัฐสภาผู้นั้นได้กระทำความผิดจริงหรือไม่ ผู้เสียหายจะได้รับความเสียหายอย่างไรบ้าง นอกจากนี้ในการพิจารณาว่าจะมีมติอย่างไรถึงจะทำให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย สภากลับไม่นำมาพิจารณาประกอบการใช้ดุลพินิจในการให้ความคุ้มกันดังกล่าวกับสมาชิกรัฐสภาเป็นกรณี ๆ ไป สภาจะใช้ดุลพินิจแต่เพียงว่าถ้ามีการขออนุญาตดำเนินคดีอาญากับสมาชิกรัฐสภาในระหว่างสมัยประชุม โดยที่สภาจะให้เหตุผลในการพิจารณาว่าสมาชิกรัฐสภาจะมีความคุ้มกันตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในระหว่างสมัยประชุมในอันที่จะได้รับยกเว้นไม่ต้องถูกดำเนินคดีในระหว่างสมัยประชุม โดยเฉพาะในปัจจุบันในกรณีที่สมาชิกรัฐสภาที่ได้กระทำความผิดในคดีอาญาหรือที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดในคดีอาญาใด ๆ แล้ว เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าทำการจับกุมและทำหนังสือขออนุญาตดำเนินการตามกฎหมายต่อประธานสภาหรือกรณีที่ทำหนังสือขออนุญาตต่อสภา เพื่อให้สภามีมติอย่างใด ๆ ในการดำเนินคดีกับสมาชิกรัฐสภาที่ได้กระทำความผิดดังกล่าวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว สภามักจะใช้ดุลพินิจไม่อนุญาตตามคำขอของพนักงานเจ้าหน้าที่เสมอ²⁴¹

ในสถานการณ์การเมืองในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของการให้ความคุ้มกันตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้นถูกนำไปใช้อย่างไม่ถูกต้องนัก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนกลับบอ้ายความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญนี้กระทำความผิดโดยเจตนาหรือจงใจในระหว่างสมัยประชุม เพื่อจะได้พ้นจากการจับกุมและฟ้องร้องในคดีอาญาหรือถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดในคดีอาญาในระหว่างสมัยประชุม เกิดเป็นคดีอื้อฉาวและปรากฏต่อสายตาของประชาชนมากมาย ทำให้ประชาชนและผู้เสียหายมองว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกรัฐสภาที่ได้รับความคุ้มกันดังกล่าวมีอภิสิทธิ์มากเกินไป รวมทั้งสงสัยใคร่รู้ว่าอภิสิทธิ์ความคุ้มกันตามกฎหมายดังกล่าวครอบคลุมเพียงไร การไม่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยอมทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ซึ่งผูกขาดอำนาจการเมืองในเขตเลือกตั้งสามารถกลับเข้าสู่ตำแหน่งได้หลายครั้งหลายวาระสมัยและอาศัยอภิสิทธิ์ความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาเป็นเกราะกำบังตนเอง ทั้งนี้ แม้จะเป็นช่วงเวลาปิดสมัยประชุมแต่โดยทั่วไปย่อมมีการประชุมสมัยวิสามัญอยู่เสมอ ทำให้สมัยประชุมครอบคลุมแทบจะทั้งปี ประกอบกับตำแหน่งทางการเมืองนั้นเป็นตำแหน่งหน้าที่ที่สามารถให้คุณหรือให้โทษกับพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ทำการจับกุมหรือดำเนินคดีดังกล่าวได้จึงมักจะได้รับการผ่อนปรนหรือละเว้นการปฏิบัติในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดอยู่เสมอ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าผู้ที่กระทำความผิดในคดีอาญาเป็นนักการเมืองหรือสมาชิกรัฐสภาแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่ค่อยกล้าที่จะเข้าไปดำเนินการฟ้องร้อง จับกุม เว้นแต่คดีอาญาดังกล่าวจะเป็นคดีอุกฉกรรจ์สะเทือนขวัญหรือเป็นคดีที่มีความร้ายแรงหรือเป็นการกระทำความผิดซึ่งหน้า ผลจากการให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาดังกล่าวส่งผลต่อผู้เสียหายผู้ซึ่งได้รับผลจากการกระทำของสมาชิกรัฐสภา ผู้เสียหายไม่กล้าที่จะดำเนินการอย่างใด ๆ ตามกฎหมายต่อสมาชิกรัฐสภาที่ได้กระทำความผิดและต้องตกเป็นฝ่ายที่จะต้องเสียเปรียบอยู่ตลอดไป กรณีที่ต้องทำการควบคุมตัวหรือทำการสอบสวนสมาชิกรัฐสภาผู้ซึ่งถูก

²⁴¹ เจตต์ รอดอ่อน. อภิสิทธิ์และความคุ้มกันในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญา : ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา. [Online]. Available From: http://elib.coj.go.th/Ebook/data/judge_report/jrp2556_11_01.pdf [2557, 6 มกราคม]

กล่าวหา จำเป็นต้องให้สภาพิจารณาอนุญาตเสียก่อนจึงจะดำเนินการอย่างไรก็ได้ และเมื่อพนักงานสอบสวนได้กระทำการขออนุญาตต่อสภาที่ผู้ยื่นเป็นสมาชิกอยู่แล้ว สภาก็มักจะมีแนวโน้มว่าจะไม่อนุญาตให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนหรือกระทำการควบคุมตัวสมาชิกรัฐสภาผู้ยื่นเสียเป็นส่วนใหญ่ ทำให้สมาชิกรัฐสภาที่ได้กระทำความผิดมีอิสระในการเคลื่อนไหวไม่ถูกจำกัดสิทธิในการทำกิจกรรมใด ๆ เหมือนกับผู้ต้องหารายอื่น ๆ จึงเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่พยานหลักฐานอาจจะถูกบิดเบือนไปมากกว่าคดีทั่วไป และพนักงานสอบสวนหาพยานหลักฐานไม่ได้ ทำให้สมาชิกรัฐสภาที่ได้กระทำความผิดอาจหลุดพ้นจากข้อกล่าวหาหรือจากการกระทำความผิดไปได้ นอกจากนี้ยังส่งผลทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินคดีหรือดำเนินการตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและในชั้นปลายสำหรับกรณีการอ่านคำพิพากษาคดีอาญาหากจำเลยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภานั้น ไม่ว่าจะเป็นการอ่านคำพิพากษาของศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา แม้จะเป็นการอ่านคำพิพากษาในระหว่างสมัยประชุมก็ตาม ศาลสามารถอ่านคำพิพากษาได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้ยื่นเป็นสมาชิกอยู่ แต่ในทางปฏิบัติยังคงมีการเลื่อนการอ่านคำพิพากษาในกรณีที่จำเลยอยู่ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา อาทิ ในกรณีการเลื่อนการอ่านคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ภาค 4 ของศาลจังหวัดมุกดาหารซึ่งมีเลื่อนการอ่านคำพิพากษาไปถึง 9 ครั้ง ด้วยเหตุผลที่จำเลยในคดีดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นเหตุให้ศาลอุทธรณ์มองว่าเลือกปฏิบัติโดยนำไปเปรียบเทียบกับคดีที่จำเลยเป็นประชาชนทั่วไป อย่างไรก็ตาม หากเป็นคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์และเป็นคดีที่รัฐเป็นผู้เสียหาย การเลื่อนการอ่านคำพิพากษาจึงอาจไม่ส่งผลกระทบต่อมากนัก ในทางกลับกันหากเป็นคดีที่ประชาชนหรือเอกชนเป็นผู้เสียหาย การเลื่อนการอ่านคำพิพากษาจำนวนหลายครั้งย่อมส่งผลกระทบต่อผู้เสียหายอย่างแน่นอนส่วนจะเสียหายมากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับลักษณะของคดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะตัวแทนของประชาชน จึงกลายเป็นผู้กระทำการอันกระทบต่อสิทธิของประชาชนเสียเอง

4.3.3 ปัญหาการไม่ก่อให้เกิดการแข่งขันทางการเมืองอย่างเสรีและเป็นธรรม

4.3.3.1 กรณี นักการเมืองสายเลือดใหม่ (New Blood)

การไม่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ทำให้นักการเมืองสายเลือดใหม่ หรือ New Blood ไม่สามารถเข้าสู่การแข่งขันทางการเมืองอย่างเสรีและเป็นธรรม จากผลการวิจัยของสถาบันพระปกเกล้า เรื่อง นักการเมืองถิ่น ในหลายจังหวัดมีลักษณะผูกขาดโดยกลุ่มตระกูล ทั้งนี้ มักจะเกิดขึ้นในตระกูลที่มีรากฐานทางธุรกิจที่แผ่ขยายอาณาจักรในจังหวัด โดยนักการเมืองอาจจะเป็นเครือญาติในกลุ่มตระกูล หรือเป็นบุคคลที่ได้รับการสนับสนุนก็ได้ โดยเฉพาะในภาคใต้และภาคอีสาน อาทิ นักการเมืองท้องถิ่นจังหวัดปัตตานีพบว่า การเมืองของจังหวัดปัตตานีผูกพันกับกลุ่มตระกูลเจ้าเมือง และตระกูลชนชั้นนำของจังหวัดซึ่งเชื่อมโยงกับศาสนาและวัฒนธรรม²⁴² นอกจากนี้การที่นักการเมืองสายเลือดใหม่ไม่สามารถเข้าสู่การแข่งขันได้อย่างเสรี

²⁴² บุชอริ ยีหะมะ, นักการเมืองถิ่นจังหวัดปัตตานี, (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า 2549.), หน้า 61-65.

เกิดจากความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่ร้อยเรียงให้เกิดความไว้วางใจจนกระทั่งนำมาสู่การสนับสนุนทางการเมืองผ่านการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ความชัดเจนต่อความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ อาทิ นักการเมืองถิ่นสุราษฎร์ธานี ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองถิ่นสุราษฎร์ธานีที่ผูกขาดการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ ต่อแนวทางการหาเสียงและนำเสนอนโยบายและแผนการพัฒนาจังหวัดและในระดับภูมิภาค (ภาคใต้) อย่างชัดเจน ภายใต้บทสรุปของการศึกษา คือ “พรรคเลือกคน คนเลือกพรรค” โดยที่นักการเมืองถิ่นสุราษฎร์ธานีใช้แนวทางการลงพื้นที่ร่วมกิจกรรมทางสังคมงานบุญและงานประเพณีประจำปี เป็นหัวใจหลักในการหาเสียงและสร้างฐานเสียงสนับสนุน ซึ่งทำให้การเข้าชิงคะแนนเสียงในพื้นที่ทางการเมืองจากพรรคอื่น ๆ ทำได้ยากและแทบจะไม่มีเกิดขึ้นเลยในรอบหลายสิบปี²⁴³ ฉะนั้น ในจังหวัดที่มีการสืบทอดการดำเนินการทางธุรกิจ มีการผูกขาดโดยกลุ่มตระกูลการเมือง และมีฐานเสียงที่หนาแน่นจากข้าราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะไม่มีการแข่งขันกันสูงมากนัก นักการเมืองสายเลือดใหม่ที่ต้องการก้าวหน้าในสายการเมืองจึงจำเป็นต้องมีรากฐานมาจากตระกูลเก่าแก่ของพื้นที่หรือของจังหวัด หรือต้องอยู่ในสายสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ของตระกูลหรือพรรคการเมือง ตัวอย่างเช่น นายนิติวัฒน์ จันทรสว่าง เป็นนักการเมืองรุ่นใหม่* ที่เข้าสู่สนามการเมืองในช่วงช่องว่างของผู้แทนพรรคชาติไทยในจังหวัดสุพรรณบุรี เนื่องจากหัวเรือใหญ่อย่างบรรหาร ศิลปอาชา และสมาชิกจำนวนหนึ่งถูกตัดสิทธิทางการเมือง 5 ปีจากคดียุบพรรคการเมือง ด้วยสายเลือดของนักการเมืองท้องถิ่นที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาจังหวัดสุพรรณบุรีมายาวนาน ความคุ้นเคยกับการเมืองนับตั้งแต่เด็ก ประกอบกับการสนับสนุนของตระกูลศิลปอาชา ทำให้นายนิติวัฒน์ ปรับตัวได้ไม่ยากนักและประสบความสำเร็จในการลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในครั้งแรกด้วยอายุที่ไม่มากนัก จะเห็นได้ว่า ในระบบการเมืองของประเทศไทยนั้นหากไม่มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วโอกาสของสายเลือดใหม่ กล่าวคือ สายเลือดบริสุทธิ์ที่ไม่ภูมิหลังเกี่ยวข้องกับการเมืองมาก่อนแทบจะไม่สามารถเข้าสู่ตำแหน่งได้เลยในจังหวัดที่มีการผูกขาดทางการเมือง แม้จะมีความสามารถและมีคุณสมบัติเหมาะสมกับตำแหน่งที่สุดก็ตาม

²⁴³ สถาบันพระปกเกล้า, *บูรณาการงานวิจัย : นักการเมืองถิ่นและพฤติกรรมทางการเมืองเลือกตั้ง 2550.*, (กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, 2553), หน้า 38-39.

* ผู้เขียนใช้คำว่า “นักการเมืองรุ่นใหม่” เนื่องจากต้องการที่จะสื่อว่า นายนิติวัฒน์ จันทรสว่าง นั้นแม้จะเป็นคนรุ่นใหม่ของจังหวัดสุพรรณบุรีที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง แต่มิได้เป็นนักการเมืองสายเลือดใหม่แต่ประการใด เพราะนายนิติวัฒน์ สืบเชื้อสายมาจากบิดาซึ่งเป็นนักการเมืองถิ่นมาก่อนและเป็นนักการเมืองท้องถิ่นที่มีสายสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนายบรรหาร ศิลปอาชา มาอย่างยาวนานมากกว่า 30 ปี ตลอดจนมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องในฐานะเครือญาติกับคุณหญิงแจ่มใส ศิลปอาชา ภรรยาของนายบรรหาร ศิลปอาชา อีกด้วย

4.3.3.2 กรณี นักการเมืองสตรี

ปัจจุบันผู้หญิงยังมีโอกาสน้อยมากในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองและเป็นการยากที่ผู้หญิงจะก้าวเข้าไปสู่การมีอำนาจตัดสินใจระดับชาติ เพื่อนำเสนอมุมมองด้านครอบครัว สังคมและความเสมอภาคทางเพศไปสู่ระดับนโยบาย การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถือเป็นปัจจัยหนึ่งในการเปิดโอกาสการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้หญิง โดยเฉพาะผู้สมัครหญิงซึ่งไม่มีสายสัมพันธ์ทางการเมืองไม่ว่าจะจากตระกูลการเมือง เครือญาติทางการเมือง หรือสายสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์จากพรรคการเมือง ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งหลายวาระจึงทำให้เกิดการผูกขาดทางการเมืองของผู้แทนชายมากขึ้นกลายเป็นการส่งมอบบารมี จนผู้สมัครหญิงซึ่งมีกำลังทางเศรษฐกิจ และกำลังในการขับเคลื่อนทางการเมืองน้อยอยู่แล้วไม่สามารถแทรกแซงเข้าสู่การแข่งขันได้อย่างเป็นธรรมได้เลย ผู้หญิงที่เข้าสู่ระบบการเมืองของไทยในปัจจุบัน แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มแรก การเข้าสู่การเมืองด้วยตนเองเนื่องจากเป็นผู้ที่มีคุณลักษณะ คุณสมบัติและความโดดเด่นในวิถีคิด การทำงาน และสนใจการเมืองด้วยตนเองซึ่งมีจำนวนน้อย กลุ่มที่สอง การเข้าสู่ตำแหน่งด้วยการรับมรดกทางการเมือง กล่าวคือ สืบทอดตำแหน่งทางการเมืองแทนบิดามารดา สามี หรือวงศ์ตระกูล และกลุ่มที่สาม การเข้าสู่ตำแหน่งด้วยการเป็น “ตัวแทน” เนื่องจากนักการเมืองในพรรคไม่อาจเข้าสู่สนามการเมืองได้เนื่องจากอุบัติเหตุทางการเมือง อาทิ ศาลสั่งยุบพรรคการเมือง และตัดสิทธิ์ทางการเมือง จึงจัดให้มี “ตัวแทน” ทางการเมืองทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของพรรคและรักษาพื้นที่ทางการเมืองของตระกูล ซึ่งสองกลุ่มหลังเริ่มมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นในการเลือกตั้ง 2 ครั้งหลังสุด (พ.ศ. 2550 และ 2554) ภายหลังเหตุการณ์ยุบพรรคการเมือง และตัดสิทธิ์ทางการเมืองของบรรดากรรมการบริหารพรรคการเมือง จนมีคำกล่าวที่ว่า “สภาผู้แทน” เกิดขึ้นในระบบการเมืองไทย จากสถิติของสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว พบว่า ผู้หญิงเริ่มมีความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้นจากก่อน ดังนี้

จากสถิติการสรรหาและการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวาระดำรงตำแหน่งระหว่างปี พ.ศ. 2550 – 2556 ซึ่งทุกจังหวัดมีสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) จากการเลือกตั้งได้เพียงจังหวัดละ 1 คน รวม 36 คน และจากการสรรหาทั่วไปทั่วประเทศ 34 คน รวมทั้งสิ้น 150 คน ปรากฏว่าผู้หญิงได้รับการสรรหาและเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในอัตราใกล้เคียงกัน คือร้อยละ 16.22 และ 15.79 ตามลำดับ ซึ่งเป็นสัดส่วนที่น้อยกว่าผู้ชายมาก แต่นับว่ามีอัตราที่สูงขึ้นกว่าวาระการดำรงตำแหน่งเมื่อปี พ.ศ. 2543 – 2549 ที่มีผู้หญิงได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเพียงร้อยละ 10.36 เท่านั้น หากพิจารณาถึงความสนใจการลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2550 ผู้หญิงลงสมัครรับเลือกตั้งเพิ่มมากขึ้นกว่าปี พ.ศ. 2548 เล็กน้อย จากร้อยละ 10.78 เป็นร้อยละ 14.71 เมื่อเทียบกับผู้สมัครชาย และเมื่อพิจารณาเป็นรายภาค ผู้หญิงภาคใต้แม้จะมีความตื่นตัวในการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบเลือกตั้งต่ำกว่าภาคอื่น ๆ คือ มีสัดส่วนผู้หญิงเพียงร้อยละ 10 ที่สมัครรับเลือกตั้ง แต่เมื่อเทียบกับ

ปี พ.ศ. 2548 แล้วพบว่า ผู้สมัครหญิงในภาคใต้มีอัตราเพิ่มสูงใกล้เคียงกับผู้สมัครหญิงในภาคกลาง และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เมื่อพิจารณารายจังหวัด ในปี พ.ศ. 2548 และ 2550 ปรากฏว่า จังหวัดสิงห์บุรี ตราด และยะลา ไม่มีผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหญิงเลย²⁴⁴

ในส่วนของพรรคการเมือง ในการจัดลำดับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน มีการเสนอให้ผู้หญิงเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนน้อยมาก ในปี พ.ศ. 2548 มีเพียง 6 คน จาก 100 คน และในปี พ.ศ. 2550 มีเพียง 7 คน จาก 80 คน ซึ่งแสดงให้เห็นว่า โอกาสที่จะให้ผู้หญิงเข้าไปมีบทบาทในการตัดสินใจในระดับนโยบายหรือระดับชาติหรือการเข้าร่วมเป็นคณะรัฐมนตรีมีน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐมนตรีชาย จากคณะรัฐมนตรีทั้ง 3 ชุด คือชุดที่ 55 – 57 ระหว่างปี พ.ศ. 2548 – 2551 มีรัฐมนตรีหญิงไม่เกินชุดละ 3 คน คิดเป็นสัดส่วนรัฐมนตรีหญิงในคณะรัฐมนตรีแต่ละชุดที่ร้อยละ 5.56 8.57 และ 7.89 ตามลำดับ

จากสถิติข้างต้นประกอบกับการเปลี่ยนแปลงในระบอบประชาธิปไตยและการขยายตัวของสิทธิความเท่าเทียมกันของชายหญิงในโลกสากล มีการส่งเสริมความเข้าใจทางการเมืองให้แก่ผู้หญิง การเรียกร้องขององค์กรด้านสตรีต่าง ๆ ให้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ผู้หญิงมีสัดส่วนผู้แทนใกล้เคียงหรือเท่ากับผู้ชาย ตลอดจนคำแนะนำของมิเชล บาเชอร์เลต รองเลขาธิการสหประชาชาติ และผู้อำนวยการองค์การเพื่อการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศและเพิ่มพลังของผู้หญิงแห่งสหประชาชาติ (Statement of the United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women : UN Women) ซึ่งได้แนะนำให้ประเทศไทยส่งเสริมบทบาทของผู้หญิงในเวทีการเมืองให้มากขึ้น ทำให้ผู้หญิงเริ่มมีแรงกระตุ้นในการสนใจการเมืองมากขึ้น ตลอดสองสามปีที่ผ่านมาผู้หญิงมีบทบาทในการต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยอย่างโดดเด่นขึ้นแต่ยังขาดโอกาสหากมีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมทำให้เกิดการหมุนเวียนการเข้าสู่ตำแหน่ง และเปิดโอกาสให้ผู้หญิงได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นตามลำดับ²⁴⁵

²⁴⁴ สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว. สตรีกับอำนาจและการตัดสินใจ. [Online]. Available From: http://www.gender.go.th/publication/brochure_doc/2552%20brochure%2012%20topic/Brochure%2010%20Small.pdf [2557, 6 มกราคม]

²⁴⁵ <http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9550000148664>

4.4 แนวทางในการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เหมาะสมภายใต้บริบทสังคมการเมืองการปกครองและวัฒนธรรมทางการเมืองไทย

4.4.1 เปรียบเทียบแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้บริบทวัฒนธรรมทางการเมืองไทยกับวัฒนธรรมทางการเมืองของต่างประเทศ

จากการศึกษาแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้บริบทวัฒนธรรมทางการเมืองไทย พบว่า นับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองสู่ระบอบประชาธิปไตยเป็นเวลากว่า 82 ปี ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญหลายลักษณะอักษรมาแล้วทั้งสิ้น 18 ฉบับ ซึ่งตามแนวคิดของประเทศตะวันตกอันเป็นแม่แบบของรัฐธรรมนูญหลายลักษณะอักษร รัฐธรรมนูญคือกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศที่ยากจะแก้ไขเปลี่ยนแปลง แต่สำหรับประเทศไทยแล้วกลับตรงกันข้ามและมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญอยู่บ่อยครั้งตามวัตถุประสงค์ของฝ่ายบริหารและอำนาจของฝ่ายทหารซึ่งเรียกว่า “รัฐประหาร” แม้ว่ารัฐธรรมนูญของไทยหลายฉบับได้ตราขึ้นภายใต้กรอบของแนวความคิดวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตก ซึ่งสมควรจะเกิดมรรคผลขึ้นตามครรลองแห่งประชาธิปไตยแบบตะวันตก (สากล) เหมือนอย่างประเทศตะวันตก แต่สิ่งที่เกิดขึ้นกลับตรงกันข้าม การเมืองไทยกลับสวนทางกับระบบการเมืองการปกครอง และระบอบประชาธิปไตยของตะวันตก ซึ่งต้องยอมรับอย่างหนึ่งว่า รัฐธรรมนูญเป็นเพียงกฎหมายลายลักษณ์อักษรสูงสุดของรัฐ การจะทำให้กลไกหรือมาตรการต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญก่อให้เกิดมรรคผลได้นั้นขึ้นอยู่กับทุก ๆ คนในสังคมนั้นและวัฒนธรรมทางการเมืองของสังคมนั้นว่าเข้าใจและเข้าถึงเจตนารมณ์แบบประชาธิปไตยหรือไม่ อย่างไร²⁴⁶ แม้ว่าวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตกจะถูกนำมาใช้ในประเทศไทยแต่ก็ได้รับการเสริมเติมแต่งให้เข้ากับวัฒนธรรมทางการเมืองของไทย โดยการเสริมเติมแต่งดังกล่าวก็ไม่สามารถที่จะผสมผสานสองวัฒนธรรมทางการเมืองที่แตกต่างกันให้กลมกลืนกันได้อย่างที่ควรจะเป็น เพราะพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ความเป็นมาที่แตกต่างกัน ความคิด ความเชื่อ ค่านิยมที่แตกต่าง และด้วยความไม่ลงตัวของ การผสมผสานวัฒนธรรมทางการเมืองของทั้งสองดังกล่าว ก่อให้เกิดรูปแบบวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม ศักดินานิยม บารมีนิยม และวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอุปถัมภ์อันมีอิทธิพลอยู่เหนือรัฐธรรมนูญ

นักวิชาการบางท่านอธิบายว่าการที่รัฐธรรมนูญในประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง เพราะรัฐธรรมนูญมิใช่กฎหมายสูงสุดที่จะกำหนดความสัมพันธ์เชิงอำนาจในสังคมหนึ่ง ๆ ลงมาตามตัวบท แต่ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เป็นจริงในสังคมมิใช่สิ่งที่หยุดนิ่ง หากเป็นความเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้นจากการที่บุคคลและสถาบันต่าง ๆ ในสังคมนั้นได้ต่อสู้ชิงและรักษาสถานะแห่งอำนาจของตนมาเป็นเวลานานจนทำให้เกิดการยอมรับกันในระดับหนึ่ง กลายเป็นประเพณีทางการเมืองการปกครองและการ

²⁴⁶ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย, หน้า 161.

เมืองขึ้น โดยวิถีชีวิต วิถีความคิด และค่านิยมที่สังคมเคยชินที่จะมองว่าอำนาจที่ชอบธรรมนั้นต้องสัมพันธ์กัน คือ วัฒนธรรมทางการเมืองของไทย²⁴⁷

ตารางที่ 5 แสดงการเปรียบเทียบวัฒนธรรมทางการเมืองเมืองประชาธิปไตยตะวันตก

กับวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยอุปถัมภ์แบบไทย²⁴⁸

หลักการ	วัฒนธรรมทางการเมือง ประชาธิปไตยตะวันตก		วัฒนธรรมทางการเมือง ประชาธิปไตยอุปถัมภ์แบบไทย	
	ตนเอง	ผู้อื่น	ตนเอง	ผู้อื่น
1) ความเสมอภาค	√	√	√	×
2) หลักนิติธรรม	√	√	√	×
3) กฎเสียงข้างมากโดย ค่านึงเสียงข้างน้อย	√	√	×	√
4) การดูแลและคานอำนาจ	√	√	×	√

ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้วิเคราะห์ไว้อย่างชัดเจนว่า “วัฒนธรรมประชาธิปไตยแบบตะวันตกซึ่งมีเสาหลัก 4 เสา คือ การยึดมั่นในสิทธิเสรีภาพ การเคารพความเสมอภาค การเชื่อในนิติธรรมหรือกฎหมาย และการฟังคนส่วนใหญ่โดยคุ้มครองคนส่วนน้อย เมื่อถูกนำมาในสังคมไทยก็แปรพันธุ์ไปจากเดิม กล่าวคือจะยึดมั่นสิทธิเสรีภาพของตนแต่สำหรับคนอื่นต้องมีหน้าที่ต่อตน ยอมรับสิทธิและการใช้อำนาจของตน ความเสมอภาคจะใช้ได้ต่อเมื่อตนต้องการเสมอกับผู้อื่น แต่ถ้าตนอยู่สูงในสถานะแล้ว ก็ต้องถือว่าเป็น “บุญ” คนด้อยโอกาสทั้งหลายก็เพราะทำ “กรรม” จึงต้องรับกรรม กฎหมายจะศักดิ์สิทธิ์ก็เฉพาะกับผู้อื่น แต่ถ้ากับตน “ความสัมพันธ์พิเศษ” กับผู้ใช้กฎหมายต้องมาก่อน คอรัปชันเป็นสิ่งที่เลว เมื่อคนอื่นเป็นผู้ให้และผู้รับ แต่ตนเองพร้อมจะ “ให้” เมื่อได้รับผลตอบแทนส่วนตัวที่คุ้มกว่า การรับฟังเสียงส่วนใหญ่จะใช้เมื่อต้องการสนับสนุนสิ่งที่ตน

²⁴⁷ นิธิ เอียวศรีวงศ์, *ชาติไทย เมืองไทย แบบเรียนและอนุสาวรีย์ว่าด้วยวัฒนธรรม รัฐ และการจัดสำนึก*, (กรุงเทพฯ: มติชน, 2547), หน้า 127.

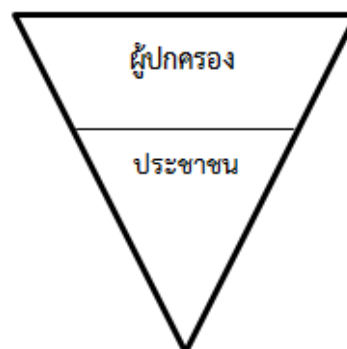
²⁴⁸ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *วัฒนธรรมทางการเมือง อำนาจการเมืองและรัฐธรรมนูญ* [ออนไลน์].

อยากทำอยู่แล้ว คนส่วนน้อยที่ถูกไล่ที่สร้างเขื่อนต้องเสียสละเพื่อคนส่วนใหญ่ที่ได้ประโยชน์
สภาวะเช่นนี้ไม่อาจเข้าใจได้เลยหากไม่ทำความเข้าใจกับวัฒนธรรมไทยเดิม”²⁴⁹

วัฒนธรรมทางการเมืองไทยจึงไม่เอื้ออำนวยต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตก ซึ่งตั้งอยู่บนรากฐานของกฎหมาย ไม่ใช่ตัวบุคคลขึ้นอยู่กับอุดมการณ์ ความเท่าเทียมกันแบบมีส่วนร่วม (ไม่ใช่แบบผู้ตามเหมือนในประเทศไทย) และการแบ่งแยกหน้าที่ของระบบการเมือง เช่น พรรค กลุ่มการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ ฯลฯ การเรียกร้องประชาธิปไตยของตะวันตกเป็นการเรียกร้องของประชาชน หรือเรียกได้ว่า จากล่างสู่บน (รูปพีระมิด) ตัวอย่างเช่น การเรียกร้องเพื่อประกาศเอกราชจากสหราชอาณาจักรของชาวอเมริกัน หรือการปฏิวัติครั้งใหญ่ในฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 ตลอดจนการสร้างรากฐานของระบอบประชาธิปไตยของตะวันตกเริ่มต้นให้ความสำคัญกับความเข้มแข็งในระดับท้องถิ่นไปสู่ระดับชาติ เพราะตะวันตกเชื่อว่า ถ้าท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง ประชาธิปไตยของประเทศย่อมมีความเข้มแข็งตามไปด้วย แต่สำหรับประเทศไทยประชาธิปไตยถูกมอบให้แก่ประชาชนโดยคณะราษฎร ในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 การเรียกร้องจึงอยู่ในลักษณะจากผู้ปกครองมอบให้แก่ประชาชน หรือจากบนสู่ล่าง (รูปพีระมิดกลับหัว) ซึ่งแนวคิดของการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งก็เช่นเดียวกัน ดังรูป



ประชาธิปไตยและแนวคิดการจำกัดวาระ
การดำรงตำแหน่งแบบตะวันตก



ประชาธิปไตยและแนวคิดการจำกัดวาระ
การดำรงตำแหน่งแบบไทย

รูปที่ 5 แสดงเปรียบเทียบประชาธิปไตยและแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งแบบตะวันตก
กับประชาธิปไตยและแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งแบบไทย

²⁴⁹ บรรศักดิ์ อวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542), หน้า 174 - 75.

แนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของไทย เริ่มปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และสมาชิกวุฒิสภา เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญเล็งเห็นถึงปัญหาการเมืองที่เกิดขึ้นภายใต้บริบทวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยอันเก่าแก่ สืบทอดตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันและฝังรากลึกลงในระบบการเมืองการปกครองของไทย ได้แก่ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม คักดินนิยม บารมีนิยม และอุปถัมภ์ค้ำชู อันส่งผลกระทบต่อพัฒนาการเมืองไทย บทบาทของผู้แทนในระบบประชาธิปไตยไทยไม่เหมือนผู้แทนในระบบประชาธิปไตยแบบตะวันตก ผู้แทนในระบบของไทยมีลักษณะเป็นผู้แทนของรัฐบาลกลาง²⁵⁰ เป็นเสมือนสะพานเล็ก ๆ ระหว่างชนบทกับเมืองหลวง และเป็นแรงผลักดันให้ผู้เป็นเผด็จการได้ง่าย แต่ไม่ถึงกับเป็นผู้แทนในความหมายสากล ลักษณะการปฏิบัตินิยมเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยให้ระบบการเมืองไทยมีประสิทธิภาพสูง สามารถปรับตัวให้เข้ากับความต้องการหรือปัญหาใหม่ ๆ แต่อุปสรรคอยู่ที่ความเข้าใจว่าอะไรเป็นปัญหาหรือความต้องการใหม่ ๆ นั้น เพราะผู้นำและผู้แทนของไทยมักจะมีลักษณะตัวใครตัวมัน และมีระบบส่วนตัว ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มเครือญาติ บริวารน้อยใหญ่จากทั้งภาครัฐและภาคเอกชนภายใต้ระบบอุปถัมภ์และบารมีนิยมปะปนอยู่จำนวนมาก จนไม่สามารถมองเห็นปัญหาและเสียสละเพื่อผลประโยชน์ของชาติได้ ผู้แทนหรือนักการเมืองในบางจังหวัดนำพาความเจริญและการพัฒนามาสู่ท้องถิ่นในระดับสูงจนได้รับความนิยมและผูกขาดทางการเมืองในท้องถิ่นหลายชั่วคน แต่ไม่สามารถพัฒนาประเทศชาติไปสู่ความรุ่งเรืองได้ หากผู้แทนเหล่านี้มองเห็นผลประโยชน์ของประเทศชาติเท่ากับผลประโยชน์ของท้องถิ่นของตน ประเทศไทยย่อมเจริญก้าวหน้าได้อย่างไม่ยากนัก ในประเทศประชาธิปไตยนั้นสมาชิกวุฒิสภาทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้เลือกตั้งของตนอย่างวิเศษ แต่ไม่มีใครที่จะมีความรับผิดชอบและมีอำนาจที่จะทำให้ประโยชน์ส่วนรวมอยู่เหนือผลประโยชน์ส่วนตัวได้ เว้นไว้เสียแต่ว่าประชาชนในชาตินั้นมีความสำนึกในหน้าที่ของพลเมืองอย่างน่าชมและมีความเสียสละ”²⁵¹ เช่นเดียวกับวัฒนธรรมทางการเมืองจีนสมัยก่อนซึ่งให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์ของครอบครัวมาก จนต้องสูญเสียเงินแผ่นดินใหญ่ให้แก่คอมมิวนิสต์ ระบบเครือญาติและการมีลูกน้อง บริวาร ภายใต้ระบบอุปถัมภ์และบารมีนิยมของคนไทยอาจเป็นสาเหตุทำให้ไทยต้องสูญเสียสิ้นความเป็นชาติอิสระ หรือน้อยที่สุดก็ยอมเป็นตัวการบ่อนทำลายระบอบประชาธิปไตยของประเทศ เพราะการพัฒนาประเทศตลอดจนการขยายสมรรถภาพของระบบที่ผ่านมากกระทำต่อเมื่อผลประโยชน์ของชาติไปสอดคล้องกับผลประโยชน์ของระบบส่วนตัว ฉะนั้น คณะผู้นำและผู้แทนในฐานะผู้แทนของประชาชนจะต้องเลือกว่าจะพัฒนาบริวาร (บารมีของตน) หรือพัฒนาประเทศ หากเลือกประเทศชาติ พัฒนาบริวาร (บารมีของตน) ก็คงจะยังพอทำได้บ้าง แม้จะไม่รวดเร็วตามต้องการ แต่ถ้าเลือกพัฒนาบารมีดังที่เป็นอยู่ส่วนมากในปัจจุบัน ในที่สุดประเทศไทยก็จะล้มล้างหรืออาจจะสูญเสียระบอบประชาธิปไตยไป

²⁵⁰ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, วัฒนธรรมทางการเมืองไทย, หน้า 164.

²⁵¹ ประเสริฐ โยธีพิทักษ์, "รัฐสภากับระบอบประชาธิปไตย," *The Journal of Social Sciences* Vol. 10, No. 3 (July 1973): 11.

ในที่สุด แนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งจึงเข้ามาเพื่อคั่นกลางระหว่างสายสัมพันธ์เชิงอำนาจ อุปถัมภ์ในสังคมไทย ก่อให้เกิดการหมุนเวียนผู้แทนทำให้ประชาชนที่มีความสามารถมีศักยภาพสูง สามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างกว้างขวางมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม แนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในที่นี้ คือ นายกรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา ตลอดจนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยังเป็นความคิดหรือพรรณนาจากเบื้องบน ไม่ว่าจะป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือนักวิชาการแพร่กระจายไปสู่ประชาชน ตรงกันข้ามกับประเทศตะวันตก เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกิดจากการเรียกร้องของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงในระดับมลรัฐให้ต้องมีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญเพื่อไม่ให้สภาองเกรสถูกครอบงำโดยบุคคลแต่เพียงกลุ่มเดียวอย่างยาวนาน จนทำให้เกิดการผูกขาดอำนาจทางการเมืองเกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม ไม่เสรี ประชาชนที่มีได้เป็นนักการเมืองอาชีพ หรือนักเลือกตั้งไม่สามารถเข้าสู่ดำรงตำแหน่งได้ สมควรอย่างยิ่งที่ต้องมีการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียน(Rotation) คนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในสภาองเกรส และประสบความสำเร็จในระดับมลรัฐแล้วกว่า 15 มลรัฐในสหรัฐอเมริกา แม้จะยังไม่ประสบความสำเร็จในการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองเกรสในระดับชาติก็ตาม แต่แนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งนี้ก็ยังคงประสบความสำเร็จในการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดี ตามรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 22 แล้ว

จะเห็นได้ว่า การเรียกร้องให้มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของชาวอเมริกันสะท้อนวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตกของสหรัฐอเมริกา ซึ่งในทางวิชาการกฎหมายต่างยอมรับแนวคิดประชาธิปไตยตะวันตกดังกล่าวในรูปแบบของทฤษฎีกฎหมายที่เรียกว่า “ทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยม”(constitutionalism) ซึ่งตั้งอยู่บนหลักการสามประการ คือ การรับรองสิทธิเสรีภาพให้กับประชาชน การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้กับรัฐบาล ทั้งสามหลักดังกล่าวพัฒนาการมาจากประวัติความเป็นมาของชาติบ้านเมืองทางตะวันตก²⁵² แต่แนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของไทยกลับสะท้อนให้เห็นถึงเครื่องมือในการขจัดปัญหาอันเกิดจากวัฒนธรรมทางการเมืองอันเก่าแก่ของไทยภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในระบบอุปถัมภ์ อำนาจนิยม บารมีนิยม และศักดินานิยมอันฝังรากลึกอยู่ในระบบการเมืองของไทยจนยากที่จะแยกออกจากกันได้ อีกทั้งเป็นเครื่องมือของชนชั้นนำฝ่ายอนุรักษ์นิยมที่ต้องการตัดอำนาจของชนชั้นนำฝ่ายทุนนิยม จนอาจอุปมาได้ว่า วัฒนธรรมทางการเมืองของไทยเหมือนดัง “รัฐธรรมนูญที่แท้จริงซึ่งไม่เคยถูกยกเลิก”²⁵³ ฉะนั้น แนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งจึงเป็นเครื่องมือหนึ่งที่จะสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองที่ประชาชนทุกคนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงผ่านทางการเป็นผู้แทนเข้าสู่รัฐสภาได้อย่าง

²⁵² เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, วัฒนธรรมทางการเมือง อำนาจการเมืองและรัฐธรรมนูญ. [ออนไลน์]

²⁵³ ฉานินทร์ สันตะพันธ์, วัฒนธรรมทางการเมืองของไทยเหมือนดัง รัฐธรรมนูญที่แท้จริงซึ่งไม่เคยถูกยกเลิก [ออนไลน์]

เสรีและเสมอภาค เพราะการสร้างประชาธิปไตยให้หยั่งรากลึกมั่นคงในประเทศใดนั้น มิได้จำกัดวงแคบอยู่เพียงโดยการสร้างรัฐธรรมนูญที่ดีเพียงอย่างเดียว หากแต่ต้องขยายออกไปถึง “การสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตย” ให้เกิดขึ้นในมโนสำนึกของประชาชนอย่างทั่วถึงด้วย เพราะประสบการณ์ในอดีตได้สอนให้คนไทยรู้แล้วว่า การเปลี่ยนแปลงแต่โครงสร้างการปกครอง โดยใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือเพียงอย่างเดียว มิได้สร้าง “ความเป็นประชาธิปไตย” ที่แท้จริง มั่นคงและยั่งยืนให้เกิดขึ้นในประเทศของเรา

4.4.2 รูปแบบของการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

เมื่อกล่าวถึงรูปแบบของการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทางสากลที่นิยมใช้แบ่งออก 2 ประเภท คือ การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งแบบต่อเนื่อง หรือ Consecutive Term Limits และการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งแบบช่วงเวลา หรือ Lifetime Term Limits รูปแบบของการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งที่ประเทศไทยใช้อยู่ในปัจจุบันในการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี และสมาชิกวุฒิสภา คือ การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งแบบต่อเนื่อง หรือ Consecutive Term Limits โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้วุฒิสภามีความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ และไม่เอื้อประโยชน์ให้แก่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดโดยมุ่งหวังจะได้รับการสนับสนุนให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาในวาระต่อไป ซึ่งในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พบว่าประชาชนเห็นด้วยที่สมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวร้อยละ 72.4²⁵⁴ นอกจากนี้การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งยังลดกระแสความกดดันทางการเมือง เนื่องจากในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาแทบเป็นไปไม่ได้เลยที่นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งครบ 2 วาระหรือ 8 ปี และอยู่ได้อย่างราบรื่น²⁵⁵ เพราะฉะนั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอันได้ยอมรับหลักการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี และสมาชิกวุฒิสภา พบว่าตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น มิได้ต้องการให้มีการตัดหรือทำลายโอกาสทางการเมืองของนักการเมืองให้หมดสิ้นไปหรือออกจากระบบการเมืองอย่างถาวร หากแต่เพียงต้องการให้เกิดช่องว่างทางการเมืองเพื่อให้เกิดการหมุนเวียนบุคคลเข้ามาสู่ระบบการเมือง เพราะภายใต้ประวัติศาสตร์ทางการเมืองและวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยนั้นมักเกิดการสืบทอดอำนาจ การผูกขาดอำนาจทางการเมือง อันนำไปสู่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบต่าง ๆ ตลอดจนเกิดกระแสกดดันทางการเมืองที่มีผลต่อการดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วการจำกัดวาระการดำรง

²⁵⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *รวมบทสรุปผู้บริหารการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2552), หน้า 264.

²⁵⁵ ประพันธ์ นัยโกวิท, *รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 32/2550 (เป็นพิเศษ)*, หน้า 264.

ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาแบบช่วงเวลา หรือ Lifetime Term Limits จึงไม่เหมาะสมและไม่ต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอันได้ยอมรับและบัญญัติเรื่องการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งไว้แล้ว

ปัญหาต่อมา คือหากจะใช้รูปแบบการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งแบบต่อเนื่อง หรือ Consecutive Term Limits ซึ่งเป็นรูปแบบที่ประเทศไทยยอมรับและได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญสำหรับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีการจำกัดความต่อเนื่อง (Consecutive) แตกต่างกันไป สำหรับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมาพิจารณาว่า ควรมีการจำกัดความต่อเนื่องอย่างไร กี่วาระ และต้องเว้นวรรคกี่วาระ ก็ปี ดังรายละเอียดดังนี้

ประการแรก วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เหมาะสมคือกี่ปี

โดยสากลแล้ววาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นย่อมเป็นไปตามรัฐนโยบายของแต่ละประเทศอันเป็นการกำหนดระยะเวลาการทำงานของรัฐสภาไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้มิได้มีหลักการกำหนดระยะเวลาไว้อย่างชัดเจนแต่ประการใด สำหรับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทยนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสภาผู้แทนราษฎรไว้ในหมวด 3 สภาผู้แทนราษฎร มาตรา 18 “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละสี่ปี ...” นับแต่นั้นเป็นต้นมาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญมาแล้วกว่า 18 ฉบับก็ตาม จากการศึกษาพบว่า ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง 4 ปีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนี้ได้เป็นระยะเวลาที่สั้นหรือยาวเกินไปสำหรับการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมักไม่มีปัญหาถกเถียงกันว่าระยะเวลา 4 ปีนี้ไม่มีความเหมาะสม ทั้งมักจะถกเถียงกันในเรื่องสมัยประชุมซึ่งกระทบต่อการทำงานของรัฐสภาเสียมากกว่า และเพื่อให้มีความยืดหยุ่นกับวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีของเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น วาระการดำรงตำแหน่งจึงจำเป็นต้องยืดหยุ่นกันด้วย คือต้องจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาคราวละ 4 ปี

ประการที่สอง ควรจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งอย่างไร กี่วาระ กี่ปี

ในส่วนของการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งนั้นแท้จริงแล้วแม้มิได้มีการบัญญัติไว้ในหัวข้อของอายุของสมาชิกวุฒิสภา (ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา) โดยตรงก็ตาม แต่ก็ปรากฏอยู่ในเรื่อง บุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540)

“มาตรา 126 บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิ
สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

- (1) เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง
- (2) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพ้น
จากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วยังไม่เกินหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง
- (3) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ในอายุของ
วุฒิสภาคราวก่อนการสมัครรับเลือกตั้ง”

เนื่องจากสภาร่างรัฐธรรมนูญเล็งเห็นว่าวุฒิสภามีหน้าที่ในการตรวจสอบเป็นหลัก คือให้
ความเห็นชอบในการแต่งตั้งองค์กรที่เป็นองค์กรตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ และเป็นสภาเดียวที่ลงมติ
ถอดถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาด้วยกันเอง
ถอดถอนองค์กรตรวจสอบทั้งหลายได้โดยเป็นผู้กล่าวหาเองไม่ได้ อันเป็นการยึดหลักแยกหน้าที่ให้
ชัดเจน กล่าวคือ ต้องทำให้ความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองของสมาชิกวุฒิสภา หรือกับนักการเมืองใน
การบริหารประเทศมีน้อยที่สุด หรือแทบจะไม่มีเลย คณะกรรมาธิการ (ฝ่ายแรก) กล่าวว่า การกระทำ
เช่นนั้นแสดงออกในหลายรูปแบบ รูปแบบที่ 1 คือ ในมาตรา 126 (1) ห้ามสมาชิกวุฒิสภาเป็นสมาชิก
หรือผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองในพรรคการเมือง รูปแบบที่ 2 คือ ในมาตรา 126 (2) การห้ามคนซึ่ง
เคยเป็นนักการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรโดยอาชีพ แต่ยังพ้นจากตำแหน่งมาไม่ถึง 1 ปี ลงสมัครรับ
เลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่ต้องห้ามตรงนี้ก็เพื่อป้องกันไม่ให้สภาที่ 2 ซึ่งเป็นสภาตรวจสอบ
กลายเป็นที่สะสมนักการเมืองที่มาจากสภาผู้แทนราษฎรอีกชั้นหนึ่ง และสุดท้ายในมาตรา 126 (3) มี
การถกเถียงกันระหว่างคณะทำงาน กับคณะกรรมาธิการแล้วได้ข้อยุติร่วมกันว่า ไม่ต้องการที่จะให้
สมาชิกวุฒิสภานั้นดำรงตำแหน่งเกิน 6 ปี หรือติดต่อกัน 1 วาระ เพื่อที่จะไม่ให้สมาชิกวุฒิสภานั้นเอง
ที่ต้องเข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบต้องรักษาฐานคะแนนของตัวเองในจังหวัดที่ตัวได้รับเลือกตั้งเข้ามา ถ้า
ไม่มีข้อห้ามในมาตรา 126 (3) นี้ ท่านสมมติว่า นาย ก. ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาแล้วดำรง
ตำแหน่ง 6 ปี แล้วอีก 6 ปีในอายุสมาชิกวุฒิสภานั้นยังสมัครรับเลือกตั้งได้ นาย ก. ก็ต้องไปรักษา
ฐานเสียงของตัวเองเอาไว้ เราก็จะได้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีลักษณะผูกพันกับจังหวัดไม่ต่างอะไรกันกับ
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปัญหาคือ เพื่อรักษาฐานเสียงในจังหวัดที่ตนเองได้รับเลือกตั้ง
สมาชิกวุฒิสภานั้นเองก็ต้องดิ้นรนประมาณแผ่นดินไปลงในจังหวัดเพื่อหาเสียงอีก ราษฎรก็หวังน้ำ
หวังถนน หวังไฟ หวังอะไรต่าง ๆ จากสมาชิกวุฒิสภา ทำให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งควรจะมีปฏิบัติหน้าที่
ตรวจสอบโดยอิสระ เสียความเป็นอิสระไปอย่างน้อยเพราะแรงต้องการของราษฎร สมาชิกวุฒิสภาจึง
ต้องเว้นวรรค 6 ปี หรือเป็นสมัยเว้นสมัย เพื่อประกันความเป็นอิสระในการตรวจสอบของสมาชิก
วุฒิสภา เพราะหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภามีใช้การตอบสนองความต้องการของประชาชน แต่คือการ

ตรวจสอบเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชน²⁵⁶ ส่วนฝ่ายที่สอง ผู้เสนอให้ดำรงตำแหน่ง 2 วาระแล้วเว้นวรรค เห็นว่า การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียวนั้นทำให้สมาชิกวุฒิสภารุ่นเก่าไม่มีโอกาสเข้ามาดำรงตำแหน่งอีก ประธานวุฒิสภาก็ต้องเปลี่ยน รองประธานก็ต้องเปลี่ยน กลายเป็นสมาชิกใหม่ทั้งหมด ไม่มีคนเก่าอยู่ เรียกได้ว่า “เป็นการเปลี่ยนศักราชของวุฒิสภาทั้งหมด” ย่อมเป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วงเกี่ยวกับความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานของสมาชิกวุฒิสภาใหม่ว่าจะสามารถปฏิบัติงานได้แค่ไหนเพียงไร หากมีสมาชิกเก่าอยู่บ้างสมาชิกใหม่อยู่บ้างความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ต่าง ๆ ย่อมเป็นไปได้อย่างมีประโยชน์สูงขึ้น²⁵⁷ และสำหรับคนที่มาจากต่างจังหวัดกว่าจะเรียนรู้กลไกที่จะไปตรวจสอบอะไรต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนด ก็เกือบจะสิ้นสมัยคือ 6 ปีแล้ว สำหรับ 6 ปีนั้นท่านเห็นว่าไม่ยาวเท่าไร และสมาชิกวุฒิสภาจะสามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพได้มากกว่าในสมัยที่ 2 หากมีการกำหนดให้สามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวหรือสมัยเดียว ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการเลือกมากเกินไป²⁵⁸ ในขณะที่ฝ่ายที่สาม เห็นว่า การจำกัดการดำรงตำแหน่ง หรือเป็นสมัยเว้นสมัยนั้น เป็นการดูถูกประชาชนอย่างมาก และเป็นการตัดสิทธิของคนที่สร้างคุณงามความดีให้แก่ประชาชนจึงไม่ควรที่จะจำกัดวาระ และเห็นว่าหากมีการห้ามไม่ให้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในสมัยต่อไป สมาชิกวุฒิสภาก็จะไม่สนใจที่จะดูแลทุกข์สุขของประชาชน ไม่ดูแลบำบัดเหตุการณ์ต่าง ๆ ให้กับประชาชน²⁵⁹ อยากรู้ก็ตาม ผลการลงมติปรากฏว่า ยืนยันตามร่างฯ ของคณะกรรมการคือ เป็นสมัยเว้นสมัย²⁶⁰

หากจะพิจารณาพิเคราะห์ให้เข้ากับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ต้องคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) เนื่องจากมีความแตกต่างจากอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาอยู่ค่อนข้างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นอำนาจหน้าที่ในการจัดทำกฎหมาย ซึ่งหมายถึง มีหน้าที่ในการออก แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกพระราชบัญญัติ ตลอดจนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ, อำนาจหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน, ให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญต่าง ๆ ตลอดจนเลือกผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอันเป็นอำนาจหน้าที่ในการใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนในด้านต่าง ๆ เพื่อรักษาและดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวมและจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนโดยจะต้องตอบสนองความต้องการของมหาชนให้ดีที่สุด การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งผู้เขียนเห็นว่าหากจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียวย่อมเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการเลือกผู้แทนของตนเองอย่างเคร่งครัดเกินไป ประกอบกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวาระการดำรงตำแหน่งเพียง

²⁵⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ครั้งที่ 26 (เป็นพิเศษ), (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร), หน้า 25 - 26.

²⁵⁷ ชงค์ วงษ์จันทร์, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ครั้งที่ 26 (เป็นพิเศษ), หน้า 27.

²⁵⁸ เขียน อีระวิทย์, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ครั้งที่ 26 (เป็นพิเศษ), หน้า 34.

²⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 31.

²⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

วาระละ 4 ปี เท่านั้นซึ่งเป็นระยะเวลาที่สั้นกว่าวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา (6 ปี) สำหรับสมาชิกใหม่หรือนักการเมืองสายเลือดใหม่ซึ่งต้องเรียนรู้กระบวนการทำงาน ระบบรัฐสภา และอำนาจหน้าที่ของตนเองเพื่อให้เกิดความเชี่ยวชาญอันจำเป็นต้องใช้เวลาพอสมควร การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียวจึงไม่เหมาะสม ผู้เขียนเห็นว่า หากมีการบัญญัติให้มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งไม่ให้เกิดติดต่อกันเกิน 2 วาระ ย่อมมีความเหมาะสมมากกว่า ด้วยเหตุผลเพื่อการเรียนรู้ และสั่งสมประสบการณ์ในการทำงาน ระบบ ระเบียบของรัฐสภา และหน้าที่เฉพาะด้าน อาทิ คณะกรรมาธิการต่าง ๆ ซึ่งต้องมีกระบวนการเรียนรู้ซึ่งใช้เวลาพอสมควร อีกทั้งเป็นการรักษาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนเก่าเพื่อให้เกิดการถ่ายทอดความรู้ความชำนาญให้แก่สมาชิกใหม่ ตลอดจนประธานสภายังสามารถควบคุมสมาชิกทั้งหลายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าการจำกัดเพียงวาระเดียวซึ่งทำให้เกิดข้อจำกัดในการควบคุม

ส่วนการนับระยะเวลา นั้น ผู้เขียนเห็นควรให้นับระยะเวลา 8 ปีเป็นสำคัญเพื่อให้สอดคล้องกับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี หากนับโดยใช้วาระเป็นสำคัญภายใต้บริบททางการเมืองของไทยซึ่งมักมีการยุบสภาอยู่บ่อยครั้งย่อมเกิดปัญหาและขัดต่อเจตนารมณ์ของการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฉะนั้น การนับระยะเวลาให้นับตามจริงโดยต้องติดต่อกัน 8 ปี เช่น วาระที่ 1 อยู่ครบ 4 ปี ต่อมาได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นวาระที่ 2 แต่เกิดการยุบสภาจึงอยู่เพียง 2 ปี รวมแล้ว 6 ปี เช่นนี้ในการสมัครรับเลือกตั้งครั้งต่อไปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวย่อมสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้ แต่อยู่ในวาระที่ 3 ได้เพียง 2 ปี เท่านั้น และต้องเว้นวรรค ทั้งนี้ ไม่รวมกรณีดำรงสมัยเว้นสมัยรวมกันเกินกว่า 8 ปี

ประการที่สาม ควรมีการเว้นวรรคจากการดำรงตำแหน่งอย่างไร ก็วาระ ก็ปี

ในส่วนของการเว้นวรรคจากการดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น จากตัวอย่างบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) และเจตนารมณ์ของสภาร่างรัฐธรรมนูญพบว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญมีความเห็นที่สอดคล้องกัน กล่าวคือ เป็นการเว้นวรรคเพื่อให้เกิดการหมุนเวียนบุคคลเข้ามาสู่ตำแหน่งอย่างกว้างขวางมากขึ้น ลดกระแสของการผูกขาดอำนาจและคอร์รัปชันครอบงำระบบราชการ แต่ไม่ได้ต้องการให้มีการตัดสิทธิทางการเมืองของนักการเมืองให้พ้นจากระบบการเมืองอย่างสิ้นเชิงแต่ประการใด ส่วนการเว้นวรรคนั้นมักเว้นวรรค 1 วาระ (ในกรณีของสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) นั้นมีการเว้นวรรค 1 สมัย หรือ 6 ปี) ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าย่อมเหมาะสมหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อมีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งโดยห้ามดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระ และหากต้องการสมัครรับเลือกตั้งในครั้งต่อไปจะต้องมีการเว้นวรรค 1 วาระหรือ 4 ปี ด้วยเหตุผลที่ว่า หากมีการเว้น 2 วาระหรือ 8 ปี ย่อมเป็นเวลายาวนาน สมมติว่า นาย ก. ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรติดต่อกันครบ 2

วาระ ในขณะที่อายุ 60 ปี และต้องเว้นวรรคโดยอาจจะประกอบอาชีพอื่น หรือด้วยประการใด ๆ เป็นเวลา 8 ปี หากลงสมัครและได้รับเลือกตั้งเข้ามาอีกครั้งในขณะที่อายุ 68 ปีแล้ว ย่อมต้องคำนึงถึงสุขภาพและแม้สุขภาพจะแข็งแรงสมบูรณ์แต่ในส่วนของกระบวนการทำงานเมื่อห่างหายไปหลายปี อาจมีการหลงลืมได้ ประกอบกับอาจมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับกระบวนการทางนิติบัญญัติ ซึ่งทำให้กระบวนการเรียนรู้ย่อมไม่แตกต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่มากนักซึ่งจะต้องมีการเรียนรู้กระบวนการใหม่อีกครั้ง ทั้งนี้ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความบริสุทธิ์ใจและมั่นใจในความสามารถของตนเองในการตอบสนองความต้องการ มีความเป็นผู้แทนของประชาชนโดยแท้ การเว้นวรรคเพียง 4 ปีย่อมมิได้ทำให้ความนิยม ฐานเสียงสนับสนุนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สั่นคลอนมากนัก

4.4.3 วิเคราะห์ผลดี และผลเสียของการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อสังคม การเมืองการปกครองของประเทศไทยภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

ผลดีและผลเสียของการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อสังคม การเมืองการปกครองของประเทศไทยภายใต้ระบอบประชาธิปไตยนั้น อาจวิเคราะห์และแบ่งออกเป็น 2 ส่วนหลัก ดังนี้

1) ทางทฤษฎี

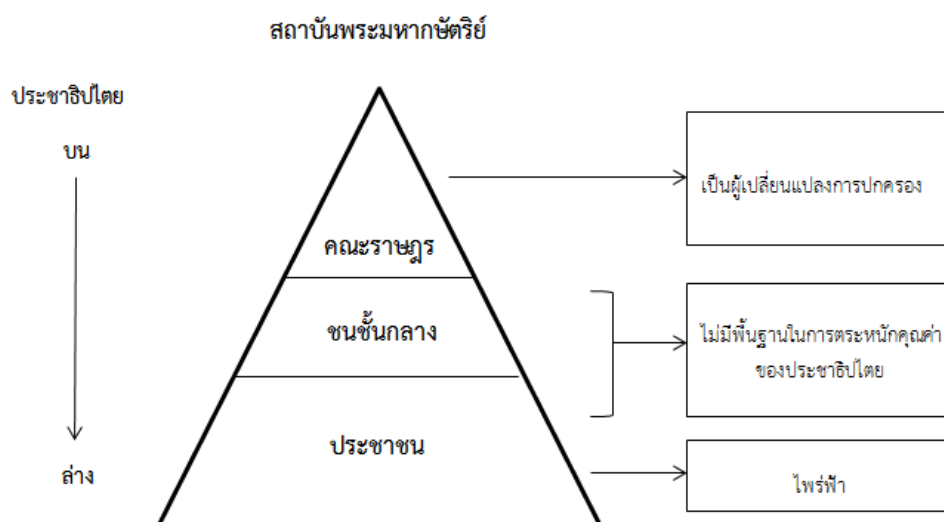
1.1) ผลดีในทางทฤษฎี

ในทางทฤษฎีนั้น การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งอยู่บนพื้นฐานของหลักการหมุนเวียน (Rotation) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

ก. การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ประชาชนทุกคน หรือประชาชนชาวไทยมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง²⁶¹ ในระดับชาติอย่างกว้างขวางมากขึ้น เพราะคนไทยส่วนใหญ่ยังคงเคยชินและยึดมั่นในวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า แบบอำนาจนิยมและคงความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ไว้อย่างเหนียวแน่น ยังไม่เปลี่ยนแปลงความเป็น “พลเมือง” แต่ยังคงลักษณะของ “ราษฎร” ที่รอให้ผู้ปกครองหยิบยื่นความเจริญให้ เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับประวัติศาสตร์ของประเทศแม่แบบประชาธิปไตยหลัก ๆ ในโลกตะวันตก อาทิ ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่าการเรียกร้องประชาธิปไตยของประเทศเหล่านั้นเป็น “ความต้องการของคนส่วนใหญ่ในประเทศ” อีกทั้งในการเรียกร้องให้มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของมลรัฐต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกานั้นก็เกิดจากความต้องการของประชาชนซึ่งต้องการรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ และเน้นย้ำหลักสิทธิ เสรีภาพ

²⁶¹ การมีส่วนร่วมทางการเมืองในที่นี้ ผู้เขียนหมายความถึง กระบวนการทางการเมืองที่แสดงออกถึงพฤติกรรมกระทำหรือกิจกรรมระดับชาติโดยการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยการสมัครใจและอย่างเป็นทางการ อันเป็นไปตามครรลองแห่งระบอบประชาธิปไตยโดยมิใช่ความรุนแรง

เสมอภาคของประชาชน มิใช่การเรียกร้องมาจากเพียงคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เพื่อสนองต่อความต้องการของตนเองโดยลำพังดังที่เกิดขึ้นในประวัติศาสตร์การเมืองไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นการ “แย่งชิงอำนาจ” ของ “โครงสร้างส่วนบน” ทั้งสิ้น



รูปที่ 6 แสดงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย²⁶²

ประเทศไทยจึงมีการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มาจากกลุ่มบุคคลที่เรียกว่า “คณะราษฎร” ในลักษณะ “ยึดเยียด” ให้แก่ประชาชน ด้วยความจำเป็นทางการเมืองในขณะนั้นทำให้ประชาชนมิได้ต่อต้านระบอบการปกครองใหม่ กลับยอมรับแบบถูกสั่งการโดยคหบดีบนพื้นฐานของการเมืองแบบดั้งเดิม²⁶³ อย่างไรก็ตาม แม้ในประวัติศาสตร์จะมีเหตุการณ์ “ลุกฮือ” (uprising) ของประชาชนเกิดขึ้นถึง 2 ครั้ง กล่าวคือ เดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 และพฤษภาคม พ.ศ. 2535 แต่เหตุการณ์ดังกล่าวก็ไม่สามารถสร้างความเป็นประชาธิปไตยที่ยั่งยืนได้ เพราะมุ่งเพียงการขับไล่ตัว “ผู้มีอำนาจ” ในช่วงเวลาดังกล่าวเท่านั้น จะเห็นได้ว่า ในสังคมไทย คนไทยส่วนใหญ่ไม่มีส่วนร่วมทางการเมืองเท่าไรนัก ด้วยเหตุผลประการหนึ่ง คือ การผูกขาดอำนาจทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ เจ้าพ่อเจ้าแม่ในท้องถิ่น ตลอดจนตระกูลการเมือง และเงื่อนไขของระบบคุณค่าของคนไทยในเรื่องการแสดงบทบาททางการเมืองมีส่วนช่วยเปิดโอกาสให้ชนชั้นนำเท่านั้นเป็นผู้กำหนด

²⁶² วรรณธรรม กาญจนสุวรรณ, “วัฒนธรรมทางการเมืองกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองไทย” เอกสารการสอนชุดวิชา สถาบันและกระบวนการทางการเมือง หน่วยที่ 1 – 8 (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา, 2545), หน้า 435.

²⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 435

ทิศทางการเมืองและการเปลี่ยนแปลงของการเมืองไทยอันส่งผลกระทบต่อพัฒนาการทางการเมือง ทำให้คนไทยยอมรับการทำตามทาง มากกว่าการเป็นผู้นำทาง จึงสมควรที่จะเรียกว่า “การร่วมมือ” (Cooperation) ทางการเมือง มากกว่า “การมีส่วนร่วม” (Participation)²⁶⁴ ทางการเมือง ภายใต้แนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งอันมีลักษณะของการหมุนเวียน (Rotation) อย่างสม่ำเสมอ ย่อมเป็นการขจัดอุปสรรคในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและความไม่เท่าเทียมกันในสังคมอันเป็นองค์ประกอบของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าของไทย ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนเห็นคุณค่าของการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่อยู่ภายในขอบเขตของกติการ่วมกันและภายใต้เจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ ทั้งยังผลให้การเมืองเป็นการเมืองที่แท้จริงสมกับพระราชประสงค์พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 ที่ได้พระราชทานเมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2477 ณ บ้านโนล แครลี ประเทศอังกฤษ มีใจความว่า

“ข้าพเจ้ามีความเต็มใจที่จะสละอำนาจอันเป็นของข้าพเจ้าอยู่แต่เดิมให้กับ
ราษฎรโดยทั่วไป แต่ข้าพเจ้าไม่ยินยอมยกอำนาจทั้งหลายของข้าพเจ้าให้แก่ผู้ใด คณะใด
โดยเฉพาะ เพื่อใช้อำนาจโดยสิทธิขาดและโดยไม่ฟังเสียงอันแท้จริงของประชาราษฎร”

ข. ก่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรี

การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งทำให้เพิ่มการแข่งขันอย่างเสรีและเสมอภาค เพราะนักการเมืองไม่สามารถผูกขาดอำนาจทางการเมืองในตำแหน่งได้อย่างเบ็ดเสร็จอีกต่อไป ด้วยการแข่งขันอย่างเสรีนี้จะช่วยแก้ปัญหาระบบการเมือง เพราะในระบบการเมืองที่มีการแข่งขันสูง เป็นกลไกบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องพยายามใกล้ชิดประชาชนเพื่อรับทราบเจตจำนงของประชาชนและเคารพต่อเจตจำนงของประชาชนมากขึ้นด้วย ผู้สนับสนุนหลายท่านกล่าวว่าการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันทางการเมืองมากขึ้นสามารถดึงดูดผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ไม่หวังเงิน ไม่ทุจริตการเลือกตั้ง หรือไม่หาประโยชน์โดยมิชอบทางการเมือง และด้วยเหตุของการแข่งขันอย่างเสรีนี้ก่อให้เกิดการแข่งขันที่สูงขึ้นผู้สมัครรับเลือกตั้งจะพึ่งพาตนเองมากขึ้นเพราะฐานะทางเศรษฐกิจไม่อาจจากรันตีความสำเร็จในการเลือกตั้งได้อีกต่อไป ประชาชนเมื่อมีตัวเลือกมากก็ย่อมต้องเลือกผู้ที่ดีที่สุด การพึ่งพาตัวเองของผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยไม่ใช้การสนับสนุนทางการเงินเป็นปัจจัยหลักทำให้เมื่อได้รับเลือกเป็นผู้แทนก็จะเป็นผู้แทนที่อิสระปลอดจากการครอบงำทางการเมือง ลดสายสัมพันธ์เชิงอำนาจในระบบอุปถัมภ์ ลดระบบการเมืองต่างตอบแทน ก่อให้เกิดความเป็นอิสระของผู้แทนทำให้สามารถยืนอยู่บนหลักความเป็นกลางในการตัดสินใจเพื่อชาติ และเพื่อสังคมได้อย่างดีที่สุด

²⁶⁴ กนก วงษ์ตระหง่าน, "วัฒนธรรมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย," หน้า 608.

1.2) ผลเสียในทางทฤษฎี

ก. การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภามักจะถูกมองว่าขัดต่อหลักประชาธิปไตย เพราะมีการจำกัดสิทธิ เสรีภาพของประชาชน กล่าวคือ

ประการแรก เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนในการเลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งดังที่ตนเองปรารถนาตามหลักการเลือกตั้งแบบประชาธิปไตย ซึ่งต้องเป็นการเลือกตั้งโดยแท้ (genuine election)²⁶⁵ กล่าวคือต้องเป็นการเลือกตั้งโดยมีทางเลือก (Choice) หรือมีการแข่งขัน (Competition) อย่างเสรี การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งเท่ากับเป็นการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำให้บุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งมาแล้วและต้องตามข้อจำกัดไม่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้ ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญ กำหนดว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และไม่สามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 8 ปี เช่นนี้เมื่อดำรงตำแหน่งมาครบ 8 ปีแล้ว บุคคลนั้นย่อมไม่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งในครั้งต่อไปได้อีก แม้จะมีผลงานดี เป็นที่พอใจของประชาชนและประชาชนต้องการเลือกตั้งบุคคลนั้นเข้ามาเป็นผู้แทนอีกครั้งก็ไม่สามารถทำได้ เช่นนี้จึงไม่สมเจตนาารมณ์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง และฝ่ายคัดค้านการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง เห็นว่าการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น โดยความเป็นจริงมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว กล่าวคือ ในการเลือกตั้ง หากประชาชนไม่ต้องการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดดำรงตำแหน่งต่อไป ก็ย่อมไม่เลือกบุคคลนั้นเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีก

ประการที่สอง ผู้สมัครรับเลือกตั้งย่อมมีสถานะเป็นประชาชนคนหนึ่งเช่นเดียวกับประชาชนทั้งประเทศ การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งย่อมเป็นการจำกัดสิทธิของเขาในฐานะประชาชนไม่ให้ลงสมัครรับเลือกตั้งซึ่งขัดต่อหลักประชาธิปไตย เพราะการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หมายถึง การที่ประชาชนทุกคนในประเทศมีความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกันในเรื่องสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐาน ในที่นี้ “สิ่งที่จำเป็นขั้นพื้นฐาน” ต่อการอยู่รอดและพัฒนาตัวเองตามหลักสิทธิมนุษยชน คือ ปัจจัยสี่ ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและร่างกาย การนับถือศาสนา การศึกษาและการรับรู้ข่าวสาร การเข้าถึงบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคม การประกอบอาชีพ การมีส่วนร่วมทางการเมือง และการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งจึงเป็นการจำกัดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

ข. ผลต่อระบอบรัฐสภา

ประการแรก การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งมีผลกระทบต่อกระบวนการนิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นนักการเมืองรุ่นใหม่ และนักการเมืองสายเลือดใหม่ เนื่องจากกระบวนการหมุนเวียนบุคคลทำให้มีนักการเมืองรุ่นใหม่ และนักการเมืองสายเลือดใหม่มาก

²⁶⁵ วิสุทธิ์ โปธิแทน, “วัฒนธรรมทางการเมืองกับการเลือกตั้ง”, หน้า 232.

ขึ้น จำเป็นอย่างยิ่งที่นักการเมืองเหล่านี้ต้องเข้าสู่กระบวนการเรียนรู้ กฎ ระบบ ระเบียบต่าง ๆ ของรัฐสภา ตลอดจนกระบวนการทางนิติบัญญัติซึ่งมีความสำคัญต่อการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ กระบวนการเรียนรู้ทั้งหลายจำเป็นต้องใช้เวลาพอสมควรเพื่อให้เกิดความเชี่ยวชาญในหน้าที่ การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีระยะเวลาการทำงานที่สั้นลงกว่าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเรียนรู้งานจนมีความรู้ความชำนาญในสาขางานต่าง ๆ ก็ถึงเวลาต้องเลือกตั้งใหม่เสียแล้ว ส่งผลต่อการทำงานที่ล่าช้าและขาดประสิทธิภาพ รัฐสภาจึงมักจะล้มลุกคลุกคลานเสมอ เพราะเมื่อระยะเวลาการทำงานใกล้จะสิ้นสุดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมต้องรีบเร่งทำงานเพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยเร็ววัน หรือจำเป็นต้องสร้างผลงานเพื่อหวังจะได้รับเลือกตั้งในสมัยต่อไป

ประการที่สอง ข้อเสียอย่างหนึ่งที่สำคัญที่สุด คือ การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาทำให้ระบบรัฐสภามีการเลือกตั้งที่ไม่แน่นอน เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนอาจมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งเหลืออยู่แตกต่างกัน เช่น บางคนอาจมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งเหลืออยู่ 1 ปี 2 ปี หรือ 4 ปี ซึ่งทำให้การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแตกต่างกัน นำไปสู่การเลือกตั้งย่อยอยู่ตลอดปีซึ่งขัดต่อหลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้ง กล่าวคือ หลักการเลือกตั้งตามระยะเวลา (Periodic Election) ซึ่งการเลือกตั้งจะต้องกำหนดให้มีเวลาที่แน่นอน เช่น กำหนดการเลือกตั้งให้มีการเลือกตั้งโดยปกติทุก 4 ปีสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ 6 ปีสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ด้วยเหตุที่ต้องการให้ผู้ใช้อำนาจทางการเมืองที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนมีความรับผิดชอบมากขึ้น ลดอำนาจการผูกขาดและเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นได้มีโอกาสเข้ามาใช้อำนาจการเมืองเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมด้วย²⁶⁶ นอกจากนี้ การจัดการเลือกตั้งย่อยหรือบ่อยครั้งยังก่อให้เกิดเสียงบประมาณแผ่นดินจำนวนมากในแต่ละครั้งของการจัดการเลือกตั้งใหม่ อีกทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการซื้อสิทธิขายเสียงมากขึ้นด้วย เพราะการเลือกตั้งบ่อย หมายถึง ประชาชนมีรายได้จากการขายเสียงมากขึ้นตามไปด้วย

2) ทางปฏิบัติ

2.1) ผลดีในทางปฏิบัติ

ก. ผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาในสภาจะมีความใกล้ชิดกับสาธารณชนมากกว่าระบบการเมืองที่ผู้แทนมาจากชนชั้นกลาง หรือจากการผูกขาดทางการเมืองโดยสังฆมนตรีและบารมีของผู้แทนอันส่งผลให้ผู้แทนบางส่วนมิได้ตระหนักและเห็นความสำคัญของเสียงสนับสนุนจากประชาชนที่ทำให้ตนได้รับการเลือกตั้ง เปรียบเสมือนผู้แทนละเลยต่อเสียงสนับสนุนของประชาชนซึ่งขัดต่อหลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน การที่ผู้แทนใกล้ชิดกับสาธารณชนหรือประชาชนมากขึ้นนี้ทำให้มีลักษณะของความเป็นครอบครัวเดียวกันกับประชาชน สามารถผสมผสานความต้องการ

²⁶⁶ เมธา สดบรรทัด, ประชาธิปไตยและหน้าที่ของวุฒิสภา (กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์, 2517), หน้า 1.

เข้าใจปัญหาของประชาชนเป็นอย่างดี และสามารถทำงานสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าภายใต้หลักการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งนี้ทำให้ได้ผู้แทนที่มาจากพลเมืองมากกว่านักการเมืองอาชีพและนักเลือกตั้งเพิ่มมากขึ้น

ข. การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งเป็นกลไกส่งเสริมกระบวนการตรวจสอบการทุจริต ประพฤติมิชอบของนักการเมืองให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะปัญหาสำคัญของประเทศไทยในปัจจุบันคือ การทุจริตคอร์รัปชัน ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interests) (อันถือเป็นการทุจริตคอร์รัปชันรูปแบบหนึ่ง) หลายครั้งถูกใช้เป็นเหตุผลในการก่อการรัฐประหารในประเทศไทย ผลประโยชน์ส่วนตัวของนักการเมืองที่ขัดกับผลประโยชน์ของส่วนรวมนั้น มีได้หลากหลายรูปแบบ ไม่จำกัดอยู่ในรูปของตัวเงิน หรือทรัพย์สินเท่านั้น แต่รวมถึงผลประโยชน์อื่น ๆ ที่ไม่ใช่ในรูปของตัวเงิน หรือทรัพย์สินก็ได้ อาทิ การแต่งตั้งพรรคพวกเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ ทั้งในหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือบริษัทจำกัด การได้รับสัมปทานหรือประโยชน์จากการดำเนินโครงการของรัฐบาล ฯลฯ ถึงแม้ว่าจะมีกลไกหรือเครื่องมือในการขจัดปัญหาความขัดแย้งกันของผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐมนตรี ได้แก่ ต้องไม่ดำรงตำแหน่งทางราชการประจำ ต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัมปทานหรือสัญญาต่าง ๆ ของรัฐ หรือ การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สิน หนี้สิน และธุรกิจของครอบครัวในสาธารณชนทราบ หรือการกำหนดข้อพึงปฏิบัติทางจริยธรรม (Code of Conduct) หรือการกำหนดเกี่ยวกับการทำงานหลังพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ เพื่อป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนำข้อมูลลับภายในหน่วยงานราชการไปใช้ประโยชน์หลังจากรับการพ้นวาระการดำรงตำแหน่ง อย่างไรก็ตาม แม้จะมีกลไกการกระบวนการตรวจสอบ มีกฎหมายรองรับ แต่รูปแบบการคอร์รัปชันของนักการเมืองไทยก็สามารถปรับเปลี่ยนและดำรงอยู่ได้อย่างน่าอัศจรรย์ จากรูปแบบการคอร์รัปชันแบบไม่ซับซ้อนโดยอาศัยความสัมพันธ์ทางเครือญาติ เพื่อน สายสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์พัฒนาไปสู่การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย (Policy corruption)²⁶⁷ ซึ่งหมายถึงการดำเนินนโยบายของรัฐที่เอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและบุคคลใกล้ชิด เช่น ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีการออกพระราชบัญญัติจัดเก็บภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคม เพื่อสกัดกั้นผู้ประกอบการรายใหม่ในการเข้าแข่งขันในตลาด, การส่งเสริมการลงทุนแก่บริษัทชิน แซทเทลไลท์ และธุรกิจใหม่ ๆ ในเครือชินคอร์ปอเรชั่น ฯลฯ ผลประโยชน์จึงตกอยู่ในกำมือของนักการเมืองเพียงกลุ่มเดียวซึ่งเป็นคนส่วนน้อยของประเทศ แทนที่จะตกเป็นประโยชน์ของประชาชน

ค. การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งสร้างกระบวนการเรียนรู้และขัดเกลาประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน โดยเริ่มต้นจากการเปิดโอกาสให้แก่ประชาชน นักการเมืองสายเลือดใหม่ กลุ่มนักการเมืองสตรี สามารถก้าวเข้าสู่ระบบการเมืองได้โดยไม่มีกีดกันทางการเมืองหรือมีกำแพงทางการเมือง เมื่อมีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้กลุ่มบุคคลผู้

²⁶⁷ ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, *นักการเมืองไทย: จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน*, หน้า 179.

เคยผูกขาดอำนาจทางการเมืองเริ่มมีการสั่นคลอนทางอำนาจมากขึ้น เพราะไม่สามารถอยู่ในตำแหน่งได้อย่างยาวนานอีกต่อไป การสังคมนิยมยอมลดลง อย่างไรก็ตาม มักมีข้อโต้แย้งอยู่เสมอว่าการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งย่อมเป็นการส่งเสริมระบบวงศ์ตระกูลให้เข้มแข็ง กลายเป็นสภาผู้แทนที่เข้มแข็ง ผู้เขียนจึงใคร่ขออธิบายถึงความชัดเจนว่า แม้การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีได้เป็นการจำกัดโอกาสของระบบเครือญาติก็ตาม โดยอาจมีการส่งตัวแทนผลประโยชน์ของวงศ์ตระกูลเข้าสู่สนามการเมืองได้ แต่ความสัมพันธ์ระหว่างทนายทางการเมืองรุ่นใหม่กับกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มหัวคะแนนอันเป็นฐานการเมืองเดิมของตระกูลยังถือว่ามีความแตกต่างจากนักการเมืองรุ่นเก่าทั้งในพื้นที่เขตเมืองและรอบนอกโดยเฉพาะการตระหนักถึงการพัฒนาท้องถิ่น เพราะการผูกขาดในกลุ่มตระกูลการเมืองแบบเบ็ดเสร็จอาศัยปัจจัยด้านตัวบุคคลเป็นหลัก ตัวอย่างผลการวิจัยของสถาบันพระปกเกล้า เรื่อง นักการเมืองถิ่นสุพรรณบุรี พบว่า แม้ว่ากลุ่มนักการเมืองรุ่นใหม่ของจังหวัดสุพรรณบุรีจะเป็นกลุ่มคนที่มีความสัมพันธ์กับนักการเมืองรุ่นเก่า หรือนักการเมืองรุ่นพ่อ เครือญาติตระกูลการเมืองที่ได้รับการส่งต่อความสำเร็จจนกลายเป็นบารมีทางการเมืองในจังหวัด ซึ่งโดยส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาในระดับสูงจากต่างประเทศ อาทิ นายวรารุช ศิลปอาชา, นางสาวกัญญา ศิลปอาชา, นายณัฐวุฒิ ประเสริฐสุวรรณ, นายชาญชัย ประเสริฐสุวรรณ รวมถึงนายนิวัฒน์ จันทร์สว่าง แต่ก็เนื่องจากการได้รับศึกษาที่สูงจากต่างประเทศ ได้ชี้ให้เห็นถึงระยะห่างระหว่างความเป็นคนของประชาชนและความใกล้ชิดในกลุ่มข้าราชการ นักการเมืองท้องถิ่น พ่อค้า ประชาชนกลุ่มผลประโยชน์ รวมถึงกลุ่มหัวคะแนนอันเป็นฐานการเมืองดั้งเดิมน้อยกว่านักการเมืองรุ่นพ่อ ฉะนั้น การสร้างการยอมรับในบทบาทหน้าที่ที่นักการเมืองรวมถึงความสามารถในฐานะนักการเมืองรุ่นใหม่ของจังหวัดสุพรรณบุรีต่อการเข้ามาเป็น “ตัวแทน” ของนักการเมืองรุ่นพ่อถือเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาพิสูจน์ถึงความสามารถและการทุ่มเทการทำงานให้กับประชาชนในจังหวัดสุพรรณบุรี ซึ่งมีไขเรื่องง่ายเสียทีเดียวเพราะหากนักการเมืองในกลุ่มทายาทตระกูลการเมืองของจังหวัดเหล่านี้ ไม่สามารถแสดงให้เห็นถึงบทบาทและหน้าที่ของตนเองต่อการพัฒนาจังหวัดสุพรรณบุรีและประเทศชาติได้ เมื่อสิ้นยุคสมัยและบารมีของนักการเมืองรุ่นพ่อ ประกอบกับมีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรมย่อมเป็นโอกาสทางการเมืองให้นักการเมืองจากพรรคการเมืองอื่น ๆ ที่มีพื้นฐานของคนทำงานและเป็นคนของประชาชนในจังหวัดสุพรรณบุรีที่พยายามช่วงชิงพื้นที่ทางการเมืองมาเป็นระยะเวลายาวนานให้สามารถเข้าสู่ตำแหน่งได้ แม้จะเป็นเรื่องที่ยากพอควรในการช่วงชิงพื้นที่ทางการเมืองจากกลุ่มตระกูลการเมืองหลักของจังหวัดสุพรรณบุรี แต่ก็มีได้หมายความว่า จะเป็นไปได้เสียทีเดียว²⁶⁸ ดังมีตัวอย่างปรากฏขึ้นแล้วในจังหวัดชลบุรี ซึ่งเป็นจังหวัดที่เรียกได้ว่าเป็นถิ่นของ “กลุ่มเรารักชลบุรี” และ “ตระกูลคุณปลื้ม” ที่มีฐานเสียงที่เข้มแข็งครองพื้นที่ในจังหวัดชลบุรีมาโดยตลอด แต่ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

²⁶⁸ ณัฐพงศ์ บุญเหลือ, นักการเมืองถิ่นจังหวัดสุพรรณบุรี, หน้า 133

เมื่อวันที่ 3 มกราคม พ.ศ. 2551 ผลการเลือกตั้งกลับพลิกผันเมื่อพรรคประชาธิปัตย์ โดยการนำของ นายประมวล เอมเปีย ซึ่งสอบตกมาหลายสมัย ได้รับชนะยกจังหวัดเป็นครั้งแรกของพรรคประชาธิปัตย์ก็ว่าได้ ปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อการเลือกตั้งในครั้งนี้ คือ ผลจากการถูกเพิกถอนสิทธิทางการเมืองของแกนนำกลุ่มเรารักชลบุรี อย่างนายสนธยา คุณปลื้ม และคนในตระกูลคุณปลื้ม เช่น นายวิทยา คุณปลื้ม และนายอิทธิพล คุณปลื้มไม่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งทำให้คุณสมบัติของผู้สมัครถือว่าพรรคประชาธิปัตย์ ประกอบกับกำนันเป๊าะ หรือนายสมชาย คุณปลื้ม อยู่ในระหว่างหนีคดีทำให้ อิทธิพลของตระกูลคุณปลื้มซึ่งเป็นทีกล่าวขวัญกันว่าเป็น “เจ้าพ่อเมืองชล” เริ่มสั่นคลอนความเกรงใจ และสายสัมพันธ์ระหว่างหัวคะแนนซึ่งเป็นฐานเสียงหลักไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่เท่าที่ควร²⁶⁹ นอกจากนี้ พบว่า ชาวชลบุรีเริ่มกระตุือรือร้นในการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เกิดความไม่ต้องการ กลุ่มอำนาจเดิมที่ครองพื้นที่มานาน ประกอบกับเป็นช่วงวิกฤตการณ์ที่มีการรัฐประหาร ความขัดแย้งทางการเมืองมีการแบ่งข้าง แบ่งฝ่ายทางการเมืองที่ค่อนข้างชัดเจน เกิดการเลือกพรรคเลือกข้างใดข้างหนึ่ง บวกกับกระแสจากสื่อต่าง ๆ โดยเฉพาะเคเบิลทีวีท้องถิ่น ASTV ของกลุ่มพันธมิตรเพื่อประชาชนที่สนับสนุนพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจของชาวบ้านในขณะนั้น²⁷⁰ มีข้อสังเกตว่า การถูกเพิกถอนสิทธิทางการเมือง 5 ปี นี้มีความใกล้เคียงกับแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งอย่างมาก เพราะทำให้เกิดช่องว่างของการผูกขาดทางการเมืองที่ยาวนาน ช่องว่างทางการเมืองนี้เองทำให้ผู้สมัครจากพรรคการเมืองอื่น ๆ และนักการเมืองรุ่นใหม่สามารถเข้าสนามการเมืองได้อย่างเสรีมากขึ้นกว่าในอดีตแม้จะเคยเป็นพื้นที่ที่เคยมีการผูกขาดอำนาจทางการเมืองก็ตาม

นอกจากนี้ การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งยังเป็นกระบวนการหนึ่งที่ทำให้เกิดช่องว่างทางการเมืองของการผูกขาดอำนาจทางการเมืองอย่างยาวนาน ส่งผลต่อการตัดสินใจทางการเมืองของประชาชนในเขตพื้นที่ที่จะต้องพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งอย่างละเอียดตระหนักถึงปัญหาที่ตนเองได้รับและต้องการแก้ไขปัญหานั้นด้วยสำนึกว่าตนมีอำนาจที่สามารถปรับเปลี่ยนทิศทางการเมืองได้ พฤติกรรมทางการเมืองเหล่านี้เป็นการส่งเสริมวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตก (สากล) ในลักษณะ “การมีส่วนร่วม” ทางการเมือง ไม่ใช่ “การร่วมมือ”²⁷¹ อีกต่อไป

²⁶⁹ พรชัย เทพปัญญา, นักการเมืองถิ่นชลบุรี, หน้า 190

²⁷⁰ เรื่องเดียวกัน. หน้า 93.

²⁷¹ “การร่วมมือ” ในที่นี้ หมายความว่ารวมถึง การขอความร่วมมือโดยประชาชนสมัครใจและไม่สมัครใจ เช่น การบังคับ ชู เชิญ ช่มชู่ หรือทำด้วยประการใด ๆ เพื่อให้ผู้นำบรรลุเป้าหมายของตนเอง

2.2) ผลเสียในทางปฏิบัติ

ก. เกิดสภาวะเป็ดง่อย (lame duck)

การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหวังเพียงเข้ามาอภิปรายผลประโยชน์โดยไม่สนใจการทำงานในตำแหน่ง เพราะในระยะเวลาที่สั้นนั้นไม่สามารถสร้างผลงานที่เป็นรูปธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมักเกิดขึ้นกับบุคคลที่ไม่สามารถกลับมาดำรงตำแหน่งทางการเมืองสมัยต่อไปได้อีก หรือจำเป็นต้องเว้นวรรคทางการเมืองมีอาจดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้อย่างยาวนาน อาทิ ในมลรัฐต่าง ๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง พบว่า การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภานิติบัญญัติของมลรัฐ มักทำให้ผู้แทนที่ใกล้จะหมดวาระการดำรงตำแหน่ง เกิดความรู้สึกว่าตนเองอยู่ในวาระสั้นเกินกว่าที่จะสามารถสร้างผลงานที่น่าพอใจ จึงเกิดความเบื่อหน่าย เกียจคร้าน อยากรับพ้นจากตำแหน่งโดยเร็ว เพราะงานต่าง ๆ ไม่นานผู้แทนคนใหม่ก็จะมารับช่วงต่อ การปฏิบัติงานก็จะเกิดความเฉื่อยชา หรือปล่อยละเลยเลินเล่อ หลีกเลี้ยงที่จะรับผิดชอบต่อประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนเอง ผู้แทนพบกับประชาชนน้อยลง แม้แต่การส่งทีมงานลงพื้นที่ก็น้อยลงเช่นกัน อีกทั้งลดการอภิปรายในสภา ตลอดจนการเสนอกฎหมายและเสนอข้อแก้ไขกฎหมายก็น้อยลงตามไปด้วย เปรียบเหมือนเป็ดที่ เป็น "ง่อย" อย่างกะทันหันไม่รู้บู้ที่จะดำรงชีวิตต่อไปแล้ว

ข. ระบบราชการกลับมาเข้มแข็งอีกครั้ง

การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งอาจส่งผลให้ระบบราชการกลับมาเข้มแข็ง เนื่องด้วยหน้าที่ของนักการเมืองและข้าราชการมักก้าวท้าวกันอยู่เสมอในทางปฏิบัติ และในการบริหารนั้นข้าราชการไม่ได้ทำหน้าที่ดำเนินงานไปตามนโยบายเท่านั้น แต่เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากข้าราชการปฏิบัติหน้าที่และทำงานอย่างต่อเนื่องกัน (ถ้าไม่มีความผิด ปฏิบัติราชการไปตามปกติ ก็สามารถอยู่ในระบบราชการไปจนกว่าจะเกษียณอายุราชการ) มีความรู้และประสบการณ์ใกล้ชิดกับปัญหาการบริหารในลักษณะงานที่ทำอยู่ นักการเมืองซึ่งเข้ามาดำรงตำแหน่งเพียงชั่วคราวตามที่ระบุในรัฐธรรมนูญ เช่น 3 ปี หรือ 4 ปี และออกไปตามวิถีทางการเมือง ข้าราชการจึงปฏิบัติหน้าที่โดยมีความต่อเนื่องมากกว่านักการเมือง นักการเมืองจึงจำเป็นต้องอาศัยข้าราชการอยู่มาก ทำให้ข้าราชการสามารถเข้าไปมีอิทธิพลและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนโยบายที่สำคัญ ๆ ได้มาก นอกจากนี้การขาดความชำนาญงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาจทำให้ไม่สามารถควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร การตรวจสอบ ตลอดจนประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายเป็นไปได้อย่างยาก โดยเฉพาะในกรณีที่ฝ่ายการเมืองขาดหน่วยงานสนับสนุนที่จะช่วยหาข้อมูลต่าง ๆ เพื่อประกอบการเสนอร่างกฎหมายและอนุมัติโครงการตามพระราชบัญญัติงบประมาณ การขาดแหล่งข้อมูลของตนเองมีผลทำให้นักการเมืองต้องพึ่งรายงานและข้อมูลของข้าราชการ ซึ่งอาจปกปิดข้อบกพร่องบางอย่างที่มีผลเสียต่อหน่วยงาน

ของตน หรือเสนอแต่ข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์ต่อการขยายงบประมาณของส่วนราชการ โดยขาดการประเมินผลดีผลเสียที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามโครงการนั้นก็ไม่ได้ ลักษณะเช่นนี้ก่อให้เกิดระบบการเมืองและนักการเมืองอ่อนแอ ระบบราชการจึงสามารถเข้าไปครอบงำระบบการเมืองของประเทศ ทั้งการดำรงตำแหน่งทางการเมืองและการเป็นข้าราชการประจำในขณะเดียวกัน การตรากฎหมาย การกำหนดนโยบาย การปฏิบัติตามนโยบาย อันเป็นการผูกขาดการใช้อำนาจรัฐ หรือเรียกว่า “ระบบอมตยาธิปไตย”^{*}

จะเห็นได้ว่า การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งนอกจากทำให้ระบบการเมืองพรรคการเมือง และนักการเมืองอ่อนแอถูกรองรับโดยระบบราชการ ยังมีผลทำให้ระบบบริหารมีความเป็นอิสระมากเป็นพิเศษ ข้าราชการสามารถเข้ามามีส่วนในการตัดสินใจทางด้านนโยบายสำคัญ ๆ ซึ่งควรเป็นหน้าที่ของนักการเมือง ทั้งนี้ ในกรณีที่ข้าราชการมีอำนาจในการตัดสินใจทางนโยบายเป็นเวลาต่อเนื่องกันอย่างยาวนานเช่นนี้ ทำให้ข้าราชการไม่อาจแยกบทบาทของตนเองได้ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและมีการเมืองเข้ามาดำเนินนโยบายแทน บทบาทเดิมที่ข้าราชการเคยชินอยู่ได้มีส่วนในการสร้างทัศนคติต่อต้านการตัดสินใจทางการเมืองของรัฐมนตรีและรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ผลที่เกิดขึ้นก็คือแม้ว่านักการเมืองจะกำหนดนโยบายใหม่ ๆ แต่ข้าราชการระดับต่าง ๆ อาจไม่สนใจที่จะปฏิบัติตามและในบางครั้งอาจมีการต่อต้านนโยบายนั้นก็เป็นได้ ด้วยความเคยชินกับการมีอำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองของข้าราชการประจำและการไม่ยอมรับอำนาจของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งเป็นสาเหตุสำคัญในความขัดแย้งระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำ และทำให้นักการเมืองต้องหาโอกาสเข้าแทรกแซงและควบคุมตัวบุคคล (ข้าราชการประจำ) แทนการควบคุมเฉพาะนโยบายอย่างเดียว²⁷² เมื่อสามารถควบคุมตัวบุคคลได้อย่างสมบูรณ์ย่อมมีแนวโน้มของการคอร์รัปชัน หรือผลประโยชน์ขัดกันเชิงนโยบายได้ด้วย

ค. ฝ่ายนิติบัญญัติขาดองค์ประกอบด้านบุคคลที่จะเป็นกำลังในการปฏิบัติงาน

การที่รัฐสภาประกอบด้วยนักการเมืองรุ่นใหม่ และนักการเมืองสายเลือดใหม่ ทำให้ระบบการเมืองขาดนักการเมืองมืออาชีพและเป็นผลทำให้ระบบการเมืองไทยขาดองค์ประกอบด้านบุคคลที่จะเป็นกำลังในการปฏิบัติงานของสถาบันหลักของระบบการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคการเมืองและรัฐสภา ฉะนั้น ความเชี่ยวชาญในการทำหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังเป็นเรื่องที่สำคัญที่ประชาชนพิจารณาในการเลือกตั้งและเป็นเรื่องสำคัญในการทำงานในระบอบรัฐสภาด้วยการศึกษาภูมิหลังของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ เช่น นักธุรกิจ และทนายความ สามารถมีรายได้เพียงพอในการเลี้ยงตัวเองหรือเป็นหลักประกันให้แก่ตนเองในระดับหนึ่งหากไม่ได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาใหม่ หรือถ้ามีการปฏิวัติรัฐประหาร ทางด้านพรรคการเมืองก็ขาด

^{*} ระบบอมตยาธิปไตย คือ ข้าราชการเข้าไปดำรงตำแหน่งสำคัญในคณะรัฐมนตรี และตำแหน่งการเมืองอื่น ๆ ข้าราชการจะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายเพราะมีบทบาททั้งสองด้าน กล่าวคือ ทั้งทางการเมือง และการบริหารในเวลาเดียวกัน

²⁷² ชัยอนันต์ สมทวนิช, ปัญหาพัฒนาการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 258-59.

บุคคลที่จะเข้ามาทำงาน ทุ่มเทกำลัง ความรู้ความสามารถ เพื่อสร้างเสริมความเข้มแข็งของพรรคการเมืองซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบการเมือง ทางด้านรัฐสภาก็เช่นเดียวกัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งประกอบด้วยนักการเมืองรุ่นใหม่ และนักการเมืองสายเลือดใหม่ กว่าจะเรียนรู้งานมีความรู้ความชำนาญก็ต้องใช้เวลาพอสมควร ประกอบกับประเทศไทยมักจะมีการปฏิวัติรัฐประหาร หรือมีการยุบสภาอยู่บ่อยครั้ง การปฏิบัติงานของรัฐสภาที่ขาดความต่อเนื่องเป็นเหตุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนขาดโอกาสที่จะได้รับประสบการณ์ทางการทำงานทางนิติบัญญัติ การขาดความชำนาญงานจนทำให้ผู้แทนไม่สามารถควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

กล่าวโดยสรุปแล้ว การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นย่อมมีข้อดี ข้อเสียหรือผลกระทบที่แตกต่างกันออกไป ความเหมาะสมที่จะนำแนวคิดดังกล่าวมาปรับใช้กับประเทศไทยจึงต้องคำนึงถึงผลต่อสังคม การเมืองการปกครอง และวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศไทยภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนเป็นการชั่งน้ำหนักกันระหว่างผลประโยชน์สูงสุดของประชาชน หรือผลประโยชน์ของกลุ่มก้อนทางการเมืองที่จะต้องเสียประโยชน์

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

วัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture) คือ แบบแผนความเชื่อ ค่านิยมและทัศนคติที่เกี่ยวกับการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างสมาชิกในสังคมซึ่งมีอิทธิพลต่อการใช้อำนาจทางการเมือง ระบบการเมืองการปกครอง และระบบกฎหมายของสังคม และเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ระบบการเมืองของแต่ละสังคมแตกต่างกันออกไป การที่พลเมืองในสังคมใดจะมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่เอื้ออำนวยต่อระบอบประชาธิปไตยมากน้อยเพียงไรขึ้นอยู่กับ การสั่งสมความเข้าใจและหล่อหลอมฝังลึกลงไปจนกระทั่งกลายเป็นทัศนคติหรือจิตสำนึกทางการเมือง และการแสดงออกของพฤติกรรมทางการเมือง สิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต้องผ่านกระบวนการกล่อมเกลามาจากการให้การศึกษาทางการเมือง โดยสถาบันการศึกษา สถาบันครอบครัว สถาบันศาสนา ตลอดจนบทบาทของผู้นำ กลุ่มเพื่อน และสื่อมวลชน ฉะนั้น วัฒนธรรมทางการเมืองจึงเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงพฤติกรรมทางสังคมของคนในแต่ละประเทศและมีอิทธิพลอยู่เหนือรัฐธรรมนูญ ตลอดจนเป็นปัจจัยในการพัฒนาการเมืองของประเทศให้สามารถบรรลุถึงอุดมการณ์ทางการเมืองตามครรลองแห่งระบอบประชาธิปไตยได้อย่างบริบูรณ์อีกด้วย อาทิ ประเทศใดที่มีการบัญญัติรัฐธรรมนูญให้มีความสอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยก็ย่อมแสดงให้เห็นพฤติกรรมทางสังคมของชนชาตินั้น ๆ ว่าตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพเป็นอย่างมากและรัฐธรรมนูญก็จะมีสถานะที่มั่นคง ยืนยาวและถาวร สามารถปรับเปลี่ยนให้เป็นพลวัตกับสังคมได้ตลอดเวลา ในทางตรงกันข้าม ประเทศใดที่มีการบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยอันเนื่องมาจากอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม ศักดินานิยม บารมีนิยม และวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอุปถัมภ์อันมีอิทธิพลอยู่เหนือรัฐธรรมนูญ จนเกิดการปะทะกันระหว่างสองขั้ววัฒนธรรมมากกว่าการผสมกลมกลืนกันเสียแล้ว ก็ย่อมส่งผลให้ไม่สามารถพัฒนาการเมืองของประเทศให้สามารถบรรลุถึงอุดมการณ์ทางการเมืองได้ จะเห็นได้ว่า วัฒนธรรมทางการเมืองจึงมีความสำคัญต่อการริเริ่มทางการเมือง การกล่อมเกลามาทางการเมือง การเปลี่ยนผ่านระบอบการเมืองการปกครอง ตลอดจนการพัฒนาการเมืองให้มีความมั่นคงถาวร แต่ในขณะเดียวกันวัฒนธรรมทางการเมืองก็อาจเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการต่าง ๆ เหล่านี้ได้เช่นกันหากวัฒนธรรมทางการเมืองไม่สอดคล้องกลมเกลียวกับรูปแบบการเมืองการปกครองของประเทศนั้น ๆ ฉะนั้น วัฒนธรรมทางการเมืองของแต่ละประเทศจึงมีอิทธิพลอยู่เหนือความสัมพันธ์เชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างผู้ใช้อำนาจปกครอง ระบบการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย

นอกจากนี้ วัฒนธรรมทางการเมืองยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้แนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งถูกบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศด้วย เนื่องมาจากวัฒนธรรม

ทางการเมืองเปรียบเสมือนกระจกเงาสท้อนพื้นฐานความคิดของคนในชาติ ตลอดจนวิถีการเมืองการปกครองหล่อหลอมให้ประชาชนมีความรู้สึกนึกคิด ทศนคติ และค่านิยมร่วมกัน วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตก (สากล) นั้นให้ความสำคัญกับประชาชนเพราะประชาชนเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด (อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน) โดยวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตก ประกอบด้วยเสาหลัก 4 เสา ได้แก่ การยึดมั่นในสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค หลักนิติรัฐ และหลักการฟังเสียงข้างมากโดยคุ้มครองเสียงข้างน้อย อย่างไรก็ตาม วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยอันพึงประสงค์ของตะวันตกนั้นยังให้ความสำคัญกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักการตรวจสอบ - ถ่วงดุลอำนาจอีกด้วย ทั้งนี้ เพื่อมิให้อำนาจตกอยู่ในเงื้อมมือขององค์กรใด องค์กรหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งอย่างสิ้นเชิง เพราะอำนาจนั้นมีแนวโน้มนำไปสู่การฉ้อฉลและอำนาจที่สมบูรณ้นำไปสู่การฉ้อฉลอย่างสมบูรณ์ เมื่ออำนาจในการบัญญัติกฎหมาย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการรวมอยู่ที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแต่เพียงผู้เดียว ย่อมก่อให้เกิดเผด็จการ ทำที่สุดย่อมนำมาซึ่งการปกครองอย่างทรราชโดยมิได้คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและบ่งบอกหรือสื่อถึง ความฉ้อฉล (abuse) หรือความชั่วร้ายทั้งหลายซึ่งสามารถปรากฏหรือเกิดขึ้นในรูปแบบการปกครองใดก็ได้แม้กระทั่งประเทศที่ได้ชื่อว่าเป็นระบอบประชาธิปไตยไม่ว่าจะมีรัฐธรรมนูญหรือไม่ และไม่ว่าจะมีการเลือกตั้งหรือไม่ก็ตาม การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งก็เพื่อเป็นการตัดท่อน้ำเลี้ยงใหญ่ของการฉ้อฉลอันนำมาซึ่งการปกครองแบบทรราชโดยผู้แทนประชาชน ทำให้ผู้แทนบางส่วนละเลยต่อเสียงสนับสนุนของประชาชนซึ่งทำให้ตนได้เข้ามาสู่ตำแหน่ง อันขัดต่อหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

สำหรับประเทศตะวันตก ได้แก่ ประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกาต่างมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่สะท้อนระบอบประชาธิปไตยของตนเอง ประเทศอังกฤษมีระบอบประชาธิปไตยอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงจากวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่วัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยผ่านกระบวนการทางการเมือง โดยเฉพาะการต่อสู้ทางรัฐสภา ระหว่างสถาบันกษัตริย์ ขุนนาง และสามัญชน อันเป็นผลให้หลักการเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หลักการปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติธรรม และการปกครองโดยความยินยอมและเห็นชอบของประชาชน กลายเป็นหลักการที่ฝังรากลึกในวัฒนธรรมทางการเมืองของอังกฤษ และยังผลให้เกิดแนวคิดและข้อเสนอให้มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในปีค.ศ. 2009 โดยประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและความเท่าเทียม (Equality and Human Rights Commission) หรือ EHRC ได้ออกมาเสนอแนวคิดของการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาขุนนางต่อที่ประชุมคณะกรรมการ โดยกำหนดให้จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของรัฐสภาอังกฤษ ต้องออกจากตำแหน่งเมื่อครบ 4 วาระ หรือ 20 ปี เพื่อให้ตำแหน่งที่ว่างลงมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความ

หลากหลาย ประกอบด้วยชาวอังกฤษผิวสี นักการเมืองสตรี และคนกลุ่มน้อยที่เป็นผู้พ่ายแพ้การเลือกตั้งต่าง ๆ ตลอดจนผู้พิการมากขึ้น ด้วยเหตุผลที่ว่าบุคคลดังกล่าวดำรงอยู่ในสังคมบนพื้นฐานของการจัดลำดับคุณค่าของชาติพันธุ์ต่าง ๆ ซึ่งไม่เท่ากัน โดยคนส่วนใหญ่มักแสดงออกในรูปการเหยียดชาติพันธุ์ที่คิดว่าต่ำต้อยเสมอ การที่คนผิวดำและสตรีชนะการเลือกตั้งนั้นไม่ใช่สิ่งที่สำคัญไปกว่าความเสมอภาคในชนชั้น สถานที่ วัฒนธรรมและโครงสร้างในสถาบันต่าง ๆ เพราะอังกฤษแม้เปลี่ยนผ่านระบบชนชั้นทางสังคมโบราณมาสู่รัฐสมัยใหม่ แต่การแบ่งชนชั้นในสังคมอังกฤษนั้นยังคงมีอยู่เพียงเปลี่ยนรูปแบบจากการจัดลำดับชนชั้นทางสังคมโดยอาศัยตำแหน่งและชาติกำเนิดเปลี่ยนมาเป็นการจัดลำดับชนชั้นทางสังคมโดยอาศัยอำนาจเศรษฐกิจแทน ความสำนึกในเรื่อง “ชนชั้น” เป็นลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองที่สำคัญของอังกฤษที่ตกทอดมาตั้งแต่อดีต ความสำนึกในชนชั้นเป็นเรื่องนามธรรมและยากที่จะใช้มาตรฐานเพียงอย่างเดียวอย่างหนึ่งวัด ปัญหาเรื่องชนชั้นของอังกฤษจึงกลายเป็นเครื่องมือผลักดันให้มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งเพื่อเปิดโอกาสด้านความเท่าเทียมมากขึ้น อันมิใช่การเรียกร้องเพื่อคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งแต่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักความเสมอภาค และต้องการทำลายช่องว่างอันเป็นผลพวงมาจากการแบ่งชนชั้นทางสังคม ตลอดจนสร้างระบบการแข่งขันที่เป็นธรรมโดยอยู่บนฐานของหลักสิทธิมนุษยชน ความเสมอภาคทางเพศ และความเสมอภาคทางเชื้อชาติ

ในขณะที่สหรัฐอเมริกากระบอบประชาธิปไตยเริ่มต้นจากการกระบวนการเรียกร้องเอกราชคืนจากสหราชอาณาจักรเดิม ซึ่งส่งผลต่อกระบวนการกล่อมเกลางานการเมืองก่อให้เกิดเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองเฉพาะของสหรัฐอเมริกาขึ้น วัฒนธรรมทางการเมืองที่เป็นพื้นฐานทางความคิดของชาวอเมริกันที่สำคัญ ๆ ได้แก่ ความเชื่อมั่นในเสรีภาพ (Freedom) ความเท่าเทียมกันของบุคคลต่าง ๆ (Equality) การเล็งผลในทางปฏิบัติ (Pragmatism) หลักปัจเจกชนนิยม (Individualism) และหลักสากลนิยม (Universalism) วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นรากฐานที่สำคัญประการหนึ่งของระบบการเมืองการปกครองของสหรัฐอเมริกา ส่งผลให้สหรัฐอเมริกามีระบอบประชาธิปไตยที่มีประสิทธิภาพและเสถียรภาพ ตลอดจนมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเพียงฉบับเดียวที่บังคับใช้มาจนถึงปัจจุบันนี้ก็เนื่องจากวัฒนธรรมทางการเมืองที่สอดคล้องกับระบอบการเมืองการปกครองประเทศสหรัฐอเมริกาถือเป็นต้นแบบของแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ว่าได้ โดยมีจุดเริ่มต้นจากการนำแนวคิดเรื่องการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งมาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญของมลรัฐ อาทิ รัฐธรรมนูญของมลรัฐ Pennsylvania (Pennsylvania Constitution of 1776) กำหนดให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งมลรัฐมาจากการเลือกตั้งทุก ๆ ปี และจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติของมลรัฐให้สามารถดำรงตำแหน่งสูงสุดได้เพียง 4 ปีเท่านั้น ต่อมาได้มีการเสนอให้บัญญัติแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาแต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ ต่อมาภายหลังการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งปรากฏใน

ลักษณะของธรรมเนียมปฏิบัติของประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา โดยประธานาธิบดีจอร์จ วอชิงตัน (George Washington) ประธานาธิบดีคนแรกของสหรัฐอเมริกาได้สร้างบรรทัดฐานในการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี เพียง 2 วาระ และปฏิเสธไม่สมัครรับเลือกตั้งในสมัยที่ 3 ต่อมาประธานาธิบดี โทมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson) ประธานาธิบดีคนที่ 3 ก็เดินตามแนวทางนี้และไม่ลงสมัครรับเลือกตั้งในสมัยที่ 3 ทำให้เกิดเป็นธรรมเนียมปฏิบัติสืบต่อกันว่า ผู้นำของสหรัฐอเมริกาจะอยู่ในตำแหน่งเพียง 2 สมัยเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้ผู้นำผูกติดกับชีวิตประธานาธิบดีมากเกินไป แต่เมื่อประธานาธิบดี แฟรงคลิน ดี รูสเวลท์ (Franklin D. Roosevelt) เข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีกลับได้ฝ่าฝืนธรรมเนียมดังกล่าวโดยดำรงตำแหน่งยาวนานถึง 4 สมัย หรือรวม 16 ปี ทำให้ภายหลังจากที่ประธานาธิบดี แฟรงคลิน ดี รูสเวลท์ ถึงแก่อสัญกรรมในปี ค.ศ. 1951 จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ 22 ขึ้น เพื่อบัญญัติธรรมเนียมปฏิบัตินี้ให้ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรโดยประธานาธิบดีมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และสามารถอยู่ในดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 2 วาระ อันเป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 22 (22nd Amendment to The United States Constitution in 1951) ที่ได้รับการให้สัตยาบันมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1951

อย่างไรก็ตาม แนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งยังคงได้รับการยอมรับและตราเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญของมลรัฐต่าง ๆ ในประเทศสหรัฐอเมริกา รวม 15 มลรัฐ ได้แก่ Arizona, Arkansas, California, Colorado, Florida, Louisiana, Maine, Michigan, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, Ohio, Oklahoma และ South Dakota อีกด้วย ซึ่งเป็นการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งมลรัฐ นอกจากนี้มลรัฐอื่น ๆ ของสหรัฐอเมริกาต่างมีความพยายามที่จะจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภานิติบัญญัติของมลรัฐ หากแต่การตรากฎหมายไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากถูกยกเลิกโดยฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐ และบางมลรัฐศาลสูงสุดของมลรัฐวินิจฉัยว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งมลรัฐกระทำการในลักษณะเช่นนี้เป็นการขยายอำนาจเกินขอบเขตที่มลรัฐสามารถทำได้เพราะกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นการกำหนดคุณสมบัติเพิ่มเติมของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง การแก้ไขเพิ่มเติมคุณสมบัติที่กำหนดไว้จะกระทำได้แต่เพียงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น ดังปรากฏในคำพิพากษาศาลฎีกาในคดี U.S. Term Limits, Inc. v. Thornton โดยมีข้อเท็จจริงว่ามลรัฐ Arkansas ได้กำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของผู้ที่ได้รับเลือกตั้งทั้งในระดับมลรัฐและสหรัฐ โดยกำหนดว่าในระดับสหรัฐ ห้ามมิให้มีการสมัครรับเลือกตั้งอีก หากผู้สมัครได้เคยดำรงตำแหน่งในการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว 3 วาระ หรือผู้สมัครนั้นเคยดำรงตำแหน่งในการเป็นสมาชิกวุฒิสภามาแล้ว 2 วาระ ศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกาพิพากษาว่า มลรัฐไม่มีอำนาจในการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาองเกรส เพราะคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งเข้าไปเป็นสมาชิกสภาองเกรสนั้นถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 1 แม้แต่สภาองเกรสก็ไม่มีอำนาจในการเพิ่มเติมหรือลดคุณสมบัติของผู้สมัครรับ

เลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์กรส อย่างไรก็ตาม ความพยายามในการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภานิติบัญญัติของมลรัฐและสมาชิกสภาองค์กรสในระดับสหรัฐก็ได้ลดน้อยลงแต่ประการใด เพราะสหรัฐอเมริกาไม่มีความคิดพื้นฐานอันเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของสหรัฐอเมริกาที่สะท้อนให้เห็นว่า สหรัฐอเมริกาถือประชาชนเป็นศูนย์กลาง และให้โอกาสแก่ประชาชนทุกคนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง อันเป็นเสรีภาพในด้านโอกาสซึ่งสัมพันธ์กับความคิดในเรื่องความเท่าเทียมกัน ประกอบกับชาวอเมริกันไม่นิยมให้มีการผูกขาดอำนาจทางการเมืองให้อยู่กับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นเวลายาวนานอันนำมาซึ่งความหลงมัวเมาในอำนาจและการทำการอันเป็นการทุจริต คอร์รัปชัน นำมาซึ่งการละเลยต่อเสียงสนับสนุนของประชาชนตามหลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน วัฒนธรรมทางการเมืองของสหรัฐอเมริกาที่ยึดถือหลักสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคนี้เองที่เป็นปัจจัยส่งเสริมการสับเปลี่ยนหมุนเวียนให้ทุกคนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างเสรีและเป็นธรรม ตลอดจนจำกัดอำนาจของผู้ใช้อำนาจรัฐมิให้เกิดการปกครองแบบทรราช เพราะสถาบันทางการเมืองหรือรูปแบบการปกครองที่สร้างหรือกำหนดขึ้นมาด้วยน้ำมือของมนุษย์ ย่อมไม่ต่างจากตัวมนุษย์ผู้สถาปนาขึ้นมา กล่าวคือ ย่อมไม่มีทางจะสมบูรณ์แบบโอกาสที่จะเกิดความผิดพลาดและความฉ้อฉลในการใช้อำนาจย่อมสามารถเกิดขึ้นได้ในระบอบการปกครองทุกรูปแบบและทุกหนแห่งแม้แต่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ฉะนั้น “การหมุนเวียน” หรือ Rotation และการจำกัดอำนาจของผู้ใช้อำนาจรัฐ จึงถือเป็นหัวใจสำคัญของแนวความคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสหรัฐอเมริกาที่ว่าได้ ดังที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าทั้งประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ถือเป็นต้นแบบของประเทศประชาธิปไตยซึ่งมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่สอดคล้องกับระบอบการเมืองการปกครอง หรือเรียกว่า “วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตก” ส่งผลให้ระบอบประชาธิปไตยมีประสิทธิภาพและเสถียรภาพอย่างที่สุด และด้วยวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตกดังกล่าวจึงเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมแนวความคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เป็นอย่างดี

สำหรับประเทศไทยแม้จะมีระบอบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่อยู่ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม ศักดินิยม บารมีนิยม และความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ที่ฝังรากลึกอยู่ใน “จิตสำนึก” ของคนไทย ประกอบกับความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ที่ชาวสยามประเทศมิได้เป็นผู้เรียกร้องประชาธิปไตยด้วยตนเองซึ่งมีส่วนทำให้ประเทศไทยประสบปัญหาทางการเมืองอยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งหรือรัฐบาลที่มาจากพรรคการเมืองในอดีตต่างมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบเดียวกัน ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันต่างมีที่มาจากระบบอุปถัมภ์ ปัญหาการขาดเสถียรภาพของระบบรัฐธรรมนูญ เพราะมีการรัฐประหารอยู่บ่อยครั้งอันเกิดจากวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม แม้ว่าการรัฐประหารแต่ละครั้งได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญ และสร้างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมา ก็ฉบับก็ตาม แต่สิ่งหนึ่งซึ่งยังไม่เคยเปลี่ยนแปลงไปจากสังคมไทยก็คือ

สังคมไทยยังขาดความเข้าใจในหลักการและขาด “ความเป็นประชาธิปไตย” แต่ยังคงยึดมั่นในวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไทย ๆ ที่มีแนวคิดแบบไพร่ฟ้า อำนาจนิยมและความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ซึ่งหากจะกล่าวตามจริงแล้วเป็นสิ่งที่เกิดก่อนรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 600 ปีและมีอิทธิพลต่อระบบความคิด ความเชื่อ ค่านิยมในการปฏิบัติงานและการดำเนินชีวิตของคนไทยเหนือกว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทุกฉบับ และวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไทย ๆ นี้เองที่ทำให้เจตนารมณ์ (ที่ดี) ของรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน และรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยทุกฉบับซึ่งนำเข้าหลักการประชาธิปไตยแบบตะวันตกมาไม่อาจบรรลุผลได้ วัฒนธรรมทางการเมืองของไทยจึงเปรียบเสมือนดั่ง “รัฐธรรมนูญที่แท้จริง ซึ่งไม่เคยถูกยกเลิก” ในฐานะที่วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นส่วนหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดสภาวะแวดล้อมทางการเมืองตลอดจนสัมพันธ์ภาพเชิงอำนาจทางการเมืองและมีความสำคัญต่อระบบการเมืองการปกครองทั้งหลาย อย่างไรก็ตาม ภายใต้ความแตกต่างระหว่างวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตกกับวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบไทยยังมีอาจกล่าวสรุปได้อย่างชัดเจนว่าวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศใดดีหรือไม่ดีเท่ากันอย่างไร เพราะแต่ละประเทศต่างมีวัฒนธรรมทางการเมืองของตนเองซึ่งสามารถเป็นประชาธิปไตยได้ในแบบที่มีเอกลักษณ์ของตนเอง การที่ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยของประเทศสหรัฐอเมริกาอันสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยสากล มีการบัญญัติแนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งได้อย่างเป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญของมลรัฐมิได้หมายความว่าวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตกมีข้อบกพร่องหรือไม่ดีจึงจำเป็นต้องบัญญัติเรื่องการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือเช่นเดียวกันภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบไทยซึ่งไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยก็มิได้หมายความว่าวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยมีข้อบกพร่องอย่างร้ายแรงจึงสมควรต้องบัญญัติให้มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้แต่ประการใด หากแต่ข้อบกพร่องภายใต้วัฒนธรรมทั้งสองนั้นมิได้เกิดจากตัวของวัฒนธรรมทางการเมืองเองโดยสิ้นเชิง หากแต่เกิดจากตัวบุคคลคนบางส่วนหรือความไร้ระเบียบวินัยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางส่วนอันส่งผลต่อระบบวัฒนธรรมในสังคม ซึ่งแท้จริงแล้วรากฐานแนวคิดของการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งคือ การจำกัดอำนาจของผู้ใช้อำนาจรัฐอันเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตยทั้งสาม แต่ด้วยประวัติศาสตร์ความเป็นมาและโครงสร้างทางสังคมของแต่ละประเทศแตกต่างกัน ประเทศตะวันตก ดังเช่นประเทศสหรัฐอเมริกามีความเชื่อในสิทธิเสรีภาพของบุคคลและเชื่อว่าการปกครองที่ดีที่สุดคือการปกครองโดยเหตุผลซึ่งก็คือการปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่ (The Rule of Law) เพราะประเทศสหรัฐอเมริกาเคยประสบกับสังคมการแบ่งชนชั้นเมื่อครั้งตกเป็นอาณานิคมของสหราชอาณาจักรเดิม ซึ่งในสังคมแบ่งออกเป็นชนชั้นผู้ปกครองฝ่ายหนึ่ง และชนชั้นผู้ถูกปกครองอีกฝ่ายหนึ่ง การมีชนชั้นนี้ลุกลามไปโดยเริ่มต้นมีการใช้อำนาจในฐานะผู้ปกครองกดขี่ข่มเหงชนชั้นผู้ถูกปกครองโดยผ่านทางกฎหมาย อาทิ การขึ้นอัตราภาษีโดยพลการ

การใช้อำนาจของผู้ปกครองไปในทางที่มีขอบด้วยการกดขี่ข่มเหงประชาชน ก่อเกิดเป็นการปกครองเยี่ยงทรราช (Tyrant) จนเข้าไปจำกัดสิทธิเสรีภาพที่ประชาชนพึงมีอย่างสิ้นเชิง พลันลืมนึกว่าแท้จริงแล้วผู้ปกครองเองเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจในการปกครองดังกล่าวมาจากผู้ถูกปกครองนั่นเอง จากเหตุการณ์เหล่านี้เองนำไปสู่การกำเนิดหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐซึ่งเรามีโอกาสกล่าวได้อย่างเต็มปากว่าหลักการทั้งสองมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง เพราะทั้งหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐต่างมีเนื้อหาบางส่วนบางมุมที่คาบเกี่ยวสัมพันธ์กันอยู่ อีกทั้งหลักการทั้งสองต่างมีวัตถุประสงค์เป็นอย่างเดียวกัน นั่นก็คือ การควบคุมมิให้ผู้ปกครองใช้อำนาจไปตามอำเภอใจอันเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้โดยปราศจากเหตุผลอันสมควร แต่สำหรับวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบไทยนั้นเป็นภาพสะท้อนถึงการต่อสู้ของประชาชนชาวไทยท่ามกลาง “อำนาจ” และ “อิทธิพล” ซึ่งประชาชนเองไม่สามารถควบคุมและตรวจสอบได้ ซึ่งสังคมไทยยังคงดำรงอยู่ภายใต้ระบบอำนาจนิยม ระบบบารมีนิยม ระบบศักดินานิยม และระบบอุปถัมภ์ค้ำชูแบบไทย การจำกัดอำนาจของผู้ใช้อำนาจรัฐจึงหมายถึงการจำกัดอิทธิพล เนื่องจากอิทธิพลได้พัฒนาไปสู่การประสานความสัมพันธ์กับรัฐมนตรีกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ผู้ใช้อำนาจรัฐกลายเป็นส่วนหนึ่งของอิทธิพลของเจ้าพ่อ การจำกัดอำนาจของผู้ใช้อำนาจรัฐหรือผู้ใช้อำนาจปกครองตามแนวคิดของประเทศไทย แต่เดิมจึงมักกระทำโดยใช้อิทธิพลคานซึ่งกันและกัน แต่ในสภาวะการณ์ปัจจุบันที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจ สังคม และกฎหมาย ประกอบกับการประสานเข้าด้วยกันของอิทธิพลต่าง ๆ จึงยากที่จะหาอิทธิพลหนึ่งมาคานอีกอิทธิพลหนึ่งได้ เมื่อการใช้อิทธิพลเป็นการยากขึ้น จึงเกิดแนวคิดการใช้ “อำนาจ” ซึ่งมีฐานมาจากกฎหมายและประเพณีเป็นเครื่องมือในการจำกัดอำนาจของผู้ใช้อำนาจรัฐแทน เพราะคนไทยเชื่อในความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย แต่ในขณะเดียวกันก็เชื่อใน “อิทธิพล” ด้วยอย่างขาดมิได้ เพราะหากปราศจากอำนาจเสียแล้ว “อิทธิพล” ก็จะเหลิงจนไม่สามารถควบคุมได้ ถึงกระนั้น คนไทยก็มีได้เชื่อใน Rule of Law หรือการปกครองโดยกฎหมาย ตามความหมายเดียวกันกับของประเทศตะวันตก เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ แต่คนไทยเชื่อใน The Persistence of Law หรือการดำรงอยู่ของกฎหมาย ฉะนั้น แนวทางในการบัญญัติกฎหมาย การแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ของประเทศไทยในทุกยุคทุกสมัยจึงเป็นไปใน 2 แนวทาง คือ แนวทางแรก กล่าวคือ การสร้างหลักประกันสิทธิบางประการให้แก่ประชาชนขึ้น เมื่อต้องการให้สัมพันธ์กับอำนาจอย่างหลีกเลี่ยงมิได้จึงต้องมีกฎหมายจำกัดอิทธิพลไว้ให้ปลอดภัยแก่การเข้าใกล้และละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน แนวทางที่สอง คือ การเพิ่มเติมข้อกำหนดให้อำนาจต้องทำหน้าที่ของตนเอง²⁷³ เช่น มีระยะเวลาที่แน่นอนว่ารัฐต้องปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งหลังจากที่ได้รับการร้องเรียนหรือได้รับคำร้องจากประชาชน การไม่อนุมัติต้องสามารถชี้แจงต่อประชาชนได้ว่าผิดกฎเกณฑ์ในข้อใด ประชาชนต้องเข้าถึงข้อมูลของราชการตามหลักการเปิดเผยเป็นหลัก การปกปิดเป็นข้อยกเว้น ดังปรากฏตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของ

²⁷³ นิธิ เอียวศรีวงศ์, *ชาติไทย, เมืองไทย, แบบเรียนและอนุสาวรีย์ : ว่าด้วยวัฒนธรรม, รัฐ และรูปแบบจิตสำนึก* (กรุงเทพฯ: มติชน, 2538), หน้า 164-65.

ราชการ พ.ศ. 2540 และในขณะเดียวกันผู้เสียสิทธิ์ต้องสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อพิจารณาและวินิจฉัยได้ แนวคิดการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นก็เพื่อลดทอนอำนาจวินิจฉัยของฝ่ายปกครองเพราะถูกตรวจสอบได้ง่ายขึ้นกว่าก่อน ฉะนั้น แนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งจึงเกิดขึ้นด้วยเหตุผลหลักที่ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน ตามหลักการประชาธิปไตยโดยผู้แทน (Representative Democracy) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงอยู่ในฐานะที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาจากประชาชน นั้นหมายความว่าเมื่อสิทธิพลของชาวบ้านที่ไม่ใช่ผู้ปกครองแต่ราษฎรได้เลือกขึ้นเอง และการต้องจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอนก็เพื่อเป็นหลักประกันว่าราษฎรจะสามารถเข้าหาได้ง่าย อันเป็นลักษณะของการควบคุมทางอ้อมส่งผลต่อการเลือกตั้งครั้งต่อไป นอกจากเหตุผลหลักว่าด้วยการจำกัดอำนาจของผู้ใช้อำนาจรัฐแล้ว ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบไทยประกอบกับพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคลในสังคมไทยดังกล่าวจึงสมควรให้มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยมีเหตุผลสนับสนุนหลายประการ สรุปได้ดังนี้

ประการแรก. การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ประชาชนทุกคน หรือประชาชนชาวไทยมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง เพราะคนไทยส่วนใหญ่ยังคงเคยชินและยึดมั่นในวัฒนธรรมทางการเมืองดั้งเดิมแบบอำนาจนิยมและคงความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ไว้อย่างเหนียวแน่น ทั้งยังไม่เปลี่ยนแปลงความเป็น “พลเมือง” แต่ยังคงลักษณะของ “ราษฎร” ที่รอให้ผู้ปกครองหยิบบั้นความเจริญให้ คนไทยส่วนใหญ่จึงไม่มีส่วนร่วมทางการเมืองเท่าไรนัก ด้วยเหตุผลประการหนึ่ง คือ การผูกขาดอำนาจทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ เจ้าพ่อเจ้าแม่ในท้องถิ่น ตลอดจนตระกูลการเมือง และเงื่อนไขของระบบคุณค่าของคนไทยในเรื่องการแสดงบทบาททางการเมืองมีส่วนช่วยเปิดโอกาสให้ชนชั้นนำเท่านั้นเป็นผู้กำหนดทิศทางการเมืองและการเปลี่ยนแปลงของเมืองไทยอันส่งผลกระทบต่อพัฒนาการทางการเมืองทำให้คนไทยยอมรับการทำตามในลักษณะที่เรียกว่า “การร่วมมือทางการเมือง” มากกว่า “การมีส่วนร่วมทางการเมือง” ภายใต้แนวคิดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งอันมีลักษณะของการหมุนเวียน (Rotation) อย่างสม่ำเสมอเป็นการขจัดอุปสรรคการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและความไม่เท่าเทียมกันในสังคมอันเป็นองค์ประกอบของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าของไทย ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนเห็นคุณค่าของการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่อยู่ภายในของเขตของกติกา ร่วมกันและภายใต้เจตนารมณ์ตามครรลองแห่งระบอบประชาธิปไตย

ประการที่สอง ก่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรี สืบเนื่องจากเหตุผลประการแรกการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งทำให้เพิ่มการแข่งขันอย่างเสรีและเสมอภาค เพราะนักการเมืองไม่สามารถผูกขาดอำนาจทางการเมืองในตำแหน่งได้อย่างเบ็ดเสร็จอีกต่อไป ด้วยการแข่งขันอย่างเสรีนี้ก่อให้เกิดการแข่งขันที่สูงขึ้นผู้สมัครรับเลือกตั้งจะพึงพาตนเองมากขึ้นเพราะฐานะทางเศรษฐกิจไม่อาจการันตี

ความสำเร็จในการเลือกตั้งได้อีกต่อไป ในระบบการเมืองที่มีการแข่งขันสูงเป็นกลไกบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องพยายามใกล้ชิดประชาชนเพื่อรับทราบเจตจำนงของประชาชนและเคารพต่อเจตจำนงของประชาชนมากขึ้นด้วย การพึ่งพาตัวเองของผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยไม่ใช้การสนับสนุนทางการเงินเป็นปัจจัยหลักทำให้เมื่อได้รับเลือกเป็นผู้แทนก็จะเป็นผู้แทนที่อิสระปลอดจากการครอบงำทางการเมือง ลดสายสัมพันธ์เชิงอำนาจในระบบอุปถัมภ์ ลดระบบการเมืองต่างตอบแทน ความเป็นอิสระของผู้แทนทำให้สามารถยืนอยู่บนหลักความเป็นกลางในการตัดสินใจเพื่อชาติ เพื่อมลรัฐ และเพื่อสังคมได้อย่างดีที่สุดในที่สุด

ประการที่สาม จากการศึกษาพบว่าภายใต้หลักการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งนี้ทำให้ได้ผู้แทนที่มาจากพลเมืองมากกว่านักการเมืองอาชีพและนักเลือกตั้งเพิ่มมากขึ้น ผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาในสภาจึงมีความใกล้ชิดกับสาธารณชนมากกว่าระบบการเมืองที่ผู้แทนมาจากชนชั้นกลาง ตระกูลการเมือง หรือจากการผูกขาดทางการเมืองโดยสังฆมนตรีและบารมีของผู้แทนบางส่วนอันส่งผลให้ผู้แทนมิได้ตระหนักและเห็นความสำคัญของเสียงสนับสนุนจากประชาชนที่ทำให้ตนได้รับการเลือกตั้ง เปรียบเสมือนผู้แทนละเลยต่อเสียงสนับสนุนของประชาชนซึ่งขัดต่อหลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน การที่ผู้แทนใกล้ชิดกับสาธารณชนหรือประชาชนมากขึ้นนี้ทำให้มีลักษณะของความเป็นครอบครัวเดียวกันกับประชาชน สามารถผสมผสานความต้องการ เข้าใจปัญหาของประชาชนเป็นอย่างดี และสามารถทำงานสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สี่ การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งเป็นการส่งเสริมกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะปัญหาสำคัญของประเทศไทยในปัจจุบันคือ การทุจริตคอร์รัปชัน และผลประโยชน์ทับซ้อนของนักการเมือง ซึ่งแม้จะมีกลไกการตรวจสอบ มีกฎหมายรองรับ แต่รูปแบบการคอร์รัปชันของนักการเมืองไทยก็สามารถปรับเปลี่ยนและดำรงอยู่ได้อย่างน่าอัศจรรย์ จากรูปแบบการคอร์รัปชันแบบไม่ซับซ้อนโดยอาศัยความสัมพันธ์ทางเครือญาติ เพื่อน สายสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์พัฒนาไปสู่การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งถือเป็นกระบวนการหนึ่งทำให้เกิดช่องว่างของการผูกขาดทางการเมืองที่ยาวนาน เป็นช่องว่างที่ช่วยลดความต่อเนื่องในการครองอำนาจอันนำไปสู่การทุจริตโดยอาศัยตำแหน่งทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ และด้วยช่องว่างทางการเมืองนี้เองทำให้ผู้สมัครจากพรรคการเมืองอื่น ๆ และนักการเมืองรุ่นใหม่สามารถเข้าสู่สนามการเมืองได้อย่างเสรีมากขึ้นกว่าในอดีตแม้จะเคยเป็นพื้นที่ที่เคยมีการผูกขาดอำนาจทางการเมืองก็ตาม

ประการสุดท้าย การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งสร้างกระบวนการเรียนรู้และขัดเกลาประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน โดยเริ่มต้นจากการเปิดโอกาสให้แก่ประชาชน นักการเมืองสายเลือดใหม่ นักการเมืองสตรี สามารถก้าวเข้าสู่ระบบการเมืองในระบบรัฐสภาได้ โดยไม่มีการปิดกั้นทางการเมืองหรือมีกำแพงทางการเมือง การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งเป็นกระบวนการหนึ่งที่ทำให้เกิด

ช่องว่างทางการเมืองของการผูกขาดอำนาจทางการเมืองอย่างยาวนาน ส่งผลต่อการตัดสินใจทางการเมืองของประชาชนในเขตพื้นที่ที่จะต้องพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งอย่างละเอียดตระหนักถึงปัญหาที่ตนเองได้รับและต้องการแก้ไขปัญหานั้นด้วยสำนึกว่าตนมีอำนาจที่สามารถปรับเปลี่ยนทิศทางการเมืองได้ พฤติกรรมทางการเมืองเหล่านี้เป็นการส่งเสริมวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตก (สากล) ในลักษณะ “การมีส่วนร่วม” ทางการเมือง ไม่ใช่ “การร่วมมือ”^{*} อีกต่อไป ประชาชนผู้มีอุดมการณ์ทางการเมืองจะปัจจัยและเครื่องมือช่วยเปลี่ยนผ่านวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยอุปถัมภ์ไปสู่วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตกที่พึงประสงค์ได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งจะช่วยขับเคลื่อนหรือนักการเมืองที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยอุปถัมภ์แบบไทยออกไปและรับเลือดใหม่หรือนักการเมืองที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตกเข้ามา นั่นเอง



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

^{*} “การร่วมมือ” ในที่นี้ หมายความว่ารวมถึง การขอความร่วมมือโดยประชาชนสมัครใจและไม่สมัครใจ เช่น การบังคับ ชู เชิญ ช่มชู้ หรือทำด้วยประการใด ๆ เพื่อให้ผู้นำบรรลุเป้าหมายของตนเอง

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาทางการเมืองภายใต้วัฒนธรรมทางการเมือง ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะแนวทางในการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เหมาะสมภายใต้บริบทสังคม การเมืองการปกครองและวัฒนธรรมทางการเมืองไทย ดังนี้

ประการแรก มาตรการทางกฎหมาย กล่าวคือ ควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ให้มีการบัญญัติเรื่องการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

1) กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรห้ามดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 8 ปี ทั้งนี้ ไม่ให้หมายความรวมถึงกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งติดกันหลายวาระแต่ทุกวาระรวมกันไม่เกิน 8 ปี เนื่องจากประเทศไทยมักมีการยุบสภาอยู่บ่อยครั้ง โดยผู้เขียนเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ในบทบัญญัติมาตรา 104 อันว่าด้วยอายุของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

“มาตรา 104 อายุของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินแปดปีไม่ได้”

2) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พ้นจากตำแหน่งแล้วต้องการกลับเข้ามาลงสมัครรับเลือกตั้งอีกครั้งต้องเว้นวรรคทางการเมืองเป็นเวลา 4 ปี หรือ 1 วาระ โดยผู้เขียนเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ในบทบัญญัติมาตรา 102 อันว่าด้วยลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพิ่มอีกประการหนึ่ง ดังนี้

“มาตรา 102 บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

...

(11) เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วยังไม่เกินสี่ปีนับแต่วันสมัครรับเลือกตั้ง”

ประการที่สอง มาตรการส่งเสริมกระบวนการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นนักการเมืองสายเลือดใหม่ นักการเมืองรุ่นใหม่ หรือนักการเมืองที่เข้าสู่รัฐสภาเป็นครั้งแรกมีความรู้ ความเชี่ยวชาญในกระบวนการทำงานระบบ แบบแผน และระเบียบต่าง ๆ ของรัฐสภา ตลอดจนหน้าที่เฉพาะด้าน อาทิ กรรมการด้านต่าง ๆ ผู้เขียนข้อเสนอให้มีการจัดหลักสูตรฝึกอบรมระยะสั้นสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรุ่นใหม่ อันมีลักษณะคล้ายคลึงกับหลักสูตรฝึกอบรมข้าราชการบรรจุใหม่ ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการทำงานให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรุ่นใหม่ซึ่งเข้าสู่ระบบการเมืองเป็นครั้งแรก นอกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วที่จะละทิ้งเสียมิได้ คือ ผู้เชี่ยวชาญประจำตัวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้ช่วยดำเนินงานสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะบุคคลเหล่านี้ คือกำลังสำคัญอันเป็นกลไกเบื้องหลังที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือ เป็นที่ปรึกษาและสนับสนุนงานวิชาการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางนิติบัญญัติและตอบสนองภารกิจ บทบาท หน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มีประสิทธิภาพและถูกต้องตามกรอบของรัฐธรรมนูญจึงสมควรส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการฝึกอบรมความรู้ทั้งทางวิชาการและกระบวนการในทางปฏิบัติด้วยหลักสูตรระยะสั้น 1 เดือน ปีละ 2 ครั้ง เพื่อตอบสนองการทำงานในแต่ละสมัยประชุมของรัฐสภาอย่างเป็นรูปธรรมมากกว่าในปัจจุบัน

รายการอ้างอิง

- Careess, Standley M., and Tood T. Kunioka. Term Limits and Their Consequences: The Aftermath of Legislative Reform New York: University of New York Press, 2012.
- CATO institute. Cato Handbook for Policymakers edited by Edited by David Boaz. Vol. 7th ed, Washington: CATO institute, 2008.
- Doron, Gideon, and Michael Harris. Term Limits. Maryland: Lexington book, 2001.
- Goodwin, George. The American Political Science Review. Vol. 53, No.2, June, 1959.
- Gwendolen M. Carter. The Government of the United Kingdom. California: Harcourt, 1967.
- House of Common. Speaker's Conference (on Parliamentary Representation): Session 2009 - 2010. Vol. 3, Belfast: TSO Ireland, 2010.
- House of Commons Disqualification Act 1975.
- John M. Carey, Richard G. Niemi, Lynda W. Powell. Term Limits in State Legislatures. Michigan: The University of Michigan Press, 2000.
- L.M. Hanks. Merit and Power in the Thai Social Order. American Anthropologist 64 (December, 1962).
- Luke Akehurst. Against Term Limits. [Online]. Available From: <http://lukeakehurst.blogspot.com/2009/02/against-term-limits.html> [2014, 26 January]
- Marjorie Sarbaugh-Thompson, Lyke Thompson, Charles D. Elder et al. The Political and Institutional Effects of Term Limits. New York: palgrave macmillan, 2004.
- National Conference of State Legislatures. The Term Limits States. [Online]. Available From: <http://www.ncsl.org/research/about-state-legislatures/chart-of-term-limits-states.aspx> [2014, January 22]
- Richard Henry Lee. Letters from the Federal Farmer to the Republican. Alabama: The University of Alabama Press, 1978.
- Shirk Paul Raymond. Political Development and Modernization in the Non-Industrial State : The Experience of Thailand. Ann Arbor: University microfilms, 1971.
- Sunder Katwala. Why Term Limits Can't Work in Britain. [Online]. Available From: <http://www.nextleft.org/2009/02/why-term-limits-cant-work-in-britain.html> [2014, 10 January]
- Thad Kousser. Term Limits and the Dismantling of State Legislative. New York: Cambridge University Press, 2005.
- Thomas Jefferson. The Papers of Thomas Jefferson, Ed. Julian F. Boyd, Et Al. Princeton: Princeton University Press, 1950.
- U.S Term Limits, Inc. V. Thornton Opinion of the Court. [Online]. Available From: <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/514/779/case.html> [2013, November 30]
- U.S. Term Limits. State Legislative Term Limits [Online]. Available From: <http://termlimits.org/term-limits/state-term-limits/state-legislative-term-limits/> 2014, January 22]

- UK Political Info. Women Mps & Parliamentary Candidates since 1945. [Online]. Available From: <http://www.ukpolitical.info/FemaleMPs.htm> [2014, January 22]
- Victor Kamber. Giving up on Democracy: Why Term Limits Are Bad for America. Washington, D.C: Regnery Publishing, 2003.
- Vile, John R. A Companion to the United States Constitution and Its Amendments. Vol. 4, Connecticut: Greenwood Publishing Group, 2006.
- กนก วงษ์ตระหง่าน. "วัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย." ใน เอกสารการสอนชุดวิชาวิชาวิวัฒนาการการเมืองไทย หน่วยที่ 8 - 15 นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2532.
- กิตติศักดิ์ เจิมสิทธิประเสริฐ. "พรรคการเมืองไทย ผลิตผลวัฒนธรรมทางการเมืองไทย". วารสารสถาบันพระปกเกล้า 7 (กันยายน - ธันวาคม 2552).
- เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิ เสรีภาพ. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547.
- . หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐธรรมนูญและกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 5 กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554.
- . หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555.
- . แนวความคิดอำนาจอธิปไตยของฝรั่งเศส. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=239> [2556, 9 ธันวาคม]
- . วัฒนธรรมทางการเมือง อำนาจการเมืองและรัฐธรรมนูญ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1154> [2556, 9 ธันวาคม]
- โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. รัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา. พิมพ์ครั้งที่ 1 นครปฐม: ศูนย์ส่งเสริมและฝึกอบรมการเกษตรแห่งชาติ, 2544.
- โกวิท พวงงาม. การทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: มาตรการและกลไกการป้องกัน. วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปีที่ 5 ฉบับที่ 3 (กันยายน - ธันวาคม 2550).
- คณะกรรมการวิสามัญบัณฑิตเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.
- คณะกรรมการการ 3. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.
- คริส เบเคอร์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร. ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย. กรุงเทพฯ: มติชน, 2557.
- ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตนของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนที่ 39 ก (8 เมษายน 2557).
- คึกฤทธิ์ ปราโมท, ม.ร.ว. ฝรั่งเศสศึกษา. กรุงเทพฯ: สยามรัฐ, 2529.
- จิ้ง จากส์ รุสโซ. สัญญาประชาคม. แปลและเรียบเรียงโดย จินดา จิตนเสรี กรุงเทพฯ: ศรีพรการพิมพ์, 2522.
- จำเรียง ภาวิจิตร. สืบสานและพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ, 2537.
- จิรัชค วิระสัย, สุรพล ราชภัณฑารักษ์ และสุรพันธ์ ทับสุวรรณ. รัฐศาสตร์ทั่วไป. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2540.
- เจตต์ รอดอ่อน. เอกสิทธิ์และความคุ้มกันในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญา : ศึกษาเฉพาะกรณี

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา. [Online]. Available From: http://elib.coj.go.th/Ebook/data/judge_report/jrp2556_11_01.pdf [2557, 6 มกราคม]
- ชัยโชค จุลศิริวงศ์. "พรรคการเมืองมาเลเซีย." ใน พรรคการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: ศึกษาเฉพาะประเทศอินโดนีเซียฟิลิปปินส์ไทยและมาเลเซีย (กรุงเทพฯ: ศูนย์หนังสือแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546).
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. ปัญหาพัฒนาการเมืองไทย. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายรัฐธรรมนูญแนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.
- ชำนาญ จันทรเรือง. การเมืองคืออะไร. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1242> [2557, 6 มกราคม]
- เชาวนะ ไตรมาส. พรรคการเมืองไทย: ภูมิหลังทางโครงสร้าง - หน้าที่ และพัฒนาการทางสถาบัน. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2540.
- ฉานิทธิ สันตะพันธ์. วัฒนธรรมทางการเมืองของไทย: รัฐธรรมนูญที่แท้จริงซึ่งไม่เคยถูกยกเลิก. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1014> [2556, 12 ธันวาคม]
- ณรงค์ พ่วงพิศ. เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาพัฒนาการเมืองไทย หน่วยที่ 2: วิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์กับการพัฒนาการเมืองไทย. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช, 2551.
- ณัชชานุช พิชิตธนาร์ตัน. นักการเมืองถิ่นจังหวัดเพชรบุรี. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2554.
- ณัฐพงศ์ บุญเหลือ. นักการเมืองถิ่นจังหวัดสุพรรณบุรี. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2556.
- เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์. การปกครองสหรัฐอเมริกา. พระนคร: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2512.
- ถวิลวดี บุรีกุล และสตีเฟน ธนานิธิโชติ, บรรณาธิการ. การวัดระดับความเป็นประชาธิปไตยและพฤติกรรม การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2546.
- ทินพันธ์ นาคะตะ. พระพุทธศาสนากับจริยธรรมในการบริหาร. วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์ 7 (มกราคม, 2510).
- . นักคิดผู้ยิ่งใหญ่ของโลก ปรัชญาและทฤษฎีการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำราสมาคมรัฐศาสตร์ นิดา, 2541.
- เทพไท ศรคาร์ณ. การศึกษากระบวนการจัดการเรียนการสอนเพื่อปลูกฝังความสำนึกในความเป็นคนไทย แก่นักเรียนชาวเขาในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เขตการศึกษา 8. วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาประถมศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.
- ไทยพับลิก้า. ตระกูลการเมือง กับ การลดต้นทุนของนักการเมือง (ตอนที่ 2). [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://thaipublica.org/2013/12/political-families/> [2557, 22 มกราคม]
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. นักการเมือง: จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน. กรุงเทพฯ: สายธาร, 2553.
- นิจจารีย์ ภาคินปริพรรค์. ปัญหากฎหมายในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1773> [2557, 22 มกราคม]
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. วัฒนธรรมทางการเมืองไทย. วารสารสถาบันพระปกเกล้า. 7 (กันยายน - ธันวาคม 2552).
- . ชาติไทย เมืองไทย แบบเรียนและอนุสาวรีย์ว่าด้วยวัฒนธรรม รัฐ และรูปการจิตสำนึก. กรุงเทพฯ: มติชน, 2547.
- นิรันดร์ กุลพานันท์. นักการเมืองถิ่นจังหวัดบุรีรัมย์. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2549.

- บวรศักดิ์ อูวรรณโณ. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ครั้งที่ 26 (เป็นพิเศษ). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- . การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542.
- . กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ. พิมพ์ครั้งที่ 10 กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.
- บวรศักดิ์ อูวรรณโณ และชมพูนุท ตั้งถาวร. สภาผู้แทนราษฎรเปรียบเทียบ: ประสบการณ์ต่างประเทศและประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2555.
- บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำรงตำแหน่งทางการเมืองของกรรมการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ เรื่องเสร็จที่ 481/2535.
- บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เรื่องเสร็จที่ 621/2549.
- ปณิธีร์ ปทุมวัฒน์. The USA Impeachment Overview: ระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของสหรัฐอเมริกา. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1684> [2557, 22 มกราคม]
- ประพันธ์ นัยโกวิท. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 32/2550 (เป็นพิเศษ). สำนักรายงานประชุมและตัวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ประเสริฐ โยธีพิทักษ์. รัฐสภาที่ระบอบประชาธิปไตย. The Journal of Social Sciences 10, no. 3 (July 1973).
- พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย. ทฤษฎีการเมืองยุคใหม่. กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร, 2536.
- พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554.
- พรชัย เทพปัญญา. นักการเมืองถิ่นจังหวัดชลบุรี. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2552.
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. วัฒนธรรมทางการเมืองไทย. กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2524.
- พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. หลักนิติธรรมกับสภาพของสังคมประเทศไทย. จุดนิติ 9 (มกราคม - กุมภาพันธ์, 2555).
- . "การสร้างกระบวนการเรียนรู้หลักนิติรัฐในระดับองค์กรและระดับบุคคล." ใน นิติรัฐกับพลเมือง ทางออกประเทศไทย : รายงานการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรมครั้งที่ 8 และการประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติครั้งที่ 7 นนทบุรี: สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2553.
- พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต. ชนชั้นกับการเลือกตั้ง. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก, 2541.
- . "วัฒนธรรมทางการเมือง โครงสร้างความคิดเชิงปฏิบัติการเลือกตั้ง." ใน การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 9 ประจำปี 2550 เรื่อง "วัฒนธรรมการเมือง จริยธรรม และการปกครอง" นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2550.
- ไพบูลย์ โพธิ์หวังประสิทธิ์. การกล่อมเกลางานการเมืองในสังคมการเมืองไทย: ข้อสังเกตบางประการจากการศึกษาวิจัยที่มีอยู่. วารสารเทคโนโลยีภาคใต้ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2556).
- มานิตย์ จุมปา. วิพากษ์การปฏิรูปรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2550. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.
- มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงรายมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.
- ยี่หะ, บุฆอริ. นักการเมืองถิ่นจังหวัดปัตตานี. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า 2549.
- ยุทธพร อิศราย. "ปฏิรูปพรรคการเมือง : การบังคับให้สังกัดพรรค การยุบพรรค และการทำให้พรรคต้องตอบสนองความต้องการของปวงชน." ใน เอกสารประกอบการสัมมนาลำดับที่ 2 เรื่อง ปฏิรูปพรรค

- การเมือง: การสังกัดพรรค การยุบพรรค และการตอบสนองความต้องการของประชาชน (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2555).
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เล่ม 3. กรุงเทพฯ: มติชน, 2547.
- . อนิจลักษณะของการเมืองไทย: เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ว่าด้วยการเมืองไทย, กรุงเทพฯ: ผู้จัดการ, 2536.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. หลักรัฐศาสตร์. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์, 2548.
- ลิขิต ธีรเวคิน. วัฒนธรรมทางการเมืองและการกลมกลืนการเรียนรู้ทางการเมือง. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.
- . การเมืองการปกครองของไทย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1431> [2557, 6 มกราคม]
- วรพจน์ วิศวตพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2540.
- วรรณธรรม กาญจนสุวรรณ. ในเอกสารการสอนชุดปัญหาพัฒนาการเมืองไทย หน่วยที่ 6: วัฒนธรรมทางการเมืองกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองไทย. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2556.
- วรรณธนา ชาราภูมิ. (บริษัท หลักทรัพย์จัดการกองทุนรวม บัวหลวง จำกัด). งบประมาณของรัฐบาลสหรัฐ [รายการ Money Plus ออกอากาศทางสถานีวิทยุ FM 101 MHz]. 20 กรกฎาคม. 2556.
- วริยา ศ.ชินวรรณ. เอกสารการสอนชุดวิชาการเมืองการปกครองในยุโรปและอเมริกา หน่วยที่ 1: การเมืองการปกครองของสหรัฐอเมริกา. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2531.
- วัชรา ไชยสาร. ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2544.
- วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน. เอกสารการสอนชุดวิชาการพัฒนาการเมืองไทย หน่วยที่ 4: วัฒนธรรมทางการเมืองกับการพัฒนาการเมืองไทย. พิมพ์ครั้งที่ 7 นนทบุรี: สำนักพิมพ์สุโขทัยธรรมาธิราช, 2551.
- วิสุทธิ โปธิ์แทน. การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองไทย. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2544.
- วิสุทธิ โปธิ์แทน. แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2550.
- . "วัฒนธรรมทางการเมืองกับการเลือกตั้ง." ใน การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 9 ประจำปี 2550 เรื่อง วัฒนธรรมการเมือง จริยธรรม และการปกครอง นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2550.
- สติธ ธานีธโชติ. สามทศวรรษตระกูลนักการเมืองไทย. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.tpd.in.th/content/details_1.php?ID=000196&type=000004#_edn11 [2557, 22 มกราคม]
- . พฤติกรรมนิยม และสถาบันนิยมในการเมืองเรื่อง การเลือกตั้งของไทย. วารสารสถาบันพระปกเกล้า 3 (กันยายน - ธันวาคม 2550).
- สถาบันพระปกเกล้า. บูรณาการงานวิจัย : นักการเมืองถิ่นและพฤติกรรมเลือกตั้ง 2550. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, 2553.
- สมชาติ เจริญชัย. "จริยธรรมของนักการเมืองกับวิกฤตการณ์การเมืองไทย." ใน การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 9 ประจำปี 2550 เรื่อง "วัฒนธรรมการเมือง จริยธรรม และการปกครอง" นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2550.

สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี. จิตรลดา 25 ปี. กรุงเทพฯ: ศรีอนันต์, 2523.

สมบัติ อารังธัญวงศ์. การระดมพลังมวลชน: พื้นฐานทางสังคมและวัฒนธรรมทางการเมืองไทย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2528.

———. การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา. พิมพ์ครั้งที่ 18 กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2553.

———. เอกสารสรุปผลการสัมมนาลำดับที่ 3 เรื่อง “ระบบการคัดเลือกผู้แทนที่เหมาะสมกับสังคมไทย”. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2555.

สมบัติ อารังธัญวงศ์. การเมืองอเมริกา. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2548.

สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว. สตรีกับอำนาจและการตัดสินใจ. [Online]. Available From: http://www.gender.go.th/publication/brochure_doc/2552%20brochure%2012%20topic/Brochure%2010%20Small.pdf [2557, 6 มกราคม]

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รวมบทสรุปผู้บริหารการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2552.

สุรัชย์ เลียงบุญเลิศชัย. รายงานการประชุมสมาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 31/2550 (เป็นพิเศษ). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.

หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง. พระนคร: โอเดียนสโตร์, 2521.

———. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 14 กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.

หลวงจักรปาณี ศรีวิสุทธิ. เรื่องของเจ้าพระยามหินทร. กรุงเทพฯ: ตีรณสาร, 2499.

อมร จันทรสมบูรณ์. เรื่อง ปฏิรูปประเทศ: ปฏิรูประบบรัฐสภาเพื่อการพัฒนาคุณภาพ ประชาธิปไตย ในเอกสารประกอบการอภิปรายทางวิชาการ จัดโดย สถาบันพระปกเกล้า วันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2553. จุลินิติ (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2553).

อมร รักษาสัตย์. "ประชาธิปไตยแบบสหรัฐอเมริกา." ใน ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการและแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา คูวินทร์พันธ์. ระบบอุปถัมภ์. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

อรณิช รุ่งธิพานนท์. รัฐสภาสหราชอาณาจักร: สภาสามัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2553.

อัครเมศวร์ ทองนวล และคณะ. รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2541.

อุกฤษ มงคลนาวิน. หลักนิติธรรมกับสภาพของสังคมประเทศไทย. จุลินิติ 9 (มกราคม - กุมภาพันธ์, 2555).

อุไรวรรณ ธนสถิตย์. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย. วารสารสถาบันพระปกเกล้า. 7

(กันยายน - ธันวาคม 2552).

ภาคผนวก



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวพิมลกร แพงฟู เกิดเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2533 สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีนิติศาสตร์บัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) จากมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง เมื่อปีการศึกษา 2554 และเข้าศึกษาต่อหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา 2555 ปัจจุบันทำงานในตำแหน่งลูกจ้างโครงการฯ กองกฎหมายไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY