



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยจะมั่นคงและมีเสถียรภาพได้นั้นจำเป็นต้องอาศัยการมีสถาบันหลักที่เป็นปึกแผ่นมั่นคงอย่างพรรคการเมือง จำนวนของพรรคการเมืองมีความสัมพันธ์กับการมีเสถียรภาพของพรรคการเมืองและการจัดตั้งรัฐบาล โดยเชื่อว่าการรวมกลุ่มของพรรคจะช่วยสร้างความเข้มแข็งได้

การเลือกตั้งในอดีตที่ผ่านมาส่งผลดีต่อระบบพรรคการเมืองน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ดังนั้นในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ 2521 คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้และผู้ร่างกฎหมายเลือกตั้งพยายามค้นหาวิธีที่จะทำให้การเลือกตั้งทั่วไปส่งผลดีต่อพรรคการเมืองให้มากที่สุด จึงได้ตกลงวางวิธีการโดยเริ่มจากบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปต้องสังกัดพรรค ซึ่งเป็นเรื่องที่เคยบังคับไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ 2517 เพื่อแก้ปัญหาความไม่มีวิสัยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เคยก่อให้เกิดความวุ่นวายทางการเมืองในอดีต เช่นการโยกย้ายพรรค การเรียกร้องผลประโยชน์ ตำแหน่งหน้าที่ เมื่อกฎหมายบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง ปัญหาดังกล่าวก็ได้คลี่คลายไปในทางที่ดีกว่าแต่ก่อนมาก เพราะเมื่อต้องสังกัดพรรคแล้ว กฎหมายได้เพิ่มมาตรการที่ควบคุมลงโทษสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยถือเรื่องการสังกัดพรรคเป็นคุณสมบัติที่ต้องมีอยู่ การลงโทษสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แปรพรรค โดยเริ่มจากบทบัญญัติกฎหมายที่สูงสุดคือรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช 2524 ไปจนถึงข้อบังคับของพรรคที่ให้ขับสมาชิกออกจากพรรคโดยมติของพรรคที่สังกัดอยู่ ซึ่งจะมีผลให้สมาชิกผู้นั้นหมดสมาชิกภาพจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยทันที เพราะขาดคุณสมบัติที่กฎหมายบังคับเอาไว้ นอกจากนี้จะมุ่งควบคุมวินัยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ความจำเป็นในด้านการปฏิบัติงานทางการเมือง เช่น พรรคการเมืองใดจะเสนอพระราชบัญญัติได้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเดียวกันให้การรับรองไม่ต่ำกว่า 20 คน เป็นต้น ดังนั้น การบังคับให้ต้องสังกัดพรรคการเมือง จึงมีความจำเป็นและมีความสอดคล้องกับทางปฏิบัติอยู่มากไม่ว่าจะเป็นเรื่องการคัดเลือกบุคคลถึง 2 ชั้น และนอกจากประชาชนจะได้เป็นผู้มีโอกาสใช้สิทธิเลือกบุคคลมาเป็นผู้แทนของตนแล้ว พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครยังได้ทำหน้าที่คัดเลือกบุคคล

ให้ขึ้นหนึ่งเสียก่อน เป็นการทราบถึงเจตนาของประชาชนว่าต้องการให้พรรคการเมืองใด เข้ามาบริหารประเทศ โดยที่แต่ละพรรคมีนโยบายไม่เหมือนกัน ช่วยให้การดูแลผลประโยชน์ ของท้องถิ่นได้ทั่วถึง นอกจากนี้เป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายของผู้สมัคร ความสะดวกของ หน่วยงานที่จัดให้มีการเลือกตั้งและผู้ใช้สิทธิ ที่สำคัญคือการจัดตั้งรัฐบาล และการมีแนวนโยบาย อย่างเด่นชัดของพรรคการเมืองที่จะบริหารประเทศไปในแนวทางใด

ส่วนมาตรการที่เพิ่มขึ้นมาใหม่ให้มีผลบังคับโดยตรงต่อพรรคการเมืองโดยกำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญฉบับ 2521 มิได้มีความมุ่งหวังต่อการที่กำจัดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่โลเล ชายตัว หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โสเภณีตามที่เคยเรียกขานกันมาในยุคลสมัยหนึ่งเท่านั้น หากแต่ยังมุ่งหวังว่าจะมีพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาพที่จะบริหารประเทศ จัดตั้งรัฐบาลที่มีเสถียรภาพขึ้นมา เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีตไม่เคยปรากฏว่ามีพรรคการเมือง ใดมีเสียงข้างมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลเองได้ มีแต่การรวมตัวจากพรรคต่างมาเป็นรัฐบาล เรียกว่า "สหพรรค" ซึ่งโดยสภาพของการมีหลายพรรคที่รวมจัดตั้งรัฐบาลเกิดปัญหาความ แตกแยกและนำไปสู่การยุบสภาเสมอมา จึงได้คิดที่จะให้พรรคต่าง ๆ ที่ส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองนั้นต้องส่งสมาชิกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีในการ เลือกตั้งครั้งนั้น

โดยวิธีการดังกล่าวหากได้ผลก็จะปรากฏผลดีหลาย ๆ ด้านไม่ว่าจะเป็นด้านรัฐสภา ด้านของพรรคการเมือง ด้านการเมือง และด้านประชาชน แต่อย่างไรก็ดีภายหลังจากที่ ได้ใช้บทบัญญัติมาตรา 95 มาแล้ว ก็เป็นที่ประจักษ์ต่อพรรคการเมืองเองและต่อผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ไทย 2521 ว่าความต้องการที่จะลดจำนวนพรรคการเมืองลง กลับปรากฏว่าจำนวนที่ลดไม่ได้ มากมายนัก จำนวนสมาชิกที่พรรคต้องส่งก็มีได้ถือเป็นเรื่องจริงจึง พรรคการเมืองต่าง ๆ ก็ยังดำรงอยู่ได้ตราบเท่าทุกวันนี้

เมื่อบทบัญญัติของมาตรา 95 มีสภาพเช่นนี้ ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษา พบปัญหาของ รัฐธรรมนูญไทย 2521 ในเรื่องพรรคการเมืองที่มีได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ครบ และปัญหาการ หลีกเลียงบทบัญญัติของกฎหมาย

1. มาตรา 95 ขาดมาตรการทางกฎหมายที่ครบวงจรมาช่วยแก้ไข

ระบบพรรคการเมืองที่สร้างเสถียรภาพทางการเมือง และประสิทธิภาพระบบ ประชาธิปไตยนั้น ต้องประกอบด้วยพรรคใหญ่ที่แข็งแกร่งเพียง 2-3 พรรค แต่เมื่อเรามีได้เริ่ม กันมาในแบบแผนที่ถูกต้องจนเป็นประเพณี การที่จะเขียนบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญกำหนดให้มี

พรรคใหญ่ 2-3 พรรค ย่อมจะไม่ถูกต้องและเกิดผลเช่นนั้นไม่ได้ หนทางที่จะทำได้คือต้องมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญในแนวทางให้มีระบบพรรคใหญ่มั่นคง 2-3 พรรค โดยกำหนดมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับสมาชิกภาพของพรรคและสถานะภาพของพรรคให้ผูกพันขึ้นอยู่กับจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งของแต่ละพรรคส่ง และจำนวนผู้สมัครของพรรคที่ได้รับเลือกในการเลือกตั้งทั่วไปให้ครบวงจร

มาตรการที่ครบวงจรในรัฐธรรมนูญควรจะมี คือ

1. ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง
2. สมัครในนามของพรรค หรืออีกนัยหนึ่งพรรคเป็นผู้ส่ง เข้าสมัครรับเลือกตั้ง
3. ให้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่พรรคส่ง เข้าสมัครในเขตนั้น
4. พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมด ไม่น้อยกว่า 50% ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น และถ้าผลการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งไม่ถึง 10% ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาพรรคการเมืองนั้นจะต้องสิ้นสภาพลง และให้สมาชิกของพรรคที่สิ้นสภาพไปนี้ เข้าสังกัดพรรคอื่นภายใน 60 วัน มาตรการทั้ง 2 ประการในข้อ 4 นี้ จะยังผลให้เกิดพรรคใหญ่ และมีจำนวนน้อยพรรค

5. ให้รวมเขตเลือกตั้งโดยถือจังหวัดแต่ละจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ข้อนี้จะยังให้เกิดความจำเป็นที่แต่ละพรรคจำต้องปรับปรุงองค์การให้มีเครือข่ายในระดับต่าง ๆ กลุ่มทั้งจังหวัดทุกแห่ง ตลอดจนปรับปรุงระบบบริหารงานพรรค ซึ่งจะทำให้พรรคมั่นคงแข็งแรง

6. สมาชิกสภาที่ลาออกจากพรรค หรือพรรคมีมติให้ออก หรือพรรคถูกศาลสั่งยุบเลิกและไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกพรรคอื่นได้ใน 60 วัน จะต้องขาดจากสมาชิกภาพของสภาผู้แทนราษฎร โดยอัตโนมัติ

ในบทบัญญัติของมาตรา 95 ที่มุ่งหวังให้เป็นมาตรการทางกฎหมายที่จะส่งเสริมระบบพรรคการเมืองให้มีจำนวนน้อยลง และคงเหลือพรรคการเมืองที่มีเสถียรภาพ เพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งรัฐบาล โดยเนื้อหาของมาตรานี้ นับว่ามีข้อดีอยู่มากได้ดำเนินการให้บังเกิดผลแท้จริง ปรากฏว่าเมื่อได้กำหนดให้พรรคต้องส่งสมาชิกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง แต่กลับไม่ได้ส่งเสริมมาตรการให้ครบวงจร พรรคการเมืองที่ได้รับเลือกเข้ามายังคงสภาพเป็นเบี้ยหัวแตกในสภาต่อไป

2. ปัญหาการหลีกเลี่ยงบทบัญญัติของกฎหมาย

ในเรื่องของการบังคับใน เรื่องของจำนวนสมาชิกที่พรรคต้องส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ในทางปฏิบัติปรากฏว่ามีช่องโหว่ของกฎหมายที่จะบิดเบือนไปจากวัตถุประสงค์ของ มาตรา 95 แม้ว่าพรรคการเมืองจะได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าวก็ตาม แต่ก็มีได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยแท้ที่มุ่งจะสร้างระบบพรรคการเมืองกลับปฏิบัติเพื่อให้พรรคการเมืองของตนมีโอกาสลงสมัครหรือเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองได้เท่านั้นเอง ทำให้ผิดไปจากวัตถุประสงค์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับ 2521 โดยวิธีการที่พรรคการเมืองนั้นอาจมีผู้สมัครที่ตั้งใจจะส่งเพียงไม่กี่คน นอกนั้นก็ไปว่าจ้างวานกันมาเอาจากแม่ค้าข้าง นักศึกษาบ้าง ที่ไม่มีความสนใจหรือมีความรู้แต่อย่างใดให้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด และปรากฏเหตุการณ์เช่นนี้อยู่เสมอทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง สภาพของมาตรา 95 กลับกลายเป็นเรื่อง ที่ชวนหัวและตลกทางการเมืองไปเสียแล้ว เมื่อบทนิสัจน์ของมาตรา 95 ที่จะส่งเสริมระบบพรรคการเมือง โดยวิธีนี้ได้ถูกนิสัจน์ออกมาจากการเลือกตั้งที่ผ่านมามีความมุ่งหมายให้จำนวนพรรคการเมืองน้อยลงกลับไม่เป็นไปตามที่ตั้งใจไว้ เพราะพรรคการเมืองเหล่านั้นพบช่องทางของการหลีกเลี่ยงได้อย่างไม่ผิดกฎหมาย ดังนั้นอาจจะกล่าวได้ว่าข้อกำหนดในเรื่องของจำนวนผู้สมัครที่พรรคการเมืองต้องส่งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งจึงไม่อาจทำงานได้ง่ายนัก เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หลัก และยิ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งดังต่อไปนี้

2.1 เป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายให้แก่พรรคการเมืองจากเดิมอย่างมาก เพราะนอกจากพรรคต้องจ่ายค่าสมัคร รูปถ่ายให้ผู้สมัครของพรรค พรรคยังมีหน้าที่ที่จะต้องรับภาระที่พรรคต้องจ่ายให้แก่บุคคลที่พรรคจ้างมาลงสมัคร เป็นค่าใช้จ่ายอื่น ๆ

2.2 เกิดความไม่ยุติธรรมต่อผู้สมัครรายใหม่ และพรรคการเมืองบางพรรค ที่มีแนวทางและอุดมการณ์ที่ดี เพราะปัญหาจากการต้องรับภาระจากค่าใช้จ่ายมากขึ้น จึงไม่สามารถสมัครหรือจัดตั้งพรรคได้

ข้อเสนอแนะ

เมื่อการบังคับให้ส่งผู้สมัครไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ มีการหลีกเลี่ยง บทบัญญัติของกฎหมายอยู่ตลอด มีการจ่ายเงินจ้างวานกันอย่างมากมายและเปิดเผย ทำให้ พรรคการเมืองที่มีฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างดีจะมีโอกาสมากกว่า และได้เปรียบ พรรคการเมืองอื่น ๆ จึงเป็นที่ถกเถียงอยู่เสมอว่าจะทำอย่างไรพรรคการเมืองจึงจะสามารถลดจำนวนลงได้คงเหลือแต่พรรคใหญ่ที่มีเสถียรภาพ และทำอย่างไรจึงจะบังคับให้ ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายอย่างจริงจัง โดยเสนอแนะแนวทางการแก้ไขบางประการ ดังต่อไปนี้

การที่กฎหมายกำหนดให้ พรรคการเมืองส่งผู้สมัครไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งน่าจะ ได้ มีการทบทวน เพื่อหาทางแก้ไข กรณีที่ยังคงดำรงหลักการของมาตรา 95 ไว้ ก็ควรจะได้ เพิ่มการดังนี้ คือ

1. แก้ไขระบบวิธีการเลือกตั้งให้เสริมกับมาตรา 95 โดยการเลือกตั้งแบบ แบ่งเขตจะลดจำนวนพรรคให้น้อยลง เพราะความสามารถของพรรคการเมืองมีจำกัด ที่จะส่ง สมาชิกได้ทุกเขตเลือกตั้ง
2. กำหนดให้เลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ โดยให้ผู้ออกเสียงเลือกตั้งเลือกพรรค การเมืองไม่ใช่เลือกเป็นรายบุคคลเพราะคนไทยนิยมเลือกเป็นรายบุคคลอยู่แล้วทำให้ระบบ พรรคการเมืองไม่อาจเกิดขึ้นได้
3. กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง ก่อนการลงสมัคร รับเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 1 ปี เพื่อป้องกันการจ้างวานซึ่งอาจตรวจสอบได้ง่าย
4. โดยให้ผู้สมัครต้องมีภูมิลำเนาในเขตเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 6 เดือน เพื่อให้รับ กับข้อ 1.1
5. กำหนดคุณสมบัติทางการศึกษาของผู้สมัครรับเลือกตั้ง
6. เพิ่มเงินค่าสมัครรับเลือกตั้ง
7. รัฐควรจ่ายเงินอุดหนุนพรรคการเมืองหลังการเลือกตั้ง โดยเฉพาะพรรค การเมืองที่มีที่นั่งอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร โดยคำนึงถึงจำนวนมากน้อยของที่นั่งในสภาของแต่ละ พรรคหรือโดยคำนึงถึงคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคจะได้รับ
8. รัฐจะต้องดำเนินการประชาสัมพันธ์หรือโฆษณาสร้างความเข้าใจในเรื่องระบบ พรรคและเสถียรภาพของรัฐบาลให้ประชาชนได้ทราบ และหน่วยราชการ เช่น กรมการปกครอง

กระทรวงมหาดไทย ได้เริ่มทำการรณรงค์การเลือกตั้งในระบบพรรคแล้ว นอกจากนั้นแล้ว นักวิชาการและแม้แต่นายกรัฐมนตรีเองก็ได้พยายามชี้แจงให้ประชาชนทราบถึงผลเสียหายของการเลือกตั้งที่เน้นตัวบุคคลมากกว่าเลือกพรรค การประชาสัมพันธ์เช่นนี้หากจะให้ได้ผลเต็มที่แล้ว ควรจะต้องเป็นการประชาสัมพันธ์ในลักษณะถาวรทั้งก่อนหน้าเลือกตั้งและหลังการเลือกตั้งติดต่อกันไป จะช่วยให้ประชาชนรู้และเข้าใจการเลือกตั้งต่าง ๆ มากขึ้น



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย