

การแก้ไขรัฐธรรมนูญ : สร้างสรรค์ หรือสนองความต้องการนักการเมือง

*ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุรียัน สุวรรณราช

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีผลใช้บังคับพร้อมกับการเปิดโอกาสให้มีการแก้ไขปรับปรุงในมาตราใดมาตราหนึ่งหรือเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามบทเฉพาะกาล มาตรา 336 ที่ให้อำนาจแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเท่านั้นที่จะทำรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่นใดได้ แต่หลังจากนั้นจะเป็นระยะเวลาอันเท่าใด รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดไว้เนื่องจากในหมวด 12 มาตรา 313 รัฐธรรมนูญให้อำนาจคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ร่วมกับสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของ ส.ส. หรือ ส.ส. และ ส.ว. รวมกัน คือ ส.ส. 100 คน หรือ ส.ส. และ ส.ว. รวมกัน 140 คน ร่วมเสนอเป็นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ แต่ถ้าเป็น ส.ส. เสนอร่วมจำเป็นต้องมีมติของพรรคการเมืองที่ ส.ส. คนนั้นหรือกลุ่มนั้นสังกัด มีมติให้เสนอด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540** มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 และได้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ 3 มีนาคม

พ.ศ. 2543 เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2544 พร้อมกับการจัดตั้งรัฐบาลที่มี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อจากนั้นได้มีการจัดตั้งหน่วยงานต่างๆ ที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญกำหนด เป็นต้นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จึงทำให้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติอย่างสมบูรณ์จนเป็นสาเหตุหนึ่งของการรับรู้ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญมากยิ่งขึ้น กระแสของการริเริ่มที่จะให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญปรากฏต่อสาธารณชนเป็นระยะๆ ตลอดมาทั้งจากกลุ่ม ส.ส. กลุ่ม ส.ว. กลุ่มนักวิชาการ และกลุ่มประชาชนอิสระต่างๆ ในหลายประเด็น โดยเฉพาะกรณีบุคคลในบัญชีรายชื่อพรรค (Party List) ที่ยังไม่ได้ถูกเรียกเป็น ส.ส. เมื่อมีการรวมพรรคการเมืองเกิดขึ้น จะมีการจัดเรียงลำดับอย่างไร หรือเมื่อมีการตายการลาออกจาก ส.ส. การลาออกจาก รัฐมนตรี ทำให้เกิดปัญหาว่าจะเรียกบุคคลจากบัญชีรายชื่อของพรรคใด

*อาจารย์ประจำคณะศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต : ศศ.ม. (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง

**ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก.

เข้ามาเป็น ส.ส. แทนที่ตำแหน่งซึ่งว่างลง ซึ่งกรณีดังกล่าวทั้งในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนหรือในกรณีของความพยายามที่จะให้ ส.ว. ต้องสังกัดพรรคการเมือง สามารถหาเสียงเลือกตั้งได้เหมือนกับ ส.ส. ซึ่งประเด็นดังกล่าวล้วนแต่มีกระแสของการวิพากษ์วิจารณ์ทั้งในด้านที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยอย่างกว้างขวาง แต่เมื่อสรุปประโยชน์ต่างๆ ที่ประชาชนส่วนใหญ่จะได้รับหรือเกิดขึ้นแล้ว กลับตกเป็นของนักการเมืองและพรรคการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่นักการเมืองแต่ละคนพรรคการเมืองแต่ละพรรคมีความสัมพันธ์ต่อกันเป็นหลัก ส่วนประชาชนโดยทั่วไปมักจะอยู่ในภาวะจำยอม ดังนั้นประเด็นของเนื้อหาในการแก้ไขรัฐธรรมนูญจึงไม่ได้นำไปสู่การปฏิรูปทางการเมืองอย่างแท้จริง โดยเฉพาะการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองในประเทศหรือการสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลตรงกันข้ามกลับพัฒนาไปสู่ระบบเผด็จการที่ให้อำนาจกับกลุ่มทุนในพรรคการเมืองเพียงไม่กี่คนมีอิทธิพลครอบงำตัวแทนของประชาชนให้ตกอยู่ในภาวะจำยอมที่จะต้องเชื่อและปฏิบัติตามในนามมติของพรรค และกลุ่มบุคคลดังกล่าวในพรรคตลอดเวลา

ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงมักจะอิงหลักการของประชาธิปไตยเป็นแนวทางในการพัฒนาทางการเมือง โดยเฉพาะการพัฒนาหลักการที่จะทำให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองขึ้นในประเทศควบคู่ไปกับเสถียรภาพของรัฐบาลจากการอาศัยประชาชน โดยส่วนใหญ่ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองด้วยการตรวจสอบ ควบคุม รัฐบาลอย่างใกล้ชิดและเป็นประชาธิปไตยตามหลักการต่างๆ ที่เป็นสากล และเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป เป็นต้นว่าหลักการพื้นฐานสี่ประการประชาธิปไตยของ Austin Ranney (1966 : 84-95) ที่ว่า หลักอำนาจอธิปไตยของประชาชน (Popular Sovereignty) หรือ ประชาชนในชุมชนนั้นมีอำนาจในการตัดสินใจและมีส่วนร่วมในการปกครองอย่างแท้จริง โดยพิจารณาที่มาของอำนาจ

ซึ่งจะต้องได้รับความยินยอมจากชุมชนนั้น ๆ จึงจะเป็นอำนาจที่มีความชอบธรรม หรือยึดหลักของความเสมอภาคทางการเมือง (Political Equality) โดยพิจารณาจากโอกาสของสมาชิกในชุมชนและการเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันในลักษณะของการใช้สิทธิเลือกตั้ง One man One vote อย่างแท้จริง หรือหลักการที่ 3 ซึ่งรัฐบาลนั้นๆ ต้องฟังเสียงปวงชน (Popular Consultation) ทั้งจากการวิพากษ์วิจารณ์การแสดงประชามติ การเรียนรู้ และการติดตามการเสนอแนะนโยบายสาธารณะของรัฐบาลอย่างสม่ำเสมอ และหลักการสุดท้ายจะต้องปกครองโดยเสียงข้างมาก (Majority Rule) ซึ่งหมายถึงว่าการตัดสินใจของรัฐบาลในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีผลกระทบต่อคนส่วนใหญ่ของชาติหรือเป็นนโยบายสาธารณะรัฐบาลต้องทำตามความต้องการของประชาชนที่เป็นเสียงข้างมาก ขณะเดียวกันต้องมีหลักประกันต่อการยอมรับฟังเสียงข้างน้อยอย่างแท้จริง โดยไม่ไปรุกรานสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนด้วย นอกจากนั้นตามหลักการประชาธิปไตย (อ้างในสุริยันต์ สุวรรณราช, 2540 : 91-100) ที่ประเสริฐ ทรัพย์สุนทร และ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ยึดมั่นและเชื่อดือ ก็มีองค์ประกอบที่สำคัญคล้ายคลึงกัน แต่มี 5 ประการ คือ อำนาจอธิปไตยของปวงชน เสรีภาพของบุคคล ความเสมอภาค หลักนิติธรรม และรัฐบาลจากการเลือกตั้ง หรือหลักการของ Jack C. Plano และคณะ ซึ่งบรรพต วีระสัย ได้สรุปความไว้ว่า ประชาธิปไตยต้องมีองค์ประกอบเป็นหลักปรัชญา 4 ประการ คือ ปังเจกชนนิยม เสรีภาพ ความเสมอภาค และภราดรภาพ พร้อมกับหลักการทางการเมืองการปกครองอีก 3 ประการ คือ หลักอธิปไตยเป็นของปวงชน หลักเสียงส่วนมากที่คำนึงถึงเสียงส่วนน้อย หลักเสรีภาพและความเสมอภาคโดยกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งไม่แตกต่างไปจากแนวคิดของจอร์จ สุกาพ เพราะได้สรุปรากฐานของประชาธิปไตยไว้ 5 ประการ คือ กระบวนการของประชาธิปไตยเพื่อให้ได้มาซึ่งความเห็นพ้องต้องกัน (Consensus) ในการร่วมแก้ปัญหา

ต่างๆ เกี่ยวกับการเมือง การปกครอง การใช้เหตุผล (rationality) เพื่อเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจเมื่อได้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน มีเสรีภาพและความเสมอภาคอย่างแท้จริง มีความชอบธรรม ทั้งเหตุผลและคุณธรรม และประการสุดท้ายต้องยึดหลักเสียงข้างมาก (majority rule) ในการตัดสินใจปัญหาหรือการแก้ไขข้อขัดแย้งต่างๆ เป็นต้น ซึ่งหลักการของประชาธิปไตยต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น จะพบว่าเป็นหลักการปกครองของระบอบประชาธิปไตยที่สุชุม นवलสกุล กำหนดหรือกล่าวว่าจะต้องประกอบด้วย 3 ส่วน คือ อุดมการณ์ประชาธิปไตยที่ยึดมั่นในหลักของความเสมอภาคในด้านกฎหมาย หลักของเสรีภาพ กับการปกครองระบอบประชาธิปไตยต้องยึดมั่นในการปกครองโดยเสียงข้างมากและเคารพเสียงข้างน้อยเป็นประการสำคัญ และส่วนสุดท้าย คือ วิถีชีวิตประชาธิปไตย ซึ่งคนในสังคมนั้นต้องเชื่อมั่นและเคารพเหตุผลของกันและกันมากกว่าการยึดถือตัวบุคคลเป็นสำคัญ เป็นต้น

จากหลักการประชาธิปไตยที่มีความหลากหลายดังกล่าวจะพบว่าล้วนแต่เป็นข้อสรุปมาจากกลุ่มประเทศที่ประชาคมโลกยอมรับว่าเป็นลักษณะของการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยและหลักการที่เป็นประชาธิปไตยจะมีความสอดคล้องกับธรรมชาติของมนุษย์ ดังที่ Aristotle เคยกล่าวไว้ว่า “มนุษย์เป็นสัตว์สังคม” ไม่สามารถจะอยู่โดดเดี่ยวตามลำพังได้ จะต้องอยู่ร่วมกันเพื่อพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันหรือต้องเอาชนะภัยธรรมชาติร่วมกันและเมื่อได้มาอยู่ร่วมกันเป็นชุมชนหรือสังคมที่เป็นรัฐหรือประเทศสิทธิเสรีภาพที่เคยมีอยู่ตามธรรมชาติต้องมีข้อจำกัดและข้อจำกัดนั้นจะมีอยู่ในขอบเขตของความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของบุคคลอื่นในสังคมนั้น มีตัวแทนของชุมชนหรือประเทศเป็นผู้รักษากฎ กฏเกณฑ์ดังกล่าว หากใครละเมิดข้อตกลงจำเป็นจะต้องมีบทลงโทษและบทลงโทษจะต้องดำเนินการไปตามกระบวนการของกรณียอมจากคนส่วนใหญ่ในสังคมหรือประเทศ จนกลายเป็นที่มา

ของคำว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน” อันเป็นหัวใจของหลักการปกครองโดยคนส่วนมากหรือประชาธิปไตยนั่นเอง แต่หลักการของประชาธิปไตยที่กล่าวมาข้างต้นจะไปขัดแย้งกับแนวคิดหลักการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามที่ปรากฏเป็นข่าวต่อสาธารณชน โดยเฉพาะการขัดแย้งกับหลักการเสรีภาพของบุคคล (Freedom of the person) ซึ่งหมายถึงประชาชนทุกคนมีความเป็นอิสระที่จะเลือกใครหรือผู้ลงสมัครคนใดได้หรือไม่เลือกใครก็ได้ หรือมีอิสระที่จะเลือกพรรคการเมืองใด และไม่เลือกพรรคการเมืองใดอีกก็ได้ หรือต้องการจะเลือกบุคคลใดที่มีความเป็นอิสระโดยไม่สังกัดพรรคการเมืองใดอีกก็ได้ หรือหากจะกล่าวโดยสรุปหมายถึงความเป็นอิสระของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ลงสมัครอิสระไม่สังกัดพรรคการเมืองและประชาชนที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งก็มีความเป็นอิสระที่จะเลือกผู้สมัครอิสระที่ไม่จำเป็นต้องให้พรรคการเมืองส่งลงสมัครก็ได้ ซึ่งหลักการ ดังกล่าวจะไปขัดแย้งกับเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมาตรา 107(3) บัญญัติว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า เว้นแต่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา และ(4) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง แต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน กล่าวโดยสรุปแล้วผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรี และต้องสังกัดพรรคการเมืองไม่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีไม่ได้เว้นเสียแต่ว่าเคยเป็น ส.ส. หรือ ส.ว. มาก่อน นั้นหมายความว่ารัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้เฉพาะนักการเมืองเก่าเท่านั้น ส่วนนักการเมืองใหม่ต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น คนรุ่นใหม่ที่ไม่มีโอกาสทางการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย แต่ได้สร้างคุณงามความดีสะสมไว้ในพื้นที่มากมายต้องถูกตัดโอกาสอย่างน่าเสียดาย และจะพบว่าเมื่อพื้นที่เล็กลงเหลือ 150,000 คนต่อ 1 เขตเลือกตั้งต่อ ส.ส. 1 คน ส.ส. ใหม่จะได้เปรียบในทางการเมืองรุ่นเก่า ฉะนั้นกฎหมายไม่ว่าจะเรื่องอะไร หรือเรียกชื่อว่าอย่างไร

หากมีผลบังคับใช้ในประเทศแล้วเอื้ออำนวยประโยชน์ให้กับบุคคลเพียงบางกลุ่มบางพวก ย่อมเป็นกฎหมายที่ขาดความชอบธรรม นอกจากนั้นการบังคับให้ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งทุกคนต้องสังกัดพรรคการเมืองด้วยแล้วยังเป็นการละเมิดหลักการเสรีภาพของบุคคล ทั้งนี้เพราะยังมีคนดี มีความเหมาะสมอีกเป็นจำนวนมากที่ไม่นิยมชมชอบพรรคการเมืองใด ทั้งด้านนโยบายของพรรค กลุ่มผู้บริหารพรรค การจัดองค์การของพรรค ต้องการลงสมัครรับเลือกตั้งอิสระ เพราะการเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภานั้น ทุกคนล้วนมีอิสระและมีสิทธิที่จะเสนออุดมการณ์ นโยบาย ฯลฯ ให้บุคคลอื่นทราบ ส่วนจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยหรือไม่ เหมาะสมหรือไม่ สมาชิกในรัฐสภาส่วนใหญ่เท่านั้นเป็นผู้ตัดสิน และหากรัฐธรรมนูญในมาตราอื่นๆ เปิดกว้างการเข้ามามีส่วนทางการเมืองของประชาชน การรับรู้ความคิดที่สร้างสรรค์ อิสระของตัวแทนที่มาจากวิธีการลงสมัครรับเลือกตั้งอย่างอิสระดังกล่าวอาจได้รับสนับสนุนจากประชาชนอย่างท่วมท้นก็ได้ นอกจากนั้นในมาตรา 118 (8) บัญญัติว่าลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกหรือพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมือง ให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิก ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ลาออกหรือพรรคมีมติ... และ (9) ขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิก และไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายใน 60 วันนับแต่วันศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนด 60 วันนั้น หรือมาตรา 169 วรรคสองบัญญัติว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำต่อเมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า

20 คนรับรอง และมาตรา 313 บัญญัติว่า (1) ผู้ติดขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรีหรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอหรือร่วมเสนอญัตติดังกล่าวได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ กล่าวโดยสรุปแล้วทั้งมาตรา 118 (8) และ (9) มาตรา 169 วรรคสองและมาตรา 313 (1) ล้วนแต่ให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองทั้งสิ้นที่จะกำหนดบทบาท พฤติกรรม แนวคิด แนวนโยบายของผู้ลงสมัครตลอดเวลา ทำให้ความคิดที่สร้างสรรค์คืออิสระที่เป็นประโยชน์ต่อบ้านเมืองของประชาชนถูกรวบงำพร้อมกับเก็บตองหรือแช่เย็นเอาไว้อย่างยาวนาน ซึ่งเป็นการขัดกับหลักของประชาธิปไตยที่กล่าวมาข้างต้นทั้งสิ้น ทั้งนี้ภายใต้เหตุผลที่อ้างว่าเพื่อให้พรรคการเมืองมีการพัฒนาฐานประชาชนให้กว้างขวาง และเมื่อได้ร่วมจัดตั้งรัฐบาลจะได้รัฐบาลที่มีเสถียรภาพมั่นคง เพราะสมาชิกพรรคที่เป็น ส.ส. จะยึดมั่นในระเบียบวินัย เชื่อฟังและปฏิบัติตามมติพรรคไม่มีการย้ายพรรคกันบ่อยเกินไป เป็นต้น แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏในเมืองไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ซึ่งประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมาแล้ว 15 ฉบับ (ฉบับปัจจุบันเป็นฉบับที่ 16) มี พ.ร.บ. พรรคการเมือง 4 ฉบับ (ฉบับปัจจุบันเป็นฉบับที่ 5 ซึ่งเรียกว่า พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญ) และแต่ละฉบับมีข้อความที่คล้ายคลึงกันโดยเฉพาะการบังคับให้ผู้ลงสมัครทุกคนต้องสังกัดพรรคการเมืองและเมื่อได้เป็น ส.ส. ต้องอยู่ภายใต้การควบคุม กำกับ หรือ ครอบงำจากพรรคทั้งสิ้นแต่เมื่อไปศึกษาจากงานวิจัยและวิทยานิพนธ์ต่างๆ ที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองและกฎหมายที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง ปรากฏจากการศึกษาของขจิตถัยบุรุษพัฒน์คือใคร (2536 : 44) เมื่อปีการศึกษา 2510 เกี่ยวกับกำเนิดพรรคการเมืองในประเทศไทยพบว่า

พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นไม่สามารถดำเนินงานไปอย่างผล
ทั้งนี้เนื่องมาจากว่าพรรคการเมืองถือกำเนิดมาจากบุคคล
เพียงไม่กี่คนรวมกันจัดตั้งขึ้นในระยะเวลาสั้นไม่มี
วิวัฒนาการและความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่
เหมือนประเทศประชาธิปไตยอื่นๆ ด้วยเหตุนี้แทนที่
พรรคการเมืองจะช่วยให้การปกครองระบอบประชาธิปไตย
เป็นไปอย่างได้ผลกลับขัดขวางการปกครองระบอบ
ประชาธิปไตยหรือกรณีศึกษาเปรียบเทียบพรรคการเมือง
ไทยระหว่างพรรคเสรีมนังคศิลากับพรรคสหประชาไทย
เมื่อปีการศึกษา 2516 ของธงไชย แสงประดับ (2536
: 46) พบว่าพรรคการเมืองทั้งสองขาดคุณภาพทั้ง
ทางด้านบุคลากรและการบริหารงานขาดอุดมการณ์
และนโยบายทางการเมืองที่แน่ชัดขาดกลุ่มผลประโยชน์ที่
เป็นตัวแทนของคนทุกระดับชั้นคอยให้การสนับสนุน
และบทบาทนิติทางด้านกฎหมายของประเทศไทยยังขาด
เงื่อนไขที่จะสนับสนุนให้เกิดพัฒนาการทางการเมืองตาม
ระบอบประชาธิปไตยในการพัฒนาระบบพรรคการเมือง
ไทยรัฐบาลควรจะต้องป้องกันที่นักเผด็จการจะใช้กำลัง
ทหารตำรวจเข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศอันจะ
เป็นอุปสรรคสำคัญของประชาธิปไตย หรือกรณีศึกษา
ของวีรรัตน์ แก้วกล้า (2536 : 48) เกี่ยวกับพรรค
การเมืองกับการสร้างผู้นำทางการเมืองในปีการศึกษา
พ.ศ.2524 พบว่า พรรคการเมืองไทยไม่สามารถสร้าง
ผู้นำทางการเมืองได้ เพราะยังมีลักษณะอ่อนแอและ
ขาดความต่อเนื่องจากสาเหตุของการทำปฏิวัติรัฐประหาร
ของคณะทหารบางกลุ่ม จึงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา
พรรคการเมืองให้เป็นสถาบันและระบบพรรคที่เข้มแข็ง
ยิ่งกว่านั้นพรรคการเมืองยังไม่สามารถแสวงหาการสนับสนุน
จากกลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์และจากสาธารณชน
จึงเป็นหน้าที่ของปัญญาชนที่จะเป็นผู้สร้างสรรค์
และระดมสรรพกำลังทางการเมืองต่อสู้แก้ไขต่อไป
นอกจากนั้นกรณีศึกษาความแตกแยกภายในพรรค
การเมืองไทยของบุญธรรม เลิศสุขีเกษม (2536 : 50)
เมื่อปีการศึกษา 2530 พบว่านับตั้งแต่เริ่มมีพรรค
การเมืองขึ้นมาในประเทศไทยจนถึงปัจจุบัน พรรค

การเมืองไทยต่างก็ประสบปัญหาความแตกแยกภายใน
พรรคมา โดยตลอด โดยเฉพาะในพรรคการเมืองที่มี
ขนาดใหญ่ หรือพรรครัฐบาล ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากความ
ขัดแย้งระหว่างสมาชิกชนผู้นำและระหว่างกลุ่มผลประโยชน์
เป็นสำคัญและยังมีเรื่องของความไม่ชอบหน้ากันระหว่าง
บุคคลเป็นส่วนเสริมจึงนำไปสู่ความแตกแยกภายในพรรค
มีผลให้ที่นั่งในสภา ลดน้อยลง และพรรคจะมีขนาดเล็ก
ลงเกือบลดต่อการเกิดพรรคการเมืองใหม่ๆ ให้ระบบ
พรรคการเมืองไทยเป็นระบบพรรคการเมืองแบบ
หลายพรรคอย่างไม่เปลี่ยนแปลง หรือหลังจากนั้น
ชวนะ ไตรมาศ (2540 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเกี่ยวกับ
พรรคการเมืองไทยในปี พ.ศ.2540 พบว่าพรรค
การเมืองไทยดำรงอยู่ภายใต้อิทธิพลของปัจจัยแวดล้อม
ที่สำคัญหลัก 2 ด้านคือปัจจัยด้านการเมืองและปัจจัย
ด้านกฎหมาย โดยในช่วงต้นพรรคการเมืองเป็นฝ่ายรับ
ผลกระทบจากการเมือง ขณะที่ในช่วงหลังพรรคการเมือง
เป็นฝ่ายปรับพฤติกรรมตามกฎหมายสำหรับการ
เปลี่ยนผ่านจะดำรงอยู่แบบลองผิด-ลองถูกมากกว่า
กระบวนการเติบโตและอยู่รอดแบบเรียนรู้พัฒนา
ทิศทางการเปลี่ยนแปลงของพรรคการเมือง จึงดำเนินไป
ภายใต้ปฏิกริยาเชิงรับมากกว่าเชิงรุกและในด้านบทบาท-
หน้าที่ของสถาบันตามพหุนัยกลับมีฐานะเพียงใน
ระดับตัวบุคคล และหรือกลุ่มอำนาจที่ครอบงำพรรค
เฉพาะห้วงเวลาเท่านั้น สถาบันพรรคการเมืองไทยจึงเป็น
องค์กรทางการเมืองที่กำลังเปลี่ยนผ่านอยู่ในช่วงกึ่งกลาง
ของการพัฒนาความเป็นสถาบันมากกว่าเป็นองค์กร
ที่พัฒนาความเป็นสถาบันแล้ว เนื่องจากการสนับสนุนมี
ขอบเขตจำกัดไม่กว้างขวางติดขัดกับตัวบุคคลและกลุ่ม
ขาดความยืดหยุ่นในการปรับตัวระดับองค์กร ศูนย์รวม
อำนาจกระจุกตัวที่กลุ่มแกนนำขาดการกระจายตัวอย่าง
ซับซ้อน อำนาจองค์กรถูก ครอบงำจากอิทธิพล
ของกลุ่ม ขาดความเป็นอิสระในตัวเองและมีการ
แตกแยกเป็นกลุ่มย่อยซึ่งมีพลังเหนือองค์กรรวม
การผนึกเป็นปึกแผ่นขาดความเข้มแข็ง เพราะฉะนั้น
อาจสรุปได้ว่าลักษณะของพรรคการเมืองยังคงไม่มี

แนวโน้มที่จะพัฒนาไปสู่การเป็นพรรคการเมืองอย่างแท้จริง ขณะเดียวกันจากผลการศึกษาวิจัยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันก็ยังคงยืนยันเป็นแนวทางเดียวกันเสมอมา กล่าวคือ พรรคการเมืองในแต่ละพรรคมักจะตกอยู่ใต้อิทธิพลของกลุ่มทุน หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ตลอดจนมาโดยเฉพาะการจับกลุ่มเป็นกลุ่มย่อยต่างๆ ในแต่ละพรรคซึ่งบางกลุ่มเกาะติดกันด้วยผลประโยชน์ทางธุรกิจบางกลุ่มเกาะติดด้วยผลประโยชน์ทางการเมือง บางกลุ่มเกาะติดกันด้วยหน้าที่ทางราชการ เพราะฉะนั้นการเติบโตเป็นพรรคการเมืองที่ยิ่งใหญ่หรือมีที่นั่งของ ส.ส. ในสภาฯ มากมักจะเกิดจากการประสานประโยชน์ของ หัวหน้าในแต่ละกลุ่มของแต่ละพรรคเข้าด้วยกัน แต่จะอยู่ร่วมกันได้เพียงระยะเวลาหนึ่งหลังจากที่ผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่มโดยเฉพาะหัวหน้ากลุ่มขัดแย้งกันจะนำไปสู่การแตกสลายของพรรคการเมืองนั้น และกลุ่มต่างๆ ก็แยกย้ายกันไปเกาะติดกลุ่มการเมืองอื่นๆ อีก ซึ่งจะมีการสลับปรับเปลี่ยนกันมาอย่างนี้ตลอดช่วงของระยะการเมืองที่มีการเลือกตั้ง ส.ส. หรือเปิดโอกาสให้สมัครพรรคการเมืองและส่งผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งได้ ด้วยเหตุนี้การแก้ไขรัฐธรรมนูญที่จะเกิดขึ้นตามที่ได้อ้างมาข้างต้นจะไม่เกิดประโยชน์ใดใดต่อประชาชนและประเทศชาติ หรือแม้แต่การพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นพรรคการเมืองของมหาชน หรือยกระดับเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งได้ ตรงกันข้ามกลับกระชับให้กลุ่มทุน นักธุรกิจบางกลุ่ม อาศัยรัฐธรรมนูญและ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญ มาเป็นเครื่องมือในการสร้าง อิทธิพลทางการเมือง ด้วยการครอบงำนักการเมืองหรือ ส.ส. บางกลุ่ม บางพวกจนบางครั้งสามารถชี้เป็นชี้ตายต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งให้กับกลุ่มของตนได้หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการอาศัยกฎหมายต่างๆ ที่มีอยู่เป็นเครื่องมือในการกระชับอำนาจให้กับตนเองเพื่อการเข้าไปยึดกุมอำนาจรัฐ หรืออำนาจในการบริหารประเทศได้อย่างมีความชอบธรรมมากยิ่งขึ้นนั่นเอง ดังนั้นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ หรือ พ.ร.บ. ประกอบ

รัฐธรรมนูญครั้งต่อไปจึงควรดำเนินการไปในแนวทางที่สร้างสรรค์เป็นการปฏิรูปทางการเมืองเพื่อนำไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง โดยเฉพาะการยึดถือตามหลักการของประชาธิปไตยๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว ส่วนพรรคการเมืองจะมีการพัฒนาไปในทิศทางใด อย่างไร กาลเวลาและการจัดองค์กรและการบริหารพรรคที่ถูกต้องและมีประสิทธิภาพเท่านั้นที่จะนำไปสู่การเป็นพรรคการเมืองของมหาชน หรือพรรคการเมืองที่แท้จริง ส่วนกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองที่จะมีขึ้นนั้นจำเป็นต้องให้สอดคล้องกับหลักการของประชาธิปไตย และไม่เป็นการออกกฎหมาย เพื่อบังคับให้พรรคการเมืองจะต้องเกิดขึ้น หรือจะต้องเติบโตไปตามที่กฎหมายกำหนด เพราะนอกจากจะไม่สามารถเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติแล้วยังกลายเป็นเครื่องมือในการครอบงำและสร้างอิทธิพลให้กับกลุ่มทุนบางกลุ่มอีกด้วย แต่ควรออกกฎหมายมาเพื่อรองรับความชอบธรรมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคที่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยเท่านั้น ส่วนประเด็นของสมาชิกวุฒิสภา หรือ ส.ว. ที่ต้องการให้สังกัดพรรคการเมืองหาก ปรากฏเป็นจริงขึ้นผลย่อมไม่แตกต่างไปจากกรณีของ ส.ส. มากนัก ขณะเดียวกันอาจจะนำไปสู่การรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองขึ้นมาได้ ทั้งนี้เพราะบทบาทหน้าที่ของ ส.ว. ส่วนใหญ่จะเน้นไปในการตรวจสอบและกำกับรัฐบาล นักการเมืองและองค์กรอื่นๆ ให้ดำเนินกิจกรรมๆ ไปด้วยความโปร่งใส ในลักษณะของการถ่วงดุลย์อำนาจกับองค์กรอิสระต่างๆ ซึ่งกันและกัน เพราะฉะนั้นการสังกัดพรรคการเมืองย่อมจะเกิดผลเสียมากกว่าผลดีเช่นเดียวกันจะเป็นอันตรายต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการปฏิรูปทางการเมืองของประเทศอย่างรุนแรง แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าทำไมจึงไม่อนุญาตให้ ส.ว. หาเสียงเลือกตั้งได้เหมือน ส.ส. ทั้งๆ ที่ ส.ว. ก็คือนักการเมือง ทำหน้าที่และมีบทบาททางการเมืองทุกประการ แต่เป็นได้เพียงการแนะนำตัวด้วยการบอกชื่อ-สกุล วันเดือนปีเกิด

การศึกษา และผลงานเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่กระบวนการของการหาเสียงจะเป็นวิถีทางที่ดีที่สุดที่ประชาชน โดยทั่วไปจะมีโอกาสได้รับรู้ข้อมูลที่หลากหลายมากขึ้น ผู้ลงสมัครรายใดยังมีส่วนเกี่ยวข้องหรือใกล้ชิดกับพรรคการเมืองใดจริงหรือไม่ อย่างไร หรือมีพรรคการเมืองใดหนุนหลัง เพราะการหาเสียงและการเปิดโปงเบื้องหน้าเบื้องหลังซึ่งกันและกันภายใต้กรอบของกฎหมายนั้นย่อมนำไปสู่ความโปร่งใสในการคัดเลือกตัวแทนของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เพราะฉะนั้นกล่าวโดยสรุปแล้วการแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญในครั้งนี้อาจไม่กระทำการเพื่อสนองต่อตักต้อนของนักการเมืองบางกลุ่ม บางพวกแล้ว เห็นสมควรให้มีการแก้ไขและปรับปรุงประเด็นที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้อย่างสอดคล้องกับหลักการของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงเท่านั้น จึงจะถือได้ว่าเป็นความคิดและมีการกระทำที่สร้างสรรค์ในกลุ่มนักการเมืองไทย

บรรณานุกรม

เชาวนะ ไตรมาศ. พรรคการเมืองไทย : ภูมิหลังทางโครงสร้าง หน้าที่และพัฒนาการทางสถาบัน. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2540.
สุนทรี อาสะไวย์ และคนอื่นๆ. รวมบทความวิจัยเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยของไทย, บรรณาธิการโดย ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. กรุงเทพฯ : ธรรมศาสตร์, 2536.
สุริยันต์ สุวรรณราช. หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยกับแนวความคิดของนายประเสริฐ ทรัพย์สุนทรและพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ระหว่าง 2522-2536. กรุงเทพฯ : เฟิสท์ ออฟเซท 2540.

Ranney, Austin. *The governing of men*. New York : Holt, Rinehart and Winston, 1996.