

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุปสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมือง

ปัญหาของการปกครองระบบรัฐสภาอันที่จริงแล้วมีอยู่ 2 ประการด้วยกัน ประการแรก หากในการเลือกตั้งครั้งนั้นไม่มีพรรคการเมืองใดสามารถกุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรได้ จนต้องจัดตั้งรัฐบาลผสมหลายพรรค รัฐบาลก็จะขาดเสถียรภาพไม่สามารถบริหารงานได้อย่างต่อเนื่อง เนื่องจากพรรคร่วมรัฐบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างก็พากันต่อรองผลประโยชน์ให้ตนเอง ทั้งในการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีและผลประโยชน์อื่น ๆ ซึ่งหากมีกลุ่มใดไม่สมประโยชน์ ก็จะพยายามล้มรัฐบาลเพื่อให้มีการยุบสภาอันจะนำไปสู่การเลือกตั้งใหม่ ส่วนปัญหาประการที่สอง ของการปกครองระบบรัฐสภา คือ หากในการเลือกตั้งนั้น พรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งเสียงข้างมากเป็นพรรคการเมืองพรรคเดียว จัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียว จะสามารถควบคุมได้ทั้ง คณะรัฐมนตรี (ซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร) และเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร (ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ) ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้กลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจจึงไม่สมบูรณ์ จนในที่สุดอาจจะกลายเป็น “ระบบเผด็จการรัฐสภา”

การปกครองของประเทศไทยเองเคยเผชิญหน้ากับปัญหาทั้งสองประการดังกล่าว ข้างต้นมาแล้ว โดยก่อนปี พ.ศ. 2517 รัฐบาลประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค และยังมี ส.ส. บางกลุ่มที่ไม่สังกัดพรรคการเมือง ซึ่งทั้ง ส.ส. พรรคร่วมรัฐบาลและ ส.ส. อิสระต่างพากัน ต่อรองผลประโยชน์ต่าง ๆ ทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ ไม่สามารถบริหารงานได้อย่างราบรื่น จนในที่สุดจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีอยู่ในขณะนั้นก็ได้ทำการปฏิวัติรัฐประหาร รัฐบาลตัวเองเพื่อแก้ปัญหาที่ไม่สามารถควบคุม ส.ส. พรรคร่วมรัฐบาลและ ส.ส. อิสระได้ ในที่สุด เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ก็มีการกำหนดมาตรการเสริมสร้าง เสถียรภาพของรัฐบาล โดยกำหนดให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง และกำหนดให้การลาออก หรือการถูกขับออกจากพรรคการเมืองทำให้สมาชิกภาพ ส.ส. สิ้นสุดลงด้วย

ภายหลังจากการกำหนดให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมืองมาระยะหนึ่ง รัฐบาลเริ่มมี เสถียรภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลของพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร ในช่วงปี

พ.ศ. 2544 - 2548 (รัฐบาลทักษิณ 1) ซึ่งแม้เป็นการจัดตั้งรัฐบาลผสมหลายพรรค แต่ต่อมา นายกรัฐมนตรีสามารถควบคุมพรรคร่วมรัฐบาลได้ทั้งหมดด้วยการรวบรวมพรรคร่วมรัฐบาล¹ จนกลายเป็นรัฐบาลเสียงข้างมากพรรคเดียว ทำให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งมากขึ้นไป สามารถควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งก็คือเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรได้ ส่งผลให้กลไกการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจเสียไป (ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้) ประกอบกับพรรคการเมืองของไทยมีปัญหาต่าง ๆ มากมาย ทั้งปัญหาการบริหารงานภายใน พรรคการเมืองที่ไม่มีความเป็นประชาธิปไตย (อำนาจในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ของพรรคอยู่ที่หัวหน้าพรรค สมาชิกพรรคมีหน้าที่ปฏิบัติตาม) และปัญหาการเงินของพรรคการเมือง ที่พรรคการเมืองมีรายได้เพื่อใช้ในการบริหารงานภายในพรรคน้อยมาก ต้องอาศัยเงินบริจาคจากภาคเอกชน ซึ่งการบริจาคเงินให้พรรคการเมืองยังขาดความโปร่งใส ทำให้ประชาชนไม่สามารถตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างนายทุนกับพรรคการเมืองได้ ด้วยปัญหาพื้นฐาน 2 ประการข้างต้น เมื่อประกอบกับการบังคับให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมืองทำให้เกิดปัญหาทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

1.1. ปัญหาในเชิงทฤษฎี

ปัญหาในเบื้องต้นของการบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองในประเทศไทย คือ การขัดกับหลักเสรีภาพในการปกครองระบอบประชาธิปไตยและหลักอิสระของผู้แทนปวงชนในหลักการพื้นฐานของความเป็นผู้แทน โดยที่ประเทศไทยเรียกตัวเองว่าเป็นประเทศเสรีประชาธิปไตย แต่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญบางประการกลับขัดกับหลักประชาธิปไตย โดยเฉพาะบทบัญญัติที่กำหนดให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง ซึ่งขัดกับหลักการข้างต้น ดังนี้

1.1.1 หลักเสรีภาพในการปกครองประชาธิปไตย หลักการประชาธิปไตยประกอบด้วยหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน หลักเสรีภาพและเสมอภาค และหลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพเสียงข้างน้อย ซึ่งการบังคับให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมืองขัดต่อหลักเสรีภาพทั้งเสรีภาพของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และเสรีภาพของประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยในด้านเสรีภาพของผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น ประชาชนทุกคนที่เป็นผู้ใหญ่บริบูรณ์ มีความรู้ความสามารถ และไม่มี ความบกพร่องทางจิต ย่อมต้องมีโอกาสในการลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนได้

¹ ได้แก่ พรรคเสรีธรรม พรรคความหวังใหม่ และพรรคชาติพัฒนา

ทุกคน การที่รัฐธรรมนูญกำหนดห้ามมิให้ผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองลงสมัครรับเลือกตั้ง จึงเป็นการขัดต่อหลักเสรีภาพเป็นอย่างยิ่ง เพราะผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนควรที่จะมีโอกาสตัดสินใจด้วยตนเองว่าต้องการที่จะสังกัดพรรคการเมืองใดหรือไม่ อีกทั้งการไม่สังกัดพรรคการเมืองไม่ใช่สิ่งที่กระทบต่อการใช้สิทธิเสรีภาพของผู้อื่น หรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน อันจะเป็นข้อยกเว้นให้จำกัดเสรีภาพได้ ส่วนในด้านเสรีภาพของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งก็ย่อมมีเสรีภาพในการตัดสินใจว่าตนประสงค์จะลงคะแนนเสียงให้ผู้สมัครซึ่งสังกัดพรรคการเมืองหรือไม่สังกัดพรรคการเมือง การจำกัดให้มีเฉพาะผู้สมัครที่สังกัดพรรคการเมืองย่อมไม่ถูกต้องตามหลักเสรีภาพ

1.1.2 การไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทนปวงชน (Free mandate) ตามหลักการพื้นฐานของผู้แทนในระบบประชาธิปไตย หลักการพื้นฐานของผู้แทนในระบบประชาธิปไตยประกอบด้วยหลักการพื้นฐาน 4 ประการ ได้แก่ ผู้แทนต้องมาจากการเลือกตั้ง ผู้แทนต้องมีการดำรงตำแหน่ง ผู้แทนต้องเป็นผู้แทนของปวงชนคนทั้งประเทศ และหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใด (Free mandate) ซึ่งหลักการประการสุดท้ายนี้เป็นหลักการประการสำคัญของความเป็นผู้แทน เพราะหากผู้แทนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระก็จะไม่สามารถทำหน้าที่เป็นผู้แทนปวงชนคนทั้งประเทศได้อย่างแท้จริง

การบังคับให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมืองทำให้ ส.ส. ขาดอิสระในการตัดสินใจและตกอยู่ภายใต้อาณัติของพรรคการเมือง โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญของไทยที่กำหนดให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมือง และกำหนดให้การลาออกหรือถูกขับออกจากพรรคการเมืองทำให้พ้นจากสมาชิกภาพ ส.ส. ด้วยนั้น ยิ่งทำให้ความเป็นอิสระของ ส.ส. น้อยลงทุกที กล่าวคือ ส.ส. จะต้องปฏิบัติตามมติของพรรคการเมืองเพราะหากไม่ปฏิบัติตามอาจถูกขับออกจากพรรคอันจะทำให้ความเป็น ส.ส. สิ้นสุดลง หรือมีเช่นนั้นแล้วอาจไม่ได้รับเลือกให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งครั้งต่อไปก็ได้ ทำให้ ส.ส. ขาดอิสระในการตัดสินใจเพราะถูกครอบงำโดยมติของพรรคการเมือง ในที่สุด ส.ส. จึงไม่ใช่ผู้แทนของปวงชนแต่กลายเป็นผู้แทนของพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 122 จะได้กำหนดหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทนปวงชน (Free mandate) ไว้ก็ตาม แต่ในความเป็นจริงความเป็นอิสระของ ส.ส. ตามมาตรา 122 ไม่อาจเกิดขึ้นได้ตราบใดที่ยังกำหนดให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมืองและยังกำหนดให้การลาออกหรือถูกขับออกจากพรรคการเมืองทำให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลง เพราะบทบัญญัติทั้งสองนี้มีความขัดแย้งกันในตัวเอง การกำหนดให้ ส.ส. สังกัด

พรรคการเมืองโดยจะไม่ให้ ส.ส. ปฏิบัติตามมติของพรรคคงเป็นไปได้ เพราะหากไม่ปฏิบัติตาม ก็อาจถูกขับออกจากพรรคหรืออาจถูกบีบบังคับด้วยวิธีการอื่นๆ ดังนั้น การที่จะทำให้ผู้แทนปวงชน มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างแท้จริงจึงไม่ควรกำหนดให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง

1.2 ปัญหาในทางปฏิบัติ

การกำหนดให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมือง และการกำหนดให้การลาออกและถูกขับออกจากพรรคการเมืองทำให้สมาชิกภาพ ส.ส. สิ้นสุดนั้น ส่งผลให้ ส.ส. ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามมติของพรรคการเมือง เพราะการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมติของพรรคการเมืองอาจเป็นเหตุให้ถูกขับออกจากพรรคหรืออาจไม่ได้รับเลือกให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค เมื่อพรรคการเมืองสามารถควบคุม ส.ส. ในพรรคการเมืองของตนได้ด้วยมติของพรรค พรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายรัฐบาลก็สามารถควบคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรได้ ดังนั้น รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารสามารถควบคุมสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติได้โดยอาศัยพรรคการเมือง และด้วยการกำหนดให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมือง และกำหนดให้การลาออกและถูกขับออกจากพรรคการเมืองทำให้สมาชิกภาพ ส.ส. สิ้นสุด ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. ตกอยู่ภายใต้อำนาจของพรรคการเมือง ส.ส. ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระตามมโนธรรมสำนึกของตนได้ ทำให้ ส.ส. ซึ่งเป็นผู้แทนปวงชนคนทั้งประเทศกลายเป็นเพียงผู้แทนของพรรคการเมือง ด้วยเหตุที่ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) สามารถควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติ (เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร) ได้ ทำให้กลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ (Checks & Balances) เสื่อมไป ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารไม่อาจทำหน้าที่ของตนได้ เพราะตกอยู่ภายใต้อำนาจของพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล ทำให้พรรคการเมืองเสียงข้างมากสามารถควบคุมได้ทั้งรัฐบาลและเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร เมื่ออำนาจอยู่ในคนกลุ่มเดียวกันกลไกการแบ่งแยกอำนาจจึงเสียไปส่งผลให้เกิดระบบที่ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบุญณ์ เรียกว่า “ระบบเผด็จการทางรัฐสภาโดยพรรคการเมือง (นายทุน)”² ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าระบบดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาสำคัญดังต่อไปนี้

² บรรเจิด สิงคะเนติ (บรรณธิการ), “ปฏิรูปการเมืองครั้งที่ 2 พรรคทางเลือกที่สามเพื่อการปฏิรูปการเมืองครั้งใหม่ตามแนวความคิดของศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบุญณ์”. (กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, 2547)

(1) การผ่านร่างกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้อง เนื่องจากรัฐบาลสามารถคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรได้ จึงส่งผลให้การลงมติเรื่องต่าง ๆ ในสภาผู้แทนราษฎรอยู่ภายใต้การควบคุมของพรรคการเมืองที่เป็นพรรครัฐบาล ดังนั้น กฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาลจึงสามารถผ่านได้โดยง่าย โดยไม่ได้ผ่านการพิจารณาอย่างรอบคอบจาก ส.ส. ผู้มีหน้าที่ในการตรากฎหมาย เพราะ ส.ส. จำเป็นต้องปฏิบัติตามคำสั่งของนายทุนธุรกิจผู้เป็นเจ้าของพรรคการเมืองโดยมิอาจปฏิเสธได้ ส่งผลให้นายทุนธุรกิจเจ้าของพรรคการเมืองอาจอาศัยอำนาจที่มีในการควบคุม ส.ส. ที่สังกัดอยู่ในพรรคการเมืองตน ให้ลงมติผ่านร่างกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจของตนและเครือญาติ ส่วนกฎหมายใดที่นายทุนธุรกิจเจ้าของพรรคการเมืองพิจารณาแล้วว่าขัดกับผลประโยชน์ของตนและพวกพ้องก็อาจสั่งให้ ส.ส. ในพรรคการเมืองตนไม่รับร่างกฎหมายดังกล่าว

(2) ปราศจากการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาล เมื่อรัฐบาลสามารถควบคุมคะแนนเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรได้ กลไกการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจโดยฝ่ายนิติบัญญัติที่สำคัญที่สุด คือ การอภิปรายไม่ไว้วางใจก็ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากข้อกำหนดเกี่ยวกับจำนวน ส.ส. ในการเปิดอภิปรายมีมากกว่าจำนวน ส.ส. ที่พรรคฝ่ายค้านมีอยู่ทั้งหมด เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดจำนวน ส.ส. ในการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไว้จำนวน 2 ใน 5 (มาตรา 185) ส่วนการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลจำนวน 1 ใน 5 (มาตรา 186) ซึ่งผลที่เกิดขึ้นในรัฐบาลทักษิณ 2 (พ.ศ. 2548 - 2549) คือ ฝ่ายค้านไม่สามารถขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ แม้แต่เพียงครั้งเดียว เนื่องจากฝ่ายรัฐบาลมี ส.ส. มากถึง 377 คน ส่วนพรรคฝ่ายค้านมี ส.ส. เพียง 133 คนเท่านั้น เมื่อจำนวน ส.ส. ของพรรคฝ่ายค้านมีจำนวนไม่ถึง 2 ใน 5 (200 คน) จึงไม่สามารถเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ อย่างไรก็ตามแม้ว่าพรรคฝ่ายค้านจะสามารถเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้ แต่เมื่อมีการลงมติไว้วางใจ พรรคฝ่ายค้านก็มักจะพ่ายแพ้อยู่เสมอ เนื่องจาก ส.ส. ฝ่ายรัฐบาลจะลงมติตามที่คณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาล (วิปรัฐบาลกำหนด) ซึ่งวิปรัฐบาลก็จะประกอบด้วยแกนนำพรรครัฐบาลนั่นเอง ด้วยเหตุผลทั้งหมดที่กล่าวมาจึงเห็นได้ว่ากลไกการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจโดยฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ

(3) ส.ส. ขาดอิสระในการการออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จะกำหนดให้ ส.ส. มีอิสระในการให้ความเห็นชอบบุคคลในการดำรงตำแหน่ง (มาตรา 126) แต่สำหรับการลงคะแนนเสียง

เลือกนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 172 กำหนดให้ลงคะแนนเสียงโดยเปิดเผย จึงทำให้การลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีของ ส.ส. ขาดความเป็นอิสระ ต้องตกอยู่ภายใต้มิติของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ทำให้นายทุนเจ้าของพรรคการเมืองที่เป็นเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรมั่นใจได้ว่าตนจะได้รับเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีอย่างแน่นอน ซึ่งเมื่อนายทุนผู้นั้นได้รับเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีก็จะสามารถควบคุมได้ทั้งคณะรัฐมนตรี และ ส.ส. เสียงข้างมากในสภา โดยสามารถสั่งการให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องได้ในที่สุด

ด้วยลักษณะเหล่านี้ของระบบเผด็จการรัฐสภาโดยพรรคการเมือง (นายทุน) ทำให้นายทุนธุรกิจที่เข้าใจจุดอ่อนของการเมืองไทยจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้น แล้วซื้อตัว ส.ส. เก่าและบุคคลที่มีโอกาสได้รับเลือกตั้งมาเป็นสมาชิกโดยหวังที่จะชนะการเลือกตั้ง ซึ่งเมื่อชนะการเลือกตั้งแล้วก็หมายความว่านายทุนธุรกิจผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองย่อมสามารถควบคุมคณะรัฐมนตรี และ ส.ส. เสียงข้างมากได้ อันจะส่งผลให้นายทุนดังกล่าวสามารถสั่งการให้รัฐมนตรี และ ส.ส. ในพรรคปฏิบัติหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ในทางธุรกิจของตนและพวกพ้องได้โดยง่าย จนเกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า "ธนธิปไตย"³ ซึ่งหมายถึง การเมืองการปกครองที่อำนาจตกอยู่ในกลุ่มของนายทุนธุรกิจที่ใช้เงินจำนวนมากเข้าสู่อำนาจรัฐ แล้วใช้อำนาจที่ได้มาแสวงหาผลประโยชน์ต่าง ๆ แก่ตนและครอบครัว

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเหตุผลสำคัญในการกำหนดให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมือง คือ เพื่อให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งอันจะทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น แต่ผลที่เกิดขึ้นคือ รัฐสภาเผด็จการ อันส่งผลเสียหายต่อประเทศชาติมากมายจากการทุจริตโครงการใหญ่ ๆ ของนักการเมือง ทำให้ประเทศชาติสูญเสียเงินภาษีเป็นจำนวนมากโดยไม่สามารถเรียกคืนได้

³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, ธนาธิปไตยกับการปฏิรูปการเมือง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยและสถาบันพระปกเกล้า, 2543)

2. ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหา

2.1 การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

2.1.1 ยกเลิกการการบังคับสังกัดพรรค 90 วันและการบังคับให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมือง สำหรับหลักการบังคับให้ ส.ส. สังกัดพรรคอย่างน้อย 90 วันนั้นกำหนดขึ้นเพื่อป้องกันการย้ายพรรคของ ส.ส. แต่จากตารางที่ 18 ในบทที่ 4 ก็พบว่าจำนวน ส.ส. ที่ย้ายพรรคการเมืองมิได้ลดลงแต่อย่างใด แต่กลับมีจำนวนมากขึ้นเพราะมีการย้ายพรรคของ ส.ส. โดยการควมรวมพรรคการเมือง ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองอย่างน้อย 90 วันไม่สามารถป้องกันการย้ายพรรคได้ แต่กลับทำให้ ส.ส. ตกอยู่ภายใต้อาณัติของพรรคการเมืองมากยิ่งขึ้นเพราะไม่สามารถย้ายพรรคการเมืองได้แม้จะมีการเลือกตั้งใหม่

ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อการบังคับสังกัดพรรคอย่างน้อย 90 วันไม่สามารถป้องกัน ส.ส. ย้ายพรรคการเมืองได้ก็ควรยกเลิกบทบัญญัตินี้เสีย เพราะบทบัญญัตินี้ไม่ได้ช่วยแก้ไขปัญหาระบบการเมือง แต่กลับยิ่งเพิ่มปัญหาทางการเมืองให้มีเพิ่มมากขึ้น คือ ทำให้ ส.ส. ตกอยู่ภายใต้อาณัติของพรรคการเมืองอย่างสิ้นเชิง และยังมีปัญหาการลาออกของ ส.ส. ก่อนสภาผู้แทนราษฎรจะหมดวาระเพื่อไปสังกัดพรรคการเมืองใหม่เป็นจำนวนมาก ทำให้การทำงานในสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปอย่างไม่ราบรื่นอีกด้วย

ส่วนเหตุผลในการกำหนดให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมือง คือ ต้องการให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งอันจะนำไปสู่รัฐบาลที่มีเสถียรภาพ แต่จากสภาพปัญหาพื้นฐานของพรรคการเมืองไทยที่การบริหารงานภายในพรรคการเมืองไม่เป็นประชาธิปไตย ส่งผลให้การบังคับให้ ส.ส. สังกัดพรรคไม่ส่งผลดีต่อการเมืองไทย กล่าวคือ เมื่อกำหนดให้ ส.ส. สังกัดพรรคโดยที่กำหนดไว้ด้วยว่าหาก ส.ส. ลาออกหรือถูกขับออกจากพรรคจะต้องพ้นจากความเป็น ส.ส. นั้น ทำให้ ส.ส. ต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามมติพรรคอย่างเคร่งครัด ซึ่งหากมติของพรรคมาจากการลงคะแนนเสียงของสมาชิกพรรคทุกคนอย่างเป็นประชาธิปไตยก็จะเป็นปัญหา แต่หากมติของพรรคการเมืองมาจากคนเพียงส่วนน้อยในพรรคการเมือง เช่น หัวหน้าพรรค คณะกรรมการบริหารพรรคเป็นผู้กำหนดแล้วให้สมาชิกพรรคทั้งหมดต้องปฏิบัติตามก็ขัดกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และยิ่งไปกว่านั้น ส.ส. ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้แทนปวงชน ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนควรที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยมโนธรรมสำนึกของตนเองเพื่อประโยชน์ของปวงชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย กลับต้องปฏิบัติตามมติของพรรคการเมืองมากกว่าความต้องการของปวงชน

จึงเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสมเป็นอย่างยิ่ง สภาพการณ์กลับเลวร้ายมากยิ่งขึ้นเมื่อพรรคการเมือง ถูกครอบงำโดยนายทุนซึ่งเข้ามาซื้อหรือจัดตั้งพรรคการเมืองโดยตั้งตนเป็นหัวหน้าพรรคการเมือง คอยสั่งการให้สมาชิกพรรคปฏิบัติตามคำสั่งของตนเช่นเดียวกับเจ้าของบริษัทสั่งการพนักงาน บริษัท ด้วยลักษณะเช่นนี้อาจกล่าวได้ว่า ส.ส. ไม่ใช่ผู้แทนของประชาชนอีกต่อไป แต่เป็นผู้แทนของ พรรคการเมืองซึ่งมีนายทุนธุรกิจเป็นเจ้าของ จนทำให้เกิดระบบที่ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ เรียกว่า “ระบบเผด็จการทางรัฐสภาโดยพรรคการเมือง (นายทุน)” ดังนั้น เพื่อเป็นการตัดวงจร ปัญหาดังกล่าวจึงควรยกเลิกบทบัญญัติกำหนดให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมือง รวมทั้งยกเลิก บทบัญญัติที่กำหนดให้การลาออกและถูกขับออกจากพรรคการเมืองทำให้พ้นจากสมาชิกภาพ ส.ส. ด้วย

2.1.2 ยกเลิกบทบัญญัติที่กำหนดให้ ส.ส. ต้องพ้นจากสมาชิกภาพหากถูกขับออกจาก พรรคการเมือง พรรคการเมืองของไทยไม่มีความเป็นสถาบันทางการเมือง และไม่มีการบริหารงาน ที่เป็นประชาธิปไตย การให้อำนาจพรรคการเมืองในการขับ ส.ส. ซึ่งเป็นผู้แทนปวงชนออกจาก พรรคการเมืองแล้วทำให้พ้นจากการเป็น ส.ส. จึงไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากพรรคการเมืองนั้นถูกครอบงำโดยนายทุน อันจะทำให้ให้นายทุนสามารถควบคุม กำหนดชะตา ชีวิตและการตัดสินใจของ ส.ส. ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดใน การปกครอง จึงหมายความว่า ผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองที่แท้จริง คือ นายทุนผู้เป็นเจ้าของ พรรคการเมืองมิใช่ประชาชน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ข้าพเจ้าจึงขอเสนอให้ยกเลิกบทบัญญัติบทบัญญัติ ที่กำหนดให้ ส.ส. ต้องพ้นจากสมาชิกภาพหากถูกขับออกจากพรรคการเมือง

2.1.3 รับรองเสรีภาพของ ส.ส. ในการปฏิบัติหน้าที่ผู้แทนปวงชน (ทั้งการร่างกฎหมาย การตรวจสอบฝ่ายบริหาร และการเลือกตัวบุคคล) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้นำหลักไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทนกลับมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 122 พร้อมทั้งได้บัญญัติคุ้มครองความเป็นอิสระของ ส.ส. ในการออกเสียงลงคะแนนหรือให้ความเห็นชอบ ในการคัดเลือกตัวบุคคลตามมาตรา 126 วรรคห้า และอิสระในการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย ไม่ไว้วางใจและการลงมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา 162 วรรคสองแล้วก็ตาม แต่ยังคงมีปัญหว่า ส.ส. จะมีอิสระในการพิจารณาร่างกฎหมายด้วยหรือไม่เพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้ ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการตีความกฎหมาย จึงควรกำหนดให้ชัดเจนว่า ส.ส.

มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในการคัดเลือกตัวบุคคล หน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล และหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมายโดยไม่ตกอยู่ภายใต้ อาณัติของผู้ใด ทั้งจากประชาชนผู้เลือกตั้งตนและพรรคการเมืองที่ตนสังกัด แต่ต้องปฏิบัติหน้าที่ เพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวม ทั้งนี้ เพื่อให้ ส.ส. มีอิสระในการลงมติเรื่องต่างๆ ได้อย่าง แท้จริงจึงควรกำหนดให้การลงมติในเรื่องต่างๆ เป็นไปโดยลับ

2.1.4 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เนื่องจากการ ร้องเรียนโดยประชาชนเป็นกระบวนการที่ยังมีปัญหา กล่าวคือ คำร้องเรียนของประชาชนนั้น มักไม่มีพยานหลักฐานประกอบที่ชัดเจน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) จึงไม่อาจจะพิจารณาต่อไปได้ ทำให้เรื่องร้องเรียนต่าง ๆ ไม่สามารถส่งต่อไปถึงสำนักงาน อัยการสูงสุด หรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพราะมีพยาน หลักฐานไม่เพียงพอ ด้วยเหตุนี้ทำให้กลไกการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. ไม่อาจเกิดขึ้น ได้จริง ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรให้ประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ และพนักงาน เจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) พนักงาน สอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อให้เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. สามารถจะ สืบเสาะหาความจริงได้ด้วยตัวเอง

2.2 การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับพรรคการเมือง

2.2.1 สร้างหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง พรรคการเมืองในประเทศเสรี ประชาธิปไตยต่างมีการบริหารงานภายในพรรคอย่างเป็นประชาธิปไตย กล่าวคือ อำนาจสูงสุด ภายในพรรคเป็นของสมาชิกพรรค โดยสมาชิกพรรคมีเสรีภาพและความเสมอภาค รวมทั้งมีการ ปกครองโดยเสียงข้างมากแต่เคารพเสียงข้างน้อย แต่พรรคการเมืองในประเทศไทยไม่ตระหนักถึง การบริหารงานภายในพรรคให้เป็นประชาธิปไตยมากนัก เห็นได้จากอำนาจการตัดสินใจเรื่องต่างๆ ของพรรคเป็นของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค สมาชิกพรรคเป็นเพียงผู้ปฏิบัติตาม แต่ไม่มีโอกาสแสดงความคิดเห็นใด ๆ ดังนั้น เพื่อให้พรรคการเมืองของไทยมีการบริหารงาน ที่เป็นประชาธิปไตย ผู้เขียนจึงขอเสนอมาตรการดังต่อไปนี้

2.2.1.1 ทำให้อำนาจสูงสุดในพรรคการเมืองเป็นของสมาชิกพรรค เป็นองค์ประกอบพื้นฐานประการแรกที่จะทำให้พรรคการเมืองมีความเป็นประชาธิปไตย เพราะหากอำนาจสูงสุดเป็นของหัวหน้าพรรคแต่เพียงผู้เดียวย่อมเป็นพรรคการเมืองเผด็จการ ซึ่งวิธีการที่จะทำให้อำนาจสูงสุดภายในพรรคเป็นของสมาชิกพรรคได้นั้น ต้องให้สมาชิกพรรคมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ของพรรคให้มากขึ้น ดังนี้

(1) การได้มาซึ่งหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค พรรคการเมืองของไทยส่วนใหญ่ของไทยในปัจจุบันยังคงมีปัญหาในการคัดเลือกคณะกรรมการบริหารพรรค แม้ว่าจะกำหนดให้การได้มาซึ่งคณะกรรมการบริหารพรรคกระทำโดยการเลือกตั้งในที่ประชุมใหญ่ แต่ก็ยังไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการเลือกตั้งผู้แทนซึ่งประกอบด้วย

ก. หลักการออกเสียงโดยอิสระ หมายถึง การเลือกตั้งต้องกระทำโดยเสรีไม่มีการบังคับกดขี่ จ้างวาน หรือใช้อิทธิพลใด ๆ

ข. หลักการออกเสียงโดยทั่วไป (Universal Suffrage) หมายถึง การให้บุคคลออกเสียงลงคะแนนโดยไม่จำกัดอยู่เฉพาะบางกลุ่มคน

ค. หลักการออกเสียงอย่างเสมอภาค (Equal Suffrage) หมายถึง ทุกคนมีคะแนนเสียงเพียงหนึ่งเสียงและคะแนนเสียงทุกคะแนนเสียงย่อมมีน้ำหนักเท่ากัน

ง. หลักการออกเสียงโดยลับ (Secret Vote) หมายถึง การลงคะแนนเสียงที่มิได้มีผู้อื่นทราบว่าได้มีการลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้ใด

จ. หลักการออกเสียงโดยตรง หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตนโดยตรง

ข้อบกพร่องบางประการในการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง คือการให้น้ำหนักคะแนนเสียงไม่เท่ากัน หรือการกำหนดให้การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในที่ประชุมใหญ่กระทำโดยเปิดเผย ทำให้การเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคไม่มีความเป็นประชาธิปไตย ดังนั้น เพื่อให้สมาชิกพรรคได้แสดงเจตจำนงที่แท้จริงของตนในการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคจึงควรกำหนดกระบวนการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคในกฎหมายพรรคการเมืองดังนี้

- กำหนดให้การเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคเป็นไปโดยลับ เพื่อให้ผู้ออกเสียงเลือกตั้งได้ใช้วิจารณญาณของตนเองโดยปราศจากการครอบงำของผู้ใด

- กำหนดให้คะแนนเสียงของผู้ออกเสียงเลือกตั้งทุกคนมีน้ำหนักคะแนนเท่ากัน เพื่อไม่ให้ผู้ใดผู้หนึ่งมีอิทธิพลมากกว่ากัน

- กำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการบริหารพรรค เพราะหากไม่กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งไว้ก็เปรียบเสมือนการมอบอำนาจของผู้เลือกตั้งให้กับคณะกรรมการบริหารพรรคโดยสิ้นเชิง

- เปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคสามารถถอดถอนหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคได้ด้วยจำนวนที่ไม่มากจนเกินไป

(2) การมีส่วนร่วมของสมาชิกในที่ประชุมใหญ่

องค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองไทยในปัจจุบัน ให้ความสำคัญกับตัวแทนสมาชิกพรรคน้อยมาก แม้ว่าในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดเรื่ององค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่ไว้ในมาตรา 29 ว่าองค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมืองซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยกรรมการบริหารพรรคการเมืองไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการบริหารพรรคการเมืองทั้งหมด ผู้แทนของสาขาพรรคการเมืองไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสาขาพรรคการเมือง และตัวแทนสมาชิกมีจำนวนรวมกันทั้งหมดไม่น้อยกว่า 200 คน โดยการได้มาซึ่งตัวแทนสมาชิกให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง ซึ่งการที่กฎหมายพรรคการเมืองกำหนดให้พรรคการเมืองสามารถกำหนดวิธีการได้มาซึ่งตัวแทนสมาชิกพรรคการเมืองเองนั้น ในทางปฏิบัติพรรคการเมืองส่วนใหญ่มักกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรคเป็นผู้คัดเลือก⁴ ซึ่งทำให้อำนาจในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ อยู่ที่คนเพียงกลุ่มเดียว คือ คณะกรรมการบริหารพรรค ทั้งนี้ พรรคการเมืองในต่างประเทศกำหนดให้สมาชิกพรรคเป็นผู้คัดเลือกผู้แทนสมาชิกพรรคที่จะเข้าร่วมในที่ประชุมใหญ่ นอกจากนี้ในบางพรรคการเมืองก็ยังไม่มียุติบัตรจากสมาชิกพรรคเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของที่ประชุมใหญ่ของพรรคเลย เช่น พรรคประชาธิปไตย⁵ เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อให้สมาชิกพรรคการเมืองเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในพรรคการเมืองอย่างแท้จริง ควรกำหนดในกฎหมายพรรคการเมืองให้องค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่พรรคการเมืองต้องประกอบด้วยผู้แทนสมาชิกพรรคซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยสมาชิกด้วยตนเอง

⁴ เช่น พรรคพลังประชาชน (ข้อ 48) และพรรคเพื่อแผ่นดิน (ข้อ 33) กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคว่าตัวแทนสมาชิกพรรคที่เป็นองค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่นั้นต้องเป็นตัวแทนที่ได้รับเชิญจากกรรมการบริหารพรรค

⁵ ข้อบังคับพรรคประชาธิปไตย ข้อ 73

(3) การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองต่าง ๆ ในประเทศไทยกำหนดให้หน้าที่ในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารพรรค แม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 จะกำหนดกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองไว้ 2 วิธี วิธีแรกกำหนดไว้ในมาตรา 38 กำหนดให้มี “คณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง” เป็นผู้พิจารณาเสนอรายชื่อต่อคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง เพื่อพิจารณาคัดเลือก หรือวิธีที่สอง กำหนดไว้ในมาตรา 39 ให้ผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคการเมืองลงมติเลือกผู้สมัครส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม แม้จะกำหนดกระบวนการในการคัดเลือกไว้แล้ว แต่มีข้อพิจารณาอีก 2 ประการ กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง คือ การกำหนดให้ “คณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง” มาจากการคัดเลือกของที่ประชุมใหญ่ ซึ่งองค์ประกอบในที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองแต่ละพรรคมักประกอบด้วยคนของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค เพราะสมาชิกที่เป็นองค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่พรรคการเมืองมาจากการกำหนดและคัดเลือกของกรรมการบริหารพรรค ดังนั้น เมื่อที่ประชุมใหญ่พรรคการเมืองไม่มีความเป็นกลาง โอกาสที่จะคัดเลือก “คณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง” ให้มีความเป็นกลางย่อมเป็นไปได้ยาก

ประการที่สอง ในมาตรา 40 กำหนดว่าการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 38 และ 39 นั้น ไม่มีผลกระทบต่อการได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ของสมาชิกซึ่งพรรคการเมืองส่งเข้าสมัคร ซึ่งหมายความว่าพรรคการเมืองไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าวก็ได้ ดังนั้น อำนาจในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงยังเป็นของคณะกรรมการบริหารพรรคมิใช่ของสมาชิกพรรค ทั้งที่อำนาจในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นอำนาจสำคัญของพรรคการเมือง บุคคลที่มีอำนาจในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงเป็นผู้ที่มีอิทธิพลภายในพรรคการเมือง หากให้หัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคเป็นผู้คัดเลือก หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารก็จะเป็นผู้มีอิทธิพลเหนือสมาชิกพรรคทั้งหลาย

ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอให้การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองกรณีเป็นการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตให้เป็นอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมสมาชิกพรรคในเขตนั้น หรือมาจากที่ประชุมตัวแทนสมาชิกพรรคในเขตนั้น⁶ ซึ่งตัวแทนของสมาชิกพรรคในเขตนั้นต้องมาจากการ

⁶ บริบูรณ์ เทวานฤมิตรกุล, “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมือง: การแก้จุดอ่อนของรัฐธรรมนูญ 2540 ที่ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเหนือผู้แทนปวงชนโดยใช้พรรค

เลือกตั้งโดยลับจากสมาชิกทั้งหมดในเขตนั้น เพื่อป้องกันไม่ให้คณะกรรมการบริหารพรรคเข้ามาแทรกแซง สำหรับการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อให้เป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่ของพรรคในการสรรหา โดยต้องมีตัวแทนสาขาพรรคร่วมประชุมด้วย เพราะสาขาพรรคเป็นผู้ที่รู้ความต้องการของพื้นที่นั้น ๆ ดีที่สุด ทั้งนี้ การลงมติเลือกผู้สมัครจะต้องเป็นไปโดยลับเพื่อให้ผู้ลงคะแนนเสียงมีอิสระในการตัดสินใจได้อย่างแท้จริง ด้วยวิธีการนี้จะทำให้สมาชิกพรรคและสาขาพรรคได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่าง ๆ ของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดมากยิ่งขึ้น และทำให้การบริหารงานของพรรคการเมืองมาจากฐานราก (Bottom-up) อย่างแท้จริง

2.1.1.2 รับรองเสรีภาพและความเสมอภาคของสมาชิกพรรค

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จะมีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของ ส.ส. ไว้หลายประการ ประการที่หนึ่ง คือ นำหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของ ส.ส. (Free mandate) กลับมาบัญญัติไว้ในมาตรา 122 ประการที่สอง คือ การกำหนดให้ ส.ส. สามารถออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดโดยอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของพรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใด (มาตรา 126 วรรคห้า) ประการที่สาม กำหนดให้ ส.ส. มีอิสระจากมติพรรคการเมืองในการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ (มาตรา 162 วรรค 2)

แต่ทั้งนี้ยังมีข้อพิจารณา คือ ในทางปฏิบัติเป็นไปได้ยากที่ ส.ส. จะมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง เพราะยังมีบทบัญญัติกำหนดให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองอยู่ และในคำปฏิญาณตนของ ส.ส. ก่อนเข้ารับตำแหน่งกำหนดเพียงว่า “ข้าพเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอปฏิญาณว่า ข้าพเจ้าจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ” โดยไม่ได้กำหนดข้อความว่า “ข้าพเจ้าจะปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของข้าพเจ้าด้วยความบริสุทธิ์ใจ” นอกจากนี้อาจยังมีปัญหาในการตีความว่า ส.ส. มีอิสระในการตัดสินใจเฉพาะเรื่องที่กำหนดในรัฐธรรมนูญซึ่งได้แก่ อิสระในการให้ความเห็นชอบบุคคลในการดำรงตำแหน่งตามมาตรา 126 วรรคห้า และอิสระในการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ

การเมือง”, (เอกสารประกอบการประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 6 เรื่อง “ทิศทางของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่”, 2550) น.34

ตามมาตรา 162 วรรค 2 เท่านั้นหรือไม่ เพราะนอกจากหน้าที่ทั้งสองประการแล้ว ส.ส. ยังมีหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมาย ส.ส. อีกด้วย

ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้บัญญัติรองรับสิทธิเสรีภาพของสมาชิกพรรคไว้ โดยควรกำหนดไว้เป็นหมวดหนึ่งในกฎหมายพรรคการเมือง ดังเช่นกฎหมายพรรคการเมืองของเยอรมันที่กำหนดรองรับสิทธิเสรีภาพของสมาชิกพรรคการเมืองไว้อย่างชัดเจน

2.2.1.3 ทำให้การปกครองภายในพรรคการเมืองเป็นการปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพเสียงข้างน้อย การรับฟังเสียงข้างมากเป็นหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามเพียงแค่รับฟังเสียงมากอย่างเดียวอาจเป็นเผด็จการเสียงข้างมากได้ จึงต้องเพิ่มหลักการเคารพเสียงข้างน้อยเข้าไปด้วยเพราะความคิดเห็นของฝ่ายเสียงข้างมากอาจไม่ถูกต้องเสมอไป กลไกที่จะเปิดโอกาสให้เสียงข้างน้อยได้แสดงความคิดเห็นจึงเป็นอีกส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญเช่นกัน ดังกลไกที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้

(1) การเปิดประชุมวิสามัญ การประชุมของพรรคการเมืองเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้สมาชิกพรรคสามารถแสดงความคิดเห็นของตนโดยเฉพาะสมาชิกที่เป็นเสียงข้างน้อยของพรรค เพื่อให้การแสดงความเห็นของเสียงส่วนน้อยสามารถกระทำได้อีกก็ต้องเปิดโอกาสให้เสียงข้างน้อยเรียกร้องให้พรรคการเมืองเปิดประชุมเป็นกรณีพิเศษด้วย ซึ่งพรรคการเมืองบางพรรค เช่น พรรคไทยรักไทย พรรคชาติไทย และเพื่อแผ่นดิน กำหนดจำนวนสมาชิกที่จะขอเปิดประชุมวิสามัญไว้ค่อนข้างสูง ส่วนพรรคพลังแผ่นดินไม่เปิดโอกาสให้เสียงข้างน้อยขอเปิดประชุมวิสามัญได้เลย สำหรับการเปิดโอกาสให้กรรมการบริหารพรรคเสียงข้างน้อยขอเปิดประชุมใหญ่วิสามัญก็ยังกำหนดจำนวนค่อนข้างสูงและเป็นไปได้ยากในการขอเปิดประชุม เช่น พรรคพลังประชาชน ต้องเป็นมติจากกรรมการบริหารพรรคโดยตรงซึ่งต้องใช้เสียงมากกว่ากึ่งหนึ่ง เป็นต้น ด้วยข้อกำหนดเหล่านี้ทำให้ทั้งกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกพรรคเสียงข้างน้อยไม่มีโอกาสเรียกร้องให้เปิดประชุมใหญ่วิสามัญได้เลย

ดังนั้น ผู้เขียนขอเสนอให้บัญญัติเรื่องการขอเปิดประชุมใหญ่วิสามัญไว้ในพระราชบัญญัติพรรคการเมืองโดยกำหนดให้กรรมการบริหารพรรคเสียงข้างน้อยและสมาชิกจำนวนไม่มากจนเกินไป สามารถร้องขอให้มีการเปิดประชุมใหญ่วิสามัญได้

(2) กรณีมติหรือข้อบังคับพรรคขัดต่อหลักประชาธิปไตยหรือการปฏิบัติหน้าที่ ส.ส.

ควรคงบทบัญญัติเรื่องการคุ้มครองเสียงข้างน้อยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 65 วรรคสาม ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 33 ซึ่งระบุให้สมาชิกซึ่งเป็น ส.ส. จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกซึ่งเป็น ส.ส. หรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 100 คน มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้หากเห็นว่ามติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

2.2.2 การให้ความสำคัญกับสาขาพรรคการเมือง

พรรคการเมืองของไทยให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองน้อยมาก ทั้งในแง่ของจำนวนสาขาพรรคและการเปิดโอกาสให้สาขาพรรคมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ ของพรรคการเมือง ลักษณะการตัดสินใจของพรรคการเมืองจึงรวมอยู่ที่ศูนย์กลางของพรรค คือ สำนักงานใหญ่ของพรรคการเมือง แม้ว่ามาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 กำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีสาขาพรรคอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขาภายใน 1 ปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับก็ตาม ซึ่งการกำหนดเช่นนี้เป็นการให้ความสำคัญกับปริมาณมากกว่าคุณภาพ

ดังนั้น ผู้เขียนขอเสนอให้กำหนดในกฎหมายพรรคการเมืองว่าพรรคการเมืองต้องให้ความสำคัญกับสาขาพรรคมากกว่านี้ กล่าวคือ

(1) กำหนดให้พรรคการเมืองต้องจัดตั้งสาขาพรรค หากในท้องที่นั้นมีสมาชิกจำนวนมากพอสมควรอันเป็นการกำหนดในเชิงคุณภาพ เพื่อให้สมาชิกพรรคในส่วนภูมิภาคมีโอกาสเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ของพรรคได้อย่างเต็มที่

(2) ให้อำนาจสาขาพรรคในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพราะสาขาพรรคอยู่ใกล้ชิดกับสมาชิกพรรคในส่วนท้องถิ่นย่อมรู้ดีกว่าคณะกรรมการบริหารพรรคและสำนักงานใหญ่ของพรรคว่าผู้ใดเป็นผู้มีความรู้ความสามารถเหมาะสมที่จะเป็นผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองของตน

2.2.3 ดูแลการรับบริจาคเงินของพรรคการเมืองให้โปร่งใส

อย่างที่ทราบกันแล้วว่ารายได้หลักของพรรคการเมืองไทยมาจากเงินบริจาค ดังนั้น เพื่อป้องกันการฉวยโอกาสของนายทุนที่ต้องการเข้าครอบงำการดำเนินการของพรรคการเมือง ด้วยการบริจาคเงินให้พรรคการเมืองเป็นจำนวนมาก ซึ่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ไว้ครอบคลุมเพียงการบริจาคเงินให้พรรคการเมืองเท่านั้น แต่ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นคือ การบริจาคเงินให้กับหัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรค และผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค รวมถึงสมาชิกพรรคทั่ว ๆ ไปด้วย ดังนั้น ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นก็คือ นายทุนยังสามารถครอบงำพรรคการเมืองได้โดยการบริจาคให้บุคคลดังกล่าว

ดังนั้น ผู้เขียนขอเสนอให้การรับบริจาคเงินของหัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรค และผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค รวมถึงสมาชิกพรรคทั่ว ๆ ไปต้องมีความโปร่งใสด้วย นอกจากนี้ ควรกำหนดให้มีการเก็บค่าธรรมเนียมจากสมาชิกพรรคเพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายอีกส่วนหนึ่งในพรรค เพื่อลดการพึ่งพาเงินบริจาคจากนายทุนและเป็นการลดภาระการอุดหนุนโดยรัฐซึ่งจะทำให้พรรคการเมืองสามารถพึ่งพาตนเองมากยิ่งขึ้นด้วย