

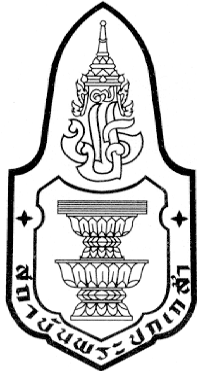


ปฏิรูปพรรคการเมือง:

การบังคับให้สังกัดพรรค การยุบพรรค และการทำให้พรรค
ต้องตอบสนองความต้องการของปวงชน
Political Party Reform

ยุทธพร อิศรชัย

สถาบันพระปกเกล้า
King Prajadhipok's Institute
2555



เอกสารวิชาการชุดปฏิรูปสถาบันการเมือง
ลำดับที่ 2555-2

**ปฏิรูปพรรคการเมือง: การบังคับให้สังกัดพรรค การยุบพรรค
และการทำให้พรรคต้องตอบสนองความต้องการของปวงชน
Political Party Reform: Forced to belong to the Party, Party
Dissolution, and Mass-based Party**

รองศาสตราจารย์ ยุทธพร อิศรชัย
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ (คณบดีรัฐศาสตร์)
สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

สถาบันพระปกเกล้า
King Prajadhipok's Institute

เอกสารวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการปฏิรูปพรรคการเมือง ซึ่งริเริ่มและดำเนินการโดย
สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า (งบประมาณประจำปี 2555) โครงการนี้มี
วัตถุประสงค์เพื่อ (1) รวบรวมประเด็นปัญหาเกี่ยวกับระบบพรรคการเมืองและบทบาทพรรค
การเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทย (2) สำรวจและพัฒนาองค์ความรู้เรื่องพรรค
การเมืองที่ทันสมัยและเอื้อต่อกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยของไทย และ (3) ศึกษา
ประเด็นปัญหาและแนวทางการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบพรรคการเมืองและการ
พัฒนาพรรคการเมือง

สารบัญ

หน้า

| | |
|---|----|
| สารบัญ | 3 |
| 1 บทนำ | 4 |
| 2 รัฐธรรมนูญกับพรรคการเมือง | 6 |
| 3 การบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) สังกัดพรรคการเมือง | 14 |
| 4 การยุบพรรคการเมือง | 25 |
| 5 ทางสองแพร่งของพรรคการเมืองไทยในสังคมเปลี่ยนผ่านกับ การทำให้พรรคต้องตอบสนองความต้องการของปวงชน | 34 |
| บรรณานุกรม | 39 |

บทนำ

พรรคการเมืองเป็นองค์กรทางการเมืองที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลที่มีหลักการ ความคิด ความเชื่อ อุดมการณ์ลักษณะเดียวกัน เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองร่วมกัน โดยมีจุดประสงค์ในการที่จะเป็นรัฐบาล และใช้อำนาจรัฐในการนำความคิด อุดมการณ์ของตนไปกำหนดเป็นนโยบายและนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ นอกจากนี้มีจุดประสงค์ในการเป็นรัฐบาลแล้วพรรคการเมืองยังต้องมีหน้าที่อีกหลายประการ เช่น ให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน การทำหน้าที่พรรคฝ่ายค้าน เป็นต้น ดังนั้นการพัฒนาพรรคการเมืองให้มีความสามารถในการทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของปวงชนจึงมีความสำคัญในการช่วยพัฒนาการเมืองอีกด้วย

หากพิจารณาพัฒนาการของพรรคการเมืองไทยนับแต่หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา พรรคการเมืองไทยขาดการพัฒนาทางการเมืองไปสู่การตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นอย่างมาก เนื่องจากพรรคการเมืองของไทยไม่ได้ตั้งขึ้นจากความต้องการของประชาชนที่มีอุดมการณ์ ความคิด เหมือนกัน แต่มักจะตั้งขึ้นเพื่อมีจุดประสงค์ในการเป็นรัฐบาลหรือเพื่อส่งเสริมให้บุคคลหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมีอำนาจทางการเมืองหรือเป็นลักษณะ “พรรคเฉพาะกิจ” เป็นส่วนใหญ่ บทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมืองไทยในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองจึงขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการเมืองที่จะนำไปสู่ความเป็นพรรคของมวลชน (Mass Party) และมีความเป็นสถาบันทางการเมืองอย่างแท้จริง ตลอดจนไม่ทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูล ความต้องการ ผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ เข้าสู่ระบบการเมือง (Interest Aggregation) ซึ่งเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้การเมืองไทยขาดการพัฒนาจนกระทั่งปัจจุบัน แม้ว่ารัฐธรรมนูญหลายฉบับจะมีเจตนารมณ์ในการสร้างความเข้มแข็งของระบบพรรคการเมือง เช่น การบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง เป็นต้น

นอกจากนี้ การพัฒนาและส่งเสริมพรรคการเมืองให้ทำหน้าที่ (Serve Function) เช่น หน้าที่ในการให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน (Political Education) หน้าที่ด้านการเป็นศูนย์กลางของกลุ่มผลประโยชน์ และสมาชิกพรรคการเมือง การทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายค้าน (Opposition Function) ด้วยการตรวจสอบเชิงสร้างสรรค์อย่างมีประสิทธิภาพ และท้ายที่สุดการพัฒนาพรรคการเมืองให้ทำหน้าที่เป็นสถาบันทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการเมือง ก็จะช่วยพัฒนาการเมืองไทยด้วยเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม การยุบพรรคการเมืองหลังการรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ.2549 จนกระทั่งการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ.2554 หลังเหตุการณ์พฤษภาคม พ.ศ.2553 ได้กลายเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญจุดหนึ่งของการเมืองไทย ผลในเชิงรูปธรรมที่เห็นชัดที่สุดคือ การเข้ามามีบทบาทในการเมืองแบบตัวแทนของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมไม่ว่าจะเป็นกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้าน

เผด็จการแห่งชาติ (นปช.) กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย หรือกลุ่มการเมืองภาคประชาชนอื่น ๆ การขยายสิทธิและพื้นที่ของการเมืองภาคประชาชนดังกล่าว เป็นคุณูปการสำคัญที่เกิดจากการรวมกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคมอย่างหลากหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มองค์กรที่หลากหลายทั้งในเมืองและชนบท ทั้งเรียกร้องจากรัฐ ร่วมมือกับรัฐ ชัดแย้งกับรัฐ จนถึงต่อต้านรัฐ อาจเรียกปรากฏการณ์การเคลื่อนไหวของ “การเมืองแบบมวลชน” ในการแทรกตัวเข้าสู่อำนาจรัฐผ่านการเมืองแบบตัวแทนซึ่งแต่เดิมเป็นพื้นที่ของกลุ่มอำนาจเก่าและกลุ่มทุนได้ว่าปรากฏการณ์ “มวลชนาธิปไตย”

การเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงในภาคประชาชนนี้ได้ถูกวิเคราะห์ว่า เป็นขบวนการที่ทำให้การเมืองภาคประชาชนเข้มแข็งขึ้น และเป็นแนวทางที่ปรับเปลี่ยนเพาะเชื้อเติบโตมาจากแนวทางเก่าทั้งซ้าย กลาง และขวาที่เริ่มผุกร่อนสลายลง นับเป็นทางเลือกใหม่ที่ได้รับการกล่าวถึงอย่างคึกคัก จากนักคิดนักทฤษฎีที่สนใจการเปลี่ยนแปลงสังคมและระบบการเมือง และถูกนำเสนอให้เป็นอุดมการณ์ใหม่ของการพัฒนาบ้านเมืองในประเทศไทย เป็นการทำการเมืองแบบใหม่ที่เน้นความเป็นปัจเจกชนในฐานะพลเมืองที่กระตือรือร้น ตระหนักรู้ว่าตนเองมีสิทธิมีเสียงในการสร้างบ้านแปงเมือง นอกจากปรากฏการณ์ประชาสังคมปกติที่มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องในสังคมการเมืองไทย การเลือกตั้ง 2554 จึงกลายเป็นเวทีต่อสู้ของแนวคิดและอุดมการณ์ประชาธิปไตยเสรีนิยมสมัยใหม่กับประชาธิปไตยแบบไทย จนเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่า ความกระตือรือร้นและการไปใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างคึกคักในการเลือกตั้งครั้งนี้สะท้อนให้เห็นถึงการที่ผู้เลือกตั้งต่างไปลงคะแนนเสียงในเชิงอุดมการณ์มากกว่าเชิงนโยบายหรือเชิงผลประโยชน์เฉพาะหน้าที่จะได้รับ

นอกจากนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 เพื่อกำหนดเทคนิควิธีเกี่ยวกับการเลือกตั้งและสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งผลต่อโครงสร้างการลงคะแนนเสียงที่เปลี่ยนไปและไม่ได้แก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของคะแนนเสียงให้ลดลงหรือเปิดพื้นที่ให้กับพรรคการเมืองหน้าใหม่ ๆ ขณะที่พรรคการเมืองในปัจจุบันที่กำลังถูกการเมืองแบบมวลชนแทรกตัวเพื่อเข้าสู่อำนาจรัฐก็จำเป็นต้องบริหารจัดการทางการเมืองให้ตอบสนองต่อทุกฝ่ายได้ดีภายใต้ภาวะทางสองแพร่งของพรรคการเมืองไทยในระยะเปลี่ยนผ่านเช่นนี้ อีกทั้งโครงสร้างสังคมในชนบทที่เปลี่ยนไปก็ส่งผลต่อการเลือกตั้งและโครงสร้างสังคมการเมืองไทยในระยะยาวอีกด้วย

นับตั้งแต่การปฏิรูปการเมืองและการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ปรากฏการณ์ที่อาจกล่าวได้ว่าเป็น “สังคมหลังยุครัฐธรรมนูญ” (post-constitution) ได้ก่อตัวขึ้นนับแต่นั้นเป็นต้นมา รัฐธรรมนูญกลับมีความหมายและความสำคัญมากขึ้นกว่าเดิม และได้แปรสภาพกลายเป็น “ทุนทางสังคม” (social capital) ความเป็นทุนทางสังคมของรัฐธรรมนูญ มีผลทำให้รัฐบาลที่ได้อำนาจมาจากการใช้รัฐธรรมนูญมีทุนทางสังคมที่รัฐบาลเผด็จการทหารไม่มี นั่นคือ “ความชอบธรรม” รัฐบาลจะสามารถใช้ทุนทางสังคมนี้ได้ดี โดยการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ความชอบธรรมได้ ก็ต่อเมื่อรัฐบาลไม่ทำการ “ปกครอง” ในความหมายดั้งเดิม แต่ “บริหารจัดการ” บ้านเมืองอย่างมี “ประสิทธิภาพ” *ความชอบธรรมจึงเป็นทุนทางสังคม ส่วนประสิทธิภาพเป็นปัจจัยเกื้อหนุนการสะสมและเพิ่มพูนทุนทางสังคม* อย่างไรก็ตาม พึงระลึกว่ารัฐธรรมนูญนั้น เป็นทุนทางสังคมของรัฐ มิใช่ของรัฐบาลหนึ่งรัฐบาลใด (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2546)

รัฐธรรมนูญกับพรรคการเมือง

นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ.2475 จนถึงรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2550 ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญประกาศใช้ทั้งสิ้นเป็นจำนวน 18 ฉบับ เฉลี่ยแล้วเรามีรัฐธรรมนูญหนึ่งฉบับต่อเวลาสี่ปีครึ่งและเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ไม่ผ่านกระบวนการประชาธิปไตย ปราภฏการณ์นี้สะท้อนให้เห็นว่าการยึดหลักการรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) และการเคารพแนวคิดในเรื่องนิติธรรม (rule of law) เป็นสิ่งที่ทั้งผู้นำและประชาชนคนไทยให้ความสำคัญน้อยมาก (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2552: 230-235 อ้างใน เฟิงอ้าง: 4-45) ซึ่งปัญหาดังกล่าวดังกล่าวถูกนักวิชาการด้านรัฐธรรมนูญของไทยอธิบายว่า “ในฐานะของการเป็นสถาบันการเมือง ปัญหาอันเป็นมูลฐานที่สุดของรัฐธรรมนูญก็คือปัญหาของการสร้างความเป็นสถาบัน จุดที่น่าสนใจในเวลานี้คือแนวความคิดซึ่งเชื่อมโยงระหว่างรัฐธรรมนูญกับการประสิทธิ์ประสาทสิทธิเสรีภาพประชาธิปไตยและในที่สุดการนับถือกฎหมาย อันเป็นการตรงกันข้ามกับการปกครองโดยใช้วิธีการกดหัว หลักการเหล่านี้ประกอบเป็นกระแสความเชื่อและนับเป็นพลังทางการเมืองสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อการกำหนดรูปแบบและเนื้อหาของบรรดากฎหมายรัฐธรรมนูญไทยมาโดยตลอด” (เสนห์ จามริก, 2547: 34-36 อ้างใน เฟิงอ้าง: 4-45)

ปัญหาความเป็นสถาบันของรัฐธรรมนูญไทยยังพิจารณาได้จากที่สังคมไทยมีการเผชิญหน้าและความขัดแย้งกันของสองวัฒนธรรมและแนวคิดอุดมการณ์ทางการเมืองที่จะนำไปสู่ความขัดแย้งในระดับมโนทัศน์ (ideals) และกระบวนการทางการเมือง (paradigms) โดยในด้านหนึ่งประกอบจากวัฒนธรรมในเชิงจารีตประเพณีตลอดจนสถาบันทางการเมืองอันเป็นมรดกตกทอดมาจากยุคก่อนสมัยใหม่ (pre-modern) ในอีกด้านหนึ่งก็มีสถาบันการเมืองการปกครองตลอดจนเรื่องของบรรทัดฐานความถูกต้องเป็นธรรมแบบสมัยใหม่ (modern) เข้ามาเป็นองค์ประกอบไม่น้อยกว่า 79 ปีมาแล้ว การปะทะและผสมผสานของสององค์ประกอบในข้างต้น นำไปสู่เรื่องอำนาจและความสัมพันธ์ทางอำนาจที่จะพบว่าในสังคมไทยมีการใช้หลักความชอบธรรมของอำนาจ (political legitimacy) ทั้งแบบจารีตประเพณีซึ่งเน้นคุณธรรมหรือราชธรรม และแบบสมัยใหม่ซึ่งเน้นจันทานุมัติจากประชาชนผ่านกระบวนการเลือกตั้งตลอดจนสิทธิและความเสมอภาคในทางการเมือง(เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, 2552: 108-109 อ้างใน เฟิงอ้าง: 4-45)

กรณีการเลือกตั้ง พ.ศ.2554 ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2554 ซึ่งมีกติกาที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างเห็นได้ชัดที่สุดคือ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือ ส.ส. เพิ่มขึ้นเป็น 500 คน โดยที่ ส.ส.แบบแบ่งเขตเลือกตั้งกลับมีจำนวนลดลงเหลือเพียง 375 คน ขณะที่ ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ (Party List) มีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 125 คน ในแง่รูปแบบได้กลับไปใช้รูปแบบเขตเดียวมีส.ส.ได้คนเดียว (Single-member Constituency) สำหรับ ส.ส.แบบแบ่งเขต และรูปแบบสัดส่วน (Proportional) โดยใช้เขตประเทศเป็นเขต

เลือกตั้งสำหรับ ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 หลักการดังกล่าวมีทั้งส่วนที่ดีและส่วนที่เป็นข้อสังเกตอยู่หลายประการ อย่างไรก็ตาม เรื่องรูปแบบการแบ่งเขตเลือกตั้งที่เหมาะสมที่สุดก็ยังเป็นประเด็นที่ยังต้องถกเถียงเพื่อหาคำตอบกันอยู่ แม้จะมีข้อครหาว่าการเปลี่ยนแปลงเขตและวิธีการเลือกตั้งเป็นไปเพื่อให้มีการได้เปรียบเสียเปรียบในบางพรรคการเมืองหรือ “ปรากฏการณ์เกอร์รีแมนเดอริง” (Gerrymandering) แต่หากพิจารณา “โครงสร้างการลงคะแนนเสียง” ก็ยังไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างชัดเจน และผลการเลือกตั้งที่เป็นการแข่งขันระหว่างสองพรรคการเมืองใหญ่ คือ พรรคเพื่อไทยกับพรรคประชาธิปัตย์ ก็เป็นไปตามที่สังคมส่วนใหญ่ได้คาดการณ์กันเอาไว้

คุปต์ พันธุ์หินกอง (2551: 2-4) ได้วิเคราะห์การลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ.2550 พบว่า ทางฝั่งประชาชน (ผู้บริโภค) มีอยู่เป็นจำนวนมาก โดยมีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 44,002,593 คน ผู้มาใช้สิทธิจำนวน 32,759,009 คน ด้านฝั่งพรรคการเมือง (ผู้ผลิต) อยู่เป็นจำนวนมากภายในตลาด โดยมีพรรคที่ส่งผู้แข่งขันลงสมัครรับเลือกตั้งอยู่ถึง 31 พรรค แต่ส่วนแบ่งตลาดกลับมีความมีความกระจุกตัว (concentration) อยู่ค่อนข้างสูง นั่นคือมีเพียงไม่กี่พรรคการเมืองเท่านั้นที่ครอบครองเสียงส่วนใหญ่ในการเลือกตั้งเอาไว้ แสดงให้เห็นได้จากตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงผลการเลือกตั้ง จำนวน ส.ส. แยกตามภาค ในการเลือกตั้ง 23 ธันวาคม พ.ศ.2550

| พรรค | เหนือ | กลาง | อีสาน | ใต้ | กทม. | รวม ส.ส. แบ่งเขต | รวม ส.ส. สัดส่วน | รวม |
|---------------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|---------------------|------------------------|------------|
| พลังประชาชน | 47 | 39 | 102 | 2 | 9 | 199 | 34 | 233 |
| ประชาธิปัตย์ | 16 | 35 | 5 | 49 | 27 | 132 | 33 | 165 |
| ชาติไทย | 6 | 18 | 7 | 2 | - | 33 | 4 | 37 |
| เพื่อแผ่นดิน | 1 | 1 | 12 | 3 | - | 17 | 7 | 24 |
| รวมใจไทยฯ | 2 | - | 6 | - | - | 8 | 1 | 9 |
| มัชฌิมาธิปไตย | 2 | 2 | 3 | - | - | 7 | - | 7 |
| ประชากร | 1 | 3 | - | - | - | 4 | 1 | 5 |
| รวม | 75 | 98 | 135 | 56 | 36 | 400 | 80 | 480 |

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. ข้อมูลการเลือกตั้งวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ.2550 อ้างใน คุปต์ พันธุ์หินกอง, เศรษฐศาสตร์การเลือกตั้ง 2550.

จากตารางที่ 1 สัดส่วนการกระจุกตัวสามารถคำนวณได้จากดัชนีชี้วัดการกระจุกตัว (CR: Concentration Index) ดังนี้

$$CR_n = \sum_{i=1}^n S_i = S_1 + S_2 + S_3 + \dots + S_n$$

โดยที่ หาได้จากจำนวนส.ส.ที่พรรค i สามารถทำได้ ทหารด้วยจำนวนส.ส.ทั้งหมด ในที่นี้ ส.ส.ทั้งหมดมีจำนวน 480 คน หากจะลองคำนวณดูว่า 4 อันดับพรรคแรกที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุด มีอำนาจตลาดเท่าใด สามารถทำได้โดยการแทนค่าข้อมูลในตาราง ดังนี้

$$CR_4 = \frac{233 + 165 + 37 + 24}{480} = 0.95625$$

จากการคำนวณแสดงว่า 4 พรรคแรกที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุดมีอำนาจตลาดสูงถึงร้อยละ 95.625 ของส่วนแบ่งการตลาดทั้งหมดในประเทศ หากจะเปรียบเทียบสัดส่วนการกระจุกตัวของแต่ละภาค สำหรับจำนวน ส.ส. แบบแบ่งเขต เพื่อดูว่าภาคใดมีสัดส่วนการผูกขาดสูงกว่าภาคอื่นๆ ก็ทำได้ด้วยวิธีเดิม แต่เปลี่ยนจำนวนฐานไปตามแต่ละภาค ดังนี้

ภาคเหนือ:

$$CR_4 = \frac{47 + 16 + 6 + 2}{75} = 0.9467 \text{ คิดเป็นร้อยละ } 94.67$$

ภาคกลาง:

$$CR_4 = \frac{39 + 35 + 18 + 3}{98} = 0.9694 \text{ คิดเป็นร้อยละ } 96.94$$

ภาคอีสาน:

$$CR_4 = \frac{102 + 12 + 7 + 6}{135} = 0.9407 \text{ คิดเป็นร้อยละ } 94.07$$

ภาคใต้:

$$CR_4 = \frac{49 + 3 + 2 + 2}{56} = 1.000 \text{ คิดเป็นร้อยละ } 100$$

กรุงเทพฯ:

$$CR_4 = \frac{27 + 9 + 0 + 0}{36} = 1.000 \text{ คิดเป็นร้อยละ } 100$$

สิ่งที่น่าสนใจคือภาคเหนือและภาคอีสานมีระดับการกระจุกตัวต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ แม้จะต่างเพียงเล็กน้อยก็ตาม ในขณะที่ภาคใต้และกรุงเทพฯ การกระจุกตัวใน 4 พรรคแรกมีค่าสูงที่สุดคือร้อยละ 100 แสดงให้เห็นว่าตลาดการเลือกตั้งมีผู้ผูกขาดรายใหญ่เพียงไม่กี่รายในทุกภูมิภาค

หากพิจารณาการลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ.2554 ที่มีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 46,921,682 คน ผู้มาใช้สิทธิถึง 35,203,107 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 75.03 มีพรรคการเมืองที่ส่งผู้แข่งขันลงสมัครรับเลือกตั้งอยู่ถึง 42 พรรค แต่ “โครงสร้างการลงคะแนนเสียงยังคงมีความกระจุกตัวอยู่ค่อนข้างสูง” เพราะยังคงมีเพียงไม่กี่พรรคการเมืองเท่านั้นที่ครอบครองเสียงส่วนใหญ่ในการเลือกตั้งเอาไว้ และหากมองเฉพาะที่สองพรรคการเมืองใหญ่กลับยิ่งกระจุกตัวมากขึ้นกว่าหลักการเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ฉบับเดิม แสดงให้เห็นได้จากตารางที่ 2

ตารางที่ 2 แสดงผลการเลือกตั้ง จำนวน ส.ส. แยกตามภาค ในการเลือกตั้ง 3 กรกฎาคม พ.ศ.2554

| พรรค | เหนือ | กลาง | อีสาน | ใต้ | กทม. | รวม ส.ส. แบ่งเขต | รวม ส.ส. สัดส่วน | รวม |
|-----------------------|-------|------|-------|-----|------|---------------------|------------------------|-----|
| เพื่อไทย | 49 | 41 | 104 | 0 | 10 | 204 | 61 | 265 |
| ประชาธิปัตย์ | 13 | 25 | 4 | 50 | 23 | 115 | 44 | 159 |
| ภูมิใจไทย | 2 | 13 | 13 | 1 | - | 29 | 5 | 34 |
| ชาติไทยพัฒนา | 2 | 11 | 1 | 1 | - | 15 | 4 | 19 |
| ชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดิน | 1 | - | 4 | - | - | 5 | 2 | 7 |
| พลังชล | - | 6 | - | - | - | 6 | 1 | 7 |
| รักประเทศไทย | - | - | - | - | - | - | 4 | 4 |
| มาตุภูมิ | - | - | - | 1 | - | 1 | 1 | 2 |
| ประชาธิปัตย์ใหม่ | - | - | - | - | - | - | 1 | 1 |
| มหาชน | - | - | - | - | - | - | 1 | 1 |
| รักษสันติ | - | - | - | - | - | - | 1 | 1 |
| รวม | 67 | 96 | 126 | 53 | 33 | 375 | 125 | 500 |

ที่มา: การแถลงของคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 5 กรกฎาคม 2554

จากตารางที่ 2 หากจะลองคำนวณดูว่า 4 อันดับพรรคแรกที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุดในการเลือกตั้ง พ.ศ.2554 มีอำนาจตลาดเท่าใดเมื่อเปรียบเทียบกับเลือกตั้งใน พ.ศ.2550 สามารถทำได้โดยการแทนค่าข้อมูลในตาราง ดังนี้

$$CR_4 = \frac{265 + 159 + 34 + 19}{500} = 0.954$$

จะเห็นว่า แม้จำนวน ส.ส.ทั้งหมดเพิ่มขึ้นเป็น 500 คน แต่จากการคำนวณแสดงว่า 4 พรรคแรกที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุดยังคงมีอำนาจตลาดสูงถึงร้อยละ 95.40 ของส่วนแบ่งการตลาดทั้งหมดในประเทศ ซึ่งเป็นอัตราส่วนที่ไม่ได้ต่างจากการเลือกตั้งใน พ.ศ.2550 มากนัก ทั้งนี้ได้มีการปรับสัดส่วน ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อกับแบบแบ่งเขตใหม่ “การกระจายความเป็นตัวแทน” และ “การเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองขนาดเล็ก” หรือ “การรวมกลุ่มของประชาชนในการแทรกตัวเข้าสู่อำนาจรัฐผ่านระบบพรรคการเมือง” ยังคงมีความเป็นไปได้น้อย ดังนั้น จึงเป็นยากในการที่จะก่อเกิด “พรรคการเมืองที่มีฐานจากมวลชน” (mass party) ภายใต้เงื่อนไขกรอบกติกาของรัฐธรรมนูญเช่นนี้

หากจะเปรียบเทียบสัดส่วนการกระจายตัวของแต่ละภาค สำหรับจำนวน ส.ส. แบบแบ่งเขต เพื่อดูว่าภาคใดมีสัดส่วนการผูกขาดสูงกว่าภาคอื่น ๆ ก็ทำได้ด้วยวิธีเดิม แต่เปลี่ยนจำนวนฐานไปตามแต่ละภาค ดังนี้

ภาคเหนือ:
$$CR_4 = \frac{49 + 13 + 2 + 2}{67} = 0.9851 \text{ คิดเป็นร้อยละ } 98.51$$

ภาคกลาง:
$$CR_4 = \frac{41 + 25 + 13 + 11}{96} = 0.9375 \text{ คิดเป็นร้อยละ } 93.75$$

ภาคอีสาน:
$$CR_4 = \frac{104 + 4 + 13 + 1}{126} = 0.9683 \text{ คิดเป็นร้อยละ } 96.83$$

ภาคใต้:
$$CR_4 = \frac{0 + 50 + 1 + 1}{53} = 0.9811 \text{ คิดเป็นร้อยละ } 98.11$$

กรุงเทพฯ:
$$CR_4 = \frac{10 + 23 + 0 + 0}{33} = 1.000 \text{ คิดเป็นร้อยละ } 100$$

สิ่งที่น่าสนใจคือมีเพียงภาคกลางที่ระดับการกระจุกตัวต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ แม้จะต่างเพียงเล็กน้อยก็ตาม ในขณะที่ภาคอื่น ๆ การกระจุกตัวใน 4 พรรคแรกมีค่าสูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศทั้งสิ้น โดยเฉพาะในกรุงเทพฯ มีค่าเฉลี่ยสูงที่สุดคือร้อยละ 100 แสดงให้เห็นว่าตลาดการเลือกตั้งมีผู้ผูกขาดรายใหญ่เพียงไม่กี่รายในทุกภูมิภาค

ประเด็นสำคัญต่อผลการเลือกตั้ง พ.ศ.2554 ที่โครงสร้างการลงคะแนนเสียงยังคงมีความกระจุกตัวอยู่ค่อนข้างสูง คงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะมีคำถามว่า เพราะเหตุใดในเวทีการเลือกตั้งจึงมีลักษณะการผูกขาดโดย

พรรคการเมืองใหญ่ คำตอบที่ตอบโจทย์นี้ได้อย่างใกล้เคียงที่สุดน่าจะมาจากสาเหตุสำคัญ 3 ประการ ทั้งในแง่ของเงื่อนไขกรอบกติกาของรัฐธรรมนูญ พื้นที่สื่อที่มีความไม่เท่าเทียม และการตลาดทางการเมือง กล่าวคือ

ประการแรก **เงื่อนไขกรอบกติกาในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2554** ที่ได้ปรับเปลี่ยน ส.ส.แบบแบ่งเขตเลือกตั้งให้มีจำนวนลดลงเหลือเพียง 375 คน ขณะที่เพิ่มจำนวน ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อมากขึ้นเป็น 125 คน กรอบกติกาดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดทัศนคติที่เป็นผลต่อ **“การลงคะแนนเสียงแบบรวมศูนย์”** กล่าวคือ ผู้ลงคะแนนเสียงจะมองว่าการเลือกตั้งนั้นเป็นการเลือกรัฐบาลและเลือกผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยไม่ได้พิจารณาว่าผู้สมัครแบบบัญชีรายนั้นมีบุคคลจากพื้นที่เขตเลือกตั้งของตนเองอยู่ด้วยหรือไม่ หรือไม่ได้พิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครแบบแบ่งเขตในพื้นที่ของตนเองรวมทั้งคุณสมบัติของผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อมากกว่าหัวหน้าพรรค แกนนำพรรค หรือผู้สมัครคนสำคัญๆ ของพรรคที่มีโอกาสดำรงตำแหน่งทางการเมืองหากพรรคได้เป็นรัฐบาล

ประการที่สอง มีความสืบเนื่องจากประการแรกในแง่ที่ผู้ลงคะแนนเสียงเห็นว่า การเลือกตั้งนั้นเป็นการเลือกรัฐบาลและเลือกผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ประกอบกับ **“พื้นที่สื่อของพรรคการเมืองใหญ่”** มีมากกว่าพรรคขนาดกลางและเล็กอย่างเห็นได้ชัดในช่วงที่มีการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ส่งผลให้ทัศนคติ ค่านิยม และความเชื่อที่มีต่อเรื่อง **“คะแนนเสียงที่สูญเปล่า” (Wasted Votes)** เป็นปัจจัยสำคัญต่อการตัดสินใจลงคะแนนเสียงอีกประการหนึ่ง เนื่องจากการเลือกตั้งระบบเขตเดียวเบอร์เดียวเป็นระบบแพ้คัดออกและผู้ชนะในเขตนั้นจะได้เป็น ส.ส.ทันที (Winner Takes All) หากผู้เลือกตั้งเป็นผู้มีเหตุผลและไม่ได้ตัดสินใจโดยไม่ได้เปิดรับฟังข่าวสารต่างๆ เขาจะทราบว่ามีพรรคใดหรือผู้ลงสมัครในเขตตนคนใด **“มาแรง”** คล้ายคลึงกับปรากฏการณ์ Bandwagon Effect ในทางเศรษฐศาสตร์¹ ดังนั้น จึงไม่มีประโยชน์ที่เขาจะตัดสินใจเลือกพรรคขนาดเล็กเพราะคะแนนเสียงเพียง 1 เสียงของตนไม่อาจสร้างความเปลี่ยนแปลงใดๆ ในผลการเลือกตั้งได้

ประการที่สาม ลักษณะที่พบในโครงสร้างการลงคะแนนเสียงอีกประการหนึ่งคือ **พรรคการเมืองต่างหันมาใช้การตลาดทางการเมือง** ในแง่มุมของการตลาด ความจงรักภักดีในพรรคหรือตราสินค้า (brand loyalty) จะส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคในแง่ที่ว่า ผู้บริโภคจะมีความนิยมชมชอบบางสินค้าของผู้ผลิตรายหนึ่งๆ มากกว่าสินค้าเดียวกันจากผู้ผลิตอื่น ๆ แม้ว่าสินค้านั้นๆ จะมีราคาเท่ากัน ถ้ามองในรูปแบบตลาดพรรคการเมืองก็คือ ความชื่นชมศรัทธากับพรรคการเมืองหรือบุคคลซึ่งอยู่ในพรรคการเมืองหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองนั้น ซึ่งสิ่งนี้พบมากในตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด (Monopolistic Competition) และตลาดผู้ขายน้อยราย (Oligopoly) ความจงรักภักดีในพรรคการเมืองนี้เองที่จะส่งผลต่อโครงสร้างตลาดการเลือกตั้ง ทำให้ตลาดมีอุปสรรคในการเข้าแข่งขัน (barrier to entry) ที่เรียกว่า **“การกีดกันเนื่องจากความนิยมชมชอบ”**

¹ Bandwagon Effect คือ สภาวะที่ความต้องการ หรือการตัดสินใจของคนๆ หนึ่ง ไม่ได้เป็นอิสระจากปัจจัยรอบข้างโดยสมบูรณ์ แต่ขึ้นอยู่กับหรือได้รับอิทธิพล (Externality) จากการตัดสินใจของคนๆ อื่นในสังคม การตัดสินใจจึงมีลักษณะ “แห่ตามกัน” ไปในแนวทางที่คนส่วนใหญ่เป็นกัน มีลักษณะเป็นพฤติกรรมรวมหมู่ (Collective Action)

(*Preference Barrier*) ปรากฏการณ์เช่นนี้ส่งผลให้พรรคใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นจะต้องลงทุนหาเสียงเป็นจำนวนมาก เพื่อให้พรรคของตนเองเป็นที่รู้จัก การเจาะตลาดใหม่ๆ ทำได้ยาก ยกตัวอย่างเช่น ในภาคอีสานนั้นประชาชนนิยมพรรคเพื่อไทยที่แม้จะเป็นพรรคใหม่แต่ก็เป็นความสับสนเนื่องจากพรรคไทยรักไทยและพรรคพลังประชาชนมากกว่าพรรคอื่นๆ ประกอบกับการขายภาพของผู้ผลิตสินค้าหรือผู้กำหนดทิศทางนโยบายพรรค คือ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อดีตผู้นำพรรคไทยรักไทยที่มีคะแนนนิยมต่อตัวของเขาส่งมากในภาคอีสานอันเนื่องมาจากนโยบายประชานิยม ภายใต้การรณรงค์ด้วยคำขวัญ “ทักษิณคิด เพื่อไทยทำ” จึงเป็นการยากที่พรรคอื่นจะเข้าไปแย่งส่วนแบ่งนี้มาได้ หรือภาคใต้นั้นส่วนใหญ่จะนิยมเลือกพรรคประชาธิปัตย์เพราะความนิยมชมชอบในผู้อาวุโสของพรรคซึ่งมีภาพลักษณ์ที่ดีในแง่ของความซื่อสัตย์สุจริตและเป็นอดีตนายกรัฐมนตรีคนภาคใต้ คือ นายชวน หลีกภัย นับตั้งแต่การเลือกตั้งใน พ.ศ.2535 เป็นต้นมา

ด้วยเงื่อนไขที่กล่าวมา ทำให้ตลาดพรรคการเมืองมีแนวโน้มจะเกิดปัญหาการที่ตลาดอยู่ในสภาวะล้มเหลวได้ง่ายหรืออาจจะมีขนาดลดลง (*Adverse Selection*)² โดยผู้สมัครที่เป็นคนดี มีความสามารถ จะต้องไปสังกัดพรรคการเมืองใหญ่ ซึ่งก็เท่ากับว่านำพาตนเองเข้าไปสู่โครงสร้างที่ตนเองมีอำนาจต่อรองน้อย อาจจะเพราะตนเองมีทุนน้อยต้องพึ่งพาชื่อเสียงพรรคในการหาเสียง มีพื้นที่ในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารของตนเองน้อย และด้วยพัฒนาการของพรรคการเมืองในปัจจุบันที่เน้นวินัยของพรรคสูง³ ทำให้ผู้สมัครต้องเชื่อฟังพรรคมาก หรือหากจะไม่ยอมรับโครงสร้างดังกล่าวและหันมารวบรวมสมัครพรรคพวกที่มีแนวร่วมเดียวกันและตั้งพรรคใหม่ขึ้นมา ก็มีอุปสรรคกีดกันการเติบโตของพรรคการเมืองให้เป็นไปได้ตามธรรมชาติอย่างมากมาย ผู้ที่จะอยู่รอดในตลาดพรรคการเมืองจึงเหลือเพียงแค่ผู้เล่นที่มีทักษะทางการเมืองสูง (*Politically Sophisticated*) มีเล่ห์เหลี่ยมที่ดี (*Machiavellian*)⁴ และมีวาทศิลป์ (*Rhetoric*) เท่านั้น ในขณะที่คุณสมบัติด้านความรู้ความสามารถ ความซื่อสัตย์ตรงไปตรงมา (*Straightforward*) ไม่ได้ช่วยให้บุคคลคนๆ นั้นอยู่รอดได้เลยในเวทีการเมือง

อย่างไรก็ตาม กรณีของพรรครักประเทศไทยที่มินายชววิทย์ กมลวิศิษฐ์ เป็นหัวหน้าพรรค ได้รับเลือกตั้ง ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ ถึง 4 คนอย่างเหนือความคาดหมายทั้งที่เป็นพรรคขนาดเล็กและเพิ่งก่อตั้งใหม่ สะท้อนให้เห็น *ความสามารถในการหา “ช่องว่างทางการตลาด”* ที่เป็นโอกาสของพรรคเล็ก วิธีคำนวณ ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งครั้งนี้ จะใช้จำนวนผู้ลงคะแนนทั่วประเทศเป็นตัวตั้งและหารด้วย 125 คน ได้ค่าเฉลี่ยเท่าไร ก็นำไปหารจำนวนเสียงของแต่ละพรรคการเมือง เช่น หากมีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งร้อยละ 70

² *Adverse Selection* คือ การที่ตลาดอยู่ในสภาวะล้มเหลว หรือทำให้ขนาดของตลาดลดลง มีปริมาณการซื้อขายลดลง หรือตลาดอยู่ในสภาวะที่เรียกว่า “ของเหลวไหลของดี” อันเนื่องมาจากความไม่สามารถของข้อมูลข่าวสาร หรือพื้นที่สื่อในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารมีความไม่เท่าเทียมกัน

³ เนื่องจากทฤษฎีประชาธิปไตยสมัยใหม่ต้องการให้พรรคการเมืองมีลักษณะเป็นสถาบันทางการเมือง (*Political Institution*) ที่เข้มแข็ง ดังนั้นจึงต้องการความเป็นเอกภาพ (*Unity*) สูง

⁴ คำนี้มีที่มาจาก Machiavelli นักปรัชญาการเมืองชาวอิตาลี ผู้เขียนหนังสือเรื่อง *The Prince* ที่กล่าวถึงคุณสมบัติต่างๆ ที่ผู้ปกครองประเทศควรจะมีและไม่ควรจะมี ประการหนึ่งเขาสนับสนุนให้ผู้ปกครองมีลักษณะหน้าไหว้หลังหลอก

เท่ากับ 33.12 ล้านคน จะมีสัดส่วน 264,998 คะแนน ต่อ ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ 1 คน และหากมีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งสูงถึงร้อยละ 80 หรือ 37.85 ล้านคน จะมีสัดส่วน 302,855 คะแนน ต่อ ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ 1 คน ดังนั้น หากพรรคการเมืองใดสามารถหาคะแนนบัญชีรายชื่อได้ถึง 300,000 คะแนนก็มีโอกาสได้ ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ 1 คน ขณะที่ผลการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ.2551 ที่ นายชูวิทย์เคยได้คะแนนเสียงประมาณ 340,616 คะแนน (วิกิพีเดีย, 30 July 2011) สะท้อนให้เห็นว่านายชูวิทย์มีฐานเสียงอย่างน้อยในกรุงเทพฯ และในต่างจังหวัดอีกส่วนหนึ่งจากการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งก็สามารถส่งผลให้พรรครักประเทศไทยได้รับเลือกตั้ง ส.ส.แบบบัญชีรายชื่ออย่างแน่นอน

ปัจจัยแห่งความสำเร็จต่อมาคือ “การตลาดแบบเจาะกลุ่มเป้าหมาย” ในขณะที่ทุกพรรคการเมืองรณรงค์หาเสียงเพื่อมุ่งสู่การเป็นรัฐบาล แต่นายชูวิทย์รณรงค์หาเสียงด้วยการประกาศตัวขอให้ “เลือกชูวิทย์ไปเป็นฝ่ายค้าน” ตรวจสอบรัฐบาล ด้วยตัวสินค้าหรือบุคลิกของนายชูวิทย์ที่สั่งสมมาตั้งแต่การสร้างวาระข่าวสาร (agenda setting) ด้วยการเปิดโปงเรื่องส่วยจนถึงปัจจุบันสอดคล้องกับจุดขายเรื่องฝ่ายค้าน เป็นการตอกย้ำภาพลักษณ์ให้ผู้ลงคะแนนเสียงเห็นว่า จะเลือกตัวสินค้านี้เพื่อไปใช้งานอะไรหรืออีกนัยหนึ่งคือจะเลือกผู้สมัครหรือพรรคการเมืองนี้เข้าไปทำหน้าที่อะไรได้อย่างชัดเจน พรรครักประเทศไทยจึงไม่เน้นการส่งผู้สมัครแบบเขต และส่งแบบบัญชีรายชื่อเพียงไม่กี่คนเพื่อต้องการขายนายชูวิทย์หัวหน้าพรรคเพียงคนเดียว กลยุทธ์การรณรงค์หาเสียงของนายชูวิทย์จึงไม่เน้นหาเสียงแบบเคาะประตูบ้าน แต่เน้นการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อ และเน้นหนักเป็นพิเศษในวันเสาร์อาทิตย์ซึ่งเขารู้ดีว่าชาวน้อย ดังนั้น ทุกครั้งที่แถลงข่าวจึงมีอุปกรณ์ประกอบ เพื่อให้ภาพที่ออกมามีสีสันตามที่สื่อมวลชนต้องการเพื่อให้ภาพมีชีวิตชีวมีสีสันและความหมาย (มติชนออนไลน์, 2554)

หากทั้งเงื่อนไขกรอบกติกาของรัฐธรรมนูญ พื้นที่สื่อที่มีความไม่เท่าเทียม และการตลาดทางการเมืองยังคงเป็นยังคงเป็นปัจจัยสำคัญของการเลือกตั้งจะยิ่งส่งผลให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่ได้รับเลือกตั้งในปริมาณมากกว่า จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่อนาคตเราอาจจะเห็นพรรคการเมืองขนาดเล็กแต่มีอุดมการณ์ต้องล้มลงไปในระยะยาว ทำให้ผู้มีความสามารถที่อยากลงเล่นในเวทีการเมืองต้องมุ่งเข้าหาพรรคใหญ่เสมอ แม้บางครั้งพรรคดังกล่าวจะมีภาพลักษณ์ที่ไม่ค่อยดีก็ตาม แต่ก็ต้องยอมรับเพื่อแลกกับผลประโยชน์ที่จะได้รับ ทำให้ท้ายที่สุดต้องถูกกลืนไปกับพรรคและระบอบการเมืองแบบตัวแทน สถานภาพและการแสดงบทบาทในความเป็นตัวแทนของปวงชนก็จะลดน้อยถอยลงและมีคุณค่าน้อยกว่าการตัดสินใจของบุคคลในระดับนำหรือแกนนำของพรรคขนาดใหญ่ในท้ายที่สุด

การบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.)

สังกัดพรรคการเมือง⁵

การบังคับให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมือง มีขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพให้รัฐบาล (คือ ทำให้รัฐบาลสามารถควบคุม ส.ส. ฝ่ายรัฐบาลได้นั่นเอง) แต่การกำหนดดังกล่าวกลับส่งผลกระทบต่อการเมืองของประเทศอย่างเห็นได้ชัด จนเกิดรัฐบาลเสียงข้างมากพรรคเดียว ซึ่งโดยหลักการแล้วการที่รัฐบาลมีเสถียรภาพย่อมเป็นผลดีต่อประเทศที่สามารถขับเคลื่อนนโยบายได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ แต่เมื่อข้อกำหนดให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมืองประกอบกับข้อกำหนดให้ ส.ส. พ้นสมาชิกภาพเมื่อไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคการเมือง ไม่ว่าจะด้วยการลาออกหรือถูกขับออก และประกอบกับการที่พรรคการเมืองของไทยขาดการบริหารงานอย่างเป็นประชาธิปไตย ทำให้ ส.ส. ขาดอิสระไม่สามารถตัดสินใจใดๆ ได้เอง ด้วยเกรงว่าจะถูกขับออกจากพรรค หรือเกรงว่าจะไม่ได้รับคัดเลือกเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ทำให้ ส.ส. ต้องจำยอมปฏิบัติตามมติของพรรคการเมือง ซึ่งส่วนมากเป็นความต้องการของหัวหน้าพรรคหรือคนกลุ่มหนึ่งในพรรค จนในที่สุด ความเป็น "ผู้แทนประชาชน" ของ ส.ส. หายไป กลายเป็น "ผู้แทนของพรรคการเมือง"

สภาพปัญหาที่ของการเมืองในระบบรัฐสภาอาจสรุปได้อย่างกว้างๆ 2 ประการด้วยกัน ประการแรก หากในการเลือกตั้งครั้งนั้นไม่มีพรรคการเมืองใดสามารถกุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรได้ จนต้องจัดตั้งรัฐบาลผสมหลายพรรค รัฐบาลก็จะขาดเสถียรภาพไม่สามารถบริหารงานได้อย่างต่อเนื่อง เนื่องจากพรรคร่วมรัฐบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างก็พากันต่อรองผลประโยชน์ให้ตนเอง ทั้งในการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีและผลประโยชน์อื่น ๆ ซึ่งหากมีกลุ่มใดไม่สมประโยชน์ก็จะพยายามล้มรัฐบาลเพื่อให้มีการยุบสภาอันจะนำไปสู่การเลือกตั้งใหม่

ส่วนปัญหาประการที่สองของการเมืองระบบรัฐสภา คือ หากพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งได้รับเสียงข้างมากเป็นพรรคการเมืองพรรคเดียว พรรคการเมืองเสียงข้างมากจะสามารถควบคุมได้ทั้งคณะรัฐมนตรี (ซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร) และเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร (ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ) เมื่อเป็นเช่นนี้กลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจจึงไม่สมบูรณ์ จนในที่สุดอาจจะกลายเป็น "ระบบเผด็จการรัฐสภา"

ระบบการเมืองของประเทศไทยเองเคยเผชิญหน้ากับปัญหาทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นมาแล้ว โดยก่อนปี พ.ศ. 2517 รัฐบาลประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค มี ส.ส. บางกลุ่มที่ไม่สังกัดพรรคการเมือง

⁵ ปรับปรุงจาก คณิงนิจ แซ่เฮง (2551)

ซึ่งทั้ง ส.ส. พรรคร่วมรัฐบาลและ ส.ส. อิสระต่างพากันต่อรองผลประโยชน์ต่าง ๆ ทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ ไม่สามารถบริหารงานได้อย่างราบรื่น จนในที่สุดก็มีการปฏิวัติรัฐประหารรัฐบาลตัวเองเพื่อแก้ปัญหาที่ไม่สามารถควบคุม ส.ส. พรรคร่วมรัฐบาลและ ส.ส. อิสระได้ ในที่สุดเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ก็มีการกำหนดมาตรการเสริมสร้างเสถียรภาพของรัฐบาล โดยกำหนดให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง และ กำหนดให้การลาออกหรือการถูกขับออกจากพรรคการเมืองทำให้สมาชิกภาพ ส.ส. สิ้นสุดลงด้วย

หากพิจารณาพัฒนาการในการกำหนดบังคับให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมืองว่าเป็นการป้องกันและแก้ปัญหา ส.ส. ขาดตัว จะพบว่า การกำหนดให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองเกิดขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 โดยเป็นการนำบทเรียนทางการเมืองในช่วงปี พ.ศ. 2512 ที่ ส.ส. ไม่สังกัดพรรครวมตัวกัน เพื่อต่อรองผลประโยชน์ทางการเมืองทำให้รัฐบาลไม่สามารถควบคุม ส.ส. ในสภาผู้แทนราษฎรได้ จนเกิดความปั่นป่วนทางการเมืองและรัฐบาลขาดเสถียรภาพ ซึ่งในที่สุดก็เกิดการรัฐประหาร ขึ้น การร่างรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2517 จึงได้นำแนวคิดการบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง และการขาดจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองต้องขาดจากการเป็น ส.ส. มาใช้ ซึ่งเป็นการรับแนวคิดจากรัฐธรรมนูญ เกาหลีใต้ ค.ศ.1948 (พ.ศ.2491) มาใช้ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับจนถึงเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.1988 (พ.ศ.2531) หลังจากนั้นในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาเกาหลีใต้ได้ยกเลิกบทบัญญัติการบังคับให้ ส.ส. ต้อง สังกัดพรรคการเมือง แล้วแทนที่ด้วยหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใด ๆ ของผู้แทนปวงชน ซึ่งหากพิจารณา รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ได้แก่ ไต้หวัน ออสเตรเลีย อิตาลี เยอรมนี แอ้งโกล่า อาร์เจนตินา อเมริกา ออสเตรเลีย ออสเตรีย อาเซอร์ไบจาน บังคลาเทศ เบลเยียม แคนาดา เซ็ก เดนมาร์ค ฝรั่งเศส ฟินแลนด์ กรีซ ฮาวาย ฮองกง ฮังการี ไช่หลันต์ อินเดีย ไอร์แลนด์ อิตาลี มาเลเซีย ลักแซมเบิร์ก เม็กซิโก เนปาล โปแลนด์ สเปน สหรัฐอเมริกา เกาหลีใต้ เนเธอร์แลนด์ อังกฤษ เยอรมนี แล้วพบว่าไม่มีการกำหนดให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมือง คงมีเพียงประเทศไทยเท่านั้นที่กำหนดให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง

สำหรับประเทศไทยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 เป็นต้นมา ทุกฉบับต่างก็ กำหนดให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมือง จนในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดมาตรการเพิ่มเติมให้ผู้สมัคร รับเลือกตั้ง ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองอย่างน้อย 90 วันก่อนวันสมัครรับเลือกตั้ง แต่หากเปรียบเทียบ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ย้ายพรรคการเมืองในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง โดยเปรียบเทียบเป็น 3 ช่วงผล ที่ปรากฏเป็นดังนี้

ช่วงที่ 1 ก่อนมีการกำหนดให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมือง (ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2517) ในการเลือกตั้ง ครั้งที่ 8 มี ส.ส. ย้ายพรรคคิดเป็นร้อยละ 26.88 ของ ส.ส. ทั้งหมดและในการเลือกตั้งครั้งที่ 9 มี ส.ส. ย้าย พรรคคิดเป็นร้อยละ 10.04 ของ ส.ส. ทั้งหมด คิดค่าเฉลี่ยจากการเลือกตั้งทั้ง 2 ครั้งเป็นร้อยละ 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. ย้ายพรรคมากถึงร้อยละ 23.88 คิดค่าเฉลี่ยในการเลือกตั้งทั้ง 10 ครั้งเป็นร้อยละ 14.05 ของ ส.ส. ทั้งหมด

ช่วงที่ 3 ตั้งแต่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 เป็นต้นมา เป็นช่วงที่กำหนดมาตรการเข้มข้นขึ้น โดยกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวไม่น้อยกว่า 90 วัน ซึ่งแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีมาตรการที่เข้มงวดขึ้นก็ยังคงมี ส.ส. ย้ายพรรค โดยในการเลือกตั้งครั้งที่ 20 เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 มี ส.ส. ย้ายพรรคจำนวนร้อยละ 17.6 ในการเลือกตั้งครั้งที่ 21 เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 มี ส.ส. ย้ายพรรคจำนวนร้อยละ 9.6 คิดค่าเฉลี่ยในการเลือกตั้งทั้ง 2 ครั้ง เป็นร้อยละ 13.6 ของ ส.ส. ทั้งหมด

แม้จะกำหนดให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมือง ก็ยังมี ส.ส. ย้ายพรรคเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา มี ส.ส. ย้ายพรรคมากที่สุด ซึ่ง ส.ส. ที่ย้ายพรรคการเมืองในช่วงนี้เป็นการย้ายพรรคโดยการยุบรวมพรรค ซึ่ง ส.ส. ในพรรคเดิมย้ายไปสังกัดพรรคการเมืองหลัก จะเห็นได้ว่าการย้ายพรรคในรูปแบบนี้เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนและมีปัญหามากในกรณีเป็น ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่าการกำหนดให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมืองเพื่อป้องกัน ส.ส. ย้ายพรรคการเมืองนั้นไม่ได้ผลในทางปฏิบัติ เพราะแม้ ส.ส. ย้ายพรรคการเมืองคนเดียวไม่ได้ แต่สามารถย้ายเป็นหมู่คณะโดยการยุบรวมพรรคการเมืองได้ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้มีการทุ่มเงินเพื่อซื้อที่นั่งพรรคการเมืองที่จะซื้อเป็นรายบุคคล และเป็นการซื้อระยะยาวแทนการซื้อแบบครั้งคราวดังเช่นที่แล้วมา อันเป็นการสนับสนุนกลุ่มนายทุนใหญ่ให้เข้ามากุมอำนาจในการเมือง และแม้ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาการยุบรวมพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 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 และสามารถมีพัฒนาการจนในที่สุดประเทศไทยจะเป็นระบบรัฐสภาที่มีพรรคการเมืองเพียงสองพรรค แต่ในความเป็นจริงพรรคการเมืองของไทยมิได้เป็นการเติบโตจากภายใน (Internal grow) ที่มุ่งเสริมสร้างอุดมการณ์ร่วมกันของสมาชิกภายในพรรค แต่กลับเป็นการเติบโตจากภายนอก (External grow) โดยการซื้อตัวนักการเมืองจากพรรคการเมืองอื่น หรือการซื้อทั้งพรรคด้วยการควบรวมพรรคการเมือง ซึ่งการเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่แต่สมาชิกภายในพรรคขาดอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกันนั้นไม่มีประโยชน์ต่อพัฒนาการทางการเมืองแต่อย่างใด เพราะจะกลายเป็นว่าพรรคการเมืองเป็นเพียงแค่ "ค่าย" หรือ "คอก" ซึ่งเป็นสถานที่รวมตัวกันของผู้ที่ต้องการจะเป็น ส.ส. เท่านั้น ดังนั้น การจะทำให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง สามารถสร้างเจตนารมณ์ร่วมกันระหว่างพรรคการเมืองและประชาชนจึงควรปล่อยให้เป็นอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพราะพรรคการเมืองไทยเพิ่งมีอายุเพียงสี่สิบกว่าปีเท่านั้น การมุ่งหวังจะให้พรรคการเมืองไทยเป็นแบบประเทศอังกฤษหรือ

อเมริกาที่มีพรรคการเมืองมานานเกือบสองร้อยปีแต่ไม่คำนึงถึงสภาพสังคมวิทยาของไทย ทั้งด้านพัฒนาการพรรคการเมืองหรือด้านสังคมต่าง ๆ ประกอบด้วยจึงเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง

ส่วนผลของการบังคับให้ผู้สมัคร ส.ส. ต้องสังกัดพรรคอย่างน้อย 90 วันของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เพื่อป้องกันการย้ายพรรคของ ส.ส. นั้น ป้องกันได้เฉพาะกรณีที่มีการยุบสภาหรือเกิดเหตุการณ์พิเศษอื่น ๆ แต่ไม่สามารถป้องกันการย้ายพรรคของ ส.ส. ในกรณีที่สภามหาพรรคตามปกติได้ ดังปรากฏข้อเท็จจริงแล้ว

ในรัฐบาลของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ช่วงปี พ.ศ. 2544 - 2548 ซึ่งรัฐบาลอยู่ครบวาระ 4 ปี ตั้งนั้น ช่วงก่อนสภามหาพรรค 180 วัน 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 ร้อยละ 18.6 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. ผู้นั้นก็อาจไม่ถูกส่งลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคในการเลือกตั้งคราวต่อไป แต่ ส.ส. ผู้นั้นก็ยังมีทางออกโดยการย้ายไปสังกัดพรรคการเมืองอื่นได้เมื่อมีการเลือกตั้งใหม่ แต่การกำหนดให้สังกัดพรรคการเมืองอย่างน้อย 90 วัน ทำให้ ส.ส. ย้ายพรรคยากขึ้นแม้ว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่ โดยเฉพาะในกรณียุบสภาซึ่ง ส.ส. ไม่มีโอกาสทราบล่วงหน้า จึงไม่สามารถย้ายพรรคได้ทัน เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายใน 60 วันในกรณียุบสภา (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 116) ดังนั้น เมื่อ ส.ส. ไม่อาจย้ายพรรคได้จึงต้องทนสังกัดพรรคการเมืองเดิมต่อไปโดยต้องปฏิบัติตามมติพรรคการเมืองอย่างเคร่งครัด แม้ว่าจะมีความเห็นไม่ตรงกับแนวทางของพรรคการเมือง ส.ส. ในเวลานี้จึงไม่เหลือความเป็นผู้แทนของปวงชนอีกต่อไป

ภายหลังจากการกำหนดให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมืองมาระยะหนึ่ง รัฐบาลเริ่มมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลทักษิณ 1 ในช่วงปี พ.ศ. 2544-2548 ซึ่งแม้เป็นการจัดตั้งรัฐบาลผสมหลายพรรค แต่ต่อมานายกรัฐมนตรีสามารถควบคุมพรรคร่วมรัฐบาลได้ทั้งหมดด้วยการควบคุมพรรคร่วมรัฐบาล จนกลายเป็นรัฐบาลเสียงข้างมากพรรคเดียว เป็นรัฐบาลที่มีความเข้มแข็งมาก สามารถควบคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรได้ ส่งผลให้กลไกการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจเสียไป ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้ ประกอบกับพรรคการเมืองไทยมีปัญหาต่าง ๆ มากมาย ทั้งปัญหาการบริหารงานภายในพรรคการเมืองที่ไม่มีความเป็นประชาธิปไตย (อำนาจในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ของพรรคอยู่ที่หัวหน้าพรรค สมาชิกพรรคมีหน้าที่ปฏิบัติตาม) และปัญหาการเงินของพรรคการเมือง ที่พรรคการเมืองมีรายได้เพื่อใช้ในการบริหารงานภายในพรรคน้อยมาก ต้องอาศัยเงินบริจาคจากภาคเอกชน ซึ่งการบริจาคเงินให้พรรค

การเมืองยังขาดความโปร่งใส ทำให้ประชาชนไม่สามารถตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างนายทุนกับพรรคการเมืองได้ ด้วยปัญหาพื้นฐาน 2 ประการข้างต้น เมื่อประกอบกับการบังคับให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมืองทำให้เกิดปัญหาทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาในเชิงทฤษฎี

1.1 หลักเสรีภาพในการปกครองประชาธิปไตย หลักการประชาธิปไตยประกอบด้วยหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน หลักเสรีภาพและเสมอภาค และหลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพเสียงข้างน้อย ซึ่งการบังคับให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมืองขัดต่อหลักเสรีภาพ ทั้งเสรีภาพของผู้สมัครรับเลือกตั้งและเสรีภาพของประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยในด้านเสรีภาพของผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น ประชาชนทุกคนที่เป็นผู้ใหญ่บริบูรณ์ มีความรู้ความสามารถ และไม่มี ความบกพร่องทางจิต ย่อมต้องมีโอกาสในการลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนได้ทุกคน การที่รัฐธรรมนูญกำหนดห้ามมิให้ผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองลงสมัครรับเลือกตั้งจึงเป็นการขัดต่อหลักเสรีภาพเป็นอย่างยิ่ง เพราะผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนควรที่จะมีโอกาสตัดสินใจด้วยตนเองว่าต้องการที่จะสังกัดพรรคการเมืองใดหรือไม่ ส่วนในด้านเสรีภาพของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งก็ย่อมมีเสรีภาพในการตัดสินใจว่าตนประสงค์จะลงคะแนนเสียงให้ผู้สมัครซึ่งสังกัดพรรคการเมืองหรือไม่สังกัดพรรคการเมือง การจำกัดให้มีเฉพาะผู้สมัครที่สังกัดพรรคการเมืองย่อมไม่ถูกต้องตามหลักเสรีภาพ

1.2 การไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจอัดบังของผู้แทนปวงชน (Free mandate) ตามหลักการพื้นฐานของผู้แทนในระบอบประชาธิปไตย หลักการพื้นฐานของผู้แทนในระบอบประชาธิปไตยประกอบด้วยหลักการพื้นฐาน 4 ประการ ได้แก่ ผู้แทนต้องมาจากการเลือกตั้ง ผู้แทนต้องมีวาระการดำรงตำแหน่ง ผู้แทนต้องเป็นผู้แทนของปวงชนคนทั้งประเทศ และหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจอัดบัง (Free mandate) ซึ่งหลักการประการสุดท้ายนี้เป็นหลักการประการสำคัญของความเป็นผู้แทน เพราะหากผู้แทนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระก็จะไม่สามารถทำหน้าที่เป็นผู้แทนปวงชนคนทั้งประเทศได้อย่างแท้จริง

การบังคับให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมืองทำให้ ส.ส. ขาดอิสระในการตัดสินใจและตกอยู่ภายใต้อำนาจอัดบังของพรรคการเมือง โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญของไทยที่กำหนดให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมือง และกำหนดให้การลาออกหรือถูกขับออกจากพรรคการเมืองทำให้พ้นจากสมาชิกภาพ ส.ส. ด้วยนั้น ยิ่งทำให้ความเป็นอิสระของ ส.ส. น้อยลงทุกที กล่าวคือ ส.ส. จะต้องปฏิบัติตามมติของพรรคการเมืองเพราะหากไม่ปฏิบัติตามอาจถูกขับออกจากพรรคอันจะทำให้ความเป็น ส.ส. สิ้นสุดลง หรือมิเช่นนั้นแล้วอาจไม่ได้รับเลือกให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองในการเลือกตั้งครั้งต่อไปก็ได้ ทำให้ ส.ส. ขาดอิสระในการตัดสินใจเพราะถูกครอบงำโดยมติของพรรคการเมือง ในที่สุด ส.ส. จึงไม่ใช่ผู้แทนของปวงชนแต่กลายเป็นผู้แทนของพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 122 จะได้กำหนดหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจอัดบังของผู้แทนปวงชนไว้ก็ตาม แต่ในความเป็นจริงความเป็นอิสระของ ส.ส. ตามมาตรา 122 ไม่อาจเกิดขึ้นได้ตราบดีที่ยังกำหนดให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมืองและยังกำหนดให้การลาออกหรือถูกขับออกจากพรรคการเมืองทำให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลง เพราะบทบัญญัติทั้งสองนี้มีความขัดแย้งกันใน

ตัวเอง การกำหนดให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมืองโดยจะไม่ให้ ส.ส. ปฏิบัติตามมติของพรรคคงเป็นไปได้ เพราะหากไม่ปฏิบัติตามก็อาจถูกขับออกจากพรรคหรืออาจถูกบีบบังคับด้วยวิธีการอื่น ๆ ดังนั้น การที่จะทำให้ ผู้แทนปวงชนมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างแท้จริงจึงไม่ควรกำหนดให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง

2. ปัญหาในทางปฏิบัติ

การกำหนดให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมือง และการกำหนดให้การลาออกและถูกขับออกจากพรรค การเมืองทำให้สมาชิกภาพ ส.ส. สิ้นสุดนั้น ส่งผลให้ ส.ส. ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามมติของพรรคการเมือง เพราะ การฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมติของพรรคการเมืองอาจเป็นเหตุให้ถูกขับออกจากพรรคหรืออาจไม่ได้รับเลือกให้ เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรค เมื่อพรรคการเมืองสามารถควบคุม ส.ส. ในพรรคการเมืองของตนได้ ด้วยมติของพรรค พรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายรัฐบาลก็สามารถควบคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรได้ ดังนั้น รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารสามารถควบคุมสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติได้โดยอาศัยพรรค การเมือง ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. ตกอยู่ภายใต้อำណัติของพรรคการเมือง ส.ส. ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ โดยอิสระตามมโนธรรมสำนึกของตนได้ ทำให้ ส.ส. ซึ่งเป็นผู้แทนปวงชนคนทั้งประเทศกลายเป็นเพียงผู้แทน ของพรรคการเมือง ด้วยเหตุที่ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) สามารถควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติ (เสียงข้างมากในสภา ผู้แทนราษฎร) ได้ ทำให้กลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ (Check & Balance) เสียไป ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมี หน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารไม่อาจทำหน้าที่ของตนได้ เพราะตกอยู่ภายใต้อำណัติของ พรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล เมื่ออำนาจอยู่ในคนกลุ่มเดียวกันกลไกการแบ่งแยกอำนาจจึงเสียไปส่งผลให้เกิด ระบบที่ อมร จันทรมบูรณ์ เรียกว่า “ระบบเผด็จการทางรัฐสภาโดยพรรคการเมือง (นายทุน)”

ด้วยลักษณะเหล่านี้ของระบบเผด็จการรัฐสภาโดยพรรคการเมือง (นายทุน) ทำให้นายทุนธุรกิจที่ เข้าใจจุดอ่อนของการเมืองไทยจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้น แล้วซื้อตัว ส.ส. เก่าและบุคคลที่มีโอกาสได้รับเลือกตั้ง มาเป็นสมาชิกโดยหวังที่จะชนะการเลือกตั้ง ซึ่งเมื่อชนะการเลือกตั้งแล้วก็หมายความว่านายทุนธุรกิจผู้เป็น หัวหน้าพรรคการเมืองย่อมสามารถควบคุมคณะรัฐมนตรี และ ส.ส. เสียงข้างมากได้ อันจะส่งผลให้นายทุน ดังกล่าวสามารถสั่งการให้รัฐมนตรี และ ส.ส. ในพรรคปฏิบัติหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ในทางธุรกิจของตนและ พวกพ้องได้โดยง่าย จนเกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “ธนาธิปไตย” ซึ่งหมายถึง การเมืองการปกครองที่อำนาจ ตกอยู่ในกลุ่มของนายทุนธุรกิจที่ใช้เงินจำนวนมากเข้าสู่อำนาจรัฐ แล้วใช้อำนาจที่ได้มาแสวงหาผลประโยชน์ ต่าง ๆ แก่ตนและครอบครัว

แม้ว่าเหตุผลสำคัญในการกำหนดให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมือง คือ เพื่อให้พรรคการเมืองมีความ เข้มแข็งอันจะทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น แต่ผลที่เกิดขึ้น คือ รัฐสภาเผด็จการ อันส่งผลเสียหายต่อ ประเทศชาติมากมายจากการทุจริตโครงการใหญ่ ๆ ของนักการเมือง ทำให้ประเทศชาติสูญเสียเงินภาษีเป็น จำนวนมากโดยไม่สามารถเรียกคืนได้ อย่างไรก็ตาม เราคงไม่อาจปฏิเสธได้ว่า ในสภาพความเป็นจริงของการ เมืองไทยมีความจำเป็นต้องมีมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหา ส.ส. ชายตัว

เหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่นักวิชาการเห็นว่าไม่ควรให้ ส.ส. เป็นอิสระ เนื่องจากเกรงว่าจะเกิดปัญหา การเรียกรับเงินเพื่อการลงมติผ่านร่างกฎหมาย หรือลงมติไม่ไว้วางใจ (หรือที่เรียกว่า “การขายตัว”) ซึ่งการ

กระทำดังกล่าวเป็นเหตุให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการกระทำดังกล่าวกฎหมายจะบัญญัติเป็นความผิดและมีบทลงโทษที่รุนแรง แต่ปัญหาการขายตัวของ ส.ส. ก็ยังเกิดขึ้นมาโดยตลอด เนื่องจากปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย โดยในระยะแรก (ก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540) การลงคะแนนเสียงของ ส.ส. เพื่อแลกกับเงินหรือการขายตัวนั้น กฎหมายกำหนดเป็นความผิดฐานเจ้าพนักงานเรียกรับหรือยอมที่จะรับสินบน ตามมาตรา 149 แห่งประมวลกฎหมายอาญา โดยจะต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรม แต่ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ ใครที่จะเป็นผู้เสียหายในคดีซึ่งจะมีอำนาจในการฟ้องคดีดังกล่าว เมื่อพิจารณาจากบทนิยามคำว่า “ผู้เสียหาย” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้ว่า “ผู้เสียหาย” หมายถึง บุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำผิดฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4)) จากบทนิยามดังกล่าวจะเห็นได้ว่าผู้ที่จะมีอำนาจฟ้องคดีในฐานะผู้เสียหายตามความเป็นจริงนั้น ต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการทำความผิดนั้นโดยตรง และเป็นผู้ที่กฎหมายนั้นมุ่งจะคุ้มครองด้วย ดังนั้น ประชาชนทั่วไปจึงไม่สามารถฟ้องคดีดังกล่าวได้ ส่งผลให้แทบไม่เคยมีการพิพากษาให้ลงโทษต่อ ส.ส. ที่ทุจริตต่อหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149

ต่อมาในรัฐธรรมนูญ 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 หากส่งเรื่องร้องเรียนโดยไม่ระบุชื่อผู้ร้องเรียน ป.ป.ช. จะไม่สามารถรับไว้พิจารณาได้ ทำให้เรื่องร้องเรียนส่วนใหญ่ไม่ได้รับการพิจารณา

ส่วนในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ซึ่งกำหนดรายละเอียดไว้ค่อนข้างชัดเจนว่าให้เป็นหน้าที่ของ ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา 275) ซึ่งแม้ว่าจะได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ให้สามารถรับเรื่องร้องเรียนที่ไม่ระบุชื่อผู้ร้องเรียนได้แล้วก็ตาม แต่ปัญหายังเกิดขึ้น กล่าวคือ คำร้องเรียนของประชาชนที่ส่งไปยัง ป.ป.ช. มักไม่มีพยานหลักฐานที่ชัดเจน ประกอบกับอำนาจในการดำเนินการของ ป.ป.ช. ที่มีเพียงอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน ไม่มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติม ทำให้พยานหลักฐานที่จะใช้ในการชี้มูลความผิดมีไม่เพียงพอ ดังนั้น เรื่องร้องเรียนต่างๆ จึงไม่สามารถส่งต่อไปถึงสำนักงานอัยการสูงสุดหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อมีคำพิพากษาต่อไปได้ เพราะมีพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะชี้มูลความผิด ด้วยเหตุนี้ทำให้กลไกการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. ไม่อาจเกิดขึ้นได้จริง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรให้ประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ และพนักงานเจ้าหน้าที่

ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (6) เพื่อให้มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงหรือพยาน หลักฐานเพิ่มเติมได้ อันจะทำให้กระบวนการดำเนินคดีกับ ส.ส. ที่ทุจริตต่อหน้าที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

นอกจากการลงโทษทางอาญาต่อ ส.ส. ผู้ทุจริตต่อหน้าที่ตามที่กล่าวไปข้างต้นแล้ว ยังมีกลไกการถอดถอนออกจากตำแหน่งซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 กำหนดว่าหาก ส.ส. มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ (มาตรา 270) โดย ส.ส. จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ (มาตรา 271 วรรคหนึ่ง) หรือสมาชิกวุฒิสภานับจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ (มาตรา 271 วรรคสอง) หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน (มาตรา 271 วรรคสาม) เข้าชื่อกันร้องขอต่อประธานวุฒิสภาให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่ง โดยเมื่อประธานวุฒิสภาได้รับข้อกล่าวหาแล้วให้ส่งต่อไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนแล้วรายงานกลับมายังประธานวุฒิสภา (มาตรา 272) หากข้อกล่าวหาดังกล่าวมีมูล ผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าวุฒิสภามีมติและให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุด (เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง) และประธานวุฒิสภาเพื่อจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อลงมติถอดถอนโดยเร็ว (มาตรา 273) ซึ่งหากวุฒิสภามีมติให้ถอดถอน ส.ส. ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่ถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปี (มาตรา 274)

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดมาตรการลงโทษ ส.ส. ที่ทุจริตต่อหน้าที่ไว้อย่างรุนแรง ทั้งการให้วุฒิสภาถอดถอนออกจากตำแหน่งและการลงโทษทางอาญาโดยศาลศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้เขียนจึงเห็นว่ามาตรการดังกล่าวจะเป็นการเพียงพอต่อการป้องกันการขายตัวของ ส.ส. อย่างไรก็ตามมาตรการดังกล่าวยังมีข้อบกพร่องในการให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพียงแค่ไต่สวนและสรุปข้อเท็จจริง โดยไม่มีอำนาจสืบสวนสอบสวน อันจะทำให้ได้พยานหลักฐานที่สมบูรณ์ ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอให้ประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อให้กระบวนการดำเนินคดีและถอดถอน ส.ส. ที่ทุจริตต่อหน้าที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลความจำเป็นและปัญหาของการบังคับให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมืองแล้วจะเห็นได้ว่า ทั้งสองประการต่างมีน้ำหนักที่ต้องพิจารณาให้เกิดความได้สัดส่วนกัน โดยข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาอาจเป็นไปได้ดังต่อไปนี้

1. การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

1.1 ยกเลิกการการบังคับสังกัดพรรค 90 วันและการบังคับให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมือง จากสภาพปัญหาพื้นฐานของพรรคการเมืองไทยที่การบริหารงานภายในพรรคการเมืองไม่เป็นประชาธิปไตย ส่งผลให้การบังคับให้ ส.ส. สังกัดพรรคไม่ส่งผลดีต่อการเมืองไทย กล่าวคือ เมื่อกำหนดให้ ส.ส. สังกัดพรรคโดยที่ กำหนดไว้ด้วยว่าหาก ส.ส. ลาออกหรือถูกขับออกจากพรรคจะต้องพ้นจากความเป็น ส.ส. นั้น ทำให้ ส.ส. ต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามมติพรรคอย่างเคร่งครัด ซึ่งหากมติของพรรคมาจากการลงคะแนนเสียงของสมาชิกพรรคทุกคนอย่างเป็นประชาธิปไตยก็จะไม่เป็นปัญหา แต่หากมติของพรรคการเมืองมาจากคนเพียงส่วนน้อยในพรรคการเมือง เช่น หัวหน้าพรรค คณะกรรมการบริหารพรรค เป็นผู้กำหนดแล้วให้สมาชิกพรรคทั้งหมดต้องปฏิบัติตามก็คงขัดกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และยิ่งไปกว่านั้น ส.ส. ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้แทนปวงชน ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ควรที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยมโนธรรมสำนึกของตนเองเพื่อประโยชน์ของปวงชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย กลับต้องปฏิบัติตามมติของพรรคการเมืองมากกว่าความต้องการของปวงชน จึงเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสมเป็นอย่างยิ่ง สภาพการณ์กลับเลวร้ายมากยิ่งขึ้นเมื่อพรรคการเมืองถูกครอบงำโดยนายทุนซึ่งเข้ามาซื้อหรือจัดตั้งพรรคการเมืองโดยตั้งตนเป็นหัวหน้าพรรคการเมือง คอยสั่งการให้สมาชิกพรรคปฏิบัติตามคำสั่งของตนเช่นเดียวกับเจ้าของบริษัทสั่งการพนักงานบริษัท ด้วยลักษณะเช่นนี้อาจกล่าวได้ว่า ส.ส. ไม่ใช่ผู้แทนของประชาชนอีกต่อไป แต่เป็นผู้แทนของพรรคการเมืองซึ่งมีนายทุนธุรกิจเป็นเจ้าของ จนทำให้เกิดระบบที่ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ เรียกว่า “ระบบเผด็จการทางรัฐสภาโดยพรรคการเมือง (นายทุน)” ดังนั้น เพื่อเป็นการตัดวงจรปัญหาดังกล่าวจึงควรยกเลิกบทบัญญัติกำหนดให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมือง รวมทั้งยกเลิกบทบัญญัติที่กำหนดให้การลาออกและถูกขับออกจากพรรคการเมืองทำให้พ้นจากสมาชิกภาพ ส.ส. ด้วย

1.2 ยกเลิกบทบัญญัติที่กำหนดให้ ส.ส. ต้องพ้นจากสมาชิกภาพหากถูกขับออกจากพรรคการเมือง พรรคการเมืองของไทยไม่มีความเป็นสถาบันทางการเมือง และไม่มีการบริหารงานที่เป็นประชาธิปไตย การให้อำนาจพรรคการเมืองในการขับ ส.ส. ซึ่งเป็นผู้แทนปวงชนออกจากพรรคการเมืองแล้วทำให้พ้นจากการเป็น ส.ส. จึงไม่เหมาะสมอย่างร้ายแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากพรรคการเมืองนั้นถูกครอบงำโดยนายทุน อันจะทำให้ให้นายทุนสามารถควบคุม กำหนดชะตาชีวิตและการตัดสินใจของ ส.ส. ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครอง จึงหมายความว่า ผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองที่แท้จริง คือ นายทุนผู้เป็นเจ้าของพรรคการเมืองมิใช่ประชาชนด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ข้าพเจ้าจึงขอเสนอให้ยกเลิกบทบัญญัติบทบัญญัติที่กำหนดให้ ส.ส. ต้องพ้นจากสมาชิกภาพหากถูกขับออกจากพรรคการเมือง

1.3 รับรองเสรีภาพของ ส.ส. ในการปฏิบัติหน้าที่ผู้แทนปวงชน (ทั้งการร่างกฎหมาย การตรวจสอบฝ่ายบริหาร และการเลือกตัวบุคคล) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้นำหลักไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทนกลับมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 122 พร้อมทั้งได้บัญญัติคุ้มครองความเป็นอิสระของ ส.ส. ในการออกเสียงลงคะแนนหรือให้ความเห็นชอบในการคัดเลือกตัวบุคคลตามมาตรา 126 วรรคห้า และอิสระในการตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายไม่ไว้วางใจและการลงมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา 162 วรรคสองแล้ว

ก็ตาม แต่ยังคงมีปัญหาว่า ส.ส. จะมีอิสระในการพิจารณาร่างกฎหมายด้วยหรือไม่เพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้ ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการตีความกฎหมาย จึงควรกำหนดให้ชัดเจนว่า ส.ส. มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในการคัดเลือกตัวบุคคล หน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล และหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมายโดยไม่ตกอยู่ภายใต้อำណัติของผู้ใด ทั้งจากประชาชนผู้เลือกตั้งตนและพรรคการเมืองที่ตนสังกัด แต่ต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวม ทั้งนี้ เพื่อให้ ส.ส. มีอิสระในการลงมติเรื่องต่างๆ ได้อย่างแท้จริงจึงควรกำหนดให้การลงมติในเรื่องต่างๆ เป็นไปโดยลับ

1.4 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เนื่องจากการร้องเรียนว่า ส.ส. ทุจริตต่อหน้าที่ โดยประชาชนเป็นกระบวนการที่ยังมีปัญหา กล่าวคือ คำร้องเรียนของประชาชนนั้นมักไม่มีพยานหลักฐานประกอบที่ชัดเจน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) จึงไม่อาจจะพิจารณาต่อไปได้ ทำให้เรื่องร้องเรียนต่างๆ ไม่สามารถส่งต่อไปถึงสำนักงานอัยการสูงสุด หรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพราะมีพยานหลักฐานไม่เพียงพอ ด้วยเหตุนี้ทำให้กลไกการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. ไม่อาจเกิดขึ้นได้จริง ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรให้ประธานกรรมการ กรรมการอนุกรรมการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อให้เจ้าหน้าที่ ปปช. สามารถจะสืบเสาะหาความจริงได้ด้วยตัวเอง

2. การแก้ไขปัญหากับพรรคการเมือง

2.1 สร้างหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง เช่น การกำหนดให้การเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคเป็นไปโดยลับ เพื่อให้ผู้ออกเสียงเลือกตั้งได้ใช้วิจารณญาณของตนเองโดยปราศจากการครอบงำของผู้ใด การกำหนดให้คะแนนเสียงของผู้ออกเสียงเลือกตั้งทุกคนมีน้ำหนักคะแนนเท่ากัน เพื่อไม่ให้ผู้ใดผู้หนึ่งมีอิทธิพลมากกว่ากัน การกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการบริหารพรรค เพราะหากไม่กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งไว้ก็เปรียบเสมือนการมอบอำนาจของผู้เลือกตั้งให้กับคณะกรรมการบริหารพรรคโดยสิ้นเชิง การเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคสามารถขอลดถอนหัวหน้าพรรคและกรรมการ บริหารพรรคได้ด้วยจำนวนที่ไม่มากจนเกินไป การเพื่อให้สมาชิกพรรคการเมืองเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในพรรคการเมืองอย่างแท้จริง ควรกำหนดในกฎหมายพรรคการเมืองให้องค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่พรรคการเมืองต้องประกอบด้วยผู้แทนสมาชิกพรรคซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยสมาชิกด้วยกันเอง

การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองกรณีเป็นการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตให้เป็นอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมสมาชิกพรรคในเขตนั้น หรือมาจากที่ประชุมตัวแทนสมาชิกพรรคในเขตนั้น (Primary Vote) ซึ่งตัวแทนของสมาชิกพรรคในเขตนั้นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยลับจากสมาชิกทั้งหมดในเขตนั้น เพื่อป้องกันไม่ให้คณะกรรมการบริหารพรรคเข้ามาแทรกแซง สำหรับการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อให้เป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่ของพรรคในการสรรหา โดยต้องมีตัวแทนสาขาพรรคร่วมประชุมด้วย เพราะสาขาพรรคเป็น

ผู้ที่รู้ความต้องการของพื้นที่นั้น ๆ ดีที่สุด ทั้งนี้ การลงมติเลือกผู้สมัครจะต้องเป็นไปโดยลับเพื่อให้ผู้ลงคะแนนเสียงมีอิสระในการตัดสินใจได้อย่างแท้จริง ด้วยวิธีการนี้จะทำให้สมาชิกพรรคและสาขาพรรคได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่าง ๆ ของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดมากยิ่งขึ้น และทำให้การบริหารงานของพรรคการเมืองมาจากฐานราก (Bottom-up) อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ ควรบัญญัติรองรับสิทธิเสรีภาพของสมาชิกพรรคไว้ โดยควรกำหนดไว้เป็นหมวดหนึ่งในกฎหมายพรรคการเมือง ดังเช่นกฎหมายพรรคการเมืองของเยอรมันที่กำหนดรองรับสิทธิเสรีภาพของสมาชิกพรรคการเมืองไว้อย่างชัดเจนและควรบัญญัติเรื่องการขอเปิดประชุมใหญ่วิสามัญไว้ในพระราชบัญญัติพรรคการเมืองโดยกำหนดให้กรรมการบริหารพรรคเสียงข้างน้อยและสมาชิกจำนวนไม่มากจนเกินไป สามารถร้องขอให้มีการเปิดประชุมใหญ่วิสามัญได้ ตลอดจนควรมีการคงบทบัญญัติเรื่องการคุ้มครองเสียงข้างน้อยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 65 พรรคสาม ประเภอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง 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 การให้ความสำคัญกับสาขาพรรคการเมือง โดยกำหนดให้พรรคการเมืองต้องจัดตั้งสาขาพรรคหากในท้องที่นั้นมีสมาชิกจำนวนมากพอสมควรอันเป็นการกำหนดในเชิงคุณภาพ เพื่อให้สมาชิกพรรคในสภามติภาคมีโอกาสเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ของพรรคได้อย่างเต็มที่ ให้อำนาจสาขาพรรคในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพราะสาขาพรรคอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนย่อมรู้ดีกว่าคณะกรรมการบริหารพรรคและสำนักงานใหญ่ของพรรคว่าผู้ใดเป็นผู้มีความรู้ความสามารถเหมาะสมที่จะเป็นผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองของตน

2.3 ดูแลการรับบริจาคเงินของพรรคการเมืองให้โปร่งใส ควรกำหนดให้การรับบริจาคเงินของหัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรค และผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรค รวมถึงสมาชิกพรรคทั่ว ๆ ไปต้องมีความโปร่งใสด้วย นอกจากนี้ควรกำหนดให้มีการเก็บค่าธรรมเนียมจากสมาชิกพรรคเพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายอีกส่วนหนึ่งในพรรค เพื่อลดการพึ่งพาเงินบริจาคจากนายทุนและเป็นการลดภาระการอุดหนุนโดยรัฐซึ่งจะทำให้พรรคการเมืองสามารถพึ่งพาตนเองมากยิ่งขึ้นด้วย

การยุบพรรคการเมือง⁶

การยุบพรรคการเมืองในประเทศไทยที่ผ่านมาเกิดขึ้นใน 2 กรณีด้วยกัน คือ การยุบพรรคการเมือง โดยผลของกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้ง คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และการยุบพรรคการเมืองโดยผลของรัฐธรรมนุญ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เป็นจุดเปลี่ยนของพรรคการเมืองในยุคปัจจุบัน โดยเฉพาะการวิพากษ์วิจารณ์คำวินิจฉัยของ “ศาลรัฐธรรมนูญ” ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ฉบับที่ 27 และมาตรา 237 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 อย่างกว้างขวาง แม้ว่าที่ผ่านมา มีพรรคการเมืองเพียงไม่กี่พรรค เช่น พรรคเพื่อไทย พรรคพลังประชาชน พรรคชาติไทย และพรรคมัชฌิมาธิปไตย เท่านั้น ที่ถูกยุบไปเพราะเหตุที่ได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. และการได้มาซึ่ง ส.ว. หรือ “กฎ” เกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และรัฐธรรมนูญ “ให้ถือว่า” พรรคการเมืองนั้นกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามมาตรา 237 วรรคสองของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 มาตรา 103 วรรคสองของกฎหมายเลือกตั้ง และมาตรา 94 (2) ของกฎหมายพรรคการเมือง

ด้วยเหตุที่พรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่ยังมีใช้ “สถาบันทางการเมือง” ที่มุ่งสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเพื่อให้บรรลุซึ่งเจตนารมณ์ดังกล่าว หากแต่เป็นเพียงที่รวมกลุ่มของบุคคลซึ่งมีผลประโยชน์ทางการเมืองร่วมกัน เพื่อแข่งขันในการเลือกตั้งโดยมุ่งหวังเข้าไปเป็นรัฐบาล ดังเช่นที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญท่านหนึ่งระบุไว้ในความเห็นในการวินิจฉัยส่วนตนว่า

“...ปัญหาของพรรคการเมืองไทยมิได้เกิดจากการมีอุดมการณ์ร่วมกันของประชาชนอย่างแท้จริง การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองส่วนใหญ่จะอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ของบุคคลภายในพรรค โดยเฉพาะบุคคลที่เป็นหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค เมื่อมีการเลือกตั้งบุคคลเหล่านี้ก็จะสนับสนุนทุกวิถีทางเพื่อให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคได้รับเลือกตั้งให้มากที่สุด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดตั้งเป็นรัฐบาลเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง ... ดังนั้น การกระทำใด ๆ ของหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมือง ย่อมเป็นไปเพื่อประโยชน์โดยรวมของพรรคการเมืองนั้น...”

⁶ ปรับปรุงจาก ณรงค์เดช สุโรษิต (2553)

ด้วยเหตุนี้ ตุลาการรัฐธรรมนูญหลายท่านจึงเห็นว่า แม้ว่าในทางหลักการ พรรคการเมืองอันเป็นสถาบันพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยไม่สมควรที่จะยุบได้ง่ายก็ตาม “...แต่หากเป็นพรรคการเมืองที่เข้มแข็งในทางทฤษฎีแล้ว ย่อมเป็นการทำลายพรรคการเมืองที่สุจริตและการปกครองระบอบประชาธิปไตย... ดังนั้นการยุบพรรคการเมืองที่กระทำผิด จึงเป็นการปลุกฝังการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม อันจะเป็นคุณประโยชน์แก่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง...”

หากพิจารณากฎหมายพรรคการเมืองของกว่า 70 ประเทศ พบว่า มีเพียง 2 ประเทศเท่านั้นที่กำหนดไว้โดยตรง ให้เพิกถอนพรรคการเมืองออกจากทะเบียนพรรคการเมืองหรือให้ยุบพรรคการเมืองเพราะเหตุที่มีการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง ได้แก่ ประเทศกัวเตมาลาและประเทศเคนยา ทั้งนี้ ประเทศส่วนใหญ่จะถือว่าการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งเป็นการกระทำเฉพาะตัวผู้สมัคร และแม้จะเป็นการกระทำผิดเพื่อประโยชน์ของพรรคโดยกรรมการบริหารพรรค แต่ก็จะไม่เอาผิดเฉพาะผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำความผิดเท่านั้น หากได้ถือเหตุให้มีการยุบพรรคการเมืองนั้นแต่อย่างใด

ภายหลังจากศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยยุบพรรคท่ามกลางกระแสความขัดแย้งทางการเมืองที่ผ่านมา ได้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการวินิจฉัยยุบพรรคการเมืองอย่างกว้างขวางในสังคมไทย อาจสรุปได้ดังนี้

1. การสั่งยุบพรรคการเมืองด้วยเหตุฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้งนั้น ไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน แม้ว่า “ความผิดในการทุจริตซื้อสิทธิซื้อเสียงในการเลือกตั้ง เป็นความผิดที่มีลักษณะพิเศษที่ผู้กระทำจะใช้วิธีการอันแยบยลยากที่จะจับได้” และ “เป็นความผิดที่ร้ายแรงและเป็นภัยคุกคามต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของประเทศ” แต่ลำพังการทุจริตโดยผู้สมัครหรือกรรมการบริหารพรรคเพียงคนเดียว สองหรือสามคนในเขตเลือกตั้งของตน แต่กลับส่งผลรุนแรงถึงขนาดพรรคการเมืองดังกล่าวต้องถูกยุบไป ทำให้ผู้สมัครรายอื่นของพรรคซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ต้องไปหาสังกัดพรรคใหม่ มิเช่นนั้น ย่อมพ้นจากสมาชิกภาพ ส.ส. และมีผลเป็นการลดทอนเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของบรรดาสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น อีกทั้งยังนำไปสู่การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคคนอื่น ๆ ที่อาจมิได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำผิดด้วยเลยแม้แต่น้อย ก็ย่อมเป็นการตีความและบังคับใช้กฎหมายที่เกินกว่าเหตุ กล่าวคือ

ในการพิเคราะห์ตามนิติวิธีหลักความได้สัดส่วนนั้น จะเริ่มต้นจากมิติความสอดคล้องเหมาะสมของมาตรการกับเป้าหมายจะทำให้บรรลุผลเช่นที่ต้องการได้จริงหรือไม่ และแน่นอนว่า การยุบพรรคการเมืองย่อมเป็นหนึ่งในบรรดาหลาย ๆ มาตรการที่มีผลเป็นการยับยั้งป้องปราม (Deterrent Effect) มิให้มีการทุจริตเลือกตั้งซ้ำอีกได้

ต่อมาจึงพิจารณาในมิติการเลือกใช้มาตรการที่หนัก - เบาตามระดับความจำเป็น ตรงจุดนี้เองที่ศาลรัฐธรรมนูญมิได้พิเคราะห์ให้แจ้งชัดว่า ที่ผ่านมา มาตรการอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง ทั้งในทางแพ่งโดยการเรียกให้ชดเชยค่าเสียหายในการจัดการเลือกตั้งใหม่ และในทางอาญาซึ่งมีทั้งโทษปรับ จำคุก และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งนั้น มิได้ทำให้บรรลุเป้าหมายอันชอบธรรมดังกล่าวได้อย่างไร อันจะสะท้อนถึงความจำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการยุบพรรคเท่านั้นจึงจะแก้ไขปัญหานั้นได้ คงอธิบายเพียงแต่ว่า นักการเมืองส่วน

หนึ่งใช้การซื้อเสียงกันมานาน “จนเป็นความเคยชินแล้วกลายเป็นจุดเปราะบางทางการเมืองที่นักการเมืองผู้กระทำไม่รู้สำนึกว่าเป็นการกระทำความผิดที่ร้ายแรง...รัฐธรรมนูญ... จึงกำหนดมาตรการป้องกันและกำหนดวิธีการลงโทษไว้อย่างชัดเจนและเข้มงวด” และการทุจริตเลือกตั้งกระทำด้วยวิธีการที่แยบยล จับกุมผู้กระทำผิดได้ยาก ทั้งนี้ เหตุผลในประการหลังเป็นเครื่องบ่งชี้ในตัวเองว่า ปัญหาส่วนหนึ่งเป็นเรื่องกระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจไม่มีหลักฐานข้อมูลทางสถิติที่ได้จากการวิจัยเชิงประจักษ์ (Empirical Research) รองรับการให้เหตุผลเช่นนี้หรือไม่

แม้ว่าจะมีหลักฐานข้อมูลทางสถิติยืนยันการให้เหตุผลดังกล่าวก็ตาม แต่มาตรการยุบพรรคการเมืองก็ยังคงมิใช่มาตรการที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพน้อยที่สุด เพราะการยุบพรรคการเมืองนั้นกระทบต่อเสรีภาพในการดำรงอยู่ของพรรคการเมืองและเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในนามพรรคการเมืองของบรรดาสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น ๆ ซึ่งมีได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดด้วยเลย แต่ทั้งนี้ สมมุติเรายอมรับว่า มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องใช้มาตรการที่รุนแรง ขจัดการซื้อสิทธิขายเสียง และต้องลงโทษกรรมการบริหารพรรคเพราะปล่อยปละละเลยไม่ทำหน้าที่ควบคุมกันเองก็ตาม เป้าหมายดังกล่าวก็อาจทำให้บรรลุได้ด้วยการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคเหล่านั้น โดยไม่ต้องสั่งยุบพรรคการเมือง ซึ่งสมาชิกทุกคนของพรรคย่อมได้รับผลกระทบโดยตรง ดังนั้น การยุบพรรคการเมืองในกรณีนี้ จึงไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนเพราะมิได้มีความจำเป็นต้องใช้มาตรการที่รุนแรงเช่นนั้น

เมื่อพิจารณาในมิติความสัมพันธ์ระหว่างด้านหนึ่งคือ พฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำทุจริตเลือกตั้งโดยผู้สมัครรายเดียวหรือสองราย ทำการทุจริตในเขตเลือกตั้งเดียว ซึ่งแม้ว่าจะกระทบต่อความสุจริตและเที่ยงธรรมในผลการเลือกตั้งทั้งในระบบแบ่งเขตและระบบสัดส่วนสำหรับคะแนนเสียงที่มาจากเขตเลือกตั้งนั้น ๆ ก็ตาม หรือแม้พรรคการเมืองจะได้ประโยชน์จากการที่มี ส.ส. มากขึ้นอีกหนึ่งหรือสองคนก็ตาม กับอีกด้านหนึ่งคือ ผลกระทบที่มีต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล คือ นิติบุคคลพรรคการเมืองที่ต้องถูกยุบไป และบุคคลต่าง ๆ ที่ประกอบกันเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งต้องถูกยุบการรวมกลุ่มทางการเมืองไป ทั้ง ๆ ที่สมาชิกเหล่านั้นมิได้กระทำความผิดและมิได้มีหน้าที่ในการควบคุมมิให้ผู้สมัครของพรรคกระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้งแล้วจะเห็นได้ว่า เป็นการบังคับใช้กฎหมายที่รุนแรงเกินไป ไม่ได้สัดส่วนกับพฤติการณ์และความเกี่ยวข้องกับกระทำความผิด

2. การตีความให้กรรมการบริหารพรรคมีความรับผิดชอบในการกระทำของบุคคลอื่นนั้น ไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ

ด้วยเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยวางหลักไว้ว่า เมื่อมีกรณีต้องยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 237 วรรคสองของรัฐธรรมนูญ และมาตรา 103 วรรคสองของกฎหมายเลือกตั้งแล้ว ย่อมส่งผลให้หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามไปด้วย เพราะถือว่าเป็นบทบังคับเด็ดขาดที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจวินิจฉัยเป็นอย่างอื่นได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพิเคราะห์ต่อไปอีกว่า การตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้มีผลในลักษณะดังกล่าวสอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐหรือไม่

ตามหลักนิติธรรมและนิติรัฐ บุคคลซึ่งมีสิทธิเสรีภาพอยู่แล้วตามสภาพธรรมชาติและตามที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ย่อมไม่ต้องรับผิดทางกฎหมายในการกระทำของบุคคลอื่น ซึ่งตนเองไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องใด ๆ กับการกระทำดังกล่าว ทั้งในทางแพ่ง ทางปกครอง หรือทางอาญา ทั้งนี้ เว้นแต่

ประการแรก เป็นกรณีที่ต้องด้วยหลักความรับผิดชอบในการกระทำของบุคคลอื่น ซึ่งในระบบกฎหมายต่าง ๆ ต่างถือเป็นข้อยกเว้น มิได้ใช้บังคับเป็นหลักทั่วไป หากแต่จะใช้เฉพาะกรณีที่บุคคลเหล่านั้นมีความสัมพันธ์พิเศษบางอย่างระหว่างกัน ไม่ว่าจะโดยสัญญาเช่น นายจ้าง – ลูกจ้าง ตัวการ – ตัวแทน หรือตามสถานะหรือตำแหน่งของบุคคลนั้น ๆ เช่น บิดามารดา – บุตรผู้เยาว์ ผู้บังคับบัญชา – ผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งจะเห็นได้ว่า เป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดหน้าที่บางอย่างในความสัมพันธ์ของบุคคลเหล่านั้นระหว่างกันไว้ และมีพฤติการณ์ที่สื่อให้เห็นได้ว่า ปล่อยปละละเลยหรือไม่ใส่ใจในหน้าที่ จนนำมาซึ่งการกระทำผิด/ละเมิดของบุคคลอื่นอันเป็นเหตุให้ต้องร่วมรับผิดดังกล่าวด้วย

และประการที่สอง เป็นกรณีองค์กรกลุ่ม (Collective Body) หรือคณะบุคคล กล่าวคือ บุคคลธรรมดาที่ประกอบกันเป็นกรรมการหรือสมาชิกในองค์กรหรือคณะบุคคลนั้นอาจต้องรับผิดร่วมกัน สำหรับการกระทำของกรรมการหรือสมาชิกคนอื่น ๆ ทั้งในการกระทำที่แสดงออกในรูปมติคณะกรรมการ หรือแม้แต่ในการกระทำอย่างอื่นของกรรมการหรือสมาชิกคนอื่น หากเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบร่วมกันไว้ เช่น กรรมการบริษัท หรือกรรมการบริษัทมหาชน อาจต้องรับผิดร่วมกันในความเสียหายที่เกิดแก่ตัวบริษัทเอง แก่ผู้ถือหุ้น หรือแก่เจ้าหน้าที่ของบริษัท หรือแม้แต่อาจต้องรับผิดในทางอาญา โดยกฎหมายได้สันนิษฐานไว้ก่อนว่ากรรมการทุกคนต้องร่วมรับผิด

ไม่ว่าจะเป็นกรณีแรกหรือกรณีที่สอง กฎหมายก็จะเปิดช่องให้มีการปฏิเสธความรับผิดได้เช่น เมื่อบิดามารดาพิสูจน์ได้ว่า “ได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่หน้าที่ดูแลซึ่งทำอยู่นั้น” หรือเมื่อผู้รับใบอนุญาตพิสูจน์ได้ว่า การกระทำของลูกจ้างนั้น “เป็นการสุจริตที่ตนจะล่วงรู้หรือควบคุมได้” ก็อาจถือเป็นเหตุให้ไม่ต้องรับผิดในการกระทำของบุตรผู้เยาว์หรือลูกจ้าง แล้วแต่กรณีได้ หรือในกรณีกรรมการในคณะกรรมการต่าง ๆ ก็สามารถพิสูจน์ได้ว่า “มิได้รู้เห็นหรือยินยอมด้วยกับการกระทำผิดดังกล่าว” “มิได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำผิด” หรือ “ได้คัดค้านในที่ประชุมโดยปรากฏในรายงานการประชุม หรือทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานที่ประชุมภายในสามวันนับแต่สิ้นสุดการประชุมแล้ว” ฯลฯ และยังถ้าเป็นความรับผิดทางอาญา ศาลก็ยิ่งจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเพื่อพิเคราะห์ถึง “เจตนา” ในการกระทำผิดของกรรมการเป็นราย ๆ ไป

ด้วยเหตุนี้ การตีความให้การกรรมการบริหารพรรคคนอื่นที่มีใช้ผู้กระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งและเป็นสาเหตุของการยุบพรรคการเมืองดังกล่าวต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามไปด้วย โดยมีได้คำนึงถึงพฤติการณ์และข้อเท็จจริงเฉพาะรายของบุคคลนั้น ๆ ข้ำร้ายยังไม่เปิดโอกาสให้บุคคลดังกล่าวพิสูจน์หักล้างเป็นอย่างอื่นได้ ย่อมถือเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ กล่าวโดยเจาะจงก็คือ หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอย่างรุนแรง

แต่กระนั้นก็ดี อาจมีผู้โต้แย้งว่า การตีความของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวมิใช่กรณีที่กรรมการบริหารพรรคการเมืองต้องรับผิดในการกระทำของคนอื่น หากแต่เป็นกรณีที่กรรมการบริหารพรรคต้องรับผิดในการ

“ละเว้น” กระทำการของตนเอง เนื่องจากกฎหมายพรรคการเมืองได้กำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีหน้าที่ต้องควบคุมไม่ให้ผู้ซึ่งพรรคการเมืองส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งกระทำการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้ง ซึ่งอาจทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมอยู่แล้ว ดังนั้น กรณีนี้จึงไม่อาจอ้างอิงหลักกฎหมายต่าง ๆ ที่อธิบายมาข้างต้นได้

อย่างไรก็ดี ไม่ว่ากรณีจะเป็นเช่นใดก็ตาม การปฏิเสธไม่พิจารณาข้อเท็จจริงเฉพาะราย และไม่เปิดโอกาสให้พิสูจน์หักล้างเป็นอย่างอื่นได้นั้น ย่อมขัดต่อหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ

นอกจากนี้ หากลองเทียบเคียงกับรัฐธรรมนูญของต่างประเทศที่มีบทบัญญัติรองรับการยุบพรรคการเมืองเป็นการเฉพาะ ก็อาจช่วยให้อนุมานได้ว่า การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของไทยน่าจะเป็นมาตรการที่รุนแรงและที่สำคัญขัดต่อหลักนิติธรรมด้วยเหตุที่ไม่พิจารณาถึงข้อเท็จจริงเฉพาะราย ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญตุรกีบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า “สมาชิกพรรคการเมืองและผู้ก่อตั้งพรรคการเมืองซึ่งการกระทำหรือคำพูดของบุคคลนั้นเป็นสาเหตุให้มีการยุบพรรคการเมืองดังกล่าวอย่างถาวร ต้องห้ามมิให้เป็นผู้ก่อตั้ง สมาชิก กรรมการ หรือผู้บริหารในพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใดเป็นระยะเวลา 5 ปี...” กรณีเช่นนี้ เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญจะจำกัดสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในพรรคการเมืองเฉพาะบุคคลผู้ที่เป็นสาเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองเท่านั้น หาได้จำกัดตัดสิทธิกรรมการบริหารพรรคเป็นการทั่วไปแต่อย่างใดไม่ อีกทั้งยังได้จำกัดเฉพาะเสรีภาพในการเข้าร่วมพรรคการเมือง หาได้ขยายไปถึงขนาดการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งดังเช่นกรณีของประเทศไทย

3. การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยไม่พิจารณาข้อเท็จจริงเป็นการเฉพาะราย ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคนั้นเปรียบได้กับเหรียญสองด้าน ด้านแรก ถือเป็นหลักว่า พฤติการณ์หรือข้อเท็จจริงที่มีสาระสำคัญเช่นเดียวกัน จะต้องได้รับการปฏิบัติในลักษณะที่เท่าเทียมกัน กับอีกด้านหนึ่ง พฤติการณ์หรือข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันในสาระสำคัญ จะได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกันมิได้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้รัฐใช้อำนาจกระทบสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้ตามอำเภอใจ กรณีเช่นนี้ย่อมถือว่า บุคคลย่อมมีสิทธิในความเสมอภาค (Right to Equality) ใช้ยื่นรัฐ และผูกพันการใช้อำนาจรัฐของทุกองค์กร รวมทั้งองค์กรตุลาการ ซึ่งแน่นอนว่า ย่อมต้องผูกพันการใช้อำนาจอธิปไตยในทางตุลาการของศาลรัฐธรรมนูญด้วย เพราะบุคคลต่าง ๆ ล้วนแล้วแต่มี “...มีสิทธิเรียกร้องกับการให้รัฐใช้กฎหมายที่ตรงกับกรณีของตน”

การที่ศาลรัฐธรรมนูญตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 237 วรรคสอง ให้มีผลเป็นการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองทุกคน โดยไม่คำนึงว่า บุคคลนั้นได้กระทำผิดหรือไม่ บุคคลนั้นได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำผิดหรือไม่ บุคคลนั้นได้ปล่อยปละละเลยให้มีการกระทำผิดหรือไม่ บุคคลนั้นได้ทราบถึงการกระทำผิดนั้นแล้วมิได้ยับยั้งแก้ไขหรือไม่ บุคคลนั้นไม่รู้ไม่เห็น ไม่ทราบ ไม่ปล่อยปละละเลย มีหน้าที่ยังได้กำชับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและประณามการซื้อสิทธิขายเสียงหรือไม่ หรือแม้แต่กรณีที่บุคคลนั้น ๆ มิได้มี “การกระทำ” ใดๆ ในทางกฎหมายเลย แต่ก็ยังคงได้รับผลทางกฎหมายอย่างเท่าเทียม ทุกถ้วนหน้า เสมอกันนั้น ย่อมเป็นการใช้บังคับกฎหมายที่ไม่คำนึงถึงความแตกต่างอันเป็นสาระสำคัญของ

พฤติการณ์หรือข้อเท็จจริง เหล่านั้น อันวิญญูชนทั่วไปพึงรับรู้ เข้าใจ และตระหนักถึงความแตกต่างในประการต่าง ๆ ข้างต้นได้โดยง่าย เช่นเดียวกันกับการประเมิน “นัยสำคัญ” ของความแตกต่างดังกล่าวเหล่านั้น

ดังนั้น จึงเห็นว่า การตีความมาตรา 237 ในลักษณะดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ในหมวด 1 บททั่วไปในมาตรา 3 และในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยในมาตรา 30

อนึ่ง อาจมีผู้โต้แย้งว่า หลักความเสมอภาคย่อมตกอยู่ภายใต้หลักความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งในกรณีมาตรา 237 วรรคสองนี้ก็เข้าด้วยหลักดังกล่าว ดังเช่นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งจัดการทุจริตเลือกตั้งอันเป็นปัญหาเรื้อรังของการเมืองไทยย่อมเป็นประโยชน์สาธารณะที่จำเป็นอย่างยิ่ง แต่กระนั้นก็ดี แม้ว่าโดยหลักการในเรื่องความจำเป็น แต่ความจำเป็นดังกล่าวจะได้สัดส่วนกับภาระหน้าที่ที่ตกอยู่แก่ปัจเจกชนผู้รับผลกระทบหรือไม่

4. การตีความให้มีผลเป็นการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรคการเมืองทุกคน ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน

แม้จะมีข้อกล่าวอ้างว่า การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้กระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้งย่อมทำให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการขจัดผู้ทุจริตออกจากระบบการเมืองไทยได้ และก็มีผลความจำเป็นเช่นนั้นจริง อีกทั้งระยะเวลาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง 5 ปี หรือ 10 ปี ก็มีระยะเวลาที่ยาวนานเกินไป จนไม่ได้สัดส่วนระหว่างพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำความผิดกับบทลงโทษที่กระทบสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้น

อย่างไรก็ดี ข้อวิเคราะห์ข้างต้นไม่อาจนำมาใช้กับกรณีกรรมการบริหารพรรคคนอื่นที่มิได้มีส่วนรู้เห็นปล่อยปละละเลย ทราบถึงการกระทำความผิดแล้วมิได้ยับยั้งแก้ไข และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรรมการพรรคที่ได้กล่าวห้าม ป้องปราม มิให้มีการกระทำความผิด และกรรมการที่ไม่ได้มี “การกระทำ” ใดๆ ในทางกฎหมาย ทั้งกรณีกระทำการหรือกรณีละเว้นกระทำการ เนื่องจาก

ประการแรก มิได้กระทำเท่าที่จำเป็น เพราะกระทบต่อบุคคลอื่นที่ไม่ได้กระทำความผิด หรือมีพฤติการณ์ที่กฎหมายถือว่ากระทำความผิด เช่น มีส่วนรู้เห็น ปล่อยปละละเลย ฯลฯ อันจะถือว่าบุคคลนั้นๆ “ละเว้น” ไม่ทำหน้าที่คือ ควบคุมมิให้ผู้สมัครของพรรคกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้ง ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายพรรคการเมือง มาตรา 18 วรรคสองได้

ประการที่สอง สมมุติยอมรับว่า รัฐมีความจำเป็นอย่างหนึ่งที่จะต้องยกเว้นหลักความเสมอภาค ไม่พิจารณาข้อเท็จจริงเฉพาะราย เพื่อลงโทษบุคคลผู้ไม่ทำหน้าที่ดังกล่าว แต่ล้าพั้งเพียงการห้ามเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองอื่น ห้ามจัดแจ้งจัดตั้งพรรคใหม่ หรือแม้แต่ห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมือง และห้ามลงสมัครรับเลือกตั้ง โดยไม่มีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง[8] ก็น่าจะสอดคล้องกับข้อสมมุติเรื่องความจำเป็นดังกล่าวแล้ว เพราะฉะนั้น การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจึงเป็นการใช้อำนาจรัฐที่เกินกว่าเหตุความจำเป็นที่กล่าวอ้าง

และประการที่สาม เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างความร้ายแรงของพฤติการณ์และผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลแล้ว เห็นได้ว่า มิได้สัดส่วนสมดุลกันเลยแม้แต่น้อย เพราะการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งนั้นย่อมกระทบ

ไปถึงสิทธิทางการเมืองอื่น ๆ เช่น การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การเข้าชื่อถอดถอนออกจากตำแหน่ง ฯลฯ ของบุคคลนั้น ๆ ทั้งหมด

ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นว่า การตีความและใช้บังคับกฎหมายให้มีผลเป็นการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารทั้งหมด จึงขัดต่อหลักความได้สัดส่วน

5. ศาลรัฐธรรมนูญเลือกใช้นิติวิธีการตีความรัฐธรรมนูญที่ไม่เหมาะสม

ในการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 237 วรรคสองในคดียุบพรรคการเมืองทั้งสามพรรคดังกล่าวนั้น ศาลรัฐธรรมนูญใช้นิติวิธีการตีความตามลายลักษณ์อักษร (Textual Interpretation) อาทิ การตีความ คำว่า “เป็นที่สุด” ของคำวินิจฉัยของ กกต. ในการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 239 ว่า “ศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบหรือเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาและดุลพินิจในคำวินิจฉัย...ดังกล่าวได้” ประกอบกับการตีความโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญในการบัญญัติความมาตรา 237 (Original-Intent Interpretation) อาทิ การอาร์มภทในตอนต้นของคำวินิจฉัยถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและในอีกหลายตอนว่า”มีเจตนารมณ์จะให้การเลือกตั้งของประเทศเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม...จึงได้กำหนดมาตรการป้องกันและกำหนดวิธีการลงโทษไว้อย่างชัดเจนและเข้มงวด...เพื่อไม่ให้เกิดการซื้อสิทธิซื้อเสียง...เพราะถือเป็นเรื่องร้ายแรง...” และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การตีความให้กรรมการบริหารพรรคทุกคนต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยอัตโนมัติเมื่อศาลวินิจฉัยให้ยุบพรรคการเมืองนั้น อันนำมาซึ่งผลของการตีความและบังคับใช้กฎหมายที่มีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนเกินสมควร ขัดต่อหลักความเสมอภาค หลักความได้สัดส่วน หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ ดังได้กล่าวมาแล้ว

“คณะนิติราษฎร์” เคยวิเคราะห์วิจารณ์ไว้ล่วงหน้าแล้วว่า การตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในลักษณะดังกล่าวนี้ “ย่อมฝืนต่อสามัญสำนึกของวิญญูชนทั่วไป” และเสนอให้ “พิจารณาระบบกฎหมายทั้งระบบ พิจารณาหลักเกณฑ์อันเป็นเสาหลักที่ยึดโยงระบบกฎหมายนั้นไว้ ตลอดจนพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของบทกฎหมายบทนั้น (ratio legis) หลักเกณฑ์การตีความดังกล่าวมานี้เป็นเครื่องป้องกันไม่ให้เกิดการตีความ กฎหมายที่ส่งอันประหลาดและขัดกับสำนึกในเรื่องความยุติธรรม” พร้อมทั้ง ยังอธิบายต่อว่า ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติซึ่ง “...ฝ่าฝืนกับหลักเหตุผลเช่นนี้ ในการตีความรัฐธรรมนูญตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ...จึงต้องตีความกฎหมายไปในทางแก้ไขให้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพราะบทบัญญัติที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญนั้นมีทั้งบทบัญญัติที่เป็นคุณค่าพื้นฐานและบทบัญญัติที่เป็นรายละเอียด บทบัญญัติที่เป็นหลักการสำคัญที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญย่อมได้แก่ หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและหลักราชอาณาจักรที่เป็นรัฐเดี่ยว ซึ่งรัฐธรรมนูญเองก็ได้รับรองไว้ในมาตรา 291 ห้ามมิให้เสนอญัตติขอแก้ไขเปลี่ยนแปลง เท่ากับว่ารัฐธรรมนูญได้ยกคุณค่าของเรื่องดังกล่าวนี้ให้สูงกว่าบทบัญญัติอื่น ๆ ยิ่งไปกว่านั้น ในมาตรา 3 วรรคสองของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็บัญญัติให้ การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม และบทบัญญัติในมาตรา 29 ก็บัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ การจำกัดตัดทอนสิทธิเสรีภาพของบุคคลจะต้องกระทำเท่าที่

จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ซึ่งย่อหมายถึงว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะต้องกระทำตามหลักความพอสมควรแก่เหตุเท่านั้น”

นิติวิธีการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่คณะนิติราษฎร์เสนอไว้ข้างต้นนั้น เป็นนิติวิธีที่ได้รับการยอมรับโดยองค์ตุลาการของนานาประเทศ อาทิ ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันได้อธิบายไว้ในคดีหนึ่งว่า “ไม่มีบทบัญญัติมาตราหนึ่งมาตราใดในรัฐธรรมนูญที่อาจจะแบ่งแยกออกจากบริบทโดยรอบและถูกตีความเฉพาะแต่เนื้อความของบทบัญญัตินั้นๆ ได้” ทั้งนี้ “บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแต่ละมาตราล้วนแล้วแต่ต้องตีความในลักษณะที่จะทำให้ผลการตีความบทบัญญัติดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ” นอกจากนี้ ในบรรดาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญทั้งหลายนั้น บทบัญญัติที่รับรองคุณค่าพื้นฐานย่อมมีสภาพบังคับเหนือกว่าบทบัญญัติอื่น ๆ และบทบัญญัติใดที่มีสถานะต่ำกว่าก็ย่อมต้องตีความหรือบังคับใช้ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติที่มีสถานะสูงกว่า

นิติวิธีการตีความเช่นนี้ เรียกกันในทางตำราว่า “การตีความในเชิงระบบโครงสร้างกฎหมาย” (Structural Interpretation) ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญของแอฟริกาใต้ ศาลฎีกาของอินเดีย และศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกาใช้ หรือแม้แต่ศาลรัฐธรรมนูญไทย ก็เคยใช้

ด้วยเหตุผลต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ จึงเห็นว่า ในการพิจารณาตัดสินคดียุบพรรคการเมืองตามมาตรา 237 วรรคสอง ทั้ง 3 คดีที่ผ่านมา หากศาลเลือกใช้นิติวิธีการตีความที่เหมาะสมกว่านี้ คงไม่นำมาซึ่งผลการตีความรัฐธรรมนูญที่ส่งผลแปลกประหลาด ขัดต่อสามัญสำนึก และหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญในประการต่าง ๆ ข้างต้น

6. การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยไม่คำนึงถึงข้อเท็จจริงเฉพาะราย ไม่สอดคล้องกับแนวบรรทัดฐานของพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี

หลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการยุบพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักกฎหมายตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) ที่มีผลผูกพันรัฐไทยในฐานะรัฐภาคี จึงเป็นที่มาของกฎหมาย (Source of Law) ประการหนึ่ง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญอาจนำมาใช้ประกอบการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเหตุยุบพรรคการเมือง (Abstract Review) และประกอบการตีความและปรับใช้บทกฎหมายในการพิจารณาสั่งยุบพรรคการเมืองแต่ละรายได้ ทั้งนี้ เมื่อเป็นไปตามเงื่อนไขในข้อ (ก) (ข) และ (ค.1) ข้างต้นแล้ว

มาตรา 22 (1) ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองซึ่งบัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มหรือเสรีภาพในการสมาคม (Freedom of Association) ครอบคลุมถึงเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของประชาชน ในฐานะที่เป็นสิทธิโดยปริยาย (Implied Right) ด้วย ดังเช่นที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ (UN Human Rights Committee) ซึ่งเป็นองค์กระระงับข้อพิพาทภายใต้กติกาดังกล่าว ได้วินิจฉัยไว้ในหลายกรณี โดยมีการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างเสรีภาพในการรวมกลุ่มเข้ากับสิทธิเลือกตั้ง (Right to Vote) และสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้ง (Right to

be Elected) ตามมาตรา 25 และเสรีภาพในการแสดงออก (Freedom of Expression) ซึ่งรับรองไว้ในมาตรา 19 ด้วย เนื่องจากคณะกรรมการเห็นว่า “พรรคการเมืองและการเป็นสมาชิกในพรรคการเมืองนั้นเป็นส่วนสำคัญของกิจการสาธารณะและกระบวนการเลือกตั้ง” และ “การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของพรรคการเมืองถือเป็นการแสดงออกทางการเมืองอย่างหนึ่ง”

อนึ่ง ด้วยเหตุที่รัฐไทยมิได้ตั้งข้อสงวนใด ๆ เกี่ยวกับบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น ดังนั้น การยุบพรรคการเมืองจึงถือเป็นการลิดรอนเสรีภาพของสมาชิกพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคที่ไม่เพียงแต่อาจจะละเมิดมาตรา 22 เท่านั้น หากแต่ยังอาจขัดต่อมาตรา 25 และมาตรา 19 ด้วยก็ได้ นอกจากนี้ ในส่วนการดำเนินคดีของศาลก็ยังคงเคารพต่อสิทธิที่จะนำคดีไปสู่ศาล (The Right of Access to a Court) และสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรม (Right to a Fair Trial) ตามมาตรา 14 ของของ ICCPR อีกด้วย

ด้วยเหตุนี้ การยุบพรรคการเมืองทั้งสามพรรคและการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยไม่เปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ จึงอาจถือเป็นการละเมิด ICCPR ได้ และแม้ที่ผ่านมา จะมิได้มีแนววินิจฉัยของ ICCPR ที่ตรงกับประเด็นการยุบพรรคการเมืองข้อนี้โดยตรง แต่ก็มีแนวบรรทัดฐานที่เทียบเคียงกับการตีความรัฐธรรมนูญให้มีผลเป็นการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคทุกคนได้ว่า ไม่สอดคล้องกับกติกาดังกล่าว กล่าวคือ ในคดี Jorge Landinelli Silva et.al. v. Uruguay นั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UN Human Rights Committee) ได้วินิจฉัยว่า การเพิกถอนสิทธิทางการเมืองของกรรมการและสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายนิยมลัทธิมาร์กซิสต์ที่ถูกยุบไป เป็นระยะเวลา 15 ปีนั้น ไม่เพียงแต่เป็นเพราะระยะเวลายาวนานเกินไป ขัดต่อหลักความได้สัดส่วนเท่านั้น หากแต่ยังถือเป็นการใช้บังคับกฎหมายโดยไม่คำนึงถึงข้อเท็จจริงเฉพาะราย จึงยอมเป็นการละเมิดสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่รับรองไว้ในมาตรา 25 ของกติกาดังกล่าว

แม้ว่าการดำเนินคดียุบพรรคตามมาตรา 237 วรรคสองทั้งสามพรรคนั้น จะไม่ปรากฏเงื่อนไขตาม มาตรา 257 (2) ในข้อ (ก) คือ ผ่านเรื่องมาจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และไม่มีเงื่อนไขข้อ (ค.1) คือ ไม่ใช่การโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะกรณีนี้เป็นการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเอง แต่การที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งยุบพรรคการเมืองไป โดยไม่ใส่ใจถึงหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคีเลยแม้แต่น้อยนั้น ก็เป็นสิ่งที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสมควรตั้งคำถามในรายงานประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภา และกรมคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม ในฐานะหน่วยงานหลักที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้จัดทำรายงานประเทศตามพันธกรณีตาม ICCPR สมควรระบุและประเมินเกี่ยวกับการปฏิบัติตาม ICCPR ในรายงานฉบับถัดไป (Periodic Report) เว้นเสียแต่ว่า รัฐไทยเลือกที่จะหลีกเลี่ยงไม่กล่าวถึงกรณีสู่เสียงการละเมิดพันธกรณีตาม ICCPR ในประการต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น

ทางสองแพร่งของพรรคการเมืองไทยในสังคมเปลี่ยนผ่านกับ การทำให้พรรคต้องตอบสนองความต้องการของปวงชน

พรรคการเมืองเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่งในระบบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบรัฐสภา ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากปรัชญาทางรัฐศาสตร์ที่ว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลจำนวนมากที่สุดมีอิทธิพลเหนือรัฐบาล เปิดโอกาสให้มีการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองเพื่อเลือกเฟ้นกลุ่มหรือคณะบุคคลที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาลโดยยึดหลักเสรีภาพ (liberty) และความเสมอภาค (equality) หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะต้องมีกลุ่มของบุคคลที่รวบรวมกันขึ้นเนื่องจากความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในแนวทางกว้าง ๆ คล้ายคลึงกันและเพื่อสร้างอิทธิพลในการเป็นรัฐบาลเสียเอง กลุ่มของบุคคลดังกล่าวได้แก่พรรคการเมืองนั่นเอง ยิ่งกว่านั้นพรรคการเมืองยังเป็นเครื่องประกันเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชน มิให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองดำเนินการปกครองแบบเผด็จการ รวมทั้งการรัฐประหารซึ่งมุ่งจะเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอันมิใช่วิถีทางแห่งระบอบประชาธิปไตย จึงเป็นได้ว่าในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบรัฐสภา พรรคการเมืองจะเป็นทั้งสัญลักษณ์ของระบอบการปกครอง และเป็นเครื่องช่วยให้การเมืองพัฒนาไปตามแนวทางของอุดมการณ์ประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมสมัยใหม่มากขึ้น

การขยายตัวของกระแสประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมสมัยใหม่ ได้ผลักดันให้แนวทางสังคมนิยมออกจากกลไกของสังคมโลก นับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1970 เรื่อยมาถึงปัจจุบัน การพัฒนาทางการเมืองของประเทศประเทศประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง และประเทศที่อยู่ในช่วงระยะเปลี่ยนผ่านได้ให้ความสำคัญกับเป้าหมายทางการเมือง 3 ประการคือ (Thomas Carothers in Pippa Norris, 2005: 3 อ้างใน ธนชาติ แสงประดับ ธรรมโชติ, 2011)

ประการแรก การสนับสนุนให้เกิดการแข่งขัน “เลือกตั้งที่อิสระและยุติธรรม” ระหว่างพรรคการเมืองและผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง

ประการที่สอง การสร้างภาคประชาชนให้เข้มแข็งโดยให้ความช่วยเหลือองค์กรที่ประชาชนเป็นเจ้าของ เพื่อณรงค์ทางสังคมและการมี “สถาบันสื่อมวลชนที่มีความเป็นอิสระ”

ประการสุดท้าย การเพิ่มความเข้มแข็งขององค์กรหลักของรัฐให้ “กระบวนการยุติธรรมมีความเป็นอิสระ” รวมทั้งการตรากฎหมายที่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลรวมทั้งการจัด “ระบบราชการอย่างมีประสิทธิภาพ”

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่เป็นสังคมในช่วงระยะเปลี่ยนผ่าน แต่การพัฒนาพรรคการเมืองไทยเพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายทางการเมืองภายใต้กระแสประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมสมัยใหม่กลับไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร มีการยุบพรรคการเมืองอย่างต่อเนื่องถึง 7 พรรค ในระยะเวลาเพียง 2 ปี ช่วง พ.ศ.2550 – 2551 โดยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมายที่ให้ผลเป็นการลงโทษย้อนหลังโดยประกาศคณะรัฐประหาร (วิกิพีเดีย, 31 July 2011) ซึ่งล้วนส่งผลกระทบทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ กลายเป็นความผิดปกติในสังคมประชาธิปไตย ที่ส่งผลให้แนวความคิดของประชาชนในสังคมไทยแตกขั้วนำไปสู่ “ความขัดแย้งทางความคิด” และ “โครงสร้างสังคมการเมืองเกิดความบิดเบี้ยว”

ปัญหาของสถาบันทางการเมืองที่สำคัญอย่างพรรคการเมืองในช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่านของสังคมการเมืองไทย มีสาเหตุมาจากพรรคการเมืองไม่ได้เกิดขึ้นตามหลักการสากลที่อาสาเข้ามาเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายไปจนถึงการเป็นตัวแทนในเชิงอุดมการณ์ แต่เริ่มต้นขึ้นที่การยึดติดกับตัวบุคคล⁷ ตัวพรรคการเมืองเองไม่ได้ต่อสู้และแข่งขันกันในเชิงนโยบาย ทำให้ไม่สามารถสร้างตัวเองไปสู่ความเป็นพรรคมวลชนที่แท้จริง (mass party) และในความเป็นพรรคการเมืองในประเทศไทย มีแนวโน้มที่จะถูกใช้เป็นเครื่องมือ เป็นตัวแทนของกลุ่มทุนธุรกิจ กลุ่มผลประโยชน์ซึ่งดำเนินการผ่านเครือข่ายอุปถัมภ์ที่มีเงินเป็นเครื่องผูกมัดเสียมากกว่า (cash nexus) ระบบอุปถัมภ์ดังกล่าวมีผลทำให้การจัดระบบความสัมพันธ์ทางการเมืองมีความผิดเพี้ยนไปจากอุดมการณ์ประชาธิปไตยในเรื่องการสร้างความเป็นสถาบันทางการเมือง จนเป็นบ่อเกิดของระบบ “มุ้ง” ภายในพรรคการเมืองต่างๆ ทำให้พรรคการเมืองขาดเสถียรภาพ เกิดระบบยึดตัวบุคคลแทน (personalism) (วิชัย ตันศิริ, 2548: 529 อ้างใน พิศาล มุกดาร์ศมี, อ้างแล้ว: 4-46) หรือแม้แต่ชัยชนะอย่างท่วมท้นของพรรคเพื่อไทยในการเลือกตั้ง พ.ศ.2554 ก็ถูกหลายฝ่ายมองและตีความปรากฏการณ์ดังกล่าวว่า ความจริงเบื้องหลังประชาชนไม่ได้ออกเสียงเลือกตั้งโดยพิจารณาจากนโยบายที่พรรคนำเสนอ แต่สาเหตุที่คนตัดสินใจเลือกเป็นเพราะสายสัมพันธ์ในลักษณะอุปถัมภ์กับนักการเมืองท้องถิ่น หรือ “หัวคะแนนแบบมวลชน” ที่มาจากเครือข่ายของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมคือ กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) เสียมากกว่า

ตลอดระยะเวลาของระบอบประชาธิปไตยไทย หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 มีการเลือกตั้งทั่วไปทั้งหมด 23 ครั้ง มีเพียง 14 ครั้งที่ถูกกฎหมายกำหนดให้ผู้สมัครต้องสังกัดพรรคการเมือง ในระยะเวลา 79 ปีดังกล่าวมีพรรคการเมืองได้เพียง 38 ปี หรือประมาณครึ่งหนึ่งของช่วงเวลาดังกล่าวทั้งหมดเท่านั้น

นอกจากนี้ การมีกรอบกติกาตามกฎหมายพรรคการเมือง เทียบกับทำให้พรรคการเมืองยังมีแนวโน้มรวมศูนย์อำนาจมากขึ้น คนจำนวนน้อยที่คุมพรรคการเมืองต้องการหาเงินเข้าพรรค เพื่อเลี้ยงดู ส.ส. และ

⁷ ตัวอย่างของพรรคการเมืองอย่างพรรคชาติไทย พรรคความหวังใหม่และพรรคไทยรักไทย แม้ว่าประสบความสำเร็จในวิถีทางการเมืองภายใต้กติกาประชาธิปไตย มีฐานมวลชนสนับสนุนจนสามารถมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) จนเป็นผู้นำในการจัดตั้งรัฐบาลได้ แต่ก็ยังยึดติดกับชื่อเสียง อำนาจและบารมีของผู้นำหรือหัวหน้าพรรค ทำให้ไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างต่อเนื่องและไม่อาจสร้างความเป็นสถาบันทางการเมืองให้กับตัวเองได้ (institutionalization)

ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งเพราะกฎหมายกำหนดกรอบในการจัดตั้งพรรค ในการส่งสมาชิกพรรคสมัครรับเลือกตั้ง ที่ทำให้ต้องมีค่าใช้จ่ายสูงมากพรรคการเมืองจึงต้องหานายทุนทั้งระดับชาติและระดับจังหวัดมาสนับสนุน ส่วนผู้สมัครก็ต้องสมัครในนามพรรคเพราะถูกกฎหมายกำหนด จึงพบว่า ส.ส.หลายคนแม้จะมีฐานเสียงส่วนตัวหนาแน่น แต่ก็ต้องเปลี่ยนพรรคบ่อย ๆ เพราะไม่สามารถต่อสู้กับพรรคการเมืองที่มีฐานทางการเมืองและฐานทางเศรษฐกิจที่เข้มแข็งได้ ความจำเป็นในการแสวงหาแนวทางในการพัฒนาการเมืองไทย กรอบกฎหมายดังกล่าวข้างต้นไม่ได้ทำให้การพัฒนาของพรรคการเมืองไทยเป็นไปในทางบวกแต่อย่างใด ทั้งยังเป็นการทำลายการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคกันในการแข่งขันเข้าสู่อำนาจทางการเมือง ทั้งในระดับบุคคลและระดับพรรคการเมือง เพราะพรรคตกอยู่ภายในอิทธิพลทางเศรษฐกิจของบุคคลบางกลุ่มเท่านั้น

พัฒนาการของพรรคการเมืองไทยในสังคมเปลี่ยนผ่าน ที่ถูกเดินเรื่องด้วยมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายพรรคการเมืองแต่อย่างใด ในทางกลับกัน ยิ่งส่งผลให้ระบบพรรคอ่อนแอลงมีการแตกออกมามีพรรคใหม่อยู่ตลอดเวลา สะท้อนให้เห็นปัญหาว่าการร่างหรือบังคับใช้กฎหมายในประเทศไทยไม่พิจารณาในเชิง “นิติสังคม” หรือไม่มองความสอดคล้องของกฎหมายกับความเป็นจริงของสังคม

ดังนั้น การพัฒนาคุณภาพของพรรคการเมืองในฐานะที่เป็นสถาบันทางการเมืองสำคัญในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของพรรคการเมืองในการแก้ไขปัญหาของสังคมด้วยกลไกของระบอบตัวแทนของไทยในสังคมเปลี่ยนผ่านจึงมีน้อยมาก ประกอบกับระบอบประชาธิปไตยไม่มีความต่อเนื่องยาวนานพอที่จะเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองสามารถเรียนรู้ และสะสมประสบการณ์ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้เกิด “ความล้มเหลวของการเมืองระบอบตัวแทนช่วงสังคมเปลี่ยนผ่านในรัฐไทย” เพราะพรรคการเมืองขาดความเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีฐานมวลชนและมีความเข้มแข็งนั่นเอง

เกษียร เตชะพีระ กล่าวถึงภาวะ “รัฐล้มเหลว” (Failed States) ของรัฐไทยในรอบ 6 ปีที่ผ่านมา ช่วง พ.ศ.2548 - 2554 จากดัชนีชี้วัดความล้มเหลวของรัฐ (The Failed States Index) ว่า ประสิทธิภาพของสถาบันและกลไกของรัฐในบางด้านที่สำคัญ (state efficiency) ก็ขาดพร่องมากขึ้นอย่างชัดเจน หากจำแนกคุณประโยชน์ทางการเมือง (positive political goods) ที่รัฐสมัยใหม่พึงสนองให้แก่สังคมว่าได้แก่ ความมั่นคง กฎหมายและระเบียบสังคม การมีส่วนร่วมทางการเมือง บริการต่าง ๆ และโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน รวมทั้งการบริหารจัดการเศรษฐกิจแล้ว จะเห็นได้ชัดว่ารอบ 6 ปีที่ผ่านมา รัฐไม่สามารถสนองตอบในด้านความมั่นคง กฎหมายและระเบียบสังคม รวมทั้งการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้แก่ประชาชนในสังคมเท่าที่ควร เกิดเหตุการณ์ก่อการร้ายทางการเมืองทั้งเล็กใหญ่โดยกลุ่มฝ่ายต่าง ๆ อันนำไปสู่สภาพบ้านเมืองไม่มีชื่อมีแปดขณะที่ประชาชนถูกปิดกั้นการมีส่วนร่วมใช้อำนาจทางการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อมลงเรื่อย ๆ สะท้อนว่ารัฐไทยกำลังบกพร่องในหน้าที่มูลฐานบางด้านที่สำคัญอย่างร้ายแรงทั้งที่รวบรวบเอาอำนาจไปมากขึ้นซึ่งอาจเกิดจากความแตกแยกภายในหน่วยงานรัฐเอง การถูกฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายรัฐประหารแทรกแซงกดดันช่วงใช้จน

กฎระเบียบและเขตอำนาจทับซ้อนคลุมเครือสับสนวุ่นวาย เจ้าหน้าที่รัฐเสียขวัญกำลังใจเนื่องจากถูกเล่นงานลงโทษโดยฝ่ายการเมืองเมื่อเปลี่ยนข้างรัฐบาล เจ้าหน้าที่รัฐปล่อยเกียร์ว่างเพราะไม่มั่นใจว่าจะเกิดผลกระทบในอนาคตระยะยาวอย่างไรจากการปฏิบัติงานตามหน้าที่ เป็นต้น (เกษียร เตชะพีระ มติชนออนไลน์, 2553)

สังคมการเมืองไทยยุคหลังการรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ในสภาพที่รัฐไทยมีอำนาจมาก ความชอบธรรมน้อย และประสิทธิภาพต่ำเช่นนี้ ส่งผลให้ “โครงสร้างสังคมการเมืองบิดเบี้ยว” ชื่อน่าวิตก ในทางกลับกันคือกลไกหรือสถาบันและกระบวนการทางการเมืองที่สังคมเลือกใช้เพื่อส่งอิทธิพลต่อรัฐ เช่น พรรคการเมือง การเลือกตั้ง รัฐสภา รัฐบาล สถาบันตุลาการและองค์กรอิสระ ก็โน้มไปในทางลบมากขึ้นด้วย หลายปีหลังนี้กลุ่มพลังการเมืองหรือขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมต่าง ๆ โจมตีสิ่งที่จะขยับปรับเปลี่ยนจากช่องทางถูกกฎหมายหรือการใช้อำนาจผ่านกลไกหรือสถาบันและกระบวนการทางการเมือง ไปใช้เส้นสายอุปถัมภ์ไม่เป็นทางการ วิธีการผิดกฎหมาย การทุจริตคอร์รัปชัน “การใช้ความรุนแรงทางการเมือง” เพื่อกดดันให้รัฐยอมตามความเรียกร้องต้องการของตน ทำให้กระบวนการทางการเมืองในรัฐสภาถูกใช้น้อยกว่าการเมืองบนท้องถนน นอกจากนี้ ปรากฏการณ์ “คูขนาน” ระหว่างการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองกับการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนภายใต้เป้าหมายร่วมกันคือ การเข้าสู่อำนาจรัฐ ยังส่งผลให้ “อำนาจมวลชนมีความพยายามในการเข้าสู่อำนาจรัฐผ่านพรรคการเมืองและการเลือกตั้งมากยิ่งขึ้น” เช่น กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยก่อตั้งพรรคการเมืองใหม่และสนับสนุนพรรคเพื่อฟ้าดิน กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ให้การสนับสนุนพรรคเพื่อไทย ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงจากความสัมพันธ์จากในอดีตที่ทุนกับพรรคการเมืองแยกกันไม่ออก มาสู่สภาวะที่พรรคการเมืองไทยกับการเมืองแบบมวลชนแยกกันไม่ออกหรือเป็นการเมืองแบบ “มวลชนนำิปไตย”

รัฐไทยในภาวะของ “รัฐในวิกฤต” (crisis state)⁸ เช่นนี้ จึงมีปัจจัยสำคัญส่วนหนึ่งมาจากความอ่อนแอของพรรคการเมืองที่ไม่สามารถทำหน้าที่กลไกหรือสถาบันทางการเมืองที่ต้องสร้างความชอบธรรมและประสิทธิภาพประสิทธิผลทางการเมืองในระยะที่สังคมกำลังเปลี่ยนผ่าน (prismatic society) สถานการณ์ “ทางสองแพร่งของพรรคการเมืองไทย” จึงเป็นจุดเปลี่ยนที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจในพรรค (decision maker) ซึ่งอยู่ในภาคการเมืองแบบตัวแทน เช่น ผู้นำพรรค แกนนำพรรค ผู้มีอำนาจอย่างแท้จริงในพรรค จะต้อง “บริหารจัดการทางการเมืองให้เกิดความสมดุล” ระหว่างอำนาจอิทธิพลของกลุ่มทุนที่ให้การสนับสนุนกับอำนาจมวลชนที่ต้องการเข้ามาแทรกตัวในอำนาจรัฐด้วย ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดทิศทางเนื้อหาสาระของนโยบายพรรคหรือรัฐบาล การกำหนดตัวบุคคลในการดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น ผู้บริหารพรรค รัฐมนตรี ที่ปรึกษา คณะทำงาน หากดำเนินการให้เกิดความสมดุลได้ดีพลังของพรรคจะมีมากขึ้นเมื่อผลานกับอำนาจทุน ผ่านพรรคการเมือง การเลือกตั้ง และการเมืองแบบมวลชนนำิปไตย จนอาจนำไปสู่พรรคที่มีฐานมา

⁸ กระบวนการล้มเหลวของรัฐ (a failing state) คลี่คลายขยายตัวจาก 1.รัฐเปราะบาง (fragile state) ไปเป็น 2.รัฐในวิกฤต (crisis state) และ ๓.รัฐล้มเหลว (failed state) ในที่สุด (ดู Jonathan Di John, “Conceptualising the Causes and Consequences of Failed States : A Critical Review of the Literature”, Crisis State Research Centre, LSE, 2008)

จากมวลชน (Mass Party) ได้ กล่าวคือ เป็นพรรคที่มีระบบการบริหารแบบจากล่างขึ้นสู่บน (bottom-up) เปิดโอกาสให้สังคมเข้าไปมีส่วนร่วม เป็นพรรคที่ประชาชนสามารถตรวจสอบในทุกขั้นตอนการทำงานได้ ปัจจัยความสำเร็จเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ต้องเป็นพรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็ง หรือเป็นพรรคที่มีฐานมาจากมวลชน แต่หากไม่สามารถสร้างความสมดุลดังกล่าวได้ “มวลชนธิปไตย” หรือการเมืองแบบมวลชนก็อาจกลับกลายเป็นปัญหาอุปสรรคสำคัญเสียเองของพรรคการเมืองไทยในสังคมเปลี่ยนผ่าน

นอกจากการพัฒนาประชาธิปไตยผ่านพรรคการเมืองและกระบวนการเลือกตั้งแล้ว แนวคิดประชาสังคมที่เคลื่อนไหวในประเทศไทยช่วงที่ผ่านมา เป็นแนวคิดที่มาพร้อมกับแนวคิดประชาธิปไตยรูปแบบรัฐสภา และประชาธิปไตยพหุนิยม (Salvador Giner, ed. John A. Hall, 1995: 319 อ้างใน เศรษฐา ทรัพย์เย็น, 2547: 16 - 24) ตลอดจนประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือกรอบความคิดประชาธิปไตยยอมรับแนวคิดประชาสังคมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของตน โดยมองว่าขบวนการเคลื่อนไหวประชาสังคมถือเป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญในกระบวนการเปลี่ยนผ่านสังคมสู่ความเป็นประชาธิปไตย และการเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยให้เข้มแข็ง การเคลื่อนไหวของประชาสังคมในระบอบประชาธิปไตยดังกล่าวนี้ ปรากฏออกมาในรูปลักษณะที่หลากหลาย อาทิ การรวมกลุ่ม/องค์กรในลักษณะของการช่วยเหลือตนเอง (self-help organizations) เช่น องค์กรชาวบ้าน องค์กรชุมชน ฯลฯ การรวมตัวในรูปขององค์กรพัฒนาเอกชนซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของประชาสังคม (spirit of civil society) (John Girling, 1996: 62 อ้างใน เฟิงอ้าง: 16 - 24) และได้รับการยกย่องว่าเป็นตัวแสดงที่สำคัญยิ่งในการส่งเสริมขบวนการประชาสังคมให้เติบโต (Kie-Duck Park: 5 อ้างใน เฟิงอ้าง: 16 - 24) ตลอดจนการรวมตัวในลักษณะขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม เช่น กลุ่มนปช. กลุ่มพันธมิตร เป็นต้น

การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมในประเทศไทยเป็นไปตามครรลองดังกล่าว แต่เมื่อพิจารณาในอีกมิติหนึ่งอาจมองได้ว่า ประชาสังคมไทยสามารถแบ่งได้เป็น 2 ระดับ ได้แก่ กลุ่มประชาสังคมโดยชนชั้นนำ และกลุ่มประชาสังคมที่มุ่งเสริมสร้างดุลอำนาจให้กับประชาชนธรรมดา (Mimeographed) (Robert B. Albritton and Thawilwadee Bureekul, 2002: 3 อ้างใน เฟิงอ้าง: 16 - 24) เช่น ประชาสังคมที่เกิดจากการรวมตัวของชนชั้นกลาง หรือประชาสังคมรากหญ้าที่เป็นการรวมตัวของชาวชนบทบนฐานการผลิตแบบเกษตรกรรม ซึ่งต่างต้องการสร้างดุลอำนาจใหม่ทางการเมือง เป็นต้น การจำแนกประชาสังคมโดยแบ่งเป็นสองระดับเช่นนี้ อาจมีนัยแสดงให้เห็นว่าประชาสังคมในประเทศไทยยังมีความแตกต่างกันในเรื่องสถานภาพ จุดมุ่งหมาย รวมถึงแนวทางปฏิบัติของกลุ่ม ซึ่งโดยหลักการแล้ว ประชาสังคมควรเป็นอิสระจากการจัดแบ่งชนชั้นทางสังคม เนื่องจากการจะเป็นประชาสังคมที่แท้จริง จะต้องมึลักษณะของความสัมพันธ์ที่เปิดพื้นที่ให้กับ การรวมตัวของคนทุกกลุ่มและทุกลำดับชั้นทางสังคม (Ibid.,: 6 อ้างใน เฟิงอ้าง: 16 - 24) อันเป็นสัมพันธภาพในแนวรวม เพราะจะทำให้จิตวิญญาณประชาธิปไตยในมิติความเท่าเทียมและเสรีภาพ ได้รับการพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพ โดยไม่มีข้อจำกัดใดขวางกั้น

การปรากฏขึ้นของประชาสังคมในบริบทสังคมการเมืองไทย ถือได้ว่าเป็นดุลอำนาจใหม่ทางการเมือง ที่ทำหน้าที่ท้าทาย/ตรวจสอบ/ถ่วงดุลอำนาจของประชาธิปไตยระบอบรัฐสภาแบบตัวแทน ประชาสังคม

นับเป็นประชาธิปไตย ทางตรงรูปแบบหนึ่ง ซึ่งมิได้เข้ามาทดแทนประชาธิปไตยระบอบรัฐสภา แต่เข้ามาเสริมระบอบประชาธิปไตยไทยในภาพรวมให้แข็งแกร่งขึ้น จากเดิมที่โครงสร้างอำนาจทางการเมืองแบ่งแยกออกเป็นอำนาจ 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ แต่บทบาทที่เพิ่มขึ้นในทางการเมืองของพลังประชาสังคม ส่งผลให้ระบอบการเมืองไทยเคลื่อนตัวเข้าสู่มิติใหม่ทางการเมือง นั่นคือ การที่ประชาสังคมเข้าไปถ่วงดุลอำนาจกับอำนาจสามฝ่ายข้างต้น เป็นเสมือนชั่วอำนาจที่สี่เพิ่มเข้ามา ซึ่งนับเป็นการพัฒนาการอีกขั้นหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยไทย

บรรณานุกรม

- เกษียร เตชะพีระ. (2551). *ทางแพร่งและพงทนาม: ทางผ่านสู่ประชาธิปไตยไทย*. กรุงเทพฯ : มติชน.
- เกษียร เตชะพีระ. รัฐไทยกำลังล้มเหลว. [ออนไลน์]. *มติชนออนไลน์ 10 กันยายน 2553*. เข้าถึงได้จาก : <http://www.matichon.co.th>. (วันที่ค้นข้อมูล 30 กรกฎาคม 2554)
- คณินิจ แซ่เฮง. (2551). *“ปัญหาการบังคับให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมือง”* วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- คายนส์, ชาร์ล เอฟ “จากชวานาสู่คนงานโลก : ชีวิตทันสมัยของชาวชนบทอีสาน” (From peasants to Cosmopolitan villagers: The transformation of “rural” northeastern Thailand) บรรยายพิเศษ ให้กับโครงการปริญญาเอก คณะสังคมวิทยาและมนุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ 14 พฤศจิกายน 2553
- คุปต์ พันธุ์หินกอง. “เศรษฐศาสตร์การเลือกตั้ง 2550” บทความนำเสนอในงานโครงการแข่งขันตอบปัญหาทางเศรษฐศาสตร์ และนำเสนอบทความงานวิจัย/บทความย่อ ประจำปี 2550 ณ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ จ.เชียงใหม่ เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2551
- จักรกริช สังขมณี. (2554) “ย้อนคิดว่าด้วยชีวิตทางการเมืองของชาวบ้าน: การเมืองในชนบทที่มากกว่าการเลือกตั้งและการชุมนุมประท้วง” ใน *เอกสารประกอบการสัมมนาภูมิทัศน์และการเมืองของการพัฒนาชนบทไทยร่วมสมัย*. จัดโดย คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันศุกร์ที่ 8 กรกฎาคม 2554. หน้า 7-9.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. “สังคมไทยยุคหลังรัฐธรรมนูญ” *ผู้จัดการรายวัน*. 9 มิถุนายน 2546.
- เชษฐา ทรัพย์เย็น. (2547). “ประชาสังคมไทย: บทสังเคราะห์แนวคิด, การก่อร่างสำนักคิดแบบไทย และนัยเชิงนิติ-พฤตินัยต่อการเมืองไทย” เอกสารประกอบการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ครั้งที่ 5 (พ.ศ.2547) หน้า 16 – 24
- ณรงค์เดช สุรโฆสิต. (2553). *บทวิเคราะห์การยุบพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 237 วรรคสอง* [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <http://www.pub-law.net/> เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย 2010-12-19. (วันที่ค้นข้อมูล 25 สิงหาคม 2555)

- ธนชาติ แสงประดับ ธรรมโชติ. (2011). สังคมไทยในระยะเปลี่ยนผ่านกับบทบาทของพรรคการเมือง. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <http://www.prachatai.org>. *ประชาไท 2011-01-17*. (วันที่ค้นข้อมูล 30 กรกฎาคม 2554)
- โทมัส คาโรเธอร์ (Thomas Carothers) อ้างใน ปีปปา นอร์ริส (Pippa Norris). (2005). *พรรคการเมืองและประชาธิปไตยจากมุมมองเชิงทฤษฎีและปฏิบัติ: การพัฒนาการสื่อสารของพรรคการเมือง*. สหรัฐอเมริกา : สถาบันส่งเสริมประชาธิปไตยแห่งชาติเพื่อการต่างประเทศ (NDI).
- นิธิ เอียวศรีวงศ์ และเสกสรรค์ ประเสริฐกุล. (2552). *ประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่าน*. กรุงเทพฯ : openbooks.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2010). พื้นที่การเมืองที่ปิดไม่ลง. [ออนไลน์]. *มติชนออนไลน์, 2010-11-30*. เข้าถึงได้จาก : <http://www.matichon.co.th>. (วันที่ค้นข้อมูล 30 กรกฎาคม 2554)
- บัณฑิต จันทรโรจนกิจ. (2549). *รัฐธรรมนูญสถาปนา*. กรุงเทพฯ : วิชาษา.
- พิศาล มุกดาร์ศมี. “แนวคิดและวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองไทย: ประชาธิปไตย” ใน *ประมวลสาระชุดวิชาการเมืองการปกครองไทย หน่วยที่ 1-5*. หน้า 4-41 – 4-53. ฐปนรรต พรหมอินทร์, บรรณาธิการ. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2554.
- มติชนออนไลน์ 24 พฤษภาคม 2554. “กลยุทธ์ไม่ธรรมดาของซูวิทย์ กมลวิศิษฎ์ ถึงจะเล็กแต่แตกต่างระวังเสียอย่างชนะมือปราบสายเดี่ยว” [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <http://www.matichon.co.th>. (วันที่ค้นข้อมูล 30 กรกฎาคม 2554)
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2552). “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม” ใน *รัฐศาสตร์สาร 30 ปี เล่ม 1*.
- วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <http://th.wikipedia.org>. การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (วันที่ค้นข้อมูล 30 กรกฎาคม 2554)
- วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <http://th.wikipedia.org>. คดียุบพรรคการเมือง พ.ศ. 2549 และ พ.ศ.2551 (วันที่ค้นข้อมูล 31 กรกฎาคม 2554)
- วิชัย ตันศิริ. (2548). *วิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. (2552). *การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ : วิชาษา.
- เสนห์ จามริก. (2547). *สิทธิมนุษยชนไทยในกระแสโลก*. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- อภิชาติ สถิตนิรามัย (ก). (2011). จากไพร่ฟ้าสู่ความเป็นพลเมือง (From Subjects to Citizenship). [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <http://www.prachatai.org>. *ประชาไท 2011-05-13*. (วันที่ค้นข้อมูล 30 กรกฎาคม 2554)
- อภิชาติ สถิตนิรามัย (ข). (2011). สิทธิเลือกตั้ง เงินซื้อเสียง ใครโง่ ?. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <http://www.prachatai.org>. *ประชาไท 2011-05-30*. (วันที่ค้นข้อมูล 30 กรกฎาคม 2554)
- อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธุ์ (บก.). (2543). *ระบบอุปถัมภ์*. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- อัมมาร สยามวาลา. (2547). “ชราภาพของภาคเกษตร: อดีตและอนาคตของชนชชไทย” บทความเสนาอในท่ สัมมนาวิชาการประจำปี 2547 เรื่อง เหลียวหลังแลหน้า: ยี่สิบปีเศรษฐกิจสังคมไทย จัดโดย มูลนิธิ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) วันที่ 27-28 พฤศจิกายน 2547. หน้า 11.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2538). *สองนคราประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน.
- John Girling. (1996). *Interpreting Development: Capitalism, And The Middle Class in Thailand*. New York : SEAP Cornell University.
- Jonathan Di John. (2008). *Conceptualising the Causes and Consequences of Failed States: A Critical Review of the Literature*. London : Crisis State Research Centre, LSE.
- Kie-Duck Park. “Concepts of Civil Society and Its Proxies: An East Asian Perspective” Korea : The Sejong Institute. p. 5. (Typewritten)
- Robert B. Albritton and Thawilwadee Bureekul. (2002). “Civil Society and The Consolidation of Democracy in Thailand,” Paper Prepared for delivery at the Annual Meeting of the Southern Political Science Association, Savannah, GA, November 6-9, 2002, p. 3. (Mimeographed)
- Salvador Giner. (1995). “Civil Society and its Future” In *Civil Society: Theory, History, Comparison*. ed. John A. Hall. Great Britain : Polity Press.