

## บทที่ 4

บทวิเคราะห์สภาพปัญหาการบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองในประเทศไทย

### 1. สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.)

#### ต้องสังกัดพรรคการเมือง

เหตุผลเบื้องต้นที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 กำหนดให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองก็เพื่อแก้ปัญหา ส.ส. ขาดตัวซึ่งนำไปสู่ปัญหารัฐบาลขาดเสถียรภาพ แต่ผลที่เกิดขึ้นจากการบังคับให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมืองก็มีความร้ายแรงไม่แพ้กัน โดยนำไปสู่ปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

#### 1.1 พรรคการเมืองครอบงำผู้แทนปวงชน

การบังคับให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมืองทำให้ ส.ส. ตกอยู่ภายใต้อำนาจนิติของพรรคการเมือง โดย ส.ส. ต้องปฏิบัติตามมติของพรรคการเมืองอย่างเคร่งครัด แต่ด้วยความอ่อนแอของพรรคการเมืองไทยที่ยังไม่มีความเป็นสถาบันทางการเมืองซึ่งมีหน้าที่ในการสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองร่วมกับประชาชน และการบริหารงานภายในพรรคการเมืองที่ไม่มีความเป็นประชาธิปไตย สมาชิกพรรคการเมืองไม่มีโอกาสแสดงความคิดเห็นหรือเข้าร่วมตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ของพรรค มีหน้าที่เพียงปฏิบัติตามมติพรรคเท่านั้น ดังนั้น พรรคการเมืองไทยจึงอาศัยประโยชน์จากการบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง ใช้มติพรรคการเมืองในการบีบบังคับให้ ส.ส. ปฏิบัติตามความต้องการของพรรค โดยไม่คำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน

หากเปรียบเทียบกับ การปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนราษฎรในประเทศอังกฤษจะเห็นได้ว่าผู้แทนราษฎรของประเทศอังกฤษอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้คุมคะแนนเสียงในสภา (Whips) อย่างเคร่งครัด การขัดขืนไม่ปฏิบัติตามมติพรรคถือเป็นการทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งอาจมีโทษถึงขั้นถูกขับออกจากพรรค แต่การถูกขับออกจากพรรคก็ไม่มีผลกระทบต่อสมาชิกภาพการเป็นผู้แทนแต่อย่างใด เพราะไม่มีบทบัญญัติบังคับให้ผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง ดังนั้นแม้ผู้แทนอังกฤษจะถูกขับออกจากพรรคและจะไม่ได้สังกัดพรรคการเมือง ผู้แทนก็ยังคงปฏิบัติ

หน้าที่ของตนในสภาต่อไปได้ ส่วนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนไทยนั้นก็อยู่ภายใต้การควบคุมของ คณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาลหรือที่เรียกว่า "วิปรัฐบาล" เช่นเดียวกันกับประเทศ อังกฤษ แต่ประเด็นที่แตกต่างกัน คือ การฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมติของวิปรัฐบาลก็อาจถูกขับออก จากพรรคได้เช่นกัน ซึ่งการถูกขับออกจากพรรคจะมีผลให้ความเป็นผู้แทนต้องสิ้นสุดลง เนื่องจาก รัฐธรรมนูญของไทยกำหนดให้การลาออกหรือถูกขับออกจากพรรคการเมืองทำให้สมาชิกภาพ ส.ส. สิ้นสุดลงด้วย เพราะเหตุนี้เองทำให้ผู้แทนของไทยไม่กล้าฝ่าฝืนมติพรรคหรือมติวิปรัฐบาล ส่งผลให้พรรคการเมืองเข้าครอบงำ ส.ส. ได้อย่างสมบูรณ์ ดังเช่นกรณีของนายประมวล รุจนเสรี ซึ่งเป็น ส.ส. บัญชีรายชื่อของพรรคไทยรักไทยในรัฐบาลทักษิณ 1 (ช่วงปี พ.ศ. 2544 - 2548) ที่ได้ ฝ่าฝืนมติของวิปรัฐบาลในการลงมติไม่ไว้วางใจนายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง คมนาคมในขณะนั้น โดยวิปรัฐบาลมีมติให้ ส.ส. ของพรรคไทยรักไทยทั้งหมดลงมติไว้วางใจ แต่นายประมวลฯ ฝ่าฝืนมติวิปรัฐบาลโดยการงดออกเสียง ทำให้ต่อมาความสัมพันธ์ระหว่าง นายประมวลฯ กับพรรคไทยรักไทยไม่ราบรื่น และในการเลือกตั้งครั้งต่อมานายประมวลฯ ก็ไม่ได้ เป็นผู้สมัครของพรรคไทยรักไทยอีกต่อไป

## 1.2 ส.ส. ขาดอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ผู้แทนปวงชน

การที่พรรคการเมืองเข้าครอบงำผู้แทนราษฎรนั้น ส่งผลให้ผู้แทนราษฎรขาดอิสระ ในการตัดสินใจ ทั้งในการพิจารณาร่างกฎหมาย การลงมติอภิปรายไม่ไว้วางใจ รวมถึงการลงมติ เพื่อเลือกตัวบุคคลในการดำรงตำแหน่งต่างเป็นการปฏิบัติตามมติของพรรคการเมืองทั้งสิ้น ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่า ส.ส. ขาดอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ที่เห็นได้ชัด คือ ในการอภิปราย ไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ) เรื่อง ทุจริตการจัดซื้อ เครื่องตรวจจับวัตถุระเบิด (CTX) ในรัฐบาลของพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2548 นั้น คณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาล (วิปรัฐบาล)<sup>1</sup> มีมติให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคไทยรักไทยยกมือไว้วางใจตั้งแต่วันที่ 20 มิถุนายน 2548 ซึ่งผล การลงมติที่ออกมาปรากฏว่า ส.ส. มาลงคะแนนโหวต 493 คน ลงมติไว้วางใจ 367 เสียง ไม่ไว้วางใจ 119 เสียง งดออกเสียง 7 คน ประกอบด้วยประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร

<sup>1</sup> ในขณะนั้นเป็นรัฐบาลไทยรักไทยเป็นรัฐบาลพรรคเดียว ดังนั้น องค์ประกอบของวิป รัฐบาลจึงประกอบด้วยผู้บริหารพรรคไทยรักไทยเท่านั้น

รวม 3 คน, ส.ส.พรรคมหาชน 2 คน และ ส.ส.พรรคไทยรักไทย 2 คน<sup>2</sup> คือ นายประมวณ รุจนเสรี ส.ส.บัญชีรายชื่อ และนางสาวภัทรา วรามิตร ส.ส.กาฬสินธุ์<sup>3</sup> ทั้งนี้ การลงมติดังกล่าวขัดแย้งเป็นอย่างมากกับผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่เชื่อว่านายสุริยะฯ ทุจริตในโครงการดังกล่าวจริง โดยสำนักวิจัยเอแบคโพล มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ระบุว่าเมื่อประชาชนถูกถามว่าการทุจริตในโครงการสนามบินสุวรรณภูมิเกิดขึ้นจริงหรือไม่ ประชาชนร้อยละ 84.6 เชื่อว่ามีการทุจริตเกิดขึ้นจริง ประชาชนร้อยละ 4.2 ไม่เชื่อว่ามี การทุจริตจริง และไม่เห็นความเห็น ร้อยละ 11.2 ส่วนผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนของสวนดุสิตโพล มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต ถามว่าหากประชาชนเป็น ส.ส. จะยกมือไว้วางใจนายสุริยะหรือไม่ ผลปรากฏว่าประชาชนแสดงความเห็นว่า จะยกมือไม่ไว้วางใจถึงร้อยละ 55.75<sup>4</sup>

จากผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนแสดงให้เห็นชัดเจนว่าประชาชนจำนวนเกินกว่าครึ่งเชื่อว่านายสุริยะฯ จึงรุ่งเรืองกิจ ทุจริตในโครงการจัดซื้อเครื่องตรวจจับวัตถุระเบิด (CTX) จริง แต่ผลการลงมติในสภาผู้แทนราษฎรกลับเป็นไปในทางตรงกันข้าม คือ เสียงส่วนใหญ่เห็นว่านายสุริยะฯ ไม่ได้ทุจริตในโครงการดังกล่าวเพราะ ส.ส. เสียงข้างมากถูกรวบงำโดยพรรคการเมือง ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างอิสระ

### 1.3 ระบบเผด็จการรัฐสภาโดยพรรคการเมืองและนายทุน

ระบบเผด็จการทางรัฐสภาโดยพรรคการเมือง เกิดขึ้นจากการที่นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารสามารถควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติ (เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร) ได้เพราะ

<sup>2</sup> ที่มา : หนังสือพิมพ์ข่าวสด วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2548

<sup>3</sup> หลังจากการลงมตินางสาวภัทราฯ ไปชี้แจงกับแกนนำพรรคไทยรักไทยว่าตนฟังการชี้แจงของนายสุริยะฯ แล้วไม่กระจางหลายประเด็นจึงตัดสินใจออกเสียง ทำให้โดนแกนนำพรรคตำหนิติที่ไม่ยอมปฏิบัติตามมติพรรค ต่อมาเวลา 15.00 น.นางสาวภัทราฯ มาแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนที่รัฐสภาด้วยสีหน้าเคร่งเครียด และมีท่าทีพูดจาแตกตื่นตลอดเวลาว่า ตนกดปุ่มลงคะแนนผิด เนื่องจากปุ่มกดลงคะแนนอยู่ใกล้กัน ที่มา : หนังสือพิมพ์ข่าวสด วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2548

<sup>4</sup> ที่มา : หนังสือพิมพ์มติชน วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 ปีที่ 25 ฉบับที่ 1298

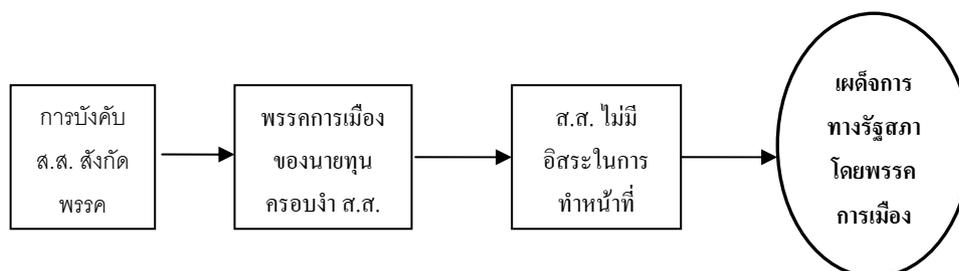
เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภา<sup>5</sup> ซึ่งธรรมชาติของระบบรัฐสภาอำนาจเดียว (Monist) มีแนวโน้มที่จะเป็นระบบเผด็จการอยู่แล้ว เนื่องจากเสียงข้างมากในฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาผู้แทนราษฎร) และฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เป็นกลุ่มเดียวกัน คือ คนในพรรคการเมืองเดียวกัน ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง กำหนดให้การลาออก และถูกขับออกจากพรรคการเมืองต้องพ้นสมาชิกภาพ ยิ่งเป็นการส่งเสริมให้เกิดระบบเผด็จการทางรัฐสภาโดยพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทยที่พรรคการเมืองอ่อนแอ การบริหารงานภายในพรรคการเมืองไม่เป็นประชาธิปไตย และปัญหาทางการเงินภายในพรรคการเมือง ทำให้ต้องรับความช่วยเหลือทางการเงินจากกลุ่มนายทุน ซึ่งเมื่อพรรคการเมืองรับความช่วยเหลือจากกลุ่มนายทุนแล้วก็เป็นเรื่องแน่นอนที่พรรคการเมืองนั้นจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของนายทุนที่เปรียบเสมือนกับเจ้าของพรรคไปโดยปริยาย นอกจากนี้ นายทุนบางกลุ่มอาจใช้ประโยชน์จากการบังคับให้ ส.ส. สังกัดพรรคและอาศัยสภาพความอ่อนแอของพรรคการเมือง ทุ่มเงินทุนเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นแล้วซื้อตัวนักการเมืองที่มีโอกาสได้รับเลือกตั้ง หรือ ส.ส. เก่า เข้าสังกัดพรรคตนเพื่อหวังจะได้เป็นเสียงข้างมากแล้วจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งหากจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้จริงนายทุนเจ้าของพรรคการเมืองนั้นจะสามารถควบคุมได้ทั้งคณะรัฐมนตรีโดยกลไกการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง ส.ส. และควบคุมได้ทั้งเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรโดยกลไกการบังคับให้ ส.ส. สังกัดพรรค ด้วยกระบวนการเหล่านี้ทำให้กลไกการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ (Checks and balances) เสื่อมไป ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้ เพราะลำพังเสียง ส.ส. พรรคฝ่ายค้านย่อมไม่สามารถตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้สะดวก เมื่อประกอบกับการกำหนดจำนวน ส.ส. ขึ้นต่ำในการขออภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีสูงมาก โดยเฉพาะในรัฐบาลของพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะสามารถขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไว้ 2 ใน 5 (มาตรา 185) และอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล 1 ใน 5 (มาตรา 186) แต่จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของฝ่ายค้านในขณะนั้นมีจำนวนไม่ถึง 2 ใน 5<sup>6</sup> ทำให้ไม่สามารถขอเปิด

<sup>5</sup>บรรเจิด สิงคะเนติ (บรรณานุกรม), ปฏิรูปการเมืองครั้งที่ 2 พรรคทางเลือกที่สามเพื่อการปฏิรูปการเมืองครั้งใหม่ตามแนวความคิดของศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ, (กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, 2547) น.75

<sup>6</sup> ในขณะนั้นพรรคไทยรักไทยซึ่งเป็นพรรครัฐบาลมี ส.ส. จำนวน 377 คน และพรรคฝ่ายค้านรวมกันแล้วมี ส.ส. เพียง 133 เสียง

อภิปรายนายกรัฐมนตรี้ได้ นอกจากนี้ แม้ว่าจะสามารถขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้ แต่เมื่อมีการเปิดอภิปรายแล้วพบว่าคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาล (วิปรัฐบาล) ได้ลงมติให้ ส.ส. ทุกคนในพรรคร่วมรัฐบาลลงมติไว้วางใจรัฐมนตรี (เนื่องจากพรรคร่วมรัฐบาลมีเสียงข้างมากจึงชนะโดยไม่ต้องสงสัย) เช่น การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ) เรื่องทุจริตการจัดซื้อเครื่องตรวจจับวัดถูระเบิด (CTX) ซึ่งคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาล (วิปรัฐบาล) มีมติให้ ส.ส. ของพรรคไทยรักไทย ยกมือไว้วางใจตั้งแต่วันที่ 20 มิถุนายน 2548 ก่อนวันอภิปรายไม่ไว้วางใจในวันที่ 29 มิถุนายน 2548 ถึง 9 วัน มติวิปรัฐบาลดังกล่าวทำให้ ส.ส. ไม่สามารถจะใช้วิจรรณญาณของตนเองเพื่อพิจารณาความถูกต้องได้ ส่งผลให้การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นไปไม่ได้เลย ด้วยมูลเหตุทั้งหมดเหล่านี้จึงนำไปสู่ระบบเผด็จการทางรัฐสภาโดยพรรคการเมือง (นายทุน) ซึ่งปรากฏให้เห็นเป็นตัวอย่างแล้วในสมัยรัฐบาลของพันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร

แผนภาพที่ 4 : สภาพปัญหาการบังคับให้ ส.ส. สั่งกักพรรคการเมือง



ด้วยระบบเผด็จการทางรัฐสภาโดยพรรคการเมืองซึ่งมีนายทุนธุรกิจเป็นเจ้าของนั้น ส่งผลที่ต่อเนื่องอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะในการปฏิบัติหน้าที่ ส.ส. ซึ่งอาจจะมีปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

1.4.1 การพิจารณาร่างกฎหมาย เป็นอำนาจหน้าที่หลักของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งหากระบบรัฐสภากลายเป็นเผด็จการ ผลที่เกิดขึ้น คือ ส.ส. ไม่สามารถใช้มโนธรรมสำนึกของตนในการพิจารณาหรือลงมติในร่างกฎหมายต่าง ๆ ได้ เพราะทุกระบวนการตัดสินใจจะอยู่ภายใต้อาณัติของพรรคการเมือง กล่าวคือ หากพรรคการเมืองที่ตนสังกัดมีมติให้ ส.ส. ลงมติในแนวทางใด ส.ส. ก็ต้องลงมติในแนวทางนั้น ส.ส. ซึ่งอยู่ในพรรครัฐบาลจึงกลายเป็นตัวแทนนายทุนซึ่งเป็นเจ้าของพรรคการเมือง การพิจารณาและลงมติกฎหมายต่าง ๆ จึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ของนายทุน ผู้เป็นเจ้าของพรรคการเมืองมิใช่ผลประโยชน์ของประชาชน

1.4.2 การอภิปรายไม่ไว้วางใจ เป็นกระบวนการหนึ่งในการตรวจสอบรัฐบาล ซึ่งเป็นหน้าที่ของ ส.ส. โดยหาก ส.ส. เห็นว่าการปฏิบัติงานของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีไม่มีประสิทธิภาพหรือขาดความโปร่งใสก็สามารถเข้าชื่อกันเพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบเผด็จการรัฐสภา คือ รัฐบาลเป็นผู้ควบคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร โดยอาศัยการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติหรือการลงมติเรื่องต่าง ๆ ของ ส.ส. ในพรรคร่วมรัฐบาลโดยคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาล (วิปรัฐบาล) ซึ่ง ส.ส. ทุกคนจะต้องปฏิบัติตาม ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจก็เช่นกัน เมื่อวิปรัฐบาลกำหนดแนวทางมาอย่างไร ส.ส. ทั้งหลายก็ต้องลงมติดำเนินตามนั้น ดังนั้น จึงเป็นเรื่องธรรมดาที่การลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีทุกครั้งรัฐบาลจึงเป็นฝ่ายชนะ ทั้งนี้เพราะรัฐบาลสามารถควบคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรได้นั่นเอง

1.4.3 การเสนอชื่อหรือให้ความเห็นชอบบุคคลในการดำรงตำแหน่ง ตำแหน่งต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ ส.ส. ให้ความเห็นชอบนั้น มักเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญ ซึ่งการลงมติในการคัดเลือกตัวบุคคลนี้ก็ตกอยู่ภายใต้มติของพรรคการเมืองเช่นกัน ทำให้เป็นการลงมติโดยไม่มีความเป็นกลางโดยพรรครัฐบาลอาจกำหนดให้ ส.ส. ในพรรคเลือกบุคคลที่อยู่ฝ่ายเดียวกับตน เพื่อเอื้อประโยชน์ในเรื่องต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จะกำหนดให้ ส.ส. มีอิสระในการเสนอชื่อหรือให้ความเห็นชอบบุคคลในการดำรงตำแหน่ง แต่อิสระดังกล่าวก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้จริงหากยังกำหนดให้การลงคะแนนเสียงเป็นไปโดยเปิดเผย เช่น การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

เมื่ออำนาจหน้าที่ทั้ง 3 ประการของผู้แทนราษฎร ซึ่งควรจะต้องทำด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ด้วยมโนธรรมสำนึกหรือความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ เพื่อประโยชน์ของปวงชนชาวไทยแปรเปลี่ยนไปเป็นทำหน้าที่ตามคำสั่งของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด โดยพรรคการเมืองดังกล่าวมีนายทุนธุรกิจเป็นเจ้าของ ผลที่ตามมา คือ การทุจริตทางการเมือง (Corruption) ขนานใหญ่ โดยการออกกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์ในกิจการต่าง ๆ ของนายทุนพรรคการเมืองและเครือญาติ ซึ่งแม้ประชาชนหรือ ส.ส. เห็นว่ามีการทุจริตคอร์รัปชันก็ไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้เพราะฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถตรวจสอบการบริหารราชการของรัฐบาลได้ เนื่องจากรัฐบาลเป็นผู้ควบคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ด้วยการบัญญัติให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมืองทำให้ ส.ส. ไม่กล้าฝ่าฝืนมติพรรคการเมือง เพราะเกรงว่าจะถูกขับออกจากพรรค อันจะทำให้ความเป็น ส.ส. ลื่นสุดลง

และเกรงว่าตนจะไม่ได้รับเลือกให้เป็นผู้สมัครของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ส่งผลให้ ส.ส. ต้องฝืนทนปฏิบัติตามมติพรรคการเมืองต่อไป

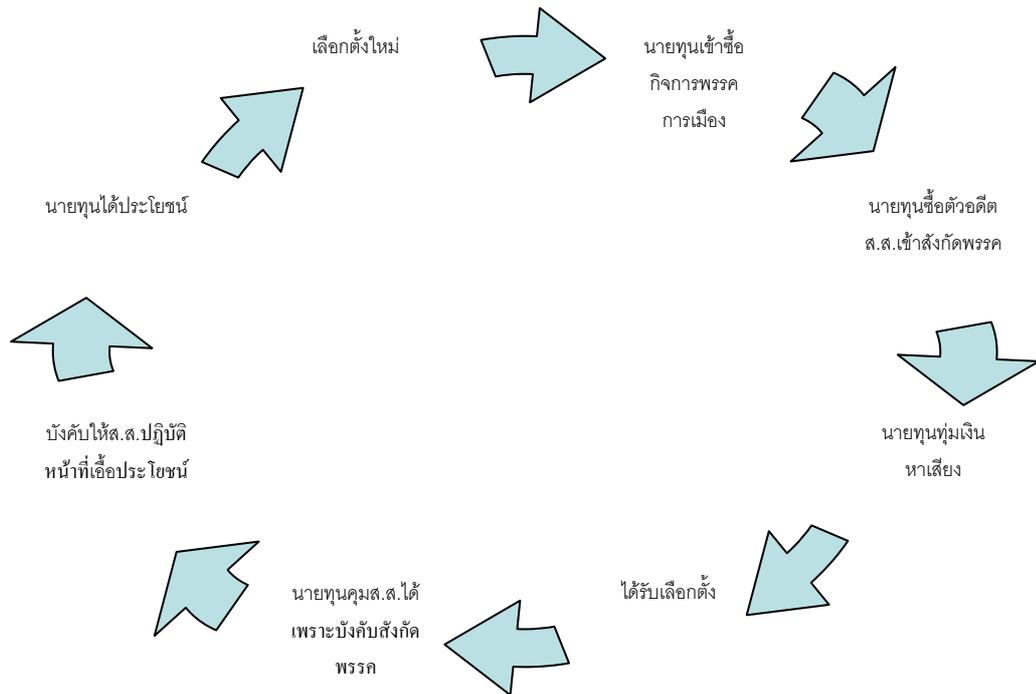
ด้วยสภาพการณ์เช่นนี้ก่อให้เกิดความเลวร้ายในระบบการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทย กล่าวคือ เมื่อนายทุนต่าง ๆ เห็นว่าการได้เป็นเจ้าของพรรคการเมืองและได้เข้าเป็นรัฐบาลนั้น สามารถสร้างประโยชน์ให้กับธุรกิจของตนได้อย่างมหาศาล นายทุนจึงให้การสนับสนุนพรรคการเมืองหรือจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้น แล้วทุ่มเงินจำนวนมากในการซื้อตัวอดีต ส.ส. ที่มีแนวโน้มชนะการเลือกตั้ง และทุ่มเงินในการหาเสียงเพื่อให้ชนะการเลือกตั้ง เมื่อชนะการเลือกตั้งแล้วนายทุนดังกล่าวก็สามารถควบคุม ส.ส. ที่สังกัดพรรคการเมืองตนให้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับธุรกิจของตนและเครือญาติ เพียงเท่านั้นการสร้างรายได้จำนวนมหาศาลก็ไม่ใช่ว่าเรื่องยากอีกต่อไป ซึ่งระบบนี้ เรียกว่า "ธนาภิการเมือง" (Political finance)<sup>7</sup> ซึ่งหมายถึง ระบบการเงินที่เกิดขึ้นโดยการได้รับมาและนำไปใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ด้วยสภาพการณ์เช่นนี้ทำให้การทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่า โดยไม่สามารถหาทางแก้ไขได้เลย นอกจากการยกเลิกการบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมือง

ตัวอย่างกรณีที่มีข้อสงสัยว่ามีการทุจริตในรัฐบาลพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร เช่น การแปลงค่าสัมปทานโทรศัพท์มือถือให้เป็นภาษีสรรพสามิต การแปลงธุรกิจดาวเทียมให้เป็นธุรกิจที่ได้รับการส่งเสริมจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน การก่อสร้างสนามบินสุวรรณภูมิ และการจัดซื้อเครื่องตรวจจับวัตถุระเบิด (CTX) โครงการสร้างรถไฟฟ้าเชื่อมต่อนานาชาติสุวรรณภูมิ (Airport link) การพยายามแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ไม่โปร่งใส การครอบงำโทรทัศน์เสรี (ITV) เป็นต้น ซึ่งการตรวจสอบทุจริตเหล่านี้ไม่สามารถตรวจสอบได้โดยฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะรัฐบาลเป็นผู้ควบคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร จนนำไปสู่การชุมนุมประท้วงครั้งใหญ่ที่ท้องสนามหลวงเพื่อขับไล่ นายกรัฐมนตรี และในที่สุดก็นำไปสู่การปฏิวัติรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ซึ่งเหตุผลประการหนึ่งในการยึดอำนาจของ คปค. คือ การผูกขาดอำนาจโดยรัฐบาล ทำลายระบบการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ โดยการครอบงำองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์กรอิสระ ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนการคุกคามและแทรกแซงสื่อมวลชน รวมทั้งมีการดำเนินการที่ส่อไปในทางทุจริต ฉ้อราษฎร์บังหลวง และ

<sup>7</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, ธนาภิการเมืองกับการปฏิรูปการเมือง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยและสถาบันพระปกเกล้า, 2543)

มีผลประโยชน์ทับซ้อนอย่างกว้างขวาง จึงมีความจำเป็นในการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาล  
เผด็จการเพื่อคืนอำนาจให้ประชาชน<sup>8</sup>

### แผนภาพที่ 5 : กระบวนการคอร์รัปชันโดยนักการเมือง



<sup>8</sup> แฉลงการณ์ในการยึดอำนาจโดย คปค. ที่มา : [http://th.wikisource.org/wiki/แฉลงการณ์\\_คปค.\\_โดย\\_พลเอกสนธิ\\_บ ...](http://th.wikisource.org/wiki/แฉลงการณ์_คปค._โดย_พลเอกสนธิ_บ...) - 28k -

## 2. การบังคับให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมืองกับการแก้ปัญหา ส.ส. ขาดตัว

การกำหนดให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองเกิดขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 โดยเป็นการนำบทเรียนทางการเมืองในช่วงปี พ.ศ. 2512 ที่ ส.ส. ไม่สังกัดพรรครวมตัวกัน เพื่อต่อรองผลประโยชน์ทางการเมืองทำให้รัฐบาลไม่สามารถควบคุม ส.ส. ในสภาผู้แทนราษฎรได้ จนเกิดความปั่นป่วนทางการเมืองและรัฐบาลขาดเสถียรภาพ ซึ่งในที่สุดก็เกิดการรัฐประหารขึ้น การร่างรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2517 จึงได้นำแนวคิดการบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง และการขาดจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองต้องขาดจากการเป็น ส.ส. มาใช้ ซึ่งเป็นการรับแนวคิดจากรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491)<sup>9</sup> มาใช้ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับจนถึงเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1988 (พ.ศ. 2531) หลังจากนั้นในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาเกาหลีใต้ได้ยกเลิกบทบัญญัติการบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง แล้วแทนที่ด้วยหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใด ๆ ของผู้แทนปวงชน<sup>10</sup> ซึ่งหากพิจารณารัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ แล้วจะพบว่าประเทศเสรีประชาธิปไตยไม่มีประเทศใดกำหนดให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมือง คงมีเพียงประเทศไทยเท่านั้นที่กำหนดให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง

สำหรับประเทศไทยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 เป็นต้นมาทุกฉบับต่างก็กำหนดให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมือง จนในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ได้กำหนด

<sup>9</sup> รัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491)

มาตรา 36 (3) “Any person desiring to become a candidate for the National Assembly shall be recommended by the political party to which he belongs.”

มาตรา 38 “A person shall lose his membership in the National Assembly during his tenure when he leaves or changes his party, or when his party is dissolved. However, the provisions of this article shall not apply in cases of changes in party membership caused by amalgamation of parties or in case a person has been expelled from his party.”

<sup>10</sup> รัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ ค.ศ. 1988 (พ.ศ. 2531)

มาตรา 46 “(2) Members of the National Assembly must give preference to National interests and perform their duties in accordance with conscience.”

มาตรการเพิ่มเติมให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองอย่างน้อย 90 วันก่อนสมัครรับเลือกตั้ง

แต่หากเปรียบเทียบจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ย้ายพรรคการเมืองในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง โดยเปรียบเทียบเป็น 3 ช่วงผลที่ปรากฏเป็นดังนี้

ช่วงที่ 1 ก่อนมีการกำหนดให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมือง (ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2517) ในการเลือกตั้งครั้งที่ 8 มี ส.ส. ย้ายพรรคคิดเป็น 26.88 % ของ ส.ส. ทั้งหมดและในการเลือกตั้งครั้งที่ 9 มี ส.ส. ย้ายพรรคคิดเป็น 10.04 % ของ ส.ส. ทั้งหมด คิดค่าเฉลี่ยจากการเลือกตั้งทั้ง 2 ครั้งเป็น 18.46 % ของ ส.ส. ทั้งหมด

ช่วงที่ 2 เป็นช่วงที่กำหนดให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรค (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517-2539) ยังคงมี ส.ส. ย้ายพรรคอยู่เป็นจำนวนมากโดยเฉพาะในการเลือกตั้งครั้งที่ 16 เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 มีจำนวน ส.ส. ย้ายพรรคมากถึง 23.88 % คิดค่าเฉลี่ยในการเลือกตั้งทั้ง 10 ครั้งเป็น 14.05 % ของ ส.ส. ทั้งหมด

ช่วงที่ 3 ตั้งแต่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 เป็นต้นมา เป็นช่วงที่กำหนดมาตรการเข้มขึ้นขึ้น โดยกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวไม่น้อยกว่า 90 วัน ซึ่งแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีมาตรการที่เข้มงวดขึ้นก็ยังคงมี ส.ส. ย้ายพรรค โดยในการเลือกตั้งครั้งที่ 20 เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 มี ส.ส. ย้ายพรรคจำนวน 17.6 % ในการเลือกตั้งครั้งที่ 21 เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 มี ส.ส. ย้ายพรรคจำนวน 9.6 % คิดค่าเฉลี่ยในการเลือกตั้งทั้ง 2 ครั้งเป็น 13.6 % ของ ส.ส. ทั้งหมด

ตารางที่ 17 : การย้ายพรรคของ ส.ส. ในการเลือกตั้งครั้งที่ 8 ปี 2500<sup>11</sup> จนถึงการเลือกตั้งครั้งที่ 21 ปี 2548 (สรุปข้อมูลโดยการเปรียบเทียบกับรายชื่อ ส.ส. ในการเลือกตั้งครั้งก่อนหน้า)

| การเลือกตั้ง                | จำนวน ส.ส. ทั้งหมด | จำนวน ส.ส. ใหม่ | จำนวนส.ส.ที่ไม่ย้ายพรรค | จำนวนส.ส.ที่ย้ายพรรค | ส.ส. ย้ายพรรค คิดเป็น % ของ ส.ส. ทั้งหมด |
|-----------------------------|--------------------|-----------------|-------------------------|----------------------|--|
| ครั้งที่ 8 (15 ธ.ค. 2500)   | 186                | 101             | 35                      | 50                   | 26.88                                    |
| ครั้งที่ 9 (10 ก.พ.2512)    | 219                | 170             | 27                      | 22                   | 10.04                                    |
| ครั้งที่ 10 (26 ม.ค.2518)   | 269                | 209             | 42                      | 18 <sup>12</sup>     | 6.69                                     |
| ครั้งที่ 11 (4 เม.ย. 2519)  | 279                | 183             | 75                      | 21                   | 7.53                                     |
| ครั้งที่ 12 (22 เม.ย. 2522) | 301                | 219             | 40                      | 42 <sup>13</sup>     | 13.95                                    |
| ครั้งที่ 13 (18 เม.ย. 2526) | 324                | 178             | 92                      | 54                   | 16.67                                    |
| ครั้งที่ 14 (27 ก.ค.2529)   | 347                | 171             | 120                     | 56                   | 16.14                                    |
| ครั้งที่ 15 (24 ก.ค.2531)   | 357                | 163             | 148                     | 46                   | 12.88                                    |
| ครั้งที่ 16 (22 มี.ค. 2535) | 360                | 178             | 96                      | 86                   | 23.88                                    |
| ครั้งที่ 17 (13 ก.ย.2535)   | 360                | 127             | 168                     | 65                   | 18.05                                    |
| ครั้งที่ 18 (2 ก.ค.2538)    | 391                | 176             | 183                     | 32                   | 8.18                                     |
| ครั้งที่ 19 (17 พ.ย. 2539)  | 393                | 229             | 99                      | 65                   | 16.54                                    |
| ครั้งที่ 20 (6 ม.ค. 2544 )  | 500                | 298             | 114                     | 88                   | 17.6                                     |
| ครั้งที่ 21 (6 ก.พ. 2548)   | 500                | 121             | 281                     | 27 <sup>14</sup>     | 9.6                                      |

<sup>11</sup> ไม่สามารถหาข้อมูลการย้ายพรรคก่อนหน้าการเลือกตั้งครั้งที่ 8 ได้

<sup>12</sup> ย้ายจากพรรคเก่าสังกัดพรรคใหม่ 29 คน และจากส.ส.อิสระไปสังกัดพรรค 13 คน

<sup>13</sup> ในจำนวนนี้มี ส.ส. ที่เคยสังกัดพรรคมาสมัครเป็น ส.ส. ไม่สังกัดพรรค 7 คน และในการเลือกตั้งครั้งนี้ (ปี 2522) เป็นการเลือกตั้งหลัง พรบ. พรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ถูกยกเลิก และก่อนหน้าที่ พรบ. พรรคการเมือง พ.ศ. 2524 จะประกาศใช้ทำให้ยังไม่มีพรรคจดทะเบียนพรรคการเมือง

<sup>14</sup> จำนวน ส.ส. ที่ย้ายพรรคต่างๆ ไป ซึ่งไม่รวมการย้ายพรรคโดยการยุบรวมพรรค

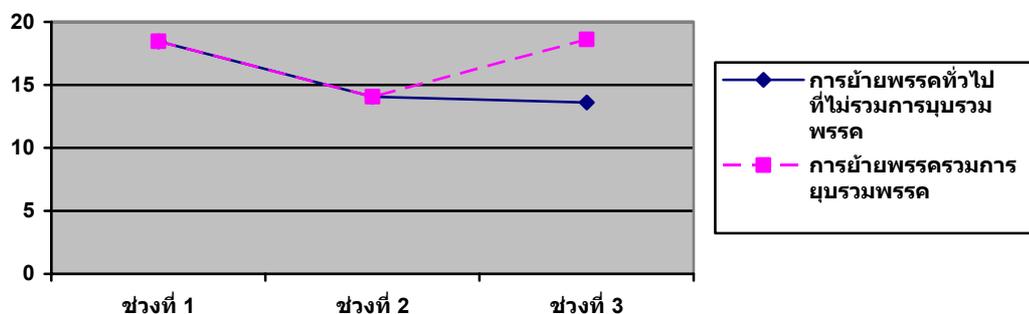
หากพิจารณาในเบื้องต้นจะเห็นได้ว่าจำนวนการย้ายพรรคของ ส.ส. ลดลง จากช่วงที่หนึ่ง (ก่อนปี พ.ศ. 2517) ซึ่งยังไม่กำหนดให้สังกัดพรรคการเมือง ค่าเฉลี่ยการย้ายพรรคของ ส.ส. คิดเป็น 18.46 % ช่วงที่สอง (ปี พ.ศ. 2517 - 2539) เริ่มมีการบังคับให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมือง มีค่าเฉลี่ยการย้ายพรรคคิดเป็น 14.05 % และในช่วงที่สาม (ตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา) ซึ่งบังคับให้สังกัดพรรคอย่างน้อย 90 วัน มีค่าเฉลี่ยการย้ายพรรคคิดเป็น 13.6 % แต่หากพิจารณาลึกลงไปถึงจำนวนการย้ายพรรคของ ส.ส. โดยการยุบรวมพรรคการเมือง จำนวนการย้ายพรรคของ ส.ส. จะแตกต่างออกไปอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ ในช่วงที่สามมีการย้ายพรรคโดยยุบรวมพรรคการเมืองเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในการเลือกตั้งครั้งที่ 21 เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 มีจำนวน ส.ส. ย้ายพรรคโดยไม่นับรวมการยุบรวมพรรคการเมืองจำนวน 27 คน ซึ่งจำนวน ส.ส. ที่ย้ายพรรคโดยการยุบรวมพรรคมีมากถึง 71 คน<sup>15</sup> ดังนั้น หากรวมการย้ายพรรคของ ส.ส. โดยการยุบรวมพรรคการเมือง จำนวนการย้ายพรรคของ ส.ส. ในการเลือกตั้งครั้งที่ 21 จะมีจำนวน ส.ส. ย้ายพรรคทั้งสิ้น 98 คน คิดเป็น 19.6 % ของ ส.ส. ทั้งหมด คิดค่าเฉลี่ยจากการเลือกตั้งทั้งสองครั้ง (การเลือกตั้งครั้งที่ 20 และ 21) เป็น 18.6 % ซึ่งนับว่าเป็นช่วงที่มีการย้ายพรรคสูงสุด

ตารางที่ 18 : ค่าเฉลี่ยจำนวน ส.ส. ที่ย้ายพรรค

| ช่วงเวลา  | ค่าเฉลี่ยการย้ายพรรค<br>(ไม่นับการยุบรวมพรรค) | ค่าเฉลี่ยการย้ายพรรค<br>(นับการยุบรวมพรรค) |
|---|---|--|
| ช่วงที่ 1 ก่อนมีการกำหนดให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมือง (ช่วงก่อนปี 2517)           | 18.46 %                                       | 18.46 %                                    |
| ช่วงที่ 2 เป็นช่วงที่กำหนดให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง (ตั้งแต่ปี 2517-2539) | 14.05 %                                       | 14.05 %                                    |
| ช่วงที่ 3 ตั้งแต่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 เป็นต้นมา                      | 13.6 %  | 18.6%                                      |

<sup>15</sup> เป็นการย้ายพรรคโดยการยุบรวมกับพรรคไทยรักไทย โดยวันที่ 6 กันยายน 2544 มี ส.ส. จากพรรคเสรีธรรมย้ายไปสังกัดพรรคไทยรักไทยจำนวน 14 คน, 28 มีนาคม 2545 ส.ส. จากพรรคความหวังใหม่ย้ายไปสังกัดพรรคไทยรักไทยจำนวน 32 คน และ 21 กันยายน 2547 มี ส.ส.ชาติพัฒนาย้ายไปสังกัดพรรคไทยรักไทยจำนวน 25 คน รวมทั้งสิ้นจำนวน 71 คน

แผนภาพที่ 6 : เปรียบเทียบจำนวนการย้ายพรรคของ ส.ส. ก่อนและหลังการบังคับสังกัดพรรค



จากตารางที่ 18 จะเห็นได้ว่าแม้จะกำหนดให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมือง ก็ยังมี ส.ส. ย้ายพรรคเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา มี ส.ส. ย้ายพรรคมากที่สุดซึ่ง ส.ส. ที่ย้ายพรรคการเมืองในช่วงนี้เป็นการย้ายพรรครูปแบบใหม่โดยการยุบรวมพรรค ซึ่ง ส.ส. ในพรรคเดิมย้ายไปสังกัดพรรคการเมืองหลัก จะเห็นได้ว่าการย้ายพรรคในรูปแบบนี้เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนและมีปัญหามากในกรณีเป็น ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่าการกำหนดให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมืองเพื่อป้องกัน ส.ส. ย้ายพรรคการเมืองนั้นไม่ได้ผลในทางปฏิบัติ เพราะแม้ ส.ส. ย้ายพรรคการเมืองคนเดียวไม่ได้ แต่สามารถย้ายเป็นหมู่คณะโดยการยุบรวมพรรคการเมืองได้ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้มีการทุ่มเงินเพื่อซื้อนักการเมืองทั้งพรรคการเมืองแทนที่จะซื้อเป็นรายบุคคล และเป็นการซื้อระยะยาวแทนการซื้อแบบครั้งคราวดังเช่นที่แล้วมา อันเป็นการสนับสนุนกลุ่มนายทุนใหญ่ให้เข้ามากุมอำนาจในทางการเมือง และแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหการยุบรวมพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 104 วรรคสอง โดยกำหนดห้ามมิให้มีการควบรวมพรรคการเมืองที่มี ส.ส. ในระหว่างอายุของสภาผู้แทนราษฎร แต่ในทางปฏิบัติแม้ว่าไม่มีการควบรวมพรรคการเมืองก็อาจเกิดปัญหาขึ้นได้หากพรรคการเมืองต่างได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากนายทุนกลุ่มเดียวกัน การลงมติหรือการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ย่อมเป็นไปในแนวทางเดียวกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งเท่ากับว่าแม้มีมาตรการบังคับสังกัดพรรค ห้าม ส.ส. ย้ายพรรค และห้ามยุบรวมพรรคการเมือง ก็ไม่สามารถป้องกันปัญหาการขายตัวของ ส.ส. เพราะแม้ ส.ส. ไม่ย้ายพรรคก็ยังสามารถขายตัวได้อยู่นั่นเอง

นอกจากนี้ การควบรวมพรรคการเมืองยังทำลายเจตนารมณ์ผู้ร่างรัฐธรรมนูญในการกำหนดให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองเพื่อให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง เป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่ และสามารถมีพัฒนาการจนในที่สุดประเทศไทยจะเป็นระบบรัฐสภาที่มีพรรคการเมือง

เพียงสองพรรค แต่ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมืองจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ยังคงกำหนดให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองอยู่นั้น เห็นได้ว่าพรรคการเมืองมิได้มีความเข้มแข็งขึ้นแต่อย่างใด แม้ว่าประเทศไทยจะมีพรรคไทยรักไทย ซึ่งเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่ซึ่งสามารถจัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างมากพรรคเดียวได้ในช่วงปี พ.ศ. 2544 - 2548 แต่การเติบโตของพรรคไทยรักไทยมิได้เป็นการเติบโตจากภายใน (Internal grow) ที่มุ่งเสริมสร้างอุดมการณ์ร่วมกันของสมาชิกภายในพรรค แต่กลับเป็นการเติบโตจากภายนอก (External grow)<sup>16</sup> โดยการซื้อตัวนักการเมืองจากพรรคการเมืองอื่น หรือการซื้อทั้งพรรคด้วยการควมรวมพรรคการเมือง ซึ่งการเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่แต่สมาชิกภายในพรรคขาดอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกันนั้นไม่มีประโยชน์ต่อพัฒนาการทางการเมืองแต่อย่างใด เพราะจะกลายเป็นว่าพรรคการเมืองเป็นเพียงแค่ "ค่าย" หรือ "คอก" ซึ่งเป็นสถานที่รวมตัวกันของผู้ที่ต้องการจะเป็น ส.ส. เท่านั้น ดังนั้น การจะทำให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง สามารถสร้างเจตนารมณ์ร่วมกันระหว่างพรรคการเมืองและประชาชนจึงควรปล่อยให้ไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพราะพรรคการเมืองไทยเพิ่งมีอายุเพียงยี่สิบกว่าปีเท่านั้น การมุ่งหวังจะให้พรรคการเมืองไทยเป็นแบบประเทศอังกฤษหรืออเมริกาที่มีพรรคการเมืองมานานเกือบสองร้อยปีแต่ไม่คำนึงถึงสภาพสังคมวิทยาของไทย ทั้งด้านพัฒนาการพรรคการเมืองหรือด้านสังคมต่าง ๆ ประกอบด้วยจึงเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง

ทั้งนี้ ในช่วงที่บังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีการยุบรวมพรรคการเมืองทั้งหมด 4 ครั้ง ดังนี้

---

<sup>16</sup> รังสรรค์ ธิณะพรพันธุ์, เศรษฐกิจศาสตร์รัฐธรรมนูญ: บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540, เล่ม 2, ( กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, 2547) น. 50

ตารางที่ 19 : การยุบรวมพรรคการเมืองในขณะบังคับใช้รัฐธรรมนูญปี 2540

| พรรคที่ยุบ    | พรรคการเมืองหลัก | จำนวน ส.ส. ที่ย้ายเข้าสังกัดพรรคการเมืองหลัก | วันที่แจ้งการยุบรวมต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง |
|---------------|------------------|--|--|
| พรรคมวลชน     | ความหวังใหม่     | 2 คน   | 9 มิถุนายน 2541                              |
| พรรคเสรีธรรม  | พรรคไทยรักไทย    | 14 คน  | 14 กรกฎาคม 2544                              |
| ความหวังใหม่  | พรรคไทยรักไทย    | 32 คน  | 28 มีนาคม 2545 <sup>17</sup>                 |
| พรรคชาติพัฒนา | พรรคไทยรักไทย    | 25 คน  | 1 กันยายน 2547                               |
| รวม           |                  | 73 คน  |  |

1. พรรคมวลชนยุบรวมกับพรรคความหวังใหม่ ที่ประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคมวลชนได้มีมติเอกฉันท์เห็นชอบเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2541 และที่ประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคความหวังใหม่มีมติเอกฉันท์เห็นชอบเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2541 จากนั้นหัวหน้าพรรคมวลชนและหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ได้ร่วมกันจัดแจ้งการรวมพรรคมวลชนเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกับพรรคความหวังใหม่ต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2541 ในที่สุดศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำวินิจฉัยที่ 6/2541 ให้ยุบรวมพรรคการเมือง ทั้งนี้มี ส.ส. พรรคมวลชนย้ายเข้าสังกัดพรรคความหวังใหม่จำนวน 2 คน ได้แก่ ร้อยตำรวจเอกเฉลิม อยู่บำรุง และนายอารยะ ชุมดวง

2. การยุบรวมพรรคเสรีธรรมเข้ากับพรรคไทยรักไทย ที่ประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคเสรีธรรมครั้งที่ 1/2544 มีมติเป็นเอกฉันท์เห็นชอบเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2544 และที่ประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคไทยรักไทย ครั้งที่ 1/2544 มีมติเป็นเอกฉันท์เห็นชอบเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2544 จากนั้นหัวหน้าพรรคเสรีธรรมและหัวหน้าพรรคไทยรักไทยได้ร่วมกันจัดแจ้งการรวมพรรคเสรีธรรมเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกับพรรคไทยรักไทยต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2544 ในที่สุดศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำวินิจฉัยที่ 28/2544 ให้ยุบรวมพรรคการเมือง ทั้งนี้ มี ส.ส. ของพรรคเสรีธรรมย้ายเข้าสังกัดพรรคไทยรักไทยเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2544 จำนวน 14 คน

<sup>17</sup> เป็นวันที่ ส.ส. พรรคความหวังใหม่เข้าสังกัดพรรคไทยรักไทย แต่ไม่ปรากฏวันที่แจ้งการยุบรวมต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง

ตารางที่ 20 : รายชื่อ ส.ส. พรรคเสรีธรรมที่ย้ายเข้าสังกัดพรรคไทยรักไทย

เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2544 จำนวน 14 คน

| ลำดับ | ชื่อ-สกุล                 | จังหวัด/บัญชีรายชื่อ |
|-------|---------------------------|----------------------|
| 1     | นายชจรณ จุดโต             | บุรีรัมย์            |
| 2     | นายไชยา พรหมา             | หนองบัวลำภู          |
| 3     | นายต่อพงษ์ ไชยสาส์น       | อุดรธานี             |
| 4     | นายธราพงษ์ ลีลาวงศ์       | อุดรธานี             |
| 5     | นายประมวลศิลป์ โภคสวัสดิ์ | มุกดาหาร             |
| 6     | นายปรีชา เร่งสมบุญ        | เลย                  |
| 7     | นายสงกรานต์ คำพิไลย์      | หนองคาย              |
| 8     | นายสมศักดิ์ คุณเงิน       | ขอนแก่น              |
| 9     | นายสาคร พรหมภักดี         | สกลนคร               |
| 10    | นายสานิต ว่องสันพงษ์      | ร้อยเอ็ด             |
| 11    | นายสุรชาติ ชำนาญศิลป์     | อุดรธานี             |
| 12    | นายสุรวิทย์ คนสมบุญ       | ชัยภูมิ              |
| 13    | นายสุวิชัย โยยศทอง        | เลย                  |
| 14    | นายเอกภาพ พลซื่อ          | ร้อยเอ็ด             |

3. การยุบรวมพรรคความหวังใหม่เข้ากับพรรคไทยรักไทย ในการประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคความหวังใหม่ ครั้งที่ 1/2545 เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2545 ที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงข้างมากให้พรรคความหวังใหม่รวมกับพรรคไทยรักไทย โดยให้พรรคไทยรักไทยเป็นหลักในการดำเนินกิจการทางการเมือง และในการประชุมใหญ่สามัญประจำปี พ.ศ. 2545 ของพรรคไทยรักไทย เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2545 ที่ประชุมมีมติเป็นเอกฉันท์ ให้รวมพรรคความหวังใหม่เข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกับพรรคไทยรักไทยที่เป็นหลัก ต่อมาหัวหน้าพรรคความหวังใหม่กับหัวหน้าพรรคไทยรักไทยได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคการเมืองทั้งสองต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ทั้งนี้ มี ส.ส. ย้ายเข้าสังกัดพรรคไทยรักไทยเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2545 จำนวน 32 คน

ตารางที่ 21 : รายชื่อส.ส.พรรคความหวังใหม่ที่ย้ายเข้าสังกัดพรรคไทยรักไทย

เมื่อ 28 มีนาคม 2545 จำนวน 32 คน

| ลำดับ | ชื่อ-สกุล               | จังหวัด/บัญชีรายชื่อ |
|-------|-------------------------|----------------------|
| 1     | ร้อยโทอุเทน ไสกระจ่าง   | ศรีสะเกษ             |
| 2     | นายเกษม อู่ประ          | สกลนคร               |
| 3     | นายแก้ว บัวสุวรรณ       | เพชรบูรณ์            |
| 4     | นายคงกฤษ หงษ์วิไล       | ปราจีนบุรี           |
| 5     | นายเฉลิมชัย อู่ฟารกุล   | สกลนคร               |
| 6     | นายสมศักดิ์ วรคามิน     | บัญชีรายชื่อ         |
| 7     | นายชวลิต วิชยสุทธิ์     | นครพนม               |
| 8     | นายธีระชัย ศิริพันธ์    | อำนาจเจริญ           |
| 9     | นายจำมุดดีน อูมา        | นราธิวาส             |
| 10    | นายนิมิตร นนทพันธ์วาทย์ | บัญชีรายชื่อ         |
| 11    | นายนิสิต สิ้นธุ์ไพร     | ร้อยเอ็ด             |
| 12    | นายบุรธาธาติน อู่แข็ง   | ยะลา                 |
| 13    | พลตรีศรัชัย มนตรีวัต    | กาญจนบุรี            |
| 14    | นายประภาส วีระเสถียร    | สุรินทร์             |
| 15    | นายประเสริฐ บุญเรือง    | กาฬสินธุ์            |
| 16    | นายเปรมศักดิ์ เพียยุระ  | ขอนแก่น              |
| 17    | นายพีระเพชร ศิริกุล     | กาฬสินธุ์            |
| 18    | นายไพศาล ยิ่งสมาน       | ยะลา                 |
| 19    | นายประสงค์ บุรณพงศ์     | นครพนม               |
| 20    | นายमुख สู่ไลมาน         | ปัตตานี              |
| 21    | นายรณฤทธิชัย คานเขต     | ยโสธร                |
| 22    | นายลิขิต ธีรเวคิน       | บัญชีรายชื่อ         |
| 23    | นายวิสันต์ เดชเสน       | ยโสธร                |
| 24    | นายเวียง วรเชษฐ         | ร้อยเอ็ด             |
| 25    | นายศุภชัย โพธิ์สุ       | นครพนม               |
| 26    | นายสุขวิช รังสิตพล      | บัญชีรายชื่อ         |

| ลำดับ | ชื่อ-สกุล                           | จังหวัด/บัญชีรายชื่อ |
|-------|-------------------------------------|----------------------|
| 27    | นายสุชาติ ตันเจริญ                  | ฉะเชิงเทรา           |
| 28    | นายสุทธิชัย จันท์อารักษ์            | ยโสธร                |
| 29    | นายสุลัยมาลย์ วงษ์พานิช             | บัญชีรายชื่อ         |
| 30    | นายอรรถสิทธิ์ (คันคาย) ทรัพย์สิทธิ์ | นครพนม               |
| 31    | นายอารีเพ็ญ อุตระสินธุ์             | นราธิวาส             |
| 32    | นายอุดม ไกรวัฒน์สุสรณ์              | สมุทรสาคร            |

4. พรรคชาติพัฒนาบูรณาการร่วมกับพรรคไทยรักไทย ในการประชุมใหญ่วิสามัญครั้งที่ 1/2547 ของพรรคชาติพัฒนา เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2547 ที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้รวมพรรคชาติพัฒนาเข้ากับพรรคไทยรักไทย โดยให้พรรคไทยรักไทยเป็นหลักในการดำเนินการทางการเมือง และในการประชุมใหญ่วิสามัญ ครั้งที่ 1/2547 ของพรรคไทยรักไทย เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2547 ที่ประชุมมีมติเป็นเอกฉันท์ให้รวมพรรคชาติพัฒนาเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกับพรรคไทยรักไทย ต่อมาหัวหน้าพรรคชาติพัฒนาและหัวหน้าพรรคไทยรักไทยได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคการเมืองทั้งสองต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2547 โดยให้พรรคไทยรักไทยเป็นหลักในการดำเนินการทางการเมือง ทั้งนี้มี ส.ส. ย้ายเข้าสังกัดพรรคไทยรักไทยเมื่อวันที่ 21 กันยายน 2547 จำนวน 25 คน

ตารางที่ 22 : รายชื่อ ส.ส. พรรคชาติพัฒนาที่ย้ายเข้าสังกัดพรรคไทยรักไทย  
เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2545 จำนวน 25 คน

| ลำดับ | ชื่อ-สกุล               | จังหวัด/บัญชีรายชื่อ |
|-------|-------------------------|----------------------|
| 1     | นายธนกร นันท์           | บัญชีรายชื่อ         |
| 2     | นายมรรณพ เดชวิทักษ์     | บัญชีรายชื่อ         |
| 3     | พันเอกวินัย สมพงษ์      | บัญชีรายชื่อ         |
| 4     | นายสัมพันธ์ เลิศนุวัฒน์ | บัญชีรายชื่อ         |
| 5     | นายสุภาพ คลีขจาย        | บัญชีรายชื่อ         |
| 6     | นางอัญชลี บุสสุวัฒน์    | บัญชีรายชื่อ         |
| 7     | นายสมเจตน์ ลิ้มปะพันธ์  | สุโขทัย              |

| ลำดับ | ชื่อ-สกุล                 | จังหวัด/บัญชีรายชื่อ |
|-------|---------------------------|----------------------|
| 8     | นายวารุจ ศิริวัฒน์        | อุดรดิษฐ์            |
| 9     | นางกอบกุล นพอมรบดี        | ราชบุรี              |
| 10    | นายอิทธิ ศิริลัทธยากร     | ฉะเชิงเทรา           |
| 11    | นายสุรพงษ์ อึ้งอัมพรวิไล  | ปทุมธานี             |
| 12    | นายเทวัญ ลิปตพัลลภ        | นครราชสีมา           |
| 13    | นายวรรณรัตน์ ชาญนุกูล     | นครราชสีมา           |
| 14    | นายประทีป กรีกาเวช        | นครราชสีมา           |
| 15    | นายประชาธิปไตย คำสิงห์นอก | นครราชสีมา           |
| 16    | นายสมศักดิ์ พันธุ์เกษม    | นครราชสีมา           |
| 17    | นายสมชัย ฉัตรพัฒนศิริ     | นครราชสีมา           |
| 18    | นายวิสิทธิ์ พิทยาภรณ์     | นครราชสีมา           |
| 19    | นายสมศักดิ์ ไสยมกลาง      | นครราชสีมา           |
| 20    | นายพงษ์พิช รุ่งเป้า       | นครราชสีมา           |
| 21    | นายประสิทธิ์ ชัยวิรัตน์นะ | ชัยภูมิ              |
| 22    | นายสุชาติ ศรีสังข์        | มหาสารคาม            |
| 23    | นายอมรเทพ สหหมาย          | ศรีสะเกษ             |
| 24    | นายศราวุธ เพชรพนมพร       | อุดรธานี             |
| 25    | นายวิชัย ชัยจิตวณิชกุล    | อุดรธานี             |

3. ผลของการบังคับให้ผู้สมัคร ส.ส. ต้องสังกัดพรรคอย่างน้อย 90 วันของรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แก่ปัญหาหรือทำให้ปัญหามีมากขึ้น

การกำหนดให้ผู้สมัคร ส.ส. ต้องสังกัดพรรคอย่างน้อย 90 วัน เพื่อป้องกันการย้ายพรรคของ ส.ส. นั้น ป้องกันได้เฉพาะกรณีที่มีการยุบสภาหรือเกิดเหตุการณ์พิเศษอื่น ๆ แต่ไม่สามารถป้องกันการย้ายพรรคของ ส.ส. ในกรณีที่สภามติพรรคตามปกติได้ ดังปรากฏข้อเท็จจริงแล้วในรัฐบาลของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ช่วงปี พ.ศ. 2544 – 2548 ซึ่งรัฐบาลอยู่ครบวาระ 4 ปี ดังนั้น ช่วงก่อนสภามติพรรค 180 วัน<sup>18</sup> ก็มี ส.ส. จำนวนมากขอลาออกเพื่อที่จะย้ายไปสังกัดพรรคการเมืองอื่นให้ครบตามกำหนด 90 วัน นอกจากนี้หากพิจารณาจำนวนการย้ายพรรคของ ส.ส. โดยแบ่งออกเป็น 3 ช่วง คือ ช่วงก่อนการบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรค (ก่อนปี พ.ศ. 2517) ช่วงบังคับให้ ส.ส. สังกัดพรรค (ปี พ.ศ. 2517 - 2539) และช่วงบังคับให้ ส.ส. สังกัดพรรคอย่างน้อย 90 วัน เห็นได้ว่าจำนวนการย้ายพรรคของ ส.ส. ในช่วงที่บังคับให้ ส.ส. สังกัดพรรคอย่างน้อย 90 วัน มีจำนวน ส.ส. ย้ายพรรคสูงที่สุด คือ 18.6 % (โปรดดูตารางที่ 18) ดังนั้น การกำหนดให้ผู้สมัคร ส.ส. สังกัดพรรคอย่างน้อย 90 วัน จึงไม่สามารถป้องกันการย้ายพรรคของ ส.ส. ได้ เป็นเพียงแต่กลไกที่ทำให้ ส.ส. ต้องย้ายพรรคเร็วขึ้นเท่านั้น

นอกจากนี้การกำหนดให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองนั้นยังก่อให้เกิดปัญหาที่ร้ายแรงมากยิ่งขึ้นด้วย กล่าวคือ ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ส.ส. ยังพอมีอิสระอยู่บ้าง คือ หาก ส.ส. ผู้นั้นไม่ปฏิบัติตามมติพรรคการเมือง ส.ส. ผู้นั้นก็อาจไม่ถูกส่งลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคในการเลือกตั้งคราวต่อไป แต่ ส.ส. ผู้นั้นก็ยังมีทางออกโดยการย้ายไปสังกัดพรรคการเมืองอื่นได้เมื่อมีการเลือกตั้งใหม่ แต่การกำหนดให้สังกัดพรรคการเมืองอย่างน้อย 90 วัน ทำให้ ส.ส. หหมดโอกาสย้ายพรรคแม้ว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่ เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายใน 60 วันในกรณียุบสภา (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 116) และเลือกตั้งใหม่ภายใน 45 วันกรณีสภาอยู่ครบวาระ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 115) ดังนั้น เมื่อ ส.ส. ไม่อาจย้ายพรรคได้จึงต้องทนสังกัดพรรคการเมืองเดิมต่อไปโดยต้องปฏิบัติตามมติพรรคการเมืองอย่างเคร่งครัด แม้ว่าจะมีความเห็น

<sup>18</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดว่าหากตำแหน่ง ส.ส. ว่างลงก่อนสภาผู้แทนราษฎรหมดวาระ 180 วัน ไม่จำเป็นต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่แทนตำแหน่งที่ว่างลง

ไม่ตรงกับแนวทางของพรรคการเมือง ส.ส. ในเวลานี้จึงไม่เหลือความเป็นผู้แทนของปวงชนอีกต่อไป

#### 4. ความสัมพันธ์ระหว่าง ส.ส. กับพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

##### 4.1 การบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. สังกัดพรรคการเมือง

แม้ว่าจะเห็นชัดเจนแล้วว่าการบังคับให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมืองทำให้เกิดปัญหาทางการเมืองต่าง ๆ ขึ้นมากมาย แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ยังคงบัญญัติให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง โดยกำหนดไว้ในมาตรา 101 (3) ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองก่อนการเลือกตั้งอย่างน้อย 90 วัน เว้นแต่กรณีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุยุบสภาต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองไม่น้อยกว่า 30 วัน

การกำหนดเช่นนี้ผู้ร่างมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถย้ายพรรคได้ในกรณีที่มีการเลือกตั้งเพราะเหตุยุบสภา เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้ต้องสังกัดพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งอย่างน้อย 90 วัน<sup>19</sup> ทำให้ ส.ส. ไม่อาจย้ายพรรคได้เลย แม้ว่า ส.ส. ผู้นั้นไม่ประสงค์จะอยู่พรรคเดิมอีกต่อไปเพราะข้อจำกัดของกฎหมายที่กำหนดให้ต้องจัดการเลือกตั้งใหม่ภายใน 60 วัน<sup>20</sup> ดังนั้น หากนับจากวันยุบสภา ส.ส. ไม่สามารถย้ายพรรคได้เนื่องจากระยะเวลาในการสังกัดพรรคไม่เพียงพอ

ทั้งนี้ขอให้สังเกตถ้อยคำที่ใช้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ว่าใช้ถ้อยคำแตกต่างกัน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กำหนดให้ผู้สมัคร ส.ส. สังกัดพรรคอย่างน้อย 90 วันนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง ส่วนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 กำหนดให้ผู้สมัคร ส.ส. สังกัดพรรคอย่างน้อย 90 วันนับถึงวันเลือกตั้ง อันเป็นการลดระยะเวลาในการสังกัดพรรคลงโดยเฉพาะในกรณีการเลือกตั้งใหม่กรณีที่มีการยุบสภานั้น กำหนดให้สังกัดพรรคเป็นระยะเวลา 30 วันนับถึงวันเลือกตั้ง แต่รัฐธรรมนูญกำหนด

<sup>19</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 107 (4)

<sup>20</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 116 วรรคสอง

ไว้ว่ากรณีที่มีการยุบสภาต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่า 45 วันแต่ไม่เกิน 60 วันนับแต่วันที่มีการยุบสภา

#### 4.2 การขับ ส.ส. ออกจากพรรคการเมือง

เรื่องการกำหนดให้พรรคการเมืองสามารถลงมติขับ ส.ส. ออกจากพรรคการเมือง อันจะส่งผลให้สมาชิกภาพของ ส.ส. ผู้นั้นสิ้นสุดลงไปด้วยนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ยังคงกำหนดไว้ในมาตรา 106 (7) ว่าพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติเว้นแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นได้อุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน 30 วันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติคัดค้านว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 65 วรรคสาม ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติดังกล่าวมิได้มีลักษณะตามมาตรา 65 วรรคสาม<sup>21</sup> ให้ถือว่าสมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 65 วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นอาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

การเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองขับ ส.ส. ออกจากพรรคการเมืองได้นั้น เป็นการซ้ำเติมปัญหา ส.ส. ตกอยู่ภายใต้อาณัติของพรรคการเมืองเพราะทำให้ ส.ส. ไม่สามารถตัดสินใจตามความเห็นของตนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ความเห็นของตนขัดกับมติของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ทั้งนี้ เพราะเกรงว่าหากตนแสดงความเห็นขัดหรือแย้งกับมติพรรคจะทำให้ตนถูกไล่ออกจากพรรคการเมือง อันจะทำให้สมาชิกภาพ ส.ส. ของตนสิ้นสุดลงด้วย

<sup>21</sup> มาตรา 65 วรรคสาม “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเห็นว่ามีหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย”

#### 4.3 การเพิ่มหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจอัดบังของ ส.ส. (หลักการ free mandate)

เดิมหลักการนี้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญมาโดยตลอดตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 เป็นต้นมาก็ได้ตัดหลักการนี้ทิ้งเพื่อแก้ปัญหาการขาดตัวของ ส.ส. และส่งเสริมความเข้มแข็งของพรรคการเมืองอันจะทำให้รัฐบาลมีความเข้มแข็งมากขึ้นด้วย จนในที่สุดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้นำหลักการนี้มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอีกครั้งในมาตรา 122 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยโดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายหรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทยโดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์

ด้วยเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญประสงค์ให้ ส.ส. มีความเป็นอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจอัดบังของพรรคการเมือง แต่ในทางปฏิบัติแม้ว่าจะกำหนดให้ ส.ส. มีความเป็นอิสระแต่การที่ยังคงกำหนดให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมืองและการกำหนดให้การพ้นจากสมาชิกพรรคการเมืองย่อมต้องพ้นจากความเป็น ส.ส. อีกทั้งยังมีบทบัญญัติเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองสามารถขับ ส.ส. ออกจากพรรคได้ทำให้ ส.ส. ไม่อาจจะมีอิสระได้ในความเป็นจริง

สำหรับบทบัญญัติเรื่องความเป็นอิสระของ ส.ส. มีข้อสังเกต 2 ประการ คือ ประการแรกแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะบัญญัติหลักการ Free mandate ไว้ในมาตรา 122 แต่ในคำปฏิญาณก่อนเข้ารับตำแหน่งในมาตรา 123 กลับไม่มีถ้อยคำว่า “จะปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ” มีเพียงถ้อยคำว่า “จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต” ซึ่งในเมื่อกำหนดให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมืองก็ต้องตีความว่า ส.ส. ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตตามมติพรรคการเมืองนั่นเอง

ข้อสังเกตประการที่สอง คือ ส.ส. มีอิสระในเรื่องใดบ้างตามมาตรา 122 ซึ่งหากพิจารณาโดยหลักการแล้ว ส.ส. ควรจะมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ความเป็นผู้แทนปวงชนซึ่งได้แก่หน้าที่ในการพิจารณากฎหมาย หน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติโดยการตั้งกระทู้ถามและอภิปรายไม่ไว้วางใจ และหน้าที่ในการเลือกนายกรัฐมนตรีนอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กล่าวถึงอิสระของ ส.ส. เพียง 3 ประการ ประการแรกกำหนดให้การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารโดยการตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายไม่ไว้วางใจและการลงมติไม่ไว้วางใจมีอิสระจากมติพรรคการเมือง (มาตรา 162 วรรคสอง) ประการที่สองกำหนดให้การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดให้กระทำ

เป็นการลับ และสมาชิกย่อมมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของพรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใด (มาตรา 126 วรรคห้า) ทั้งนี้ไม่รวมถึงการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีเพราะมาตรา 172 วรรคสาม กำหนดให้การลงมติแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีต้องกระทำโดยเปิดเผยจึงทำให้ ส.ส. ไม่มีอิสระในการตัดสินใจและต้องตกอยู่ภายใต้อาณัติของพรรคการเมืองและหัวหน้าพรรคการเมืองอีกครั้ง และประการที่สาม ส.ส. สามารถเสนอกฎหมายได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากพรรคการเมือง (มาตรา 139 (2)) ซึ่งเดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 125 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 มาตรา 143 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 169 กำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้อีกต่อเมื่อพรรคการเมืองที่สังกัดมีมติให้เสนอได้

#### 4.4 การห้ามควบรวมพรรคการเมือง

จากสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ซึ่งมีการยุบรวมพรรคการเมืองต่าง ๆ เข้าเป็นส่วนหนึ่งของพรรคไทยรักไทย จนทำให้พรรคไทยรักไทยกลายเป็นรัฐบาลเสียงข้างมากพรรคเดียวนั้นเป็นบทเรียนให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดมาตรการป้องกันการยุบรวมพรรคซึ่งเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงกำหนดห้ามการรวมพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างอายุของสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 104 วรรคสอง) แต่หากพิจารณาในทางปฏิบัติแล้วจะเห็นได้ว่าแม้ไม่มีการยุบรวมพรรคการเมือง แต่การที่พรรคการเมืองใหญ่ควบรวมพรรคการเมืองเล็ก ๆ ในฝ่ายรัฐบาลได้ทั้งหมดด้วยการให้ผลประโยชน์ตอบแทนต่าง ๆ ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องควบรวมพรรคการเมือง เพราะอย่างไรก็ตามเมื่อพรรคการเมืองต่าง ๆ ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากนายทุนธุรกิจคนเดียวกัน การตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ก็ต้องเป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพการเมืองไทยในปัจจุบันที่พรรคไทยรักไทยถูกยุบแล้วสมาชิกพรรคก็แยกตัวออกมาตั้งเป็นพรรคการเมืองต่าง ๆ ซึ่งสื่อมวลชนขนานนามว่า “พรรคคนอมิณี” เช่น พรรคพลังประชาชน พรรคเพื่อแผ่นดิน พรรครวมใจไทยชาติพัฒนา พรรคมหาชนธิปไตยนั้น เห็นได้ชัดว่าแม้การดำรงอยู่จะแยกต่างหากออกจากกันแต่กลุ่มนายทุนผู้หนุนหลังเป็นคนเดียวกัน ดังนั้นการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ จึงเป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพราะฉะนั้นบทบัญญัติเรื่องการห้ามควบรวมพรรคการเมืองจึงไม่ส่งผลประการใดต่อการเมืองของไทย

#### 4.5 หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง

หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองเป็นหลักการสำคัญสำหรับพรรคการเมือง โดยหลักการนี้ประกอบด้วย 3 องค์ประกอบหลัก คือ อำนาจสูงสุดในพรรคการเมืองต้องเป็นของสมาชิกพรรค สมาชิกพรรคต้องมีเสรีภาพและความเสมอภาค และประการสุดท้ายคือการปกครองภายในพรรคต้องปกครองโดยเสียงข้างมากแต่เคารพเสียงข้างน้อย ทั้งนี้ พรรคการเมืองไทยยังไม่มี ความเข้าใจในหลักการนี้ จึงทำให้อำนาจสูงสุดของพรรคการเมืองอยู่ที่หัวหน้าพรรค จนในที่สุด พรรคการเมืองกลายเป็นบริษัท ส.ส. กลายเป็นพนักงานบริษัทที่ต้องเชื่อฟังคำสั่งจากหัวหน้าพรรค ซึ่งมีสถานะเปรียบเสมือนประธานบริษัท

หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองปรากฏครั้งแรกในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 17 ว่าให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย นโยบายพรรค ข้อบังคับพรรคและมติของที่ประชุมใหญ่ของพรรค ด้วยความรอบคอบ ระมัดระวัง และซื่อสัตย์ สุจริตเพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน และต้องส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยในพรรค การเมืองด้วย

นอกจากนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มีความพยายามในการทำให้พรรคการเมืองมีการบริหารงานที่เป็นประชาธิปไตยด้วยการบัญญัติถึงหลักการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของพรรคการเมืองเพื่อให้เกิดความเป็นประชาธิปไตยไว้หลายประการ ได้แก่

(1) การเลือกตั้งหัวหน้าพรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรคการเมือง เลขาธิการพรรคการเมือง รองเลขาธิการพรรคการเมือง เภรัณูฎีกพรรคการเมือง นายทะเบียนสมาชิกพรรคการเมือง โฆษกพรรคการเมือง และกรรมการบริหารอื่นของพรรคการเมือง ให้กระทำโดยลับ (มาตรา 29 วรรคสี่) และกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการบริหารพรรคไว้ 4 ปี (มาตรา 11 วรรคสอง)

(2) การพิจารณาส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบสัดส่วนของพรรคการเมือง กำหนดไว้ 2 วิธี ดังนี้

วิธีที่หนึ่ง ให้ผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคการเมือง ลงมติเลือกผู้สมควรส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหรือแบบสัดส่วน (มาตรา 39)

วิธีที่สอง ให้เป็นความรับผิดชอบร่วมกันของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง และคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองที่จะคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค ทั้งนี้ มติของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองให้เป็นที่สุด (มาตรา 38) แต่การไม่ปฏิบัติตามกระบวนการตามมาตรา 37 มาตรา 38 และมาตรา 39 ข้างต้นไม่มีผลกระทบต่อการสมัครและการได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 40)

เพราะฉะนั้นแม้ว่าจะกำหนดกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้แต่ก็ไม่มีผลบังคับในทางปฏิบัติ ดังนั้นหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองในประเทศไทยนั้นเป็นเพียงการเริ่มต้นเท่านั้นยังไม่ใช่เรื่องที่เกิดขึ้นได้จริง

### 5. มาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหา ส.ส. ขายตัว

เหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่นักวิชาการเห็นว่าไม่ควรให้ ส.ส. เป็นอิสระ เนื่องจากเกรงว่าจะเกิดปัญหาการเรียกรับเงินเพื่อการลงมติผ่านร่างกฎหมาย หรือลงมติไม่ไว้วางใจ (หรือที่เรียกว่า "การขายตัว") ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นเหตุให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการกระทำดังกล่าวกฎหมายจะบัญญัติเป็นความผิดและมีบทลงโทษที่รุนแรง แต่ปัญหาการขายตัวของ ส.ส. ก็ยังเกิดขึ้นมาโดยตลอด เนื่องจากปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย โดยในระยะแรก (ก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540) การลงคะแนนเสียงของ ส.ส. เพื่อแลกกับเงินหรือการขายตัวนั้น กฎหมายกำหนดเป็นความผิดฐานเจ้าพนักงานเรียกรับ หรือยอมที่จะรับสินบน ตามมาตรา 149<sup>22</sup> แห่งประมวลกฎหมายอาญา โดยจะต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรม แต่ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ ใครที่จะเป็นผู้เสียหายในคดีซึ่งจะมีอำนาจในการฟ้องคดีดังกล่าว เมื่อพิจารณาจากบทนิยามคำว่า "ผู้เสียหาย" ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้ว่า "ผู้เสียหาย" หมายถึง บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำผิดฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4)) จากบทนิยามดังกล่าวจะเห็น

---

<sup>22</sup> มาตรา 149 ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล เรียกรับ หรือยอมที่จะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด สำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือประหารชีวิต

ได้ว่าผู้ที่จะมีอำนาจฟ้องคดีในฐานะผู้เสียหายตามความเป็นจริงนั้น ต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดนั้นโดยตรง และเป็นผู้ที่กฎหมายนั้นมุ่งจะคุ้มครองด้วย<sup>23</sup> ดังนั้น ประชาชนทั่วไปจึงไม่สามารถฟ้องคดีดังกล่าวได้ ส่งผลให้แทบไม่เคยมีการพิพากษาให้ลงโทษต่อ ส.ส. ที่การทุจริตต่อหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149

ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้ผู้เสียหายจากการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการของ ส.ส. มีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพื่อให้ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา 308 และมาตรา 309) แต่ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ การส่งเรื่องร้องเรียนไปยัง ป.ป.ช. ส่วนใหญ่ประชาชนมักร้องเรียนโดยไม่มีการระบุชื่อเพราะเกรงกลัวอิทธิพล แต่ตามมาตรา 66 และมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ในขณะนั้น (ก่อนมีการแก้ไขในปี พ.ศ. 2550) กำหนดว่าการร้องเรียนต้องระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียนไว้อย่างชัดเจน หากส่งเรื่องร้องเรียนโดย  
ร ี อ ง เ รี ย น โ ด ย  
ไม่ระบุชื่อผู้ร้องเรียน ป.ป.ช. จะไม่สามารถรับไว้พิจารณาได้ ทำให้เรื่องร้องเรียนส่วนใหญ่ไม่ได้รับการพิจารณา

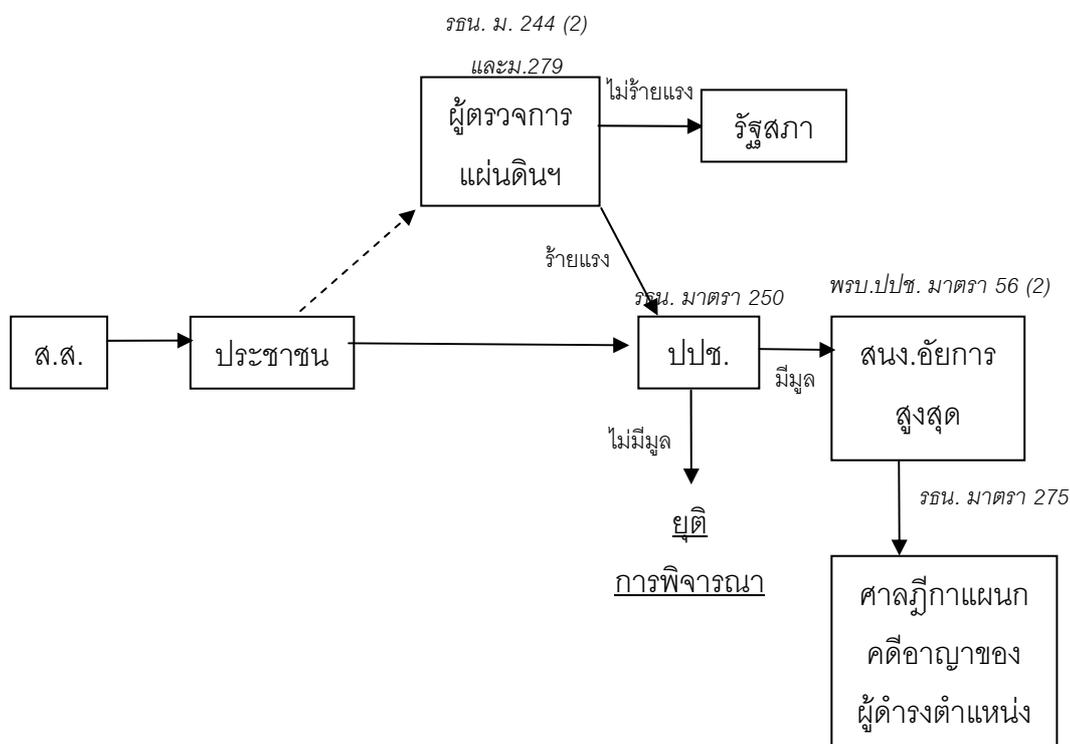
ส่วนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งกำหนดรายละเอียดไว้ค่อนข้างชัดเจนว่าเป็นหน้าที่ของ ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา 275) ซึ่งแม้ว่าจะได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542<sup>24</sup> ให้สามารถรับเรื่องร้องเรียนที่ไม่ระบุชื่อผู้ร้องเรียนได้แล้วก็ตาม แต่ปัญหายังเกิดขึ้น กล่าวคือ คำร้องเรียนของประชาชนที่ส่งไปยัง ป.ป.ช. มักไม่มีพยานหลักฐานที่ชัดเจน ประกอบกับอำนาจในการดำเนินการของ ป.ป.ช. ที่มีเพียงอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน ไม่มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติม ทำให้พยานหลักฐานที่จะใช้ในการชี้มูลความผิดมีไม่เพียงพอ ดังนั้น เรื่องร้องเรียนต่าง ๆ จึงไม่สามารถส่งต่อไปถึงสำนักงานอัยการ

<sup>23</sup> โปรตดู คเนิง ภาไชย, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543) น. 21 - 33

<sup>24</sup> มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 66 และยกเลิกมาตรา 67 โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2550 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124/ตอนที่ 22 ก/หน้า 4/1 พฤษภาคม 2550)

สูงสุด หรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อมีคำพิพากษาต่อไปได้ เพราะมีพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะชี้มูลความผิด ด้วยเหตุนี้ทำให้กลไกการตรวจสอบ การปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. ไม่อาจเกิดขึ้นได้จริง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรให้ประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ททุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (6)<sup>25</sup> เพื่อให้มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงหรือพยาน หลักฐาน เพิ่มเติมได้ อันจะทำให้กระบวนการดำเนินคดีกับ ส.ส. ที่ทุจริตต่อหน้าที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

แผนภาพที่ 7: กระบวนการดำเนินคดีทุจริตต่อหน้าที่ของ ส.ส. ตามรัฐธรรมนูญปี 2550

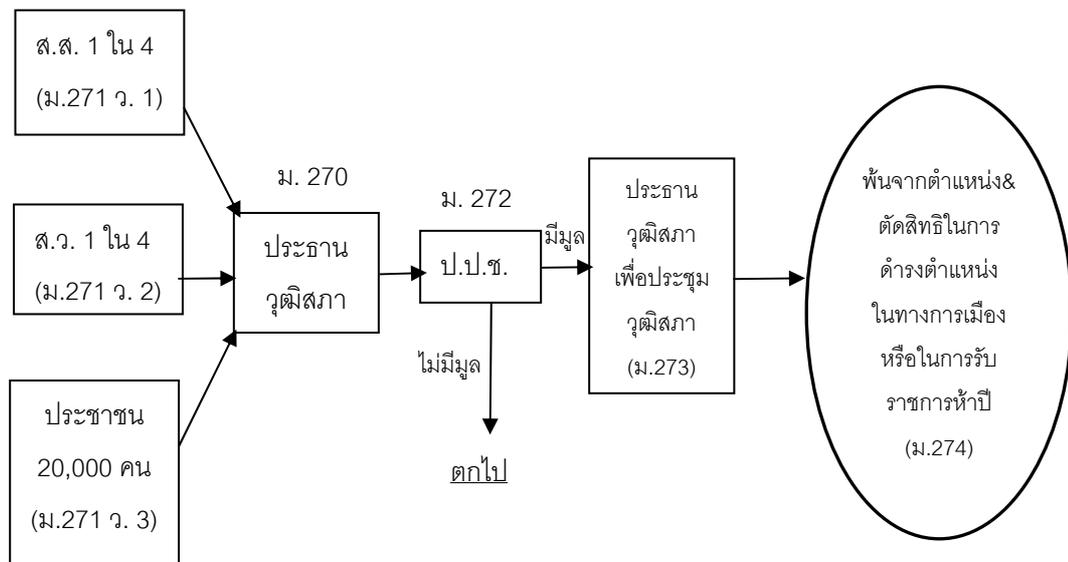


นอกจากการลงโทษทางอาญาต่อ ส.ส. ผู้ทุจริตต่อหน้าที่ตามที่กล่าวไปข้างต้นแล้ว ยังมีกลไกการถอดถอนออกจากตำแหน่งซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดว่าหาก ส.ส. มีพฤติการณ์ร้ายรอยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อ

<sup>25</sup> มาตรา 2 (6) พนักงานสอบสวน หมายความว่าถึงเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจ และหน้าที่ทำการสอบสวน

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ (มาตรา 270) โดย ส.ส. จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ (มาตรา 271 วรรคหนึ่ง) หรือสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ (มาตรา 271 วรรคสอง) หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน (มาตรา 271 วรรคสาม) เข้าชื่อกันร้องขอต่อประธานวุฒิสภาให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่ง โดยเมื่อประธานวุฒิสภาได้รับข้อกล่าวหาแล้วให้ส่งต่อไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนแล้วรายงานกลับมายังประธานวุฒิสภา (มาตรา 272) หากข้อกล่าวหาดังกล่าวมีมูล ผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าวุฒิสภามีมติ และให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุด (เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง) และประธานวุฒิสภาเพื่อจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อลงมติถอดถอนโดยเร็ว (มาตรา 273) ซึ่งหากวุฒิสภามีมติให้ถอดถอน ส.ส. ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปี (มาตรา 274)

ภาพที่ 8 กระบวนการถอดถอน ส.ส. ที่กระทำผิดต่อหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญปี 2550



จะเห็นได้ว่าตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดมาตรการลงโทษ ส.ส. ที่ทุจริตต่อหน้าที่ไว้อย่างรุนแรง ทั้งการให้วุฒิสภาดอดถอนออกจากตำแหน่งและการลงโทษทางอาญาโดยศาลศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้เขียนจึงเห็นว่ามาตรการดังกล่าวน่าจะเป็นการเพียงพอต่อการป้องกันการขายตัวของ ส.ส. อย่างไรก็ตามมาตรการดังกล่าวยังมีข้อบกพร่องในการให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพียงแค่ไต่สวนและสรุปข้อเท็จจริง โดยไม่มีอำนาจสืบสวนสอบสวน อันจะทำให้ได้พยานหลักฐานที่สมบูรณ์ ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอให้ประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อให้กระบวนการดำเนินคดีและถอดถอน ส.ส. ที่ทุจริตต่อหน้าที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น