



ปัญหาพรรคการเมืองในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง

(1) ความเป็นมาของปัญหา

พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองสถาบันหนึ่งในสังคมประชาธิปไตยที่มีความสำคัญในการปกครองประเทศ ทั้งนี้เพราะโดยทั่วไปแล้วพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้น หรือ ดำรงอยู่ก็เพื่อทำการต่อสู้ให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง การต่อสู้นี้จะแสดงออกโดยการส่ง สมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง หากได้เสียงข้างมากก็จะได้จัดตั้งรัฐบาลอำนวยการปกครองประเทศ อย่างไรก็ตามพรรคการเมืองที่มีอยู่ในประเทศต่าง ๆ นั้น มีความเจริญไม่เท่ากันบางประเทศ พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หรือบางประเทศมีพรรคการเมืองมากเกินไปจนไปทำลายเสถียรภาพของรัฐบาล เช่น ประเทศอิตาลี ประเทศเลบานอน ประเทศไทย เป็นต้น อันเป็นผลสืบเนื่องจากปัญหาบางประการ¹

แม้ว่ารัฐธรรมนูญไทย 2517 จะส่งเสริมพรรคการเมืองที่กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง และเมื่อได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรแล้วห้ามลาออกจากพรรค หากลาออกจะต้องเสียสมาชิกภาพ ทำให้เกิดผล บางประการที่ทำให้นโยบายดังกล่าวไม่อาจประสบความสำเร็จเท่าที่ควร คือ การบังคับให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค แต่ยอมให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองได้ง่ายโดยไม่มี ข้อกำหนดเกี่ยวกับจำนวนสมาชิกที่พรรคจะต้องส่งลงแข่งขันรับเลือกตั้ง เป็นเหตุให้เกิดพรรคเล็ก พรรคน้อยจำนวนมากมายในอดีตกว่า 50 พรรค บางพรรคส่งผู้สมัครเพียง 2-3 คน บางพรรค ส่งผู้สมัครเพียงคนเดียว มาตรการดังกล่าวไม่สามารถทำให้เกิดการรวมกลุ่มนักการเมืองเป็น พรรคใหญ่ที่มีเป้าหมายและนโยบายทางการเมืองสอดคล้องกันได้²

¹อุทัย หิรัญโต, การเมืองและการปกครองไทย (กรุงเทพมหานคร: ไม่ปรากฏ สถานที่พิมพ์, 2530), หน้า 100.

²นิยม รัฐอมฤต, "ระบอบข้าราชการกับนโยบายส่งเสริมพรรคการเมือง" รัฐศาสตร์ (มีนาคม 2530) หน้า 37-39.

เพราะนับตั้งแต่ประเทศไทยประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ทำให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนในการตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองจึงเกิดขึ้นได้ง่าย โดยที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองในเวลานั้น พรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นในสมัยนั้นมีถึง 10 พรรค³ ในสมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็น นายกรัฐมนตรีได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับแรก เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2498 มีพรรคการเมืองเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติถึง 30 พรรค และเมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการปฏิวัติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 จึงได้ประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช 2498 เป็นผลให้พรรคการเมืองต่าง ๆ ถูกยุบไปด้วย

ต่อมาในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง ฉบับที่ 2 เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2511 มีพรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ถึง 17 พรรค แต่เมื่อจอมพลถนอม กิตติขจร ทำการปฏิวัติตนเอง เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2515 และได้ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช 2511 เป็นผลให้พรรคการเมืองทั้ง 17 พรรคถูกยุบเลิกไปอีกเช่นกัน

จนมาถึงสมัยรัฐบาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับที่ 3 เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2517 มีพรรคการเมืองจัดตั้งขึ้น มามากถึง 56 พรรค และในการเลือกตั้งในปี 2518 ปรากฏว่ามีพรรคการเมืองต่าง ๆ ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งถึง 42 พรรค และมีสมาชิกของพรรคการเมืองต่าง ๆ ถึง 22 พรรคได้รับเลือกตั้ง (ดูตารางที่ 1) โดยที่ไม่มีพรรคการเมืองหนึ่งได้ที่นั่งมากพอที่จะมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรได้ ดังนั้นรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นจึงต้องเป็นรัฐบาลผสม เริ่มด้วยรัฐบาลผสมสองพรรค ประชาธิปัตย์กับเกษตรสังคม รัฐบาลดังกล่าวไม่สามารถหาเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎรได้มากพอจึงแพ้มติในสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ยกแรกของการแถลงนโยบายเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2518 และต้องเปิดทางให้พรรคกิจสังคมซึ่งมีเสียงในสภาเพียง 18 เสียง เป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาลโดยร่วมกับอีก 15 พรรค

³ เรื่องราวเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมืองในประเทศไทยโดยละเอียด โปรดศึกษา ประณต นันทะกุล, OP. cite., หน้า 570-578.

ความล้มเหลวและความสำเร็จในการจัดตั้งรัฐบาลหลังการเลือกตั้ง ปี 2518 เป็นที่รู้ในหมู่นักการเมืองว่า พลเอกกฤษณ์ สีวะรา ผู้บัญชาการทหารบกในขณะนั้นเป็นผู้มีบทบาทอย่างมากเพราะสามารถคุมเสียงพรรคธรรมสังคม พรรคสังคมชาตินิยม และพรรคเล็กพรรคน้อยอื่น ๆ รวมเป็นผู้อุปการะพรรคการเมืองต่าง ๆ จำนวนมากด้วย รัฐบาลผสม 16 พรรคอยู่ได้ไม่นานก็เกิดความแตกแยกภายในคณะรัฐบาล เนื่องจากพรรคร่วมรัฐบาลเรียกร้องที่จะขอส่วนแบ่งตำแหน่งรัฐมนตรีเพิ่มขึ้นแต่หัวหน้ารัฐบาลไม่ให้ พรรคการเมืองในค่ายของ พลเอกกฤษณ์ สีวะรา จึงแสดงท่าทีที่จะไปรวมกับพรรคฝ่ายค้านซึ่งหมายถึงรัฐบาลจะอยู่ไม่ได้ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้ารัฐบาลจึงประกาศยุบสภาเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2519 และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในปีเดียวกัน ผลปรากฏว่าการเลือกตั้งปี 2519 มีพรรคต่าง ๆ ส่งสมาชิกสมัครถึง 39 พรรค และมีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรถึง 19 พรรค โดยที่ผลการเลือกตั้งไม่มีพรรคใดพรรคหนึ่งได้เสียงข้างมากอีกเช่นเคย รัฐบาลที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นรัฐบาลผสม 4 พรรค ประกอบด้วยพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำ ในฐานะมีสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุดถึง 114 คน จากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดในสภา 279 คน รวมพรรคอื่น ๆ อีก 3 พรรค ได้แก่ พรรคชาติไทย พรรคธรรมสังคม และพรรคชาตินิยม

การที่รัฐบาลประกอบด้วยบุคคลจากหลายพรรคการเมืองทำขาดเอกภาพ เพราะพรรคต่าง ๆ มีเป้าหมายและนโยบายไม่ตรงกันบางที่ขัดแย้งกันเอง ดังนั้นรัฐบาลผสม 4 พรรคภายใต้การนำของพรรคประชาธิปัตย์อยู่ได้ 6 เดือนเศษก็มีอันเป็นไป จริ่งอยู่สาเหตุสำคัญของ การโค่นล้มของรัฐบาลอาจจะไม่ใช่เนื่องมาจากการขาดเอกภาพภายในคณะรัฐบาลผสมโดยตรง แต่ที่รัฐบาลผสมเกิดการแตกแยกกันและไม่สามารถตกลงกันได้เกี่ยวกับปัญหาสำคัญของชาติ คณะ นายทหารสบโอกาสเข้าทำการโค่นล้มรัฐบาลและนำประเทศกลับสู่ระบอบเผด็จการอีก พร้อมกับประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช 2517 พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้น 56 พรรคจึงถูกยกเลิกไป จนกระทั่งเมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช 2524 จึงได้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นอีกซึ่งในปัจจุบันมีพรรคการเมืองถึง 16 พรรคการเมืองด้วยกัน

กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: บรรณกิจ, 2524) หน้า 50.

จะเห็นได้ว่าตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันประเทศไทยมีพรรคการเมืองมากมายโดยตลอด ประเทศที่มีพรรคการเมืองมากและไม่มีการเลือกตั้งพรรคใดได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนอย่างเด็ดขาด ทำให้การจัดตั้งรัฐบาลยุ่งยากเป็นอันมาก ทางแก้ได้แก่การจัดตั้งรัฐบาลผสม โดยหลายพรรคมาร่วมกันจัดตั้งรัฐบาล แต่ผลที่เกิดขึ้นก็คือรัฐบาลขาดความมั่นคง เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน นโยบายของรัฐบาลที่หลายพรรคช่วยกันกำหนดคือ ไม่ได้รับการสนองตอบจากพรรค-ร่วมรัฐบาลอย่างแท้จริง การมีพรรคการเมืองมากมีส่วนทำให้ประชาชนไม่มีความผูกพันกับพรรคการเมือง นอกจากนี้พรรคการเมืองก็ไม่ได้มีบทบาทหรือสร้างความหวังที่จะเข้าไปอำนวยความสะดวกหรือบริการประชาชนให้ประชาชนเห็น ประชาชนจึงไม่นิยมชมชอบในพรรคการเมืองเท่าใด จึงเริ่มมีแนวความคิดที่จะทำให้พรรคการเมืองต่าง ๆ มีเสถียรภาพมากขึ้นกว่าเดิม

ตารางที่ 1

พรรค	ที่นั่ง/พ.ศ. 2518	ที่นั่ง/พ.ศ. 2519
ประชาธิปัตย์	72	114
ธรรมสังคม	45	28
ชาติไทย	28	56
เกษตรสังคม	19	9
กิจสังคม	18	45
สังคมชาตินิยม	16	8
สังคมนิยมแห่งประเทศไทย	15	2
พลังใหม่	12	3
แนวร่วมสังคมนิยม	10	1
สันติชน	8	0
ประชากรธรรม	6	0
ไท	4	0
ฟื้นฟูชาติไทย	3	0
ประชาธิปไตย	2	1

ตารางที่ 1 (ต่อ)

พรรค	ที่นั่ง/พ.ศ. 2518	ที่นั่ง/พ.ศ. 2519
แผ่นดินไทย	2	0
อริปไตย	2	0
พลังประชาชน	2	3
พัฒนาจังหวัด	1	2
เกษตรกร	1	0
แรงงาน	1	1
เสรีชน	1	0
เศรษฐกร	1	0
สังคมก้าวหน้า	0	1
ไทยสังคม	-	1
สยามใหม่	-	1
พิทักษ์ไทย	-	1
แนวร่วมประชาธิปไตย	-	1

ที่มา: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

แสดงจำนวนพรรคการเมืองและจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป ปี 2518 และปี 2519 (ก่อนที่รัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 95 บังคับใช้)

(2) แนวความคิดที่กำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่า กิ่งหนึ่ง

2.1 แนวความคิดประการแรก มีแนวความคิดที่เกรงว่าพรรคการเมือง เฝ้าจัดการพรรคการเมืองเป็นของบุคคลคนเดียวของตระกูลเดียว ใครเข้าเป็นสมาชิกของ พรรคก็เท่ากับเป็นตัวประกอบไม่มีอำนาจใดทั้งสิ้น ปรากฏว่าเคยมีพรรคพัฒนาจังหวัดตั้งขึ้นมา

จังหวัดเดียวของคน ๆ เดียวผู้สมัครก็สมัครคนเดียวและได้คนเดียว ด้วยเหตุนี้จึงคิดกันว่า จะปล่อยให้เกิดกรณีนี้อีกไม่ได้ เพราะพรรคจะเป็นเครื่องมือของคนใดคนหนึ่งเท่านั้น

2.2. แนวความคิดประการที่สอง เกิดขึ้นเพราะพรรคการเมืองในอดีตมิได้ ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเพียงอย่างเดียว เพราะเมื่อพรรคการเมืองมีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามกฎหมายก็สามารถที่จะดำเนินการได้หลาย ๆ ประการ ตัวอย่างเช่น พรรคการเมือง สามารถกู้ยืมเงิน หรือ เข้าเป็นคู่สัญญาซื้อขายหรือทำนิติกรรมกับบุคคลอื่นได้ ในแนวความคิด ประการที่สองเห็นว่าพรรคจะดำเนินกิจการอื่นนอกจากกิจการทางการเมืองไม่ได้อีกต่อไป และ เมื่อพรรคการเมืองตั้งขึ้นย่อมจะต้องมีนโยบาย นโยบายจะสำเร็จต่อเมื่อพรรคการเมืองมีสภาพ เป็นพรรคการเมืองที่แท้จริงเท่านั้น^๕

2.3 แนวความคิดประการที่สาม บังคับให้พรรคการเมืองต้องไปดำเนินการ เกี่ยวกับการนำนโยบายไปเผยแพร่ พอตอนที่จัดตั้งแล้วกฎหมายกำหนดให้หาสมาชิกอีก 5,000 คน โดยบังคับว่าต้องมี 4 ภาค ๆ ละ 5 จังหวัด ทางพรรคการเมืองจะต้องออกไปหาสมาชิก และแจ้งนโยบายก็เป็นการดำเนินการทางการเมือง คือ ส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้าใจ นโยบายส่งเสริมให้ประชาชนเข้าใจประชาธิปไตย ซึ่งเป็นหน้าที่ของพรรคการเมืองโดยตรง

เมื่อแนวความคิดทั้ง 3 ประการเป็นที่ยอมรับด้วยเหตุผล จึงได้นำหลักการที่จะต้องกำหนดจำนวนสมาชิกของพรรคการเมืองที่จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญ ไทย 2521

(3) บทบัญญัติของกฎหมายกับพรรคการเมือง

ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญที่ผ่านมา ไม่ได้บังคับจำนวนสมาชิกที่พรรคต้องส่งลงสมัคร รับเลือกตั้ง ก่อนที่รัฐธรรมนูญไทย 2521 จะใช้บังคับใครอยากสมัครผู้แทนก็ไปตั้งพรรคการเมือง ขึ้นมาและส่งตัวเองลงคนเดียวหรือสองคนลงสมัครรับเลือกตั้ง ทำให้มีพรรคการเมืองมากมายเกิดความวุ่นวายขึ้นมา มาตรา 95 บัญญัติให้พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง เป็นการช่วยให้พรรคการเมืองลดน้อยลงไปเหมือนในประเทศที่เจริญแล้ว ซึ่งจะมีพรรคการเมืองใหม่ ๆ

^๕ ยัวร์ตัน กมลเวช, "การปฏิบัติตาม พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ. 2524"

เพียง 2-3 พรรคการเมืองที่จะลงต่อสู้ เป็นการลดจำนวนลงถ้าไม่เช่นนั้นพรรคการเมืองก็มีมาก ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2521 กำหนดให้พรรคการเมืองไทยเข้ามา มีบทบาทในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นอันมาก ทั้งนี้ไม่ว่าช่วงที่มีการเลือกตั้งทั่วไป (General Election) การเลือกตั้งซ่อม (By Election) หรือภายหลังการเลือกตั้งแล้ว เป็นช่วงที่พรรคการเมืองจะดำเนินการทางการเมืองมากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นการคัดเลือกผู้สมัคร ส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค การประชาสัมพันธ์ของพรรค การรณรงค์หาเสียง เลือกตั้ง ตลอดจนการร่วมมือหรือจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศ⁶

รัฐธรรมนูญไทย 2521 ได้กำหนดเงื่อนไขที่มีผลต่อพรรคการเมืองหลายประการ ด้วยกัน

3.1 มาตรา 95 กำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้ารับการเลือกตั้ง ทั่วไปแต่ละครั้ง ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น ซึ่งในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 15 ปี 2531 แต่ละพรรคต้องส่งไม่น้อยกว่า 179 คน ทั่วประเทศ เพราะในปี 2531 มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ทั้งหมด 357 คน

3.2 พรรคการเมืองแต่ละพรรค และผู้สมัครแต่ละคนมีสิทธิแต่งตั้งเป็นผู้แทน พรรคการเมือง หรือผู้แทนผู้สมัครประจำอยู่ ณ ที่ซึ่งจัดไว้ในที่เลือกตั้งในวันเลือกตั้งแห่งละหนึ่ง คน⁷

3.1 เงื่อนไขของกฎหมายที่บังคับต่อพรรคการเมืองโดยตรง

มาตรา 95 ในการเลือกตั้งทั่วไปพรรคการเมืองที่สมาชิกจะเป็นผู้มีสิทธิ สมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 94 (3) ได้ ต้องเป็นพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับ เลือกตั้งทั้งหมดรวมกัน ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีใน การเลือกตั้งครั้งนั้น และในแต่ละเขตเลือกตั้งที่พรรคการเมืองดังกล่าวส่งสมาชิกเข้าสมัครรับ เลือกตั้ง พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นคณะให้ครบจำนวนสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในเขตเลือกตั้ง และจะส่งได้คณะเดียวในเขตเลือกตั้งหนึ่งเขต

⁶ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, รายงานการวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2529 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2530), หน้า 12.

⁷ อุกัย หิรัญโต, "การเมืองการปกครองไทย", หน้า 47-48.

พรรคการเมืองใดส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งแล้ว พรรคการเมืองนั้นหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองนั้นจะถอนการสมัครรับเลือกตั้งมิได้

เมื่อพรรคการเมืองใดได้ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งครบจำนวนตามวรรคหนึ่งแล้ว แม้ภายหลังจะปรากฏว่าจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองนั้นได้ลดลงไปจนไม่ครบจำนวนไม่ว่าเพราะเหตุใด ๆ ก็ให้ถือว่า พรรคการเมืองนั้นส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งครบจำนวนตามวรรคหนึ่งแล้ว^๕

ความมุ่งหมายของ มาตรา 95 ในการเลือกตั้งทั่วไป พรรคการเมืองที่สมาชิกจะเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 94(3) ได้ ต้องเป็นพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้ารับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกัน ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น เหตุผลและความมุ่งหมายปรากฏอยู่ในรายงานการประชุมดังต่อไปนี้

3.1.1 การพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ประเด็นปัญหาที่อภิปรายกันในเรื่องนี้ว่า ควรมีการกำหนดมาตรการในการจำกัดพรรคการเมืองให้น้อยลงหรือไม่ โดยกรรมการบางท่านให้ความเห็นว่า ในอดีตที่ผ่านมาสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การปกครองในระบบรัฐสภาล้มเหลว เพราะมีจำนวนพรรคการเมืองในสภามากเกินไป ดังนั้นควรกำหนดมาตรการให้มีพรรคการเมืองน้อยลงด้วยมาตรการทางกฎหมายเป็นอาทิ กำหนดให้พรรคการเมืองที่จะส่งบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั่วไปต้องส่งบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด หรือหากผลการเลือกตั้งทั่วไปปรากฏว่าพรรคใดได้รับเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่ำกว่าร้อยละ 10 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ให้พรรคนั้นสลายตัวไป โดยให้สมาชิกของพรรคที่ได้รับเลือกตั้ง เข้าสังกัดพรรคอื่นที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ตามกำหนดภายในกำหนดเวลาที่จะระบุไว้ หากไม่ดำเนินการตามนั้นให้สมาชิกผู้นั้นพ้นจากสมาชิกภาพไป เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีพรรคเล็กพรรคน้อยอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

^๕รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 95

ฝ่ายที่เห็นด้วยกับมาตรการดังกล่าวให้เหตุผลว่าจะทำให้มี
พรรคการเมืองจำนวนน้อยโดยเป็นพรรคใหญ่พอสมควร และเพื่อที่จะพรรคมีความสำคัญเหนือ
บุคคลผู้เป็นสมาชิก พร้อมทั้งมีความแข็งแกร่งสามารถควบคุมวินัยของสมาชิกได้

ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับมาตรการดังกล่าวให้เหตุผลดังนี้

ก. ไม่ควรที่จะให้พรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ไม่ถึง 10% ต้องสลายตัวไป ควรให้โอกาสที่จะให้พรรคการเมืองนั้นได้ดำเนินการตาม
นโยบายที่แถลงต่อประชาชนไว้ หากกำหนดให้พรรคนั้นสลายตัวไปย่อมกระทบถึงประชาชนที่
เลือกพรรคนั้นเพราะนิยมในนโยบายของพรรคที่ตนเลือก การที่จะให้มีพรรคการเมืองใหญ่ใน
สภาผู้แทนราษฎรควรปล่อยให้มีการรวมตัวกันโดยอิสระในเวลาพอสมควร แต่ควรให้มาตรการ
จำกัดมิให้พรรคการเมืองดังกล่าวมีอำนาจดำเนินการบางอย่างในสภา เช่น การเสนอร่าง
พระราชบัญญัติ กระทู้ถาม หรือ ญัตติบางประเภท ควรเสนอได้เฉพาะพรรคการเมืองที่มี
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 10% เท่านั้น^๙

ข. ถ้ากำหนดมาตรการดังกล่าว พรรคการเมืองที่มีสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรไม่ถึง 10% จะต้องสลายตัวไปโดยไม่มีโอกาสได้พัฒนาตนเอง และการที่
กำหนดให้ต้องพ้นจากสมาชิกภาพถ้าหากหาพรรคการเมืองใหม่เข้าเป็นสมาชิกไม่ได้จะเป็นการ

ขัดต่อเจตนารมณ์ของผู้เลือกตั้ง แต่ถ้าหาพรรคใหม่เข้าได้ก็จะเป็นการแสดงให้เห็นว่าบุคคลผู้นั้น
ไม่มีนโยบายในทางการเมืองที่แน่นอน และการให้ผู้รับเลือกตั้งลำดับรองลงไปเป็นสมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรในกรณีที่บุคคลผู้นั้นต้องพ้นสมาชิกภาพไป ก็จะทำให้เกิดความวุ่นวายทางการเมือง
ขึ้นอีก และเมื่อพิจารณาถึงสภาพความเป็นจริงที่แล้วมาพรรคเล็กพรรคน้อยที่อยู่ในสภาผู้แทน
ราษฎรก็ได้ก่อให้เกิดความยุ่งยากหรือความวุ่นวายในทางการเมืองมากแล้ว จึงควรให้พรรค
การเมืองที่มีสมาชิกไม่ถึง 10% คงอยู่ต่อไป เพื่อจะได้ดำเนินการในทางการเมืองตามที่
ประชาชนมอบหมาย^{๑๐}

^๙บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 7/2521 วันที่

12 มกราคม 2521

^{๑๐}บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 8/2521 วันที่ 19

มกราคม 2521

สุดท้ายที่ประชุมมีมติว่าไม่ควรวางข้อจำกัดให้พรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ถึง 10% จากผลการเลือกตั้งทั่วไปต้องสลายตัว¹¹ ที่ประชุมโดยเสียงข้างมากเห็นควรกำหนดมาตรการในการจำกัดพรรคการเมืองให้น้อยลง โดยกำหนดมาตรการว่าพรรคการเมืองจะต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเพียงกรณีเดียว¹²

3.1.2 การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการได้พิจารณาในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. เห็นควรให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50% ตามความในร่างเดิม เพื่อให้พรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามามีจำนวนน้อยและเป็นพรรคใหญ่ที่มั่นคง เป็นการแก้ปัญหาความวุ่นวายในสภาและเพื่อสร้างพื้นฐานแก่ระบบพรรคการเมือง

ในการพิจารณามีกรรมการบางท่านไม่เห็นด้วยที่กำหนดจำนวนไว้สูงถึง 50% เพราะจะทำให้พรรคการเมืองที่มีทุนทรัพย์น้อยไม่สามารถส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งได้ และคนกลุ่มน้อยบางอาชีพจะไม่มีตัวแทนเข้ามานั่งในสภา ซึ่งเป็นข้อโจมตีได้ว่าเป็นสภาสำหรับนายทุนอันจะเป็นภัยต่อความมั่นคงของบ้านเมือง ควรจะทำให้ประชาชนทั่วไปรู้สึกว่าเขาไม่ถูกรีดรอนสิทธิ ฉะนั้นถ้าจะกำหนดควรเป็น 1 ใน 4 ก็น่าจะเพียงพอ¹³

ในเรื่องนี้คณะกรรมการได้มีมติให้เป็นไปตามร่างเดิม

ด้วยคะแนน 16 ต่อ 4

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹¹บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 9/2521 วันที่ 26 มกราคม 2521

¹²บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 20/2521 วันที่ 20 เมษายน 2521

¹³บันทึกการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 7/2521 วันที่ 17 สิงหาคม 2521

2. เห็นควรให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้ารับเลือกตั้งให้ครบจำนวนที่แต่ละเขตจะมี เพราะเมื่อให้มีการเลือกตั้งแบบระบบพรรคหากจำนวนขาดหายไปจะหาคนมาชดเชยไม่ได้ อันจะทำให้เกิดปัญหายุ่งยากและวุ่นวาย ซึ่งเรื่องนี้มีการพิจารณาบางท่านเห็นว่าไม่จำเป็นต้องกำหนดไว้ เพราะในทางปฏิบัติพรรคการเมืองย่อมส่งสมาชิกครบจำนวนที่แต่ละเขตจะมีอยู่แล้ว แต่คณะกรรมการเห็นว่าควรกำหนดไว้ด้วย ทั้งยังให้วางเงื่อนไขในกรณีที่มีสมาชิกของพรรคใดในเขตหนึ่งตายก่อนจะมีการเลือกตั้ง แล้วพรรคนั้นได้รับเลือกตั้งจะไม่มีมีการเลือกตั้งซ่อมหรือเลื่อนลำดับถัดไปขึ้นแทน ถ้าในเขตนั้นยังมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหลืออยู่วันแต่ในจังหวัดนั้นจะมีผู้แทนราษฎรเพียงคนเดียว และส่งสมัครเพียงพรรคเดียวจึงให้มีการเลือกตั้งซ่อม¹⁴

3. ไม่ควรให้ผู้สมัครถอนตัว เพราะถ้าเกิดกรณีการถอนการสมัครโดยได้รับความยินยอมของพรรคแล้ว จำนวนผู้สมัครของพรรคในเขตนั้นจะขาดไปไม่ครบจำนวน ซึ่งไม่สอดคล้องกับการกำหนดให้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งครบจำนวนในแต่ละเขต และเป็น การตัดสิทธิราษฎรด้วยที่อาจได้ผู้แทนไม่ครบจำนวน¹⁵

4. มีการพิจารณาเสนอความเห็นว่าการบังคับให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นคณะไม่ควรบังคับให้ส่งครบจำนวนสมาชิกในเขตนั้น ๆ เพราะในขณะที่เดียวกันอาจมีคนไม่ติบปนอยู่ และคนดีต้องกระจายไปอยู่ในพรรคต่าง ๆ จะทำให้ได้ผู้แทนที่ไม่ดีเข้ามาในสภา แต่ที่ประชุมคณะกรรมการเห็นว่าเมื่อถือระบบพรรคและกำหนดให้เลือกเป็นพรรคแล้ว จำเป็นที่พรรคต่าง ๆ จะต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครให้ครบจำนวนในเขตนั้น หากไม่กำหนดไว้จะเป็นการทำลายระบบพรรค

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁴บันทึกการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 12/2521
วันที่ 6 กันยายน 2521

¹⁵บันทึกการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 22/2521
วันที่ 28 กันยายน 2521

3.1.3 การพิจารณาในวาระที่สองของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ในการพิจารณาในวาระที่สองของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีผู้เห็นด้วยกับการกำหนดหลักการให้ระบบพรรคการเมืองที่จะจำกัดมิให้พรรคการเมืองมีมากเกินไป แต่เห็นว่าการกำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดมากเกินไป จึงมีการแปรญัตติลดลงเหลือ 1/3 เพราะสังคมไทยโอกาสยังเป็นของคนรวยหรือนายทุนเข้าบริหารประเทศ แต่ปิดกั้นมิให้พรรคที่มีทุนทรัพย์น้อยเข้ามามีบทบาททางการเมือง จนทำให้พรรคเหล่านั้นดั้นด้นรหากลุ่มผลประโยชน์จากนายทุนเจ้าของกิจการขนาดใหญ่ที่ต้องการมีอิทธิพลเหนือการเมือง หรือหาทุนจากต่างประเทศ หรือรับทุนจากลัทธิทางการเมืองที่มุ่งหวังจะครอบครองเมืองไทยผ่านทางรัฐสภา นอกจากนี้ยังมีผู้แปรญัตติขอให้พรรคการเมืองส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเพียง 1/4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด เพราะไม่แน่ใจว่าการนำเอาระบบพรรคการเมืองมาใช้จะได้ผลดีหรือไม่ ก็ไม่ควรกำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งสูงเกินไป

คณะกรรมการและผู้ที่เห็นด้วยกับการกำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ได้ชี้แจงว่าการเมืองต้องถือพรรคการเมืองเป็นหลักสำคัญจึงต้องทำให้พรรคการเมืองมีน้อยพรรค การที่กำหนดให้พรรคการเมืองเท่านั้นเท่านั้นพรรคทำไม่ได้ เพราะเป็นการขัดต่อหลักสิทธิทางการเมือง จึงกำหนดวิธีการที่จะทำให้พรรคการเมืองพร้อมที่จะส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งให้เพียงพอกับการจัดตั้งรัฐบาลจึงต้องกำหนดให้ส่ง ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง เพราะการทำงานในสภาต้องมีเสียงข้างมากจึงยึดกึ่งหนึ่งเป็นหลักไว้ก่อน ถ้าหากกำหนดให้พรรคการเมืองส่ง 1/3 หรือ 1/4 จะทำให้บริหารประเทศมิได้ เพราะไม่มีเสียงข้างมากตามที่ต้องการ เพื่อเป็นกำลังในการจัดตั้งรัฐบาล มิฉะนั้นรัฐบาลต้องมาจากสหพรรคจนเกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างพรรคที่ร่วมรัฐบาล

ความตามมาตรา 95 นี้ ในชั้นการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้นเป็น มาตรา 84

มาตรา 84 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการที่จะทำให้มีจำนวนพรรคการเมืองน้อยลง โดยกำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั่วไป ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น และในเขตการเลือกตั้งแต่ละเขตพรรคการเมืองจะต้องส่งสมาชิกให้ครบจำนวนสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ พลเรือตรี ธาดา ดิษฐบรรจง ได้ขอแปรภูมิตติ เปลี่ยนเป็น "หนึ่งในสาม" แทน "กึ่งหนึ่ง" และ นายไพโรจน์ ชัยนาม กับ พันโท บุญศักดิ์ กำแพงฤทธิรงค์ ขอแปรภูมิตติเปลี่ยนเป็น "หนึ่งในสี่" แทน "กึ่งหนึ่ง" โดยให้เหตุผลคล้าย ๆ กันว่า การกำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งนั้น นอกจากเป็นการจำกัดสิทธิทางการเมืองของประชาชนแล้ว ยังเป็นการเปิดโอกาสให้เฉพาะ พรรคการเมืองใหญ่ ๆ ที่มีทุนทรัพย์มากเท่านั้นที่มีสิทธิทางการเมือง รวมทั้งเป็นการบีบบังคับ ทางอ้อมให้พรรคการเมืองต่าง ๆ ต้องแสวงหา¹⁵ เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาความใน วรรคสามของมาตรานี้แล้วจึงได้เพิ่มความขึ้นเป็นมาตรา 84 ทวิ ว่า มาตรา 84 ทวิ ในกรณีตามมาตรา 84 วรรคสาม แม้จะปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งใน เขตเลือกตั้งใดไม่ครบจำนวนที่จะพึงมีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น ก็ไม่เป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นใหม่ให้ครบจำนวน แต่ความนี้เมื่อเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่สอง ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ปรากฏว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติให้ตัดออกด้วยคะแนน 62 ต่อ 61

นอกจากนี้มีสมาชิกบางท่านเห็นว่าควรกำหนดเรื่องการส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งไว้ในกฎหมายพรรคการเมือง เพราะจะทำให้เป็นง่ายคล่องตัวและเป็นการปรับเข้ากับ อนาคตข้างหน้าตามภาวะและเหตุการณ์ได้ดีกว่า และไม่ควรกำหนดจำนวนที่พรรคการเมืองจะ ต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง เพราะจะทำให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในพรรคการเมือง อันมี ผลต่อความมั่นคงของรัฐบาล

ในที่สุดสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติเห็นด้วยกับคณะกรรมการคือ จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งด้วยคะแนน 133 เสียง มีผู้เห็นควรกำหนดหนึ่งในสี่ 6 เสียง และ ไม่มีผู้เห็นควรกำหนดจำนวนหนึ่งในสาม

3.2 พรรคการเมืองแต่ละพรรคและผู้สมัครแต่ละคนมีสิทธิแต่งตั้งผู้แทนพรรค การเมืองหรือผู้แทนผู้สมัครประจำอยู่ ณ ที่จัดไว้ที่เลือกตั้งในวันเลือกตั้งแห่งละหนึ่งคน

¹⁵ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการประชุมครั้งที่ 71/2521 วันที่ 16 พฤศจิกายน 2521, หน้า 45.

4. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไทย 2521 มาตรา 95

เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่กำหนดเช่นนี้เข้าใจว่า เพื่อส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขยิ่งกว่าเหตุอื่น เพราะหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยก็คือ การให้ประชาชนเสรีภาพในการเลือกรัฐบาลได้ตามความสมัครใจ และการจะทราบว่าประชาชนต้องการนำเอานโยบายของพรรคการเมืองใดมาใช้ในการบริหารประเทศก็อาศัยผลการเลือกตั้งทั่วไปเป็นเครื่องวัด การเลือกตั้งที่จะใช้เป็นเครื่องวัดเจตนารมณ์ของประชาชนมีอยู่ 2 วิธี วิธีแรกให้ประชาชนเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง ดังประเทศที่ปกครองด้วยระบอบสาธารณรัฐหรือแบบแยกอำนาจใช้กัน วิธีที่สอง คือ การปกครองในระบบพรรคการเมือง ที่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดในสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ทำหน้าที่จัดตั้งรัฐบาล เพราะถือว่าเป็นความต้องการของประชาชนที่แสดงออกส่งผลการเลือกตั้ง ด้วยเหตุนี้การเลือกตั้งในระบบพรรคการเมืองจึงนิยมใช้ในประเทศประชาธิปไตยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาธิปไตยแบบมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข¹⁷ นอกจากนี้ยังมีจุดมุ่งหมายหลักที่ต้องการที่จะลดจำนวนพรรคการเมืองให้น้อยลงมุ่งส่งเสริมพรรคการเมืองให้มีขนาดใหญ่และเป็นปีกแผ่นมากยิ่งขึ้น ด้วยการกำหนดให้แต่ละพรรคจะต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด¹⁸ เพื่อแก้ไขปัญหา เรื่องการจัดตั้งรัฐบาลผสมหลายพรรคที่ทำให้เสถียรภาพไม่มั่นคงและไม่มีเอกภาพ โดยเฉพาะการบังคับให้พรรคส่งสมาชิกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งยอมทำให้ประชาชนมีโอกาสเลือกพรรคการเมืองหนึ่งการเมืองใดให้มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรตามลำพังพรรคเดียว บริหารประเทศไทยตามแนวนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อประชาชนซึ่งจะได้สอดคล้องกับหลักการของประชาธิปไตย ที่ว่าประชาชนเป็นผู้เลือกรัฐบาลด้วยความสมัครใจ

บทบัญญัติ มาตรา 95 เป็นความตั้งใจของผู้ร่างในตอนต้นของการที่จะให้มีข้อจำกัดในการตั้งพรรคการเมือง ถ้าตั้งพรรคได้และส่งผู้สมัคร 20-30 คนได้ ก็จะมีพรรคการเมืองเกิดขึ้นมากมาย ด้วยความต้องการให้เกิดเสถียรภาพในระบบรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรนอกจากข้อนี้แล้วยังกำหนดว่าต้องสังกัดพรรคอันเป็นข้อที่เกี่ยวเนื่องกัน เป็นเงื่อนไขไว้ดีที่

¹⁷ สยามรัฐ 1 ธันวาคม 2533

¹⁸ ปฏิญา, (วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2523) หน้า 15 .

กำหนดให้พรรคใหญ่พรรคที่มีคนนิยมเกิดความอยู่รอดเป็นพรรคการเมืองได้ ไม่สามารถจะตั้งพรรคเพียงชั่วคราวช่วยยามช่วงการเลือกตั้งแต่ละครั้งได้ มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเพียงคนหรือสองคนเท่านั้น

เป็นที่ยอมกันว่าระบบการเมืองที่มีพรรคเล็กพรรคน้อยมากมายนั้น ย่อมจะทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ ทั้งนี้เนื่องจากจำเป็นที่จะต้องตั้งรัฐบาลโดยวิธีการต่อรองและตกลงจากพรรคหลายพรรคมาเป็นรัฐบาล เบื้องแรกก็จะเกิดปัญหาเรื่องการแบ่งตำแหน่งรัฐบาล จากนั้นตามมาด้วยปัญหานโยบายที่ขัดแย้งกัน และข้อสำคัญที่สุดก็คือการควบคุมกันไม่ได้เพราะมาจากคนละพรรค ผลที่สุดก็ต้องมีการตั้งรัฐบาลใหม่ซึ่งก่อให้เกิดการขาดความต่อเนื่องในที่สุดนำไปสู่การไร้เสถียรภาพทางรัฐบาลและระบบการเมือง เมื่อเป็นเช่นนี้ทางเลือกที่นำไปสู่ความมีเสถียรภาพของรัฐบาลก็คือ พยายามสร้างระบบที่มีพรรคน้อยซึ่งที่เหมาะสมที่สุด คือ ระบบสองพรรคแต่ถ้าทำไม่ได้ก็ควรให้เป็นระบบพรรคใหญ่ ๆ จำนวนน้อยพรรค เพื่อว่าถ้าจะจัดตั้งรัฐบาลผลสมอาจตั้งได้โดยรวมกันเพียงสองพรรค

มาตรการจัดตั้งระบบพรรคใหญ่-น้อยพรรคเริ่มจากสภาพที่มีพรรคเล็กพรรคน้อยหลายพรรค แต่มีมาตรการดังต่อไปนี้ เพื่อให้เหลือแต่พรรคใหญ่ ๆ คือ

1. โดยการกำหนดจำนวนของผู้สมัครรับเลือกตั้งให้อยู่ในจำนวนสูง เช่น อย่างน้อยกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งทั่วประเทศ ซึ่งจะมีผลคือทำให้พรรคเล็กพรรคน้อยไม่สามารถสู้กับค่าใช้จ่ายได้ต้องยกเลิกไปโดยปริยายมาตรการข้อนี้ได้ตั้งความหวังไว้ว่าเมื่อมีการเมืองในระบบประชาธิปไตยที่ต่อเนื่องกันนานพอสมควร พรรคเล็กพรรคน้อยจะถูกบีบบังคับให้หดหายไปเองจนเหลือพรรคใหญ่ ๆ น้อยพรรค

2. โดยการกำหนดต่อมาหลังเลือกตั้งพรรคใดที่ได้รับเลือกตั้งไม่ถึง 20% ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ต้องรวมกับพรรคอื่นที่มีจำนวนถึง 20% แล้วยุบพรรคของตัวเอง¹⁹ มาตรการข้อที่สองมีปัญหาหลายข้อคือ ถ้าพรรคที่ได้รับเลือกตั้งไม่ถึง 20% ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ยุบพรรคของตัวเองและขอรวมกับพรรคใหญ่ แต่ทางพรรคใหญ่ไม่ยอมรับการรวมตัวก็ต้องหาทางออกโดยการรวมกับพรรคอื่น ๆ ที่อยู่ในสภาพเดียว

¹⁹ ลีชิต จีรเวทิน, การเมืองการปกครองของไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 323-331.

กันก็อาจเกิดปัญหาอีกคือถ้าสมมติว่ามีพรรคที่จำนวนสมาชิกไม่ถึง 20% หลายพรรคเมื่อรวมกันแล้วก็จะกลายเป็นสหพรรค ที่มีคะแนนสูงสุดกลายเป็นพรรคใหญ่ที่สุดจะจัดตั้งรัฐบาลได้ ส่วนพรรคใหญ่ ๆ ก็กลายเป็นพรรคฝ่ายค้านไป ปัญหาคือสหพรรคหรือพรรคใหม่ที่เกิดขึ้นจากการรวมนี้ก็กลายเป็นรัฐบาลผสมอยู่ดี ซึ่งก็จะขาดเสถียรภาพเช่นกัน มาตรการนี้อาจไม่ได้ผลนัก จึงได้มีการตัดมาตรการในข้อ 2 ออก คงเหลือไว้แต่มาตรการข้อแรก อันปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญไทย 2521 มาตรา 95 จากบทบัญญัติมาตรา 95 ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านได้แสดงความคิดเห็นเอาไว้ว่า

โดยเนื้อหาของบทบัญญัติในมาตรา 95 คงจะไม่สามารถแก้ไขอะไรได้มากนัก ถ้าหากไม่มีการแก้ไขปัญหาอื่น ๆ ที่ต่อเนื่องกัน ไม่มีการส่งเสริมพรรคการเมืองที่มีอยู่แล้ว ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ให้มีการจัดตั้งองค์กรของตนเองไม่ได้รับการช่วยเหลือมากยิ่งขึ้น พรรคที่มีอยู่แล้วจะล้มลุกคลุกคลานและหายไปทีละทีละไป เกิดเป็นพรรคการเมืองใหม่ขึ้นมาอีก เห็นด้วยกับบทบัญญัติของมาตรการนี้เพราะเท่ากับเป็นการควบคุมไม่ให้มีพรรคการเมืองมากเกินไป ไม่มีวิธีใดที่จะมาบังคับได้นอกจากการกำหนดในมาตรา 95 เพื่อกันพรรคการเมืองที่ยังไม่มีความพร้อมที่จะเป็นพรรคการเมืองโดยแท้²⁰

ในแง่ที่เราต้องการให้พรรคการเมืองเป็นพรรคการเมืองที่เป็นปีกแผ่น และตั้งใจจะตั้งพรรคการเมืองมาเล่นการเมือง เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติแล้ว การบังคับให้พรรคต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งตามบทบัญญัติของมาตรา 95 นี้ค่อนข้างจะมีความจำเป็น มิฉะนั้นแล้วมันอาจจะเกิดพรรคการเมืองอันปราศจากอุดมการณ์ทางการเมือง และปราศจากความตั้งใจที่จะผูกพันการรักษาระบอบประชาธิปไตยขึ้นอย่างมากมาย พอดีพรรคการเมืองขึ้นไม่จำเป็นต้องมีเงินกองทุนในอันที่จะจัดส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งพรรคก็ค่อนข้างจะมาก แม้ว่ากฎหมายจะบังคับไว้เช่นนี้ พรรคการเมืองก็ยังชอบที่จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยไม่หวังให้เกิดผลสำเร็จ เรื่องนี้เกิดขึ้นมาแล้วและพิสูจน์ได้ชัดเจน จากการเลือกตั้งทุกครั้งทุกคราวที่ผ่านมา เพราะฉะนั้นเห็นด้วยกับบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ที่ต้องการบังคับคณะบุคคลที่จะตั้งพรรคการเมือง

²⁰ สัมภาษณ์ นายประสม ประคุณศึกษาภัณฑ์, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดขอนแก่น เขต 1 พรรคราชฎ, เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2533.

เพื่อรักษาระบบประชาธิปไตยกับเล่นการเมืองโดยมีอุดมการณ์เพื่อประเทศชาติ"²¹

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านสุดท้ายได้ให้ความเห็นว่า พิจารณามาตรา 95 ได้ 2 ประการ ประการแรกเป็นการพิจารณาอย่างกว้างโดยภาพรวม เป็นการดีที่จะทำให้พรรคการเมืองมีน้อยพรรค เป็นความปรารถนาของประชาชนที่ต้องการให้พรรคการเมืองรวมกันเป็นพรรคใหญ่ในที่สุด แต่ถ้าพิจารณาอีกแง่หนึ่งก็อาจเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการเล่นการเมืองได้ เพราะพรรคการเมืองที่ไม่มีปัจจัยในเรื่องเงินทุนสนับสนุนก็ไม่สามารถส่งสมาชิกของตนลงสมัครรับเลือกตั้งได้ ส่วนในความคิดเห็นแล้วเห็นด้วยกับบทบัญญัติดังกล่าว เป็นวิธีการที่จะทำให้พรรคการเมืองลดลง²²

ท่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 3 ท่าน ได้ให้ความคิดเห็นถึงความสำคัญของบทบัญญัติในมาตรา 95 ว่ายังคงเป็นหลักการที่ดีและจำเป็นสำหรับระบบพรรคการเมืองของไทยในเวลานี้ เพื่อที่จะให้ได้พรรคการเมืองที่มีความพร้อมจริง ๆ เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางการเมือง

ถ้าหากการกำหนดมาตรการดังกล่าวได้ผลก็จะเหลือพรรคใหญ่ไม่กี่พรรค ซึ่งจะมีทั้งข้อดีและข้อเสียที่ควรจะได้พิจารณาถึง

5. ผลดีของการมีพรรคการเมืองใหญ่

การมีพรรคการเมืองใหญ่ ไม่ว่าจะในระบบพรรคใหญ่พรรคเดียวหรือระบบพรรคใหญ่ 2 พรรค ก็ล้วนแล้วแต่สร้างความมั่นคงให้แก่รัฐบาลทั้งสิ้น ทำให้รัฐบาลสามารถดำเนินงานตามนโยบายที่ให้ไว้กับประชาชนอย่างเต็มที่ พรรคการเมืองใหญ่ในระบบประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นได้ก็ต้องมีฐานจากประชาชนให้การสนับสนุนอย่างกว้างขวางจนทำให้มี

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²¹ สัมภาษณ์ นายวิจิตร แจ่มใส, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดนครสวรรค์ เขต 3 พรรคสหประชาธิปไตย, เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2533.

²² สัมภาษณ์ นายโสภณ เพชรสว่าง, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดบุรีรัมย์ เขต 2 พรรคมวลชน, เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2533.

สมาชิกได้รับเลือกตั้งเข้ามามีเสียงข้างมากในสภา และสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ การมีพรรคการเมืองใหญ่ นั้นจะมีผลดีหลายด้านด้วยกัน คือ²³

5.1 ด้านรัฐสภา รัฐบาลมีเสถียรภาพสามารถทำงานตามนโยบายของตนได้ โดยออกกฎหมายที่จำเป็นในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนได้ทุกเมื่อ เพราะมีเสียงข้างมากในสภา ทำให้การบริหารประเทศของรัฐบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อยปราศจากอุปสรรคขัดขวาง

5.2 ด้านพรรคการเมือง พรรคใหญ่ ๆ มาก มีลักษณะเป็นตัวแทนประชาชนอย่างกว้างขวาง มีฐานประชาชนรองรับ มีสาขาทั่วประเทศ มีสมาชิกพรรคขยายไปในกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ทำให้รัฐบาลของพรรคการเมืองนั้นต้องดำเนินนโยบายบริหารประเทศตามนโยบายที่ได้แถลงไว้กับประชาชน แก้ไขปัญหาให้กับประชาชนอย่างจริงจัง เพื่อสร้างความศรัทธาให้ประชาชน

5.3 ด้านการเมือง การเล่นการเมืองในประเทศไทยจะเป็นไปในรูปพรรคการเมืองมากกว่าในแบบบุคคล ต่อไปผู้ที่จะแสวงหาตำแหน่งทางการเมืองต้องเข้าร่วมกับพรรคการเมือง และถ้าหวังจะชนะก็ต้องพยายามเข้าสังกัดพรรคใหญ่ ๆ อันจะมีผลต่อการยกระดับบุคลิกและคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมพรรคการเมืองมากยิ่งขึ้น และหากพรรคใหญ่ ๆ แต่ละพรรคสามารถกุมวินัยของลูกพรรคได้ หรือผู้สมัครเป็นผู้แทนราษฎรได้รับการสนับสนุนจากทางพรรคการเมืองพอสมควรแล้ว การรณรงค์หาเสียงของนักการเมืองต่อไปก็จะหันมาเน้นหนักนโยบายของพรรค และได้เถียงหักล้างในประเด็นนโยบายมากกว่าจะโจมตีตัวบุคคล นับว่าเป็นผลดีไม่น้อย²⁴

²³ คณะกรรมการประสานงานประชาชนเพื่อประชาธิปไตย, รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย ตามความต้องการของประชาชน (กรุงเทพฯ: กรุงเทพมหานครการพิมพ์), หน้า 363-368.

²⁴ ปรัชญา เวสารัชช์, "เมืองไทยหลายพรรค" รัฐศาสตร์สาร (สิงหาคม 2519):

5.4 ด้านประชาชน พรรคการเมืองเป็นองค์การเชื่อมโยงให้ประชาชนส่งปัญหาของตนผ่านพรรค ไม่ว่าจะ เป็นพรรครัฐบาลหรือพรรคฝ่ายค้านไปถึงรัฐบาลและองค์กรต่าง ๆ ของรัฐบาล พรรคการเมืองที่ใหญ่จะต้องมีสมาชิกพรรคมากและขยายสมาชิกพรรคไปอย่างกว้างขวาง จะต้องโฆษณาให้ความรู้ด้านการเมือง รู้จักสิทธิหน้าที่ รู้จักบทบาทของพรรคการเมือง และรู้จักใช้บริการของพรรคการเมืองให้เกิดประโยชน์ต่อตนหรือกลุ่มของตน ดังนั้นเมื่อประชาชนมีปัญหาต่าง ๆ ก็จะสามารถเสนอปัญหาของตนผ่านตัวแทนพรรคหรือสาขาพรรค เพื่อให้รวบรวมนำเสนอตามลำดับจนถึงกรมการพรรคให้พรรคหาทางแก้ปัญหาหรือนำเสนอ ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลในการแก้ปัญหานั้น ๆ

6. ผลเสียของการมีพรรคการเมืองใหญ่

6.1 ข้อห่วงเกรงที่หนักที่สุด คือ กลัวว่าจะกลายเป็นพรรคของนายทุน ซึ่งจะพิกัดผลประโยชน์ของชนชั้นสูงจะนำไปสู่อภิสิทธิ์ อิทธิพล ผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ได้เปรียบในสังคม

6.2 จากข้อ 1 จะเป็นการสร้างกลไกการปฏิเสธเสียงส่วนน้อย เกิดความไม่เสมอภาคทางการเมืองในทางความเป็นจริง

6.3 อาจเกิดระบบเผด็จการโดยรัฐสภาได้ เพราะคุมเสียงข้างมากโดยเฉพาะนโยบายใกล้กัน

ภายหลังจากบทบัญญัติของมาตรา 95 มีผลบังคับใช้ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบที่เกิดต่อพรรคการเมืองและผู้สมัครไม่มากก็น้อยดังต่อไปนี้

7. ผลกระทบของมาตรา 95 ที่มีต่อพรรคการเมืองและตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง

เป็นที่ทราบดีอยู่แล้วว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยความประสงค์ของผู้ร่างต้องการส่งเสริมให้พรรคการเมืองใหญ่ หลักการในข้อนี้เป็นหลักการใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อน อันที่จริงก็ก่อให้เกิดผลดีอยู่บ้าง ช่วยให้เกิดความสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยในรัฐสภาที่ต้องการจะให้มพรรคการเมืองที่มีโอกาสมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร อันจะทำให้มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลได้ไม่ต้องจัดตั้งรัฐบาลผสมเหมือนเช่นที่เคยเป็นในอดีต ซึ่งจะทำให้มีรัฐบาลที่เข้มแข็ง (Strong Government) แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏบทบัญญัติดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหา

บางประการที่ผู้สร้างไม่ได้คาดคิดมาก่อน ด้วยความมุ่งหวังที่จะแก้ปัญหาพรรคเล็กพรรคน้อย เพียงประการเดียว ผู้สมัครที่พรรคการเมืองหวังว่าจะได้รับเลือกตั้งมีเพียงไม่กี่คน นอกนั้น เป็นแต่เพียงส่งให้ครบจำนวนเท่านั้น และพรรคต้องใช้เงินช่วยเหลือผู้สมัครด้วยเป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ให้แก่ผู้สมัคร เป็นเหตุให้พรรคการเมืองต้องมีการระดมเงินเพิ่มขึ้นกว่าเดิมดังต่อไปนี้

7.1 พรรคการเมืองต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น

เมื่อพรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น ทำให้พรรคการเมืองต่าง ๆ ต้องเสียค่าใช้จ่ายมากขึ้น ทั้งค่าธรรมเนียมการสมัครและในการจะหาคนมาลงสมัครรับเลือกตั้งให้ครบตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายมากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่ง พรรคการเมืองเล็ก ๆ ที่มีเวลาเตรียมตัวน้อย เมื่อหาผู้สมัครไม่ได้ก็จะใช้วิธีการจ้างวานคนมาลงสมัครรับเลือกตั้ง เช่น กรณีพรรคเสรีนิยม พรรครวมไทย พรรคสหประชาธิปไตย ที่มีข่าวว่าได้มีการจ้างนิสิตนักศึกษา และชาวนาในต่างจังหวัดมาลงสมัครรับเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานคร และจังหวัดใกล้เคียง²⁵ ซึ่งค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นค่าธรรมเนียมหรือค่าจ้างจะได้พิจารณาดังต่อไปนี้

7.1.1 ค่าธรรมเนียมและรูปถ่ายของผู้สมัคร

ในการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละครั้งนั้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคน จะต้องเสียค่าธรรมเนียมในการสมัครเป็นจำนวนคนละ 5,000 บาท รวมทั้งค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับรูปถ่ายที่จะต้องนำมาติดลงในเอกสารสมัครด้วย ซึ่งค่าธรรมเนียมและค่าถ่ายรูปดังกล่าวนี้ในทางปฏิบัติพรรคการเมืองส่วนใหญ่จะต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายทั้งหมดนี้ให้แก่ผู้สมัครของพรรคตน เมื่อคำนวณแล้วนับว่าเป็นค่าใช้จ่ายที่สูงมาก เนื่องจากกฎหมายรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ทุกพรรคการเมืองส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้ในการเลือกตั้งครั้งนั้น ซึ่งการเลือกตั้งครั้งหลังสุดในปี 2531 มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ทั้งหมด 357 คน ฉะนั้นพรรคการเมืองจะต้องส่งผู้สมัครไม่น้อยกว่า 179 คน รวมแล้ว

²⁵ มติชน วันที่ 11 มิถุนายน 2529, หน้า 16 และวันที่ 29 พฤษภาคม 2529,

พรรคการเมืองจะต้องจ่ายเงินค่าธรรมเนียมการสมัครเป็นจำนวนไม่ต่ำกว่า 895,000 บาท นอกจากนี้ยังมีค่าถ่ายรูปประมาณไม่น้อยกว่า 1.5 ล้านบาท²⁶

7.1.2 ค่าใช้จ่ายในการจ้างลงสมัครรับเลือกตั้ง

จากการที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะมีได้นั้น ทำให้พรรคการเมืองบางพรรคไม่ทันเตรียมตัวในการหาคนลงสมัครรับเลือกตั้งจึงหันไปจ้างคนมาลงสมัครรับเลือกตั้งแทน โดยเฉพาะพรรคการเมืองเล็ก ๆ ได้ดำเนินการดังกล่าวนี้อย่างแพร่หลาย อย่างไรก็ตามพรรคจะต้องออกค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการเลือกตั้งให้ทั้งหมดนอกจากค่าจ้างลงสมัครด้วย เช่น ในการเลือกตั้งปี 2531 มีข่าวว่าพรรคมวลชนได้จ้างคนลงสมัครรับเลือกตั้งในอัตราคนละ 3,000 บาท เป็นต้น²⁷ ซึ่งมีการประมาณกันว่าพรรคการเมืองจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจ้างคนลงสมัครหลายแสนบาท แม้ว่าพรรคการเมืองมีเป้าหมายในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในจำนวนผู้สมัครที่พรรคต้องส่งจะมีบุคคลที่พรรคส่งโดยไม่คาดหวังว่าจะได้กว่าครึ่งหนึ่ง ทำให้พรรคต้องสิ้นเปลือง ปัญหาของมาตรา 95 ในทางปฏิบัติก่อให้เกิดการสูญเสียและสิ้นเปลืองอย่างมาก ในอันที่จะต้องใช้จ่ายไปกับการจ้างวานบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้ง โดยที่นักการเมืองในแต่ละพรรคความจริงมีจำกัด ไม่มากถึงกับจำนวนที่กฎหมายกำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัคร เมื่อพรรคการเมืองใดประสงค์จะส่งสมาชิกของตนลงสมัครรับเลือกตั้งให้ได้ก็ต้องใช้จ่ายไปกับการจ้างวานด้วย อันเป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่พรรคการเมืองต้องรับภาระเพิ่มขึ้น นอกเหนือไปจากค่าใช้จ่ายที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว²⁸

จากบทสัมภาษณ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นว่า แม้บทบัญญัติของมาตรา 95 เป็นหลักการที่ดีหากได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง แต่เมื่อไม่ได้มีการปฏิบัติให้ต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ก็ย่อมที่จะก่อให้เกิดผลกระทบในเรื่องค่าใช้จ่ายที่เห็นว่ามีคามสิ้นเปลือง ที่ต้องใช้จ่ายไปกับบุคคลที่พรรคจ้างวานมาโดยสูญเปล่า

²⁶ "ศูนย์ข่าวเลือกตั้งมติชน", มติชน วันที่ 20 มิถุนายน 2531, หน้าพิเศษ 1.

²⁷ "ศูนย์ข่าวเลือกตั้งมติชน", มติชน วันที่ 26 มิถุนายน 2531, หน้าพิเศษ 1.

²⁸ สัมภาษณ์ นายชัชวาลย์ ชมภูแดง, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดร้อยเอ็ด เขต 2 พรรคพลังสังคมประชาธิปไตย, เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2533.

สิ่งเหล่านี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญไทย 2521 ประารถนาที่จะสร้างพรรคการเมืองให้เป็นปึกแผ่นมั่นคงในเวลาอันรวดเร็ว หมายความว่าถ้าเราปล่อยให้มีการวิวัฒนาการอย่างค่อยเป็นค่อยไปแล้วพยายามปรับเปลี่ยนไปโดยธรรมชาติ ก็คงต้องใช้เวลานาน การที่กฎหมายกำหนดจำนวนสมาชิกที่พรรคต้องส่งจึงเป็นการช่วยร่นระยะเวลาได้พอควร แม้จะดูเหมือนเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในการจัดตั้งพรรคการเมืองที่มีความสามารถตามที่กฎหมายกำหนดอยู่บ้าง แต่ก็เพียงเพื่อจะทำให้พรรคการเมืองลดจำนวนลงโดยรวดเร็ว ที่อาจส่งผลกระทบต่อพรรคการเมืองเล็กหรือพรรคการเมืองใหม่ ๆ บ้าง ดังจะได้กล่าวต่อไป

7.2 ผลกระทบที่มีต่อพรรคการเมืองเล็ก ๆ

ผลที่มีต่อพรรคการเมืองเล็ก ๆ หรือพรรคการเมืองใหม่เหล่านี้เองที่ถูกบังคับโดยกฎหมายให้ต้องขยายตัวอย่างรวดเร็วกว่าศักยภาพที่แท้จริงของตนเอง คือ ต้องส่งผู้สมัครมากกว่าจำนวนที่ตนปรารถนาจะส่งสมัครจริง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับพรรคการเมืองเล็ก ๆ บางพรรค เช่น พรรคพลังใหม่นั้นความต้องการที่จะรักษาชื่อของพรรคไว้ในความทรงจำของประชาชนได้กลายเป็นภาระทางการเงินอันยิ่งใหญ่ เพราะลำพังค่าธรรมเนียมสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมกับค่าจ้างบุคคลลงสมัครในนามของพรรคของตนให้ครบจำนวนก็อาจเป็นหลายล้านบาท บางพรรคต้องรอจนถึงวันสุดท้ายของการปิดรับสมัครจึงจะส่งผู้สมัครได้ครบตามจำนวน เช่น พรรครักไทย เป็นต้น ส่วนทางพรรคที่ไม่สามารถจะทำได้ก็ต้อง "ยุบพรรค" โดยเข้าไปสมัครในนามของพรรคอื่นแทน เช่น พรรคสังคมประชาธิปไตย ต้องประกาศยุบพรรคตัวเอง และเข้าไปร่วมกับพรรคแรงงานประชาธิปไตยในที่สุด

7.3 ผลกระทบต่อนักการเมืองหน้าใหม่

อย่างไรก็ดีข้อกำหนดเรื่องคุณสมบัติของพรรคการเมืองดังกล่าว มีผลกระทบไม่เพียงต่อพรรคการเมืองเล็ก ๆ และพรรคการเมืองเกิดใหม่เท่านั้น หากแต่ยังมีผลกระทบต่อนักการเมืองหน้าใหม่ที่ตัดสินใจลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นครั้งแรกอีกด้วย เพราะในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเก่าหรือนักการเมืองหน้าเดิมจะไม่มีปัญหามากนักในการหาพรรคการเมืองที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งด้วย แต่นักการเมืองหน้าใหม่จะรู้สึกว่ามีข้อจำกัดอยู่มากในการเลือกพรรคที่จะขอลงสมัครด้วย เพราะต้องแน่ใจว่าพรรคการเมืองที่ตน

สนใจจะลงสมัครในนามของพรรคนั้น ๆ จะต้องสามารถส่งคนลงสมัครได้ครบ 179 คน เพราะมีฉะนั้นแล้วหากพรรคการเมืองดังกล่าวไม่สามารถส่งผู้สมัครได้ครบตามข้อกำหนดตนก็จะต้องสูญเสียโอกาสไปด้วย อันที่จริงแล้วสำหรับนักการเมืองหน้าใหม่ที่มีคุณสมบัติที่พรรคการเมืองต้องการคือ เป็นผู้มีเกียรติคุณชื่อเสียงดี เป็นที่รู้จักของประชาชนในพื้นที่และฐานะทางการเมืองดีพอสมควรแล้ว ปัญหานี้อาจจะมีไม่มากนักเพราะผู้สมัครเช่นว่าย่อมหาพรรคการเมืองที่ตนจะสังกัดได้โดยไม่ยากนัก เพราะตนเองก็อาจเป็นที่หมายปองของพรรคการเมืองใหญ่ ๆ อยู่แล้วด้วย เว้นเสียแต่ว่าผู้สมัครดังกล่าวประสงค์จะลงสมัครในนามของพรรคการเมืองเล็ก ๆ หรือพรรคการเมืองเกิดใหม่เท่านั้น แต่สำหรับผู้สมัครหน้าใหม่ที่มีคุณสมบัติที่พรรคการเมืองใหญ่ ๆ ต้องการแล้วก็อาจรู้สึกว่าเป็นปัญหาอย่างแท้จริงได้

8. ปัญหาระหว่างหลักการของรัฐธรรมนูญกับสภาพความเป็นจริง

หลักการรัฐธรรมนูญที่นำมาใช้เป็นหลักในการปกครอง ในห้วงเวลาหนึ่งต้องสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงทางการเมืองที่ดำรงอยู่ จึงจะใช้ได้อย่างราบรื่นและดำรงอยู่อย่างมั่นคง สำหรับประเทศไทยได้นำหลักการของระบบรัฐสภามาบัญญัติในรัฐธรรมนูญเกือบทุกยุคทุกสมัยปรากฏว่าไม่สามารถดำเนินการปกครองให้เป็นไปตามหลักการอย่างได้ผล เพราะหลักการดังกล่าวมีปัญหาที่ก่อให้เกิดความไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญต่างทราบดีว่าการเมืองของไทยยังไม่มียุทธศาสตร์เมืองที่จะทำหน้าที่เป็นกลไกให้ระบบรัฐสภาดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพ จำนวนสมาชิกที่ส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งครบตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ถือเป็นเรื่องจริงจัง ที่จะเสนอมาให้ประชาชนเลือกแต่อย่างใด เพราะถ้าไม่ทำเช่นนี้ก็จะมีสมาชิกไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไทย 2521 มีข้อสมมติฐานเกี่ยวกับพรรคการเมืองไว้หลายประการ ข้อสันนิษฐานข้อหนึ่งว่าพรรคการเมืองที่จะเกิดขึ้นได้ตามรัฐธรรมนูญต้องเป็นพรรคการเมืองใหญ่ไม่ใช่พรรคเล็กพรรคน้อยดังที่ได้เคยกล่าวมาแล้ว เพราะฉะนั้นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจึงบอกได้ว่าพรรคการเมืองที่จะอยู่ได้นั้น ต้องการส่งสมาชิกเข้าไปครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งพรรคการเมืองเล็ก ๆ ทำไม่ได้ โดยคิดว่าการบัญญัติเช่นนั้นแล้วจำนวนของพรรคการเมืองลดจำนวนลง นับเป็นความล้มเหลวของเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไทยในเรื่องของพรรคการเมือง เมื่อปรากฏว่ามีการหลีกเลี่ยงกฎหมายกัน ในที่สุดกฎหมายนั้นก็ไม้อาจจะใช้ได้อย่างได้ผล และความตั้งใจแต่แรกของผู้ร่างรัฐธรรมนูญก็จะไม่บรรลุผลเช่นกัน

ในส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านได้แสดงทัศนคติต่อบทบัญญัติของมาตรา 95 ไปในทางที่ว่ามีลักษณะที่เป็นเผด็จการและไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง โดยได้แสดงเหตุผลไว้ดังนี้

พรรคการเมืองควรจะได้มีการพัฒนาตามธรรมชาติกลับต้องถูกกฎหมายมากำหนด เพราะตามหลักของประชาธิปไตย ต้องเปิดโอกาสให้ผู้สมัครรับเลือกได้มีโอกาสลงสมัคร เพื่อให้ประชาชนคัดเลือกการที่กฎหมายไปกำหนดจำนวนสมาชิกที่พรรคต้องส่งถึงครึ่งหนึ่ง กลับจะเป็นการส่งเสริมผู้มีอิทธิพล อำนาจ อาจเป็นนักเลงอันธพาล เจ้าของบ่อนการพนัน มากกว่าคนที่มีความรู้ความสามารถแต่ไม่มีทุนทรัพย์เพียงพอ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้พรรคการเมืองเติบโตโดยวิธีเดินทางลัด เพื่อบีบบังคับให้เหลือน้อยพรรค เห็นว่าเป็นวิธีการของเผด็จการ นายทุนหลักการดังกล่าวจึงเกิดขึ้นมา^{๒๙}

บทบัญญัติในมาตรา 95 ทำให้พรรคการเมืองหลาย ๆ พรรคต้องสลายไป นักการเมืองที่มีอุดมการณ์ที่ติดต้องเลิกเล่นการเมืองไปโดยปริยาย เพราะพรรคการเมืองเหล่านั้นไม่สามารถปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดได้^{๓๐} เรื่องนี้อาจเป็นการจำกัดสิทธิและส่งผลให้พรรคการเมืองเล็ก ๆ ต้องไปเกณฑ์คนที่ไม่มีความรู้มาลงสมัคร ซึ่งไม่ใช่จุดประสงค์หลักในระบอบประชาธิปไตย จริง ๆ แล้วควรจะได้มีการปฏิบัติให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดแต่ก็ทำไม่ได้ จากบทสัมภาษณ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 2 เห็นว่า มาตรา 95 เป็นอุปสรรคต่อระบบพรรคการเมืองก็เพราะมาตรา 95 ยังไม่ได้แสดงให้เห็นถึงผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ในขณะนี้

ซึ่งต่อไปจะได้พิจารณาถึงผลการเลือกตั้งในแต่ละครั้งที่ผ่าน ๆ มา ก่อนหน้าและภายหลังจากกฎหมายกำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกถึง 1/2 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อศึกษาถึงแนวโน้มจำนวนพรรคการเมืองตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันได้ลดจำนวนลง

^{๒๙} สัมภาษณ์ นายดุสิต โสภิตา, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดอุบลราชธานี เขต 4 พรรคเอกภาพ, 12 กรกฎาคม 2533.

^{๓๐} สัมภาษณ์ เรืออากาศตรี บุญยง วัฒนพงศ์, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดอุตรดิตถ์ พรรคปวงชนชาวไทย, 17 กรกฎาคม 2533.

หรือมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นอย่างไร โดยจะพิจารณาจากการเลือกตั้งในปี 2519, 2522, 2526, 2529 และ 2531 โดยลำดับ

การเลือกตั้ง	จำนวนพรรคการเมือง ที่ส่งผู้สมัคร	จำนวนพรรคการเมือง ที่ได้รับการเลือกตั้ง
2519	37	19
2522	46	14
2526	18	10
2529	16	15
2531	19	15

ที่มา: ปรับปรุงจาก กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2519 ก่อนหน้าที่กฎหมายจะได้กำหนดจำนวนสมาชิกที่พรรคต้องส่ง มีพรรคการเมืองส่งสมาชิกเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งถึง 37 พรรค มีพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้ง 19 พรรค พรรคที่สมาชิกได้รับเลือกตั้งต่ำกว่า 10 คน มีถึง 25 พรรค เรียกกันว่าพรรคต่ำลิบ ในจำนวน 15 พรรค มีพรรคที่สมาชิกของพรรคได้รับเลือกตั้งเพียงพรรคละ 1 คน ถึง 9 พรรค พรรคละ 2-3 คน 4 พรรค และ 8-9 คน อีก 2 พรรค พรรคต่ำลิบเหล่านี้ ยกเว้นพรรคชาติสังคม (8 ที่นั่ง) รวมตัวกันเป็นพรรคฝ่ายค้านพรรครัฐบาล ประกอบด้วย 4 พรรค ซึ่งได้แก่ พรรคประชาธิปไตย (114 ที่นั่ง) พรรคชาติไทย (56 ที่นั่ง) และพรรคธรรมสังคม (28 ที่นั่ง) และพรรคสังคมชาตินิยม ส่วนพรรคกิจสังคมซึ่งได้ที่นั่งในสภาเป็นที่ 3 คือ 45 ที่นั่งนั้นเป็นฝ่ายค้านร่วมกับพรรคต่ำลิบ (ดูตารางที่ 1)

นับว่าจำนวนพรรคการเมืองในขณะนั้นจัดได้ว่ามีจำนวนสูง และไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมากเพียงพอต่อการจัดตั้งรัฐบาลเองได้ จำต้องรวมกับพรรคการเมืองอื่นในรูปของพรรคร่วมรัฐบาลผลสุดท้าย รัฐบาลผสมภายใต้การนำของพรรคประชาธิปไตย ซึ่งมี ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ถึงแม้ว่าจะมีเสียงข้างมาก (236 เสียง) เหนือกว่าพรรคฝ่ายค้านจำนวนมาก และควรจะเป็นรัฐบาลที่มีเสถียรภาพอย่างสูงแต่ก็ประสบกับปัญหาระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล ความขัดแย้งในคณะรัฐมนตรีอย่างที่เคยเกิดขึ้น

ตารางที่ 1

พรรค	ที่นั่ง/ พ.ศ. 2519
ประชาธิปัตย์	114
ชาติไทย	56
กิจสังคม	45
ธรรมสังคม	28
เกษตรสังคม	9
สังคมชาตินิยม	8
พลังใหม่	3
พัฒนาจังหวัด	2
สังคมนิยม ฯ	2
สังคมก้าวหน้า	2
ประชาธิปัตย์	1
ไทสังคม	1
แนวร่วมสังคมนิยม	1
สยามใหม่	1
แรงงาน	1
พิทักษ์ไทย	1
แนวร่วมประชาธิปัตย์	1
ธรรมาริปไตย	1
พลังราษฎร	1
สงเคราะห์อาชีพฯ	0
สังคมประชธรรม	0
ไทยอิสระ	0
ไทยรวมไทย	0
ศรีอารยะ	0
นิยมไทย	0

พรรค	ที่นั่ง/ พ.ศ. 2519
เศรษฐกร	๐
เกษตรกร	๐
แนวสันติ	๐
ชาติสยาม	๐
พลังสยาม	๐
สันติชน	๐
ราษฎร	๐
ประชาก้าวหน้า	๐
พลังเสรี	๐
กรุงสยาม	๐
ฟื้นฟูชาติไทย	๐
ชาตินิยม	๐

ที่มา: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

แสดงจำนวนพรรคการเมืองและจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร ในการเลือกตั้งทั่วไป ปี 2519

ต่อมาในสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้จัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ประกาศใช้เมื่อเดือนธันวาคม 2521 และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 22 เมษายน 2522 การเลือกตั้งครั้งนั้นเป็นการแข่งขันระหว่างกลุ่มการเมืองและผู้สมัครอิสระต่าง ๆ เพราะบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521 ไม่ได้บังคับให้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง ต้องสังกัดพรรคการเมือง อย่างไรก็ตามกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ที่ส่งสมาชิกของตนเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ส่วนมากได้แก่พรรคการเมืองเก่าที่สำคัญ ๆ

ผลการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2522 มีลักษณะคล้ายกับผลการเลือกตั้งทั่วไปครั้งก่อน ที่สำคัญคือไม่มีกลุ่มการเมืองใดได้เสียงข้างมากเด็ดขาดในสภาผู้แทนราษฎร ปรากฏว่ามีพรรคการเมืองส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งถึง 46 พรรค มีพรรคการเมืองที่สมาชิกได้รับเลือกไม่ถึง 10 คน ถึง 8 พรรค ในจำนวนนี้มี 4 พรรค ที่ได้รับเลือกเพียงพรรคละ 1 คน ดังนั้นรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นเป็นรัฐบาลผสมระหว่างบุคคลในคณะของ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ กลุ่มเกษตรสังคม กลุ่มเสรีธรรม กลุ่มกิจประชาธิปไตย กลุ่มชาติประชาชน กลุ่มรวมไทย และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่สังกัดกลุ่มใด (ดูตารางที่ 2)

จำนวนพรรคการเมืองในปี 2522 เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนพรรคการเมืองในปี 2519 เพิ่มมากขึ้นถึง 8 พรรค ดังนั้นการจัดตั้งรูปแบบของรัฐบาลก็จะมีลักษณะที่ไม่มีเสถียรภาพ และแตกแยกกันในที่สุดเช่นเคย

ตารางที่ 2

พรรค	ที่นั่ง/ พ.ศ. 2522
กิจสังคม	82
ชาติไทย	38
ประชากรไทย	32
ประชาธิปไตย	32
เสรีธรรม	21
ชาติประชาชน	13
พลังใหม่	8
เกษตรสังคม	3
กิจประชาธิปไตย	3
รวมไทย	2
กิจธรรม	1
ธรรมสังคม	1
สยามปฏิรูป	1

ตารางที่ 2 (ต่อ)

พรรค	ที่นั่ง/ พ.ศ. 2522
สนับสนุนนโยบายเกรียงศักดิ์	1
กิจสังคมประชาธิปไตย	0
กรุงสยามปฏิรูป	0
สันติธรรม	0
ยังเติร์ก	0
พ.ท.บ.	0
ประชาชนประเทศไทย	0
ชวานา	0
ลูกพ่อขุนผาเมือง	0
ลูกพ่อขุน	0
มหาชน	0
เศรษฐกิจสังคม	0
ประชากรเกษตรกร	0
ชมรมการเมืองพัฒนาฯ	0
ประชาไทย	0
ชมรมการเมืองพัฒนา	0
กิจกรรมนโยบาย	0
ไท	0
ประชาชนไทย	0
สนับสนุนถนนอมประภาสฯ	0
รักชาติ	0
ทรงวุฒิ	0
อิสระ ก.ธ.ร.	0
รัฐบุรุษ	0

ตารางที่ 2 (ต่อ)

พรรค	ที่นั่ง/ พ.ศ. 2522
การเมืองพัฒนาประเทศไทย	๐
ก.ส.ก.	๐
สนับสนุนเกรียงศักดิ์	๐
ประชาธิปไตย (เดิม)	๐
ประชาธิปไตย	๐
ประชาธิปไตยแห่งชาติ	๐
ธรรมณูญ	๐
พัฒนาประเทศไทย	๐
สังคมประชาธิปไตย	๐

ที่มา: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

แสดงจำนวนพรรคการเมือง และจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร ในการเลือกตั้งทั่วไป ปี 2522

การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2526 นั้น แม้ว่ากฎหมายเลือกตั้งมิได้บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรค แต่เป็นการการแข่งขันระหว่างพรรคการเมือง 18 พรรค มีผู้สมัครรับเลือกตั้ง 1,862 คน ในจำนวนนี้เป็นผู้สมัครอิสระไม่สังกัดพรรค 412 คน และได้รับเลือกตั้งเข้าสภา 24 คน พรรคใหญ่ ๆ ที่สำคัญ ๆ ได้แก่ พรรคกิจสังคม มีสมาชิกได้รับเลือกตั้ง 93 คน พรรคชาติไทยมีสมาชิกได้รับเลือกตั้ง 73 คน พรรคประชาธิปัตย์ มีสมาชิกได้รับเลือกตั้ง 56 คน พรรคประชากร มีสมาชิกได้รับเลือกตั้ง 35 คน พรรคสยาม-ประชาธิปไตยได้รับเลือกตั้ง 18 คน พรรคชาติประชาธิปไตยได้รับเลือกตั้ง 15 คน และพรรคอื่น ๆ ที่สมาชิกได้รับเลือกตั้งต่ำกว่า 5 คน อีก 4 พรรค (ดูตารางที่ 3)

ผลการเลือกตั้งครั้งนี้ปรากฏว่าไม่มีพรรคใดชนะการเลือกตั้งได้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรเกินกว่าครึ่ง แล้วจัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างมากได้ จึงต้องจัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้น การเลือกตั้งในครั้งนี้จำนวนพรรคการเมืองลดจำนวนลงกว่าแต่ก่อนมาก แต่ก็ยังนับว่ามีจำนวนมากอยู่

ตารางที่ 3

พรรค	ที่นั่ง / 2526
กิจสังคม	92
ชาติไทย	73
ประชากร	36
ประชาธิปไตย	56
สยามประชาธิปไตย	18
ชาติประชาธิปไตย	16
ประชาไทย	4
ก้าวหน้า	3
สังคมประชาธิปไตย	2
ประชาเสรี	1
ปวงชนชาวไทย	0
สหชาติ	0
พลังใหม่	0
ประชาราษฎร์	0
แรงงานประชาธิปไตย	0
เสรีนิยม	0
ประชาธิปไตย	0
รักไทย	0

ที่มา: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

แสดงจำนวนพรรคการเมืองและจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร ในการเลือกตั้ง
ทั่วไปปี 2526

ในที่สุดเงื่อนไขของกฎหมายในมาตรา 95 ที่มีผลใช้บังคับนับตั้งแต่การเลือกตั้งเมื่อปี
2529 และปี 2531 กับจำนวนความสามารถของพรรคการเมืองที่จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง
เป็นสิ่งที่จะแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จของผู้ร่างรัฐธรรมนูญไทย 2521

การเลือกตั้งในปี 2529 อันเป็นการเลือกตั้งครั้งแรกที่พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัคร
ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งยังคงต้องสังกัดพรรคการเมืองอยู่
ปรากฏว่ามีพรรคการเมืองที่สามารถส่งผู้สมัครได้ถึง 16 พรรค มีอยู่ 7 พรรคที่มีสมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรของพรรค ได้รับเลือกตั้งเข้ามาน้อยกว่า 10 คน รวมกันทั้งหมด 7 พรรค ได้เพียง
19 คน โดยจำนวนนี้แบ่งเป็นที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาพรรคละ 1 คน มีถึง 4 พรรค
(ดูตารางที่ 4) จำนวนพรรคการเมืองเริ่มจะลดลงบ้างเมื่อเทียบกับการเลือกตั้งใน 3 ครั้ง
ที่ผ่านมา

ตารางที่ 4

พรรค	ที่นั่ง/ พ.ศ. 2529
ประชาธิปัตย์	100
ชาติไทย	63
กิจสังคม	51
สหประชาชาติไทย	38
ประชากรไทย	24
รวมไทย	19
ราษฎร	18
กิจประชาคม	15
ก้าวหน้า	9
ชาติประชาชาติไทย	3
มวลชน	3

ตารางที่ 4 (ต่อ)

พรรค	ที่นั่ง/ พ.ศ. 2529
เสรีนิยม	1
พลังใหม่	1
ปวงชนชาวไทย	1
แรงงานประชาธิปไตย	1
รักไทย	0

ที่มา: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

แสดงจำนวนพรรคการเมืองและจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร ในการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2529

ต่อมาการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2531 เป็นการแข่งขันโดยพรรคการเมือง ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนถูกบังคับให้สังกัดพรรคการเมือง จึงจะมีสิทธิสมัครพรรคที่ส่งผู้สมัครก็ต้องส่งสมาชิกให้ได้ 1/2 นับเป็นการเลือกตั้งครั้งที่ 4 ภายใต้ข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน แต่อันที่จริงแล้วข้อบังคับตามกฎหมายที่ใช้ในการเลือกตั้งครั้งนี้อาจคล้ายคลึงกับการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2529 แต่มีข้อแตกต่างครั้งที่แล้ว ๆ มาอยู่บ้าง เพราะในการเลือกตั้งครั้งแรก (ปี 2522) และครั้งที่ 2 (ปี 2526) นั้น ยังเป็นการแบ่งเขตเลือกตั้ง (มาตรา 90 วรรค 2) มาใช้และยังไม่ได้มีการบังคับว่าผู้สมัครต้องเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง (มาตรา 94 (3)) และพรรคดังกล่าวจะต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น และจะต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นคณะให้ครบจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในเขตนั้น

จริงอยู่ที่ที่สุด กฎเกณฑ์การกำหนดเขตเลือกตั้งของการเลือกตั้งครั้งนี้ยังคงเป็นไปตามแบบเดิมที่เคยใช้กันมาในการเลือกตั้งสามครั้งที่ผ่านมา เนื่องจากได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 91 เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2528 ทำให้รูปแบบของการเลือกตั้งแบบรวมเขตที่กำหนด

ไว้เดิมว่าจะมีผลบังคับในการเลือกตั้งครั้งนี้ ต้องเปลี่ยนมาเป็นแบบแบ่งเขตเรียงเบอร์
จากผลการเลือกตั้งในปี 2531 ปรากฏว่าในจำนวนพรรคการเมืองทั้งหมด 19 พรรคสามารถ
ส่งผู้สมัครได้ครบตามที่กฎหมายกำหนดไว้และได้รับเลือกเข้าไป 15 พรรค เท่ากับการเลือกตั้ง
ทั่วไปเมื่อปี 2529

แสดงให้เห็นว่าแนวโน้มของจำนวนพรรคการเมืองจะลดลงโดยเริ่มจากจำนวนที่คงที่
ก่อนในระยะแรก (ดูตารางที่ 5)



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 5 จำแนกจำนวนผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ตามพรรคในแต่ละภาค
ปี พ.ศ. 2531

พรรค	กลาง	เหนือ	ใต้	ตอ.จน.	รวม
1. ปวงชนชาวไทย	1	1	0	15	17
2. ประชาธิปัตย์	9	6	16	17	48
3. ราษฏร	7	6	0	8	21
4. ชาตินไทย	39	14	3	31	87
5. ประชากรไทย	28	3	0	0	31
6. ชาติประชาธิปไตย	0	0	0	0	0
7. พลังสังคมประชาธิปไตย	0	0	0	1	1
8. กิจสังคม	10	9	6	29	54
9. กิจประชาคม	2	2	2	3	9
10. แรงงานประชาธิปไตย	0	0	0	0	0
11. เสรีนิยม	1	0	0	2	3
12. สหประชาธิปไตย	1	2	0	2	5
13. รวมไทย	0	26	1	8	35
14. ก้าวหน้า	4	0	3	1	8
15. ประชาชน	2	0	11	6	19
16. มวลชน	2	0	0	3	5
17. พลังธรรม	13	0	1	0	14
18. ประชาชาติ	0	0	0	0	0
19. เกษตรอุตสาหกรรมไทย	0	0	0	0	0
รวม	119	69	43	126	357

ดังนั้นการกำหนดให้พรรคการเมืองแต่ละพรรค ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง จำนวน ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่จะพึงมีในการเลือกตั้ง แต่ละคราว แม้จะไม่ทำให้ได้พรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้ง เป็นเสียงข้างมากได้เสมอไป ก็จริง แต่ก็เท่ากับเป็นการลดจำนวนพรรคการเมืองประเภทพรรคเล็กพรรคน้อยได้ทางหนึ่ง และถ้าในรัฐธรรมนูญได้บังคับต่อไปว่า พรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งไม่ถึงจำนวน สมาชิกที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เข้าชื่อกันเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ คือ 20 คน จะต้องยุบเลิก พรรคเพื่อไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นด้วยก็จะเป็นการดี เพราะพรรคการเมืองที่มีสมาชิก ไม่ถึงจำนวนที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ ย่อมเท่ากับไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรในสภาฯ ให้สมบูรณ์ได้อยู่แล้ว

แต่เหตุผลสำคัญที่ผู้เขียนออกจะเห็นด้วยกับการกำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่ง สมาชิกเข้ารับเลือกตั้งในจำนวนที่กฎหมายกำหนดก็คือ ผู้เขียนถือว่าจุดมุ่งหมายของการ ปกครองในระบบพรรคการเมือง ก็เพื่อให้ประชาชนเลือกรัฐบาลได้ตามความสมัครใจ ถ้า พรรคการเมืองใดส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งไม่ถึงกึ่งจำนวนสมาชิกทั้งหมด ถึงประชาชน จะมีความนิยมหรือพอใจในนโยบายของพรรค และต้องการให้เข้ามาทำหน้าที่จัดตั้งรัฐบาล ลึกเพียงใด พรรคการเมืองนั้นก็ไม่มีโอกาสสนองความต้องการของประชาชนได้

การที่ไม่กำหนดเงื่อนไขเรื่องจำนวนสมาชิกที่พรรคการเมืองจะต้องส่งเข้าสมัครรับ เลือกตั้งเสียอีกกลับจะเป็นการแสดงว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญขาดความจริงใจในการส่งเสริมการ ปกครองระบบพรรคการเมือง ซึ่งนับว่ามีความสอดคล้องกับหลักการปกครองระบบพรรคการเมือง และยังเป็น การช่วยลดปริมาณพรรคการเมืองให้เหลือน้อยลง หรือจัดพรรคเล็กพรรคน้อยไป ในตัวด้วย ตัวอย่างเช่น ในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี 2531 มีพรรคการเมืองส่งสมาชิกเข้า สมัครรับเลือกตั้ง 16 พรรค พรรคที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งมากที่สุด คือ พรรค พลังธรรมส่งถึง 319 คน แต่ได้รับเลือกตั้งเข้ามารวมทั้งหมด 14 คน เท่านั้น ซึ่งเข้าใจว่า ต่อไปคงจะมีพรรคการเมืองลดจำนวนลงเรื่อย ๆ เพราะหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี 2531 ไม่นานพรรคการเมืองหลายพรรค เช่น พรรคกิจประชาคม พรรคประชาชน และพรรคก้าวหน้า ต่างก็ยุบพรรคไปรวมกับพรรครวมไทยในนามพรรคเอกภาพ

สรุปแล้วพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้ารับเลือกตั้งเมื่อปี 2531 และมีสมาชิก เข้ามานั่งในสภารวม 15 พรรค จึงคงเหลือ 12 พรรค เชื่อว่าในการเลือกตั้งครั้งต่อไป พรรคการเมืองคงจะลดจำนวนลงไปอีก

แต่การที่พรรคการเมืองทุกวันนี้ยังไม่อาจลดจำนวนลงตามที่ตั้งใจไว้ เพราะพรรคการเมืองต่าง ๆ สามารถส่งผู้สมัครได้ครบตามที่กำหนด เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา 95 ได้ถูกบิดเบือนไปโดยพรรคการเมืองเอง นอกจากทำให้วัตถุประสงค์ของกฎหมายไม่อาจบรรลุผล การบิดเบือนบทกฎหมายดังกล่าวยังสร้างความเสียหายต่อภาพพจน์ของนักการเมืองและพรรคการเมืองอย่างมาก เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้จำนวนพรรคการเมืองไม่ลดจำนวนเหลือน้อยพรรค

9. การบิดเบือนมาตรา 95 โดยวิธีจ้างวานบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้ง

ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติบทบัญญัติของมาตรา 95 นี้ กลับเป็นเงื่อนไขที่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ที่จะไม่ปฏิบัติให้ตรงตามความมุ่งหมายของกฎหมาย ซึ่งปรากฏว่าได้มีการจ้างวานบุคคลที่ไม่มีความรู้ความสนใจทางการเมืองมาก่อน ให้ลงสมัครในนามของพรรคการเมืองให้ได้จำนวนตามที่กฎหมายบังคับไว้ การจ้างวานผู้สมัครลงรับเลือกตั้งมีอยู่ทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง มีความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงจุดประสงค์หลักของมาตรานี้ โดยจ้างใครก็ตามที่มีคุณสมบัติลงในนามพรรคเพื่อให้พรรคมีโอกาสเข้าไปแข่งขันการเลือกตั้ง ทั้ง ๆ ที่มีเพียง 10-15 คนที่พรรคคาดหวังว่าจะได้^{๑๑} เป็นการบิดเบือนกฎเกณฑ์หรือว่าหลีกเลี่ยงกฎเกณฑ์ ซึ่งการจ้างวานเป็นวิธีที่พรรคการเมืองจะปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ไม่ได้ถูกต้องกับวัตถุประสงค์ ก็จัดหาผู้สมัครรับเลือกตั้งมาสมัครให้สมาชิก ค่าตอบแทน แล้วไปเอาบุคคลที่ไม่มีความรู้ เช่น คนขับรถ คนสวน คนใช้ในบ้านมาลงสมัครในนามของพรรคตน เป็นเรื่องที่ไม่น่าเกิดขึ้นในระบบการเมืองของไทย^{๑๒}

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๑๑} สัมภาษณ์ นายชัชวาลย์ ชมภูแดง, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดร้อยเอ็ด เขต 2 พรรคพลังสังคมประชาธิปไตย, 20 มิถุนายน 2533.

^{๑๒} สัมภาษณ์ นายดุสิต โสภิตา, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดอุบลราชธานี เขต 4 พรรคเอกภาพ, เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2533.

จากปรากฏการณ์ก่อนหลังการเลือกตั้ง ปี 2531 ว่า ในครั้งนั้นมี พรรคการเมืองถึง 19 พรรค ที่ส่งผู้สมัครได้ ถ้าพิจารณาความเป็นจริงแล้ว ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หลายร้อยคนไม่เคยสมัครรับเลือกตั้งเลย เพราะไม่เคยสนใจการเลือกตั้งมาก่อนแต่มาสมัคร เพราะพรรคการเมืองต่าง ๆ จำงให้ลงสมัครรับเลือกตั้งโดยไม่ต้องหาเสียง ทั้งนี้เพราะ พรรคการเมืองต่าง ๆ ต้องการส่งบุคคลเหล่านี้เพียงเพื่อให้ครบตามเงื่อนไขของกฎหมายมากกว่าเพื่อเอาชนะการเลือกตั้ง

10. ปัญหาพรรคการเมืองไทยไม่เติบโต

ผลของการเลือกตั้งที่ผ่านมาเป็นไปตามที่ทุกฝ่ายคาดหมาย คือ ไม่มี พรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมาก ทำให้ต้องตั้งรัฐบาลผสมซึ่งมีปัญหาอยู่บ้างในการช่วงชิงกัน เป็นแกนในการจัดตั้งรัฐบาล แม้จะถือว่าเป็นเรื่องธรรมดาสำหรับวิถีทางทางการเมือง

แต่เมื่อสรรหาตัวนายกรัฐมนตรีได้แล้ว ก็มีปัญหาในการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรี กันต่อไปอีก เพราะลงตัวกันได้ยากในด้านการแบ่งปันผลประโยชน์ ทำให้กลายเป็นปัญหา หมองใจกันระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลและระหว่างสมาชิกในแต่ละพรรคเอง ซึ่งจะมีผลกระทบต่อ เสถียรภาพของรัฐบาลในอนาคตไม่มากนักน้อย

เมื่อประกอบกับได้มีการลงทุนซื้อเสียงในการเลือกตั้งกันมา ทำให้ประชาชน วิตกว่าจะต้องมีการถอนทุนและบวกกำไรกันอย่างมหาศาล ก็จะทำให้ครัทธาของประชาชนที่มี ต่อรัฐบาลอยู่ในสภาพที่หวาดระแวงอยู่ตลอดเวลา ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อทุกฝ่าย ทั้งต่อรัฐบาล นักการเมือง นักลงทุน และประชาชนทั่วไป

หลายคนเห็นว่าถ้าพรรคการเมืองของไทยเติบโตขึ้นเป็นพรรคใหญ่ ปัญหาต่าง ๆ จะหมดไป แต่พรรคการเมืองไทยก็ไม่โตขึ้นสักที

เหตุผลที่สรุปมาได้มีอยู่หลายประการด้วยกันที่พรรคการเมืองไม่โต

10.1 การตั้งพรรคการเมืองของไทยมีอิสระมากเกินไป

การจัดตั้งพรรคการเมืองของไทยมีอิสระมากเกินไป จึงพยายามให้ รัฐธรรมนูญเข้ามาควบคุมให้พรรคต้องเป็นพรรคใหญ่มาตั้งแต่เริ่มจัดตั้ง เช่น ให้สมาชิกในทุกภาค ต้องส่งคนลงสมัคร เกินครึ่งของจำนวนสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎร หรือพยายามจัดให้มีการเลือกตั้ง แบบรวมเขต เป็นต้น แต่ทางปฏิบัติกลับมีการหลีกเลี่ยง

เมื่อหลักการของรัฐธรรมนูญไม่บรรลุผล ประกอบกับความมีอิสระในการจัดตั้งพรรคการเมืองจำนวนของพรรคการเมืองจะลดลงได้อย่างไร

10.2 อ้างว่ามีการวางแผนที่ทำให้พรรคการเมืองแตกแยกกันภายใน
โดยมีการบีบบังคับ แทรกแซง หรือแยกสลาย รวมทั้งเห็นว่าการเกิดพรรคการเมืองใหม่ ๓
บางพรรคก็เพื่อให้แย่งคะแนนไม่ให้พรรคใดพรรคหนึ่งโตขึ้น

ข้อกล่าวอ้างนี้ส่วนใหญ่มักมาจากนักการเมือง ซึ่งถ้ามีใครมีฝีมือทำได้ถึงขนาดนั้นก็น่าจะให้เห็นตัวกันบ้าง จากการขึ้นมารับผลประโยชน์จากการแตกแยกของพรรคการเมืองกันบ้างแล้ว แต่จนบัดนี้ก็ยังไม่พบ

10.3 ประชาชนเลือกตั้งไม่เป็น

ประชาชนยังเลือกตั้งไม่เป็น โดยเลือกเป็นบุคคลไม่ได้เลือกเป็นพรรค ซึ่งในเรื่องนี้ถ้าหันไปดูประวัติศาสตร์การเมืองของไทยจะพบว่า บางครั้งประชาชนเคยพร้อมใจกันเลือกพรรคการเมืองที่ประกาศต่อต้านเผด็จการ ซึ่งเป็นบรรยากาศทางการเมืองในสมัยนั้น จนได้รับคะแนนเสียงเกือบถึงครึ่งสภาผู้แทนราษฎร

แต่แล้วก็เกิดการแตกแยกกันภายในจนในที่สุดไม่สามารถรักษาระบอบประชาธิปไตยไว้ได้ หรือถ้าจะมองโดยสายตาของประชาชน แม้ในปัจจุบันพรรคการเมืองก็คือแหล่งรวมกันของกลุ่มผลประโยชน์วงแคบ มีสมาชิกที่โยกย้ายถ่ายเทเพราะปัญหาการจัดสรรผลประโยชน์ ไม่มีวินัย หาแก่นแกนอะไรมิได้ จึงไม่รู้ว่าจะอะไรคือพรรค จึงต้องเลือกเป็นรายบุคคลซึ่งยังดีกว่าไม่ไปเลือกเสียเลย

10.4 พรรคการเมืองไม่ยอมเติบโตเป็นพรรคการเมืองที่แท้จริง

พรรคการเมืองไม่ยอมใหญ่เป็นเพราะพรรคการเมืองเองเน้นความสำคัญที่ตัวบุคคล ให้ความสำคัญแก่ผู้ที่คาดว่าจะได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จนเกิดการประมุขซื้อตัวกันขึ้นมากกว่าการยึดถืออุดมการณ์ นโยบาย ระเบียบวินัย และไม่ยอมจะเปิดประตูรับบุคคลภายนอกเข้าพรรค ไม่ตั้งสาขาพรรค ไม่ให้ความสำคัญต่อสมาชิกในระดับล่าง

พรรคจะเข้าถึงประชาชนเฉพาะในช่วงหาเสียง โดยใช้ระบบหัวคะแนนหรือทางฐานเสียงที่จัดตั้งไว้เท่านั้น ทำให้พรรคไม่มีโครงสร้างที่ประชาชนจะได้เข้าขึ้นมามีส่วนร่วมในการบริหารพรรคได้

ทั้งนี้อาจเป็นเพราะความไม่ใส่ใจของผู้บริหารพรรค ความไม่เห็นความสำคัญของฐานจากประชาชน การเห็นการจัดพรรคในลักษณะดังกล่าวเป็นเรื่องยุ่งยากหรือการเกรงว่าตนเองอาจถูกช่วงชิงอำนาจการเป็นผู้นำถ้าพรรคโตขึ้น จึงพยายามไม่ให้พรรคโตคนเก่าที่รู้ทันจะถูกไล่หรือบีบให้ออกไป หลอกคนใหม่เข้ามาแทนอยู่ตลอดเวลา กลายเป็นพรรคเผด็จการในระบอบประชาธิปไตยไปในที่สุด

10.5 ระบบธุรกิจการเมืองเข้าครอบ เมื่อพรรคอ่อนแอด้านอุดมการณ์ระเบียบวินัย พรรคต้องพึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องพึ่งพรรคจึงต้องหาระบบอื่นมาควบคุมกัน

และเนื่องจากการที่พรรคสามารถเข้าไปมีอำนาจรัฐได้นั้น สามารถบันดาลผลประโยชน์ให้ได้อย่างมหาศาล จึงเกิดการลงทุนเพื่อซื้อตำแหน่งตั้งแต่การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เริ่มตั้งแต่เป็นรายบุคคลจนเป็นแบบรวมตัวกันเป็นกลุ่ม แล้วพัฒนาไปเป็นการลงทุนผลิตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นค่ายหรือเป็นคอกเหมือนค้ายมวดยหรือคอกม้า เพื่อไว้ใช้สร้างอำนาจต่อรองแก่ตัวนายทุนที่อยู่เบื้องหลังต่อไป

ดูไปแล้วระบบพรรคการเมืองไทยกำลังมีสภาพเป็นบริษัทธุรกิจมากขึ้นทุกทีทำให้ตำแหน่งทางการเมือง เช่น ตำแหน่งรัฐมนตรี เป็นตำแหน่งที่ต่อรองซื้อขายกันได้ซึ่งจะเป็นอันตรายต่อระบอบประชาธิปไตย และความมั่นคงของชาติอย่างน่าวิตกยิ่ง^{๓๓}

การที่พรรคการเมืองไทยไม่เติบโตนั้น ปัญหาส่วนใหญ่มิได้มาจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ มีการวางแผนแยกสลายหรือมาจากประชาชนเลือกไม่เป็นเท่านั้น แต่มาจากตัวพรรคการเมือง นักการเมืองเองเป็นส่วนใหญ่ที่ไม่พยายามเติบโต โดยไม่พยายามเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปร่วมด้วยได้ตลอดเวลา ซึ่งที่แล้วเปิดให้เฉพาะในช่วงการหาเสียงเลือกตั้งกันเท่านั้น

^{๓๓} สายหยุด เกิดผล, คิด เขียน พูด ทำ. (กรุงเทพมหานคร: ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์, 2533), หน้า 83-86.

และพรรคการเมืองจะต้องเชื่อมั่นต่อพลังการสนับสนุนจากประชาชน และใช้ประชาชนเป็นฐานในการตัดสินใจ มีใช้แต่ทิศทางการเมืองจากกลุ่มพลังหรือกลุ่มอำนาจในวงแคบเป็นหลักเท่านั้น

ความจริงประเทศไทยเราสามารถมีพรรคการเมืองที่เติบโตเป็นพรรคใหญ่มีเสียงข้างมากในสภาอยู่แล้ว ถ้าพรรคนั้นไม่แบ่งแยกแตกตัวเองไปเป็นพรรคใหม่ ๆ อยู่เสมอ เช่น พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งก่อกำเนิดมาจากการต่อสู้กับกลุ่มอำนาจที่ขึ้นมารับช่วงต่อจากการเปลี่ยนแปลง 2475 โดยอาศัยพรรคการเมือง นักการเมืองด้านพลเรือนเป็นฐาน ซึ่งสามารถเติบโตเพราะได้รับการสนับสนุนจากประชาชน

และถ้าพรรคประชาธิปัตย์ไม่แตกตัวไปเป็นพรรคต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่ก็มีใช้เรื่องการแตกแยกทางด้านอุดมการณ์แต่อย่างใด ประเทศไทยอาจมีรัฐบาลที่มีพรรคการเมืองได้เสียงข้างมากในสภาไปนานแล้ว

ด้วยเหตุนี้ ปัญหาของบทบัญญัติมาตรา 95 สมควรจะต้องการปรับปรุงแก้ไขปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาพรรคการเมือง โดยจะกล่าวต่อไปในบทที่ 4

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย