

บทนำ

ด้วยเหตุที่ประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยใช้ระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองที่มีปัญหาขัดแย้งในตัวเอง เพราะระบบได้กำหนดให้ผู้แทนมีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของนายกรัฐมนตรีแต่ในขณะเดียวกันก็กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีที่มาจากการลงคะแนนของผู้แทน ดังนั้นโดยสภาพจึงทำให้นายกรัฐมนตรีกับผู้แทนฝ่ายข้างมากในสภากลายเป็นพวกเดียวกันในลักษณะที่นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเหนือกว่า เพราะบุคคลที่จะได้รับเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรีต้องเป็นผู้ที่มีเสียงข้างมากของผู้แทนสนับสนุนจึงต้องมีสถานะเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีอำนาจในการคัดสรรบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนและควบคุมผู้แทนเสียงข้างมากภายในพรรคของตนหรือพรรคร่วมรัฐบาล ในทางปฏิบัติฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่อาจแบ่งแยกออกจากฝ่ายบริหารและอยู่ภายใต้การควบคุมของพรรคการเมือง เสียงข้างมากจนไม่อาจเกิดการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างรัฐบาลและผู้แทนได้อย่างแท้จริง ผู้แทนตกอยู่ใต้อำนาจของนายกรัฐมนตรีที่ใช้พรรคการเมืองครอบงำได้อย่างเด็ดขาด เกิดสภาพของการใช้อำนาจในทางที่ผิด ไม่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมหากแต่ยอมทำตามความประสงค์ของนายกรัฐมนตรี ถึงแม้จะเป็นการสวนทางกับประโยชน์ของประชาชนก็ตาม

ด้วยลักษณะดังกล่าวประเทศที่ปกครองในระบบรัฐสภายังพยายามหามาตรการเพื่อป้องกันไม่ให้รัฐบาลมีอำนาจเหนือผู้แทนด้วยการคืนเสรีภาพในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่ผู้แทนโดยกำหนดเป็นหลักการเรียกว่า หลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทนควบคู่ไปกับการไม่บังคับให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรคการเมือง ในทางตรงกันข้ามประเทศไทยด้วยสาเหตุที่พรรคการเมืองยังขาดความต่อเนื่องขององค์กรอันเนื่องมาจากการแทรกแซงโดยทหารที่มีการปฏิวัติรัฐประหารและยุบพรรคการเมืองหลายครั้งจนทำให้ระยะเวลาที่พรรคการเมืองมีบทบาทในระบอบการปกครองมีอยู่เพียงช่วงเวลาสั้นๆ ไม่ต่อเนื่องยาวนานจนมีความเป็นสถาบันกลับเป็นประเทศเดียวในโลกที่ตกอยู่ใต้อำนาจของระบบรัฐสภาให้ร้ายแรงมากขึ้นด้วยการสร้างบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2517 รวมถึงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองฉบับต่อมาจนถึงปัจจุบัน (สำหรับรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันแม้จะคืนหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทนปวงชนให้แก่ผู้แทนแต่ยังคงบังคับให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรคการเมือง ทำให้เสรีภาพในการตัดสินใจของผู้แทนไม่ได้รับการรองรับอย่างแท้จริง เสมือนไม่มีการคืนหลักการดังกล่าวแต่อย่างใด) ให้ตัด

หลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของผู้แทนและกำหนดให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรคโดยกำหนดให้สมาชิกภาพของผู้แทนสิ้นสุดลงหากลาออกหรือถูกขับออกจากพรรคการเมือง โดยยังยืดหยุ่นไว้สำหรับกรณีผู้แทนถูกขับออกจากพรรคให้ผู้แทนไม่สูญเสียสมาชิกภาพหากเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นได้ภายใน 60 วัน ทำให้สภาพที่พรรคการเมืองครอบงำผู้แทนกลับเลวร้ายลง และถึงที่สุดเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ได้ตัดหลักการที่ให้ผู้แทนไม่ต้องสูญเสียสมาชิกภาพหากเข้าสังกัดพรรคอื่นดังกล่าวออก ส่งผลให้ผู้แทนที่ถูกขับออกจากพรรคสิ้นสุดสมาชิกภาพทันทีในวันที่พรรคมีมติ พรรคการเมืองจึงมีอำนาจเหนือการตัดสินใจของผู้แทนได้อย่างสมบูรณ์ สามารถผูกมัดหรือบังคับให้ผู้แทนต้องอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของพรรค ทำให้อำนาจอธิปไตยของปวงชนที่มอบหมายให้ผู้แทนกลายเป็นอำนาจของพรรคการเมือง รัฐประชาธิปไตย (Democratic state) กลายสภาพเป็นรัฐพรรคการเมือง (Party state) และเป็นการปกครองโดยพรรคการเมืองในที่สุด ระบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนจึงถูกทำลายลงอย่างสิ้นเชิง

สภาพการณ์หลังการเปลี่ยนแปลงในปี 2517 ที่ทำให้ผู้แทนต้องตกอยู่ใต้อำนาจพรรคการเมืองอาจยังไม่เกิดปัญหามากนัก หากพรรคการเมืองมีสภาพภายในองค์กรที่รองรับหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบบประชาธิปไตย หรือมีหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง (Intra - Party Democracy) อันเปรียบเสมือนการย่อส่วนองค์กรในการนำหลักประชาธิปไตยมาปรับใช้จากองค์กรในระดับประเทศเป็นองค์กรในระดับที่เล็กกว่าคือพรรคการเมือง ด้วยการส่งเสริมให้สมาชิกพรรคเข้ามามีส่วนร่วมภายในพรรค ยอมรับว่าอำนาจสูงสุดภายในพรรคเป็นของสมาชิกพรรคทุกคน พยายามพัฒนาพรรคให้เป็นพรรคของมวลชน (Mass Party) ที่อำนาจสูงสุดภายในพรรคมีจุดเกาะเกี่ยวกับสมาชิกพรรคในจำนวนมากที่สุด ปรับโครงสร้างการบริหารและการจัดองค์กรภายในพรรคให้อำนาจอยู่กับสมาชิกพรรคในระดับล่างที่เป็นฐานต่อเนื่องขึ้นไปถึงผู้บริหารพรรคในระดับบน (Bottom to Up) มากกว่าการให้พรรครวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ผู้บริหารระดับบนโดยสมาชิกพรรคในระดับล่างเป็นเพียงผู้รับฟังคำสั่ง (Top to Down) พรรคการเมืองต้องเคารพในสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของสมาชิกพรรคด้วยการป้องกันไม่ให้ถูกครอบงำหรือถูกไล่ออกจากมติพรรคหรือคำสั่งของผู้บริหารพรรค ทำให้สมาชิกและผู้แทนของพรรคมีอิสระในการตัดสินใจเพื่อประโยชน์ส่วนรวม บริหารพรรคไปตามเจตนารมณ์ของสมาชิกพรรคฝ่ายข้างมาก โดยคุ้มครองให้สมาชิกพรรคฝ่ายข้างน้อยได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ ไม่ใช้มติพรรคมาครอบงำสมาชิกพรรคฝ่ายข้างน้อยให้อยู่ในกรอบของพรรคโดยอ้างว่าเป็นความคิดเห็นของสมาชิกพรรคฝ่ายข้างมาก ทั้งนี้หากเหตุผลของสมาชิกพรรคฝ่ายข้างน้อยดีวก่ก็ต้องยอมรับฟังและนำไปปฏิบัติ ไม่ปล่อยให้เกิดสภาพที่เสียงข้างมากอยู่เหนือเหตุผลอันจะกลายเป็นสภาพ

ของเผด็จการเสียงข้างมากภายในพรรคในที่สุด อย่างไรก็ตามสภาพภายในของพรรคการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวก็หาได้มีการรองรับหลักการดังกล่าวไว้แต่อย่างใด

จนถึงช่วงหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 สาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นตามที่กล่าวมาข้างต้นยังคงไม่มีการแก้ไขให้หมดไป ตรงกันข้ามกลับทวีความรุนแรงมากขึ้น สมาชิกพรรคไม่มีส่วนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดภายในพรรคอย่างแท้จริง ผู้ดำรงตำแหน่งภายในพรรคไม่ได้มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและโดยลับของที่ประชุมใหญ่ที่ประกอบด้วยสมาชิกพรรคทุกคนหรืออย่างน้อยต้องประกอบด้วยผู้แทนสมาชิกพรรคในจำนวนที่มากพอสมควรและผ่านการเลือกตั้งจากสมาชิกพรรคในระดับล่างไล่เป็นลำดับขึ้นมาจนถึงระดับบน เพื่อให้การตัดสินใจของสมาชิกพรรคเป็นไปโดยเสรีและเป็นการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง การดำรงตำแหน่งของผู้บริหารพรรคและสาขาพรรคไม่มีกำหนดวาระให้ชัดเจน สมาชิกพรรคไม่ได้ต้องการเข้าเป็นสมาชิกพรรคอย่างแท้จริงเกิดสภาพความซ้ำซ้อนของสมาชิกพรรค ทำให้สมาชิกไม่มีความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดภายในพรรค ไม่มีการจัดตั้งสาขาพรรคให้เพียงพอต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคในท้องถิ่นโดยพิจารณาจำนวนสมาชิกพรรคเป็นเกณฑ์ในการจัดตั้ง สมาชิกพรรคไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนในนามของพรรค ไม่มีอำนาจถอดถอนผู้บริหารบริหารพรรคและไม่มีบทบาทในการตัดสินใจยุบเลิกพรรคการเมือง

นอกจากนี้บทบัญญัติของกฎหมายในช่วงเวลาดังกล่าวยังทำให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลและหัวหน้าพรรคการเมืองมีอำนาจเหนืออิสระในการตัดสินใจของสมาชิกและผู้แทนของพรรค มีการกำหนดหลักการให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรคโดยกำหนดให้การลาออกและถูกขับออกจากพรรคมีผลทำให้สิ้นสมาชิกภาพความเป็นผู้แทนควบคู่ไปกับการไม่มีบทบัญญัติที่รองรับหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทน กำหนดหลักเกณฑ์ให้การย้ายพรรคของผู้แทนทำได้ยากด้วยการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันเลือกตั้ง ในขณะที่เดียวกันที่ส่งเสริมให้มีการควมรวมพรรค และการห้ามไม่ให้ผู้แทนเป็นรัฐมนตรีในเวลาเดียวกัน ล้วนแต่เป็นมาตรการที่ส่งเสริมให้หมดพรรคหรืออำนาจของหัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคเข้มแข็งจนอยู่เหนือการตัดสินใจของผู้แทน การจัดองค์กรภายในพรรคการเมืองอันประกอบด้วยโครงสร้างพรรคและการบริหารจัดการของพรรคมีลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ผู้บริหารพรรคที่สำนักงานใหญ่ มีระบบการบริหารจัดการภายในพรรคแบบสั่งการจากบนลงล่าง (Top - Down Administration) แทนที่จะมีลักษณะของการกระจายอำนาจให้สมาชิกพรรคและสาขาพรรค แบบสั่งการจากล่างขึ้นบน (Bottom - Up Administration)

อีกทั้งพรรคการเมืองยังไม่เปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคฝ่ายข้างน้อยสามารถเข้าชื่อขอเปิดประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคเพื่อชี้แจงปัญหาให้พรรคและสมาชิกพรรคฝ่ายข้างมากรับทราบหรือหากมีกำหนดจำนวนของสมาชิกที่เข้าชื่อให้มีสัดส่วนที่มากเกินไปจนทำให้เสียงของฝ่ายข้างน้อยไม่เพียงพอที่จะเข้าชื่อขอเปิดประชุมได้โดยง่าย ประกอบกับอิทธิพลของกลุ่มทุนที่มีบทบาททั้งภายในพรรคและภายในรัฐบาล หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองจึงยังไม่มี การรองรับไปปรับใช้ภายในองค์กรของพรรคอย่างแท้จริง การจัดองค์กรภายในและการดำเนินกิจการของพรรคยังขึ้นอยู่กับหัวหน้าหรือผู้บริหารพรรคซึ่งเป็นเสมือนเจ้าของพรรค สมาชิกพรรคเป็นเพียงผู้ทำตามคำสั่ง ข้อบังคับหรือมติพรรคมีลักษณะเป็นคำสั่งของหัวหน้าหรือผู้บริหารพรรคที่อยู่เหนือการตัดสินใจของสมาชิกและผู้แทนของพรรค สมาชิกพรรคไม่ได้รับการคุ้มครองให้มีสิทธิเสรีภาพหรือความเสมอภาคอย่างเต็มที่และเท่าเทียม การปกครองพรรคอยู่ในอำนาจของหัวหน้าหรือผู้บริหารพรรคเพียงไม่กี่คน หลักการปกครองโดยฝ่ายข้างมากที่คุ้มครองฝ่ายข้างน้อยจึงไม่อาจเป็นจริงได้ทั้งในส่วนของการปกครองโดยฝ่ายข้างมากและในส่วนของการคุ้มครองฝ่ายข้างน้อย

จากสาเหตุดังกล่าวระบบพรรคการเมืองไทยในช่วงปี 2540 โดยเฉพาะปี 2544 - 2549 จึงอยู่ในสภาพที่พรรคการเมืองครอบงำสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ฝ่ายนิติบัญญัติตกอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาลและพรรคการเมืองภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีซึ่งรวมศูนย์อำนาจอย่างสิ้นเชิงจนไม่อาจตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้ ผู้แทนไม่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน หากแต่ยอมทำหน้าที่ตามความประสงค์ของนายกรัฐมนตรีเพื่อรักษาผลประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้อง แม้จะสวนทางกับผลประโยชน์ของประชาชน ลักษณะดังกล่าวทำให้รัฐบาลพรรคไทยรักไทยภายใต้การนำของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นไม่ถูกตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐบาลสามารถใช้อำนาจในทางที่ไม่ชอบแสวงหาผลประโยชน์นำพาประเทศชาติไปสู่ความเสียหายครั้งยิ่งใหญ่ นายกรัฐมนตรีบริหารประเทศโดยรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจอย่างสิ้นเชิงจนระบบพรรคการเมืองมีสภาพกลายเป็นระบบพรรคเดียวที่มีลักษณะเป็นเผด็จการทางรัฐสภา นำไปสู่ความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลและความขัดแย้งในหมู่ประชาชนอย่างไม่เคยมีปรากฏมาก่อน รัฐบาลที่ผ่านพ้นปัญหาเสถียรภาพอันเกิดจากสภาพความเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรคและผู้แทนมีอิสระเหนือพรรคการเมืองเช่นในอดีต กลับต้องประสบปัญหาเสถียรภาพอันเกิดจากสภาพภายในพรรคที่ขาดการรองรับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองและสภาพที่มติพรรคอยู่เหนืออำนาจตัดสินใจของผู้แทนจนเป็นสาเหตุให้คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ภายใต้การนำของพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน ทำการรัฐประหารและยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งมีผลทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 ล้มผลลงด้วยในเวลาต่อมา แล้วประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 จากนั้นคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 เสนอและผ่านความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยมีผลใช้บังคับในเวลาต่อมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 จึงเป็นบทบัญญัติที่ผู้ร่างมีเจตนารมณ์มุ่งเน้นให้ความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพของรัฐบาลไม่อยู่ในลักษณะของการผูกขาดอำนาจ สร้างดุลยภาพของอำนาจ ด้วยการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม จำกัดการผูกขาดและการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมของรัฐบาลด้วยการกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีวาระในการดำรงตำแหน่งไม่เกิน 8 ปี กำหนดให้การเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีสามารถทำได้ง่ายขึ้น ป้องกันการเกิดเสียงข้างมากอย่างผิดปกติในสภาด้วยการมีบทบัญญัติห้ามการรวบรวมพรรคการเมืองที่มีผู้แทนในสภาในระหว่างอายุของสภาผู้แทนราษฎร กำหนดให้ผู้แทนมีอิสระจากการครอบงำของพรรคการเมืองด้วยการกำหนดให้ผู้แทนสามารถเสนอร่างกฎหมายได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัด การรองรับหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทนโดยกำหนดให้ผู้แทนมีอิสระจากมติพรรคในการออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด การตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายและการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ และการยกเลิกหลักเกณฑ์ที่ห้ามผู้แทนเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน

อย่างไรก็ตามแม้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันจะพยายามแก้ไขสภาพของระบบพรรคการเมืองโดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายเป็นตัววางหลักเกณฑ์ แต่ด้วยสภาพปัญหาที่ผู้ร่างไม่อาจคาดถึงหรือด้วยรูปแบบของกฎหมายที่ต้องการให้ระบบพรรคการเมืองพัฒนาอย่างรวดเร็วโดยไม่ได้เกิดจากกระบวนการที่ทำให้พรรคการเมืองเติบโตอย่างเหมาะสมตามวิถีธรรมชาติ ทำให้บทบัญญัติของกฎหมายบางประการยังคงรองรับหลักการที่ทำให้ระบบพรรคการเมืองประสบปัญหาดังที่ผ่านมา ยิ่งไปกว่านั้นหลักการบางประการนอกจากไม่ได้ช่วยแก้ไขปัญหาเดิมที่เกิดขึ้นกลับทำให้ปัญหาดังกล่าวทวีความรุนแรงขึ้น วิชยานิพนธ์ฉบับนี้จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการนำเสนอมาตรการ หรือมาตรการขั้นต่ำในการสร้างหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองให้เกิดขึ้นภายในองค์กรพรรคการเมืองเพื่อให้สภาพภายในพรรคการเมืองมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น อันจะเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบพรรคการเมืองไทยทั้งระบบได้อย่างมีประสิทธิภาพ