



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พรรคการเมือง เป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ทั้งนี้เนื่องมาจากการปกครองในระบอบนี้ เปิดโอกาสให้พรรคส่งสมาชิกเข้าแข่งขันทางการเมือง เพื่อจัดตั้งรัฐบาลและประกันเสรีภาพความเสมอภาคของประชาชนรวมทั้งต่อต้านการปกครองแบบเผด็จการ บทบาทของพรรคการเมืองในด้านการพัฒนาทางการเมือง คือ ทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากการกำหนดนโยบายของพรรคมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ไม่ว่าจะ เป็นพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภานิติบัญญัติหรือเสียงข้างน้อยในสภานิติบัญญัติ ทั้งนี้เพราะพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลย่อมจะอำนวยความสะดวกการปกครองและบริหารประเทศไปตามแนวนโยบายต่าง ๆ ที่ได้แถลงไว้ ทำนองเดียวกันกับพรรคการเมืองฝ่ายค้านก็ย่อมจะมุ่งปกป้องรักษาผลประโยชน์ของประชาชน ทำหน้าที่ควบคุมรัฐบาลโดยวิธีการตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป เป็นต้น

การเมืองการปกครองของประเทศไทย มีปัญหาในด้านความไม่เป็นปึกแผ่นมั่นคง ปัญหาความแตกแยกในความคิดเห็นในสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้เนื่องจากในสภาผู้แทนราษฎรเกือบทุกยุคทุกสมัย ตั้งแต่ประเทศไทยมีการปกครองระบอบนี้ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพลทางการเมือง และมีพรรคการเมืองหลายกลุ่มหลายพรรคมากมายซึ่งบุคคล กลุ่มหรือแม้แต่พรรคการเมืองจำนวนมากนั้นต่างก็มุ่งที่จะเข้าสู่วงการเมือง เพื่อการมีอิทธิพลและอำนาจทางการเมือง โดยไม่สนใจในหลักการและปราศจากอุดมการณ์กัน ยังผลให้พรรคการเมืองต่าง ๆ นั้น ไม่สามารถควบคุมสมาชิกหรือลูกพรรคของตนได้

ด้วยเหตุนี้กระบวนการและการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือองค์การทางนิติบัญญัติจึงมีปัญหายุ่งยากและมีความไม่เรียบร้อยอยู่มาก ผลของการเลือกตั้งทั่วไปเกือบทุกครั้งที่ผ่านมาไม่ปรากฏว่ามีพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงข้างมากเกินครึ่ง ซึ่งจะทำให้สามารถควบคุมอำนาจในสภาผู้แทนราษฎรและจัดตั้งรัฐบาลที่มีเสถียรภาพเข้าบริหารประเทศได้ ปัญหาในสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว เป็นสาเหตุสำคัญที่ได้ส่งผลทำให้รัฐบาลโดยเฉพาะรัฐบาลที่มาจาก

การเลือกตั้งไม่อาจบริหารราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีเสถียรภาพได้ ต้องล้มเลิก
 คุกกลานมาตลอดทำให้ไม่สามารถพัฒนาระบบประชาธิปไตยต่อไปได้

จากสภาพปัญหาดังกล่าวเป็นผลให้มีการพยายามบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็น
 กฎหมายใช้บังคับเพื่อการแก้ไขและพัฒนาระบบประชาธิปไตยของไทย โดยปรากฏในรัฐธรรมนูญ
 แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดพรรคการเมือง
 และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 นอกจากจะได้บัญญัติหลักการเดิม
 ที่จะให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองแล้ว ยังได้บัญญัติให้พรรคการเมืองแต่ละพรรค
 จะต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดเกินครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีใน
 การเลือกตั้งครั้งนั้น ก่อให้เกิดผลกระทบต่าง ๆ ที่ไม่เพียงแต่จะไม่สามารถป้องกันไม่ให้พรรค
 การเมืองเกิดขึ้นมากเกินไปเท่านั้น หากแต่ยังได้ส่งผลกระทบต่อผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้คาดคิด
 ไว้ก่อน เพราะเมื่อข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญใช้บังคับ พรรคการเมืองจะต้องส่งผู้สมัครรวมกัน
 ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมี และจะต้องให้ได้ครบตามจำนวน
 สภาผู้แทนราษฎรในเขตนั้น ปรากฏว่าพรรคการเมืองทั้งหลายต่างชวนชวายนาคกลงสมัคร
 ให้ครบตามจำนวนไม่ว่าโดยวิธีใด ๆ ทั้ง ๆ ที่ตามความเป็นจริงแล้วพรรคการเมืองนั้นอาจจะ
 มีผู้สมัครที่มีความหวังใกล้เคียงกับความจริงว่าจะได้รับเลือกเพียงไม่กี่สิบคน และในจำนวนนี้อาจ
 กระจุกกระจายกันอยู่ตามเขตเลือกตั้งต่าง ๆ เขตละคนสองคนอย่างมาก ทำให้พรรคการเมือง
 ต้องมีภาระที่จะต้องหาผู้สมัครลงแข่งขันในนามของพรรคให้ได้รวมกันทั่วประเทศไม่น้อยกว่า
 กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น

ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติมาตรา 95 เป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาทาง
 การเมืองการปกครองของไทย โดยจะทำให้พรรคการเมืองพรรคเล็กพรรคน้อยลดจำนวนลง
 คงเหลือพรรคใหญ่ ๆ ที่ได้รับเลือกตั้งจะไปจัดตั้งรัฐบาลที่มีเสถียรภาพและมีความมั่นคง
 แต่ภายหลังที่บทบัญญัติดังกล่าวได้ใช้บังคับมา ปรากฏข้อเท็จจริงที่จะบิดเบือนเจตนารมณ์ของ
 กฎหมายได้ โดยการจ้างวานบุคคลผู้ที่ไม่เคยมีความรู้หรือความสนใจทางการเมืองมาสมัครรับ
 เลือกตั้ง เพื่อให้ครบตามจำนวนที่กฎหมายบังคับไว้ ผลที่ปรากฏสภาผู้แทนราษฎรก็กลับเต็ม
 ไปด้วยพรรคเล็กพรรคน้อยเช่นเดิม ในขณะที่เดียวกันก็มีผลกระทบต่อประโยชน์ทางการเมืองของ
 บุคคลหลายฝ่าย เช่น ทำให้พรรคการเมืองเล็ก ๆ อาจเสียโอกาสทางการเมืองในการส่ง
 สมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง จากผลการเลือกตั้งมีผ่านมาสะท้อนว่าพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นใหม่
 จำนวนมากต้องเสียโอกาสในการลงแข่งขันเลือกตั้งทั่วไป เพราะบทบัญญัติของกฎหมายทำให้

ต้องขยายตัวเร็วกว่าศักยภาพที่แท้จริงของพรรค ลำพังค่าธรรมเนียมสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนับว่ามากพอจะต้องมาเสียให้กับบุคคลที่พรรคการเมืองจ้างมาลงสมัครในนามพรรคเป็นเงินจำนวนมาก ข้อกำหนดในเรื่องคุณสมบัติของพรรคการเมืองดังกล่าวไม่เพียงแต่มีผลกระทบต่อพรรคการเมือง หากแต่ยังมีผลกระทบต่อนักการเมืองหน้าใหม่ที่ตัดสินใจลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นครั้งแรกอีกด้วย ในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเก่าหรือนักการเมืองหน้าเดิมจะไม่มีปัญหาในการหาพรรคการเมืองที่จะลงสมัครรับเลือกตั้ง แต่นักการเมืองหน้าใหม่จะรู้สึกว่ามีข้อจำกัดอยู่มากในการเลือกพรรคที่จะสมัครรับเลือกตั้ง เพราะต้องแน่ใจว่าพรรคการเมืองนั้นสามารถส่งสมาชิกให้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด

การที่บทบัญญัติของมาตรา 95 บังคับเช่นนี้จึงเป็นปัญหาที่น่าศึกษาและวิจัยว่าเงื่อนไขของกฎหมายซึ่งผู้ร่างกฎหมายมีความมุ่งหมายให้เป็นมาตรการในการพัฒนาพรรคการเมืองนั้นมีอุปสรรคปัญหาในทางปฏิบัติใดบ้างที่น่าจะทำการวิจัยบทบัญญัตินี้ดังกล่าว เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาค้นคว้าต่อไป

ในขณะที่ผู้เขียนกำลังศึกษาปัญหาเรื่องดังกล่าว เป็นช่วงเวลาเดียวกันกับที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติซึ่งได้ทำการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ให้มีผลสิ้นสุดลง และอยู่ในช่วงของการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อให้ทันกับการเลือกตั้งที่จะจัดให้มีขึ้น ปัญหาของมาตรา 95 นี้ จะคงอยู่หรือถูกยกเลิกไปหรือเปลี่ยนแปลงอย่างไรจึงเป็นเรื่องที่น่าติดตามอย่างยิ่ง ซึ่งผู้เขียนเองก็ได้เสนอแนวทางในการศึกษาเรื่องดังกล่าวไว้ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แล้ว

สมมติฐานของการศึกษา

พรรคการเมืองมีความสำคัญในระบอบประชาธิปไตย จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง และมีบทบาทสูงในทางการเมือง เช่น การควบคุมวินัยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนการจัดตั้งรัฐบาล มาตรการที่นำมาใช้บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดพรรคการเมือง เจตนาารมณ์ต้องการขจัดความวุ่นวายหรือความไม่เป็นระเบียบทางการเมือง นับมีความจำเป็นและสอดคล้องกับการเมืองการปกครองของไทย

นอกจากนี้พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น เจตนาารมณ์ต้องการสร้างรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ การให้มีพรรคการเมืองน้อยพรรค แต่หลักการดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหา

บางประการ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาพรรคการเมืองและการพัฒนาระบบประชาธิปไตย จึงสมควรปรับปรุงแก้ไขใหม่หลังจากที่ได้ลองใช้มาประมาณหนึ่งทศวรรษแล้ว

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ต้องการทราบความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และนักวิชาการเกี่ยวกับ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทย 2521 ในส่วนที่เป็นเงื่อนไขของผู้สมัครและพรรคการเมืองที่ต้องส่งสมาชิกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น เพื่อประโยชน์ต่อการพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งที่มุ่งแก้ไขปัญหาระบบพรรคการเมือง มลเหตุสำคัญของปัญหารวมทั้งการพัฒนาการเมืองการปกครองระบอบนี้ของไทย

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษานี้มุ่งศึกษาและวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ในสาระสำคัญตามหลักกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง และตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วยว่า เรื่องดังกล่าวกฎหมายได้บัญญัติไว้ให้มีความเหมาะสมหรือมีส่วนใดเป็นปัญหาอุปสรรคที่ไม่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อการพัฒนาพรรคการเมืองในทางปฏิบัติ แล้วพิจารณาหาแนวทางแก้ไขที่เหมาะสมต่อไป โดยในระหว่างที่ทำการศึกษาเรื่องดังกล่าว รัฐธรรมนูญไทย 2521 ได้ถูกยกเลิกโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ และอยู่ในช่วงของการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งอาจต้องศึกษาคาบเกี่ยวไปถึงตัวร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วย

วิธีการวิจัย

การดำเนินการศึกษาใช้วิธีการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลแบบเอกสาร (Documentary Research) และใช้วิธีวิจัยสนาม (Field Research) โดยวิธีการสัมภาษณ์เชิงสนทนากับบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและนักวิชาการ โดยผู้สัมภาษณ์เป็นผู้กำหนดประเด็นสัมภาษณ์ ทั้งนี้ก่อนลงมือทำการสัมภาษณ์ได้อธิบายให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ทราบถึงวัตถุประสงค์ของการสัมภาษณ์ และแนวโน้มให้เกิดความร่วมมือตลอดจนอธิบายให้เข้าใจในคำถามโดยตลอด

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาพรรคการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ว่ามีความเหมาะสมหรือมีส่วนใดที่เป็นปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาระบบพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง

2. เป็นข้อมูลสำหรับการพิจารณาดำเนินการปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่เป็นปัญหา หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งให้มีความเหมาะสม อันจะเป็นผลดีต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทยด้วย

3. เป็นข้อมูลสำหรับการวางแผนพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทยให้ลุล่วง
ให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมือง ส่งเสริมสนับสนุนต่อความเป็นปึกแผ่นของพรรคการเมือง
และระบอบประชาธิปไตยด้วยต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย