

ภาพรวมเหตุและผลของการเลือกตั้ง พ.ศ.2548

รองศาสตราจารย์บรรณิณี เศรษฐบุตร์*

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้รับการประกาศใช้มาเจ็ดปีแล้ว แต่การเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2548 นับเป็นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 2 ในประเทศไทย และเป็นการเลือกตั้งทั่วไปที่รัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ครบทุกมาตราแล้วโดยมิได้มีการยกเว้นโดยบทเฉพาะกาล ดังนั้นหากจะพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2540 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ได้ก่อให้เกิดผลกระทบอะไรบ้าง โดยพิจารณาจากสภาพการเมืองที่เกิดขึ้นหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่สอง (6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2548)นี้

เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดจากอำนาจของรัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2540 นั้น มีอยู่หลายเรื่อง และกระทบหลายสถาบัน บทความนี้จะจำกัดอยู่ในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมืองเป็นหลัก

ความพยายามทำให้พรรคการเมืองไทยเข้มแข็งโดยอาศัยรัฐธรรมนูญกำหนดไม่ใช่เรื่องใหม่ที่จะมาทำขณะที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเมื่อ พ.ศ.2539 ต่อ พ.ศ.2540 แต่เป็นเรื่องที่คิดกันมากว่า 20 ปีแล้ว และนักวิชาการก็ร่วมมือกับนักการเมืองในยามที่ประชาธิปไตย “แบ่งบาน” ในประเทศไทยหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 เขียนรัฐธรรมนูญ บัญญัติเป็นการบังคับในผู้ที่จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะสมัครรับเลือกตั้งได้ต้องสังกัดพรรคการเมือง จึงเป็นการตัดสิทธิผู้สมัครอิสระออกไปจากสนามเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยอาญาสิทธิ์ ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2517 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่คนไทยหลายคนขึ้นชมว่าเป็นกติกาบ้านเมืองที่มีความเป็นประชาธิปไตยมาก กระนั้นก็มีนักวิชาการสำคัญบางท่านอย่างศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ที่ไม่เห็นด้วยกับการบังคับให้ผู้สมัครต้องสังกัดพรรคการเมือง เพราะเป็นการปิดกั้นผู้สมัครอิสระที่ต้องการลงสมัครไปเป็นผู้แทนประชาชน

ยิ่งไปกว่านั้นรัฐธรรมนูญในอดีตที่มุ่งสร้างประชาธิปไตยโดยสนับสนุนพรรคการเมืองใหญ่ ยังบังคับอีกว่าพรรคการเมืองที่จะส่งผู้สมัครในการเลือกตั้งทั่วไปได้ จะต้องส่งผู้สมัครทั่วประเทศมีจำนวนไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนเขตเลือกตั้งที่มี อันเป็นการบีบบังคับพรรคการเมืองเล็กๆที่เพิ่งจะตั้งขึ้นเข้าสู่สนามเลือกตั้งได้ลำบากเป็นยิ่งนัก และคนไทยจึงได้เห็นว่าการเมืองนิยมชน

* เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

ผู้สมัครจำนวนมากมาลงสมัครที่กรุงเทพฯ เพื่อให้ได้จำนวนผู้สมัครจังหวัดเดียวมากๆ โดยไม่หวังชนะเลือกตั้ง หากแต่เป็นการสะดวกที่จะได้จำนวนผู้สมัครจำนวนมากในพื้นที่จังหวัดเดียว

เท่านั้นยังไม่พอการบีบบังคับพรรคการเมืองเล็กๆยังมีอยู่ในรัฐธรรมนูญในอดีตอีก โดยการบังคับว่าพรรคการเมืองที่แพ้เลือกตั้งทั่วไปไม่มีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรต้องถูกยุบ ดังนั้นพรรคการเมืองใหม่ที่เป็นพรรคการเมืองเล็กๆหรือพรรคการเมืองที่เริ่มกิจกรรมการเมืองใหม่ในระยะเวลาดังนั้นในช่วงเวลาหาเสียงเลือกตั้ง จึงมักหมดทางที่จะมีเวลาพัฒนาพรรคการเมืองในวงการเมืองได้ ทั้งยังซ้ำเติมอีกว่าหากมีกรณีเลือกตั้งซ่อมก็ปิดทางพรรคการเมืองที่ไม่มีที่นั่งของสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรว่าไม่สามารถส่งผู้สมัครเข้าแข่งขัน

มาถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันความมุ่งหมายที่จะส่งเสริมพรรคการเมืองใหญ่มีอยู่อย่างเด่นชัดและเด็ดขาด เพียงแต่ไม่รังแกพรรคการเมืองเล็กๆมากนัก เปิดโอกาสให้ตั้งพรรคการเมืองง่ายขึ้นและแม้จะแพ้เลือกตั้งไม่ได้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรเลย พรรคการเมืองก็ยังอยู่ได้ หรือแม้จะตั้งพรรคการเมืองแล้วไม่ส่งผู้สมัครเลยก็อยู่ได้ แต่ต้องมีฐานะครบตามที่กฎหมายเลือกตั้งกำหนดในเรื่องจำนวนสมาชิกของพรรคจำนวนหนึ่ง และมีสาขาพรรคครบตามภาคต่างๆซึ่งเป็นการบีบบังคับเล็กๆทางอ้อมด้วยนั่นเองและมีพรรคการเมืองต้องถูกยุบไปเพราะเหตุนี้แล้วด้วย และมีการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองทั้งหลาย มากบ้างน้อยบ้างเพื่อให้พรรคการเมืองสามารถทำกิจกรรมทางการเมืองได้

การเลือกตั้งทั่วไปหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ได้มีขึ้นมา 2 ครั้งจนเป็นที่ปรากฏแก่สายตาผู้สังเกตการณ์ทางการเมืองแล้ว ในการเลือกตั้งเมื่อพ.ศ.2544 ได้มีพรรคการเมืองลงเลือกตั้งอยู่หลายพรรค พรรคเก่าที่ลงสนามเลือกตั้งก็มีพรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย พรรคความหวังใหม่ พรรคชาติพัฒนา พรรคกิจสังคม พรรคราษฎร พรรคเสรีธรรม พรรคประชากรไทย และพรรคมวลชน ส่วนพรรคไทยรักไทยนั้นเป็นพรรคการเมืองหน้าใหม่ที่เพิ่งลงเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกและพรรคเล็กๆอื่นๆ ทั้งที่เป็นพรรคการเมืองเก่าและพรรคการเมืองที่เพิ่งจะตั้งขึ้นมาใหม่ก่อนการเลือกตั้งปี พ.ศ.2544 ไม่นานรวมอยู่ด้วย

การเปลี่ยนพรรคการเมืองของผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งยังเป็นไปอย่างเสรี เพราะยังมีบทเฉพาะกาลยกเว้นไม่บังคับใช้มาตรา 107 (4) ของรัฐธรรมนูญ ที่ว่าบุคคลที่จะเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้อง

“เป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน”

เมื่อมาตรา 107(4) ยังไม่บังคับใช้ ผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงอาจจะเปลี่ยนพรรคการเมืองที่ตนสังกัดได้ตามใจเพียงแต่ให้มีพรรคการเมืองรับ หรือตั้งพรรคการเมืองใหม่ขึ้นมารับก็ได้ แม้ในกรณีที่

อยากย้ายพรรค แต่พรรคการเมืองเดิมหันไปเลือกคนอื่นมาส่งสมัครและไม่ยอมส่งตัวเองลงสมัคร ผู้สมัครที่ถูกพรรคการเมืองเดิมหรือพรรคการเมืองที่เคยตกลงให้สมัคร ปฏิเสธ ก็มีโอกาสหาพรรคการเมืองใหม่สังกัดและลงสมัครรับเลือกตั้งให้ประชาชนตัดสินใจได้โดยไม่ลำบากมากนัก และมีทางออกได้

ที่น่าสังเกตเกี่ยวกับการเลือกตั้ง พ.ศ.2544 อย่างโดดเด่นอยู่ที่ผู้ดำเนินการจัดการเลือกตั้งเพราะเป็นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ไม่ได้ถูกควบคุมบังคับบัญชาโดยนักการเมืองเหมือนก่อน คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นคณะบุคคลที่มีอำนาจจัดการเลือกตั้งได้เป็นพิเศษที่มีอำนาจและความคล่องตัวที่จะจัดการเลือกตั้งได้เป็นอย่างดี

ในด้านประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งก็ถูกบังคับโดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 เป็นครั้งแรกในมาตรา 68 ให้ “บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง” และถ้าไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่มีเหตุอันเป็นที่ยอมรับก็จะต้องเสียสิทธิบางประการที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งหรือเรื่องการถดถอยอื่นๆ ตามกฎหมายเลือกตั้ง ซึ่งประชาชนโดยทั่วไปก็มีความห่วงเกรงในเรื่องการเสียสิทธิที่ตนยังเข้าใจไม่แจ่มชัด จึงมีผู้ไปใช้สิทธิกันมากทีเดียวในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ.2544

ที่แตกต่างกว่าอดีตที่เคยมีมาในการนับคะแนนเสียงของผู้ออกเสียงเลือกตั้ง และดูจะมีความสำคัญที่ต้องการลดความเกรงกลัวของผู้ออกเสียงที่จะถูกเพ่งเล็งจากหัวหน้าคณะผู้ซื้อเสียงหรือจากการข่มขู่ ก็คือการยกเลิกการนับคะแนนเสียงเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งต่างๆ ที่แยกกันนับคะแนนเป็นหน่วยๆ ไป ซึ่งก็มักจะรู้ผลได้เร็ว ทันทีกี่ปิดการลงคะแนนก็สามารถเริ่มเปิดหีบนับคะแนนได้ทันทีในแต่ละหน่วยย่อย การยกเลิกก็คือการกำหนดให้เขตเลือกตั้งหนึ่งๆ มีที่นั่งคะแนนเพียงแห่งเดียว โดยต้องเอาหีบบัตรจากทุกหน่วยเลือกตั้งมาเทรวมกันและนับคะแนน รัฐธรรมนูญพ.ศ.2540 มาตรา 326(4) บัญญัติว่า

“การนับคะแนนและการประกาศผลการนับคะแนนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้ง ซึ่งต้องกระทำโดยเปิดเผย ณ สถานที่แห่งใดแห่งหนึ่งแต่เพียงแห่งเดียว เว้นแต่เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเฉพาะท้องถิ่น คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดเป็นอย่างอื่นก็ได้”

ฉะนั้นในการเลือกตั้งทั่วไปพ.ศ.2544 เราจึงได้เห็นว่าการนับคะแนนรวมกันที่แห่งเดียวในแต่ละเขตทำให้ผลการเลือกตั้งในต่างจังหวัดหลายเขตเลือกตั้งมีผลการเลือกตั้งที่ผู้ที่เคยมีอิทธิพลหรือมีอำนาจทางเงินตราฟ่ายแพ้อย่างคาดไม่ถึง ต่างกว่าที่เคยได้รับชัยชนะอย่างในอดีตในการเลือกตั้งหลายครั้ง น่าจะเป็นไปได้ว่าผู้เลือกตั้งกลัวที่จะออกเสียงตามที่ตนต้องการได้สะดวกขึ้น แต่มิได้หมายความว่า การซื้อเสียงจะไม่มี ความหมายเสียเลย

ผลการเลือกตั้งทั่วไปพ.ศ.2544 นั้นได้พลิกความคาดหมายของนักสังเกตการณ์ทางการเมืองหลายท่านเพราะพรรคการเมืองใหม่อย่างพรรคไทยรักไทย ที่ตั้งขึ้นมาใหม่และเตรียมงานการเมืองประมาณ 2 ปี สามารถจูงใจประชาชน ได้รับความนิยมนมาก สมาชิกของพรรคที่ลงแข่งขันชนะกันรวมกันทั้งประเทศได้คะแนนรวมจำนวนที่นับมาเป็นอันดับหนึ่ง แม้จะไม่เกินจำนวนครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นเสียงข้างมากก็ตาม แต่ก็มากจนเจียนจะครบครึ่งหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร นั่นคือชนะเลือกตั้งจำนวน 200 เขต จากเขตเลือกตั้งทั่วประเทศ 400 เขต และได้ผู้แทนราษฎรจากบัญชีรายชื่อจากคะแนนที่เลือกพรรคไทยรักไทย อีก 48 ที่นั่ง รวมมีผู้แทนราษฎรของพรรคไทยรักไทยเอง 248 คน

ที่ว่าเกินความคาดหมายของนักสังเกตการณ์ทางการเมืองทั้งหลายก็เพราะในอดีตนั้นพรรคการเมืองใหม่ทั้งหลายที่ลงสนามแข่งขันเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกที่ไม่ได้เป็นพรรครัฐบาลอยู่ก่อน ยังไม่เคยมีพรรคใหม่พรรคใดชนะเลือกตั้งได้คะแนนเป็นอันดับหนึ่งเหมือนอย่างพรรคไทยรักไทย ได้ในการเลือกตั้ง พ.ศ.2544

ยิ่งไปกว่านั้นพรรคไทยรักไทยยังมีใช้ได้คะแนนมากอันดับหนึ่งเท่านั้น จำนวนที่นั่งที่ชนะยังมากกว่าพรรคการเมืองที่ได้อันดับสองคือพรรคประชาธิปัตย์อยู่เป็นจำนวนมากถึง 120 ที่นั่ง ฉะนั้นรัฐบาลที่เกิดมาจากการเลือกตั้งที่มีพรรคไทยรักไทยเป็นแกนนำ และมีหัวหน้าพรรคไทยรักไทย พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี จึงเป็นรัฐบาลที่ดูจะมีความมั่นคงมาก แม้ว่าตัว พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร เมื่อเป็นนายกรัฐมนตรีแล้วจะต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใน 30 วัน หลังวันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือหัวหน้ารัฐบาลแล้วก็ตาม

การเป็นนายกรัฐมนตรีโดยต้องออกจากรัฐสภา ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่ต้องการแยกอำนาจฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกันให้เห็นชัดเจน ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 204 ของรัฐธรรมนูญ

“นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันถัดจากวันที่ครบสามสิบวัน นับแต่วันที่มิพระบรมราชโองการแต่งตั้ง”

อันหมายความว่าผู้ที่เป็สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ว่าจะเป็นผู้แทนราษฎรจากเขตเลือกตั้งเล็กหรือจากบัญชีรายชื่อเมื่อได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเรียบร้อยแล้ว เมื่อต้องพ้นจากตำแหน่งบริหารในรัฐบาลคือตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแล้วจะกลับมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในตำแหน่งเดิมที่ตนเคยเป็นทันทีไม่ได้เพราะเมื่อตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงเพราะตนไปเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีนั้นได้มีคนแทนไปตามกติกาแล้ว

นั่นก็คือถ้าเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากเขตเลือกตั้งเล็ก ก็จะต้องมีการเลือกตั้งซ่อม โดยกฎหมายเลือกตั้งไปกำหนดให้ผู้ที่ลาออกไปเป็นรัฐมนตรีต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งซ่อม และถ้าเป็นผู้แทนราษฎรประเภทบัญชีรายชื่อก็จะมี การเลื่อนผู้สมัครในลำดับถัดไปของพรรคให้เป็นผู้แทนราษฎรแทน

ที่จริงการที่นายกรัฐมนตรีต้องพ้นสมาชิกภาพของการเป็นผู้แทนราษฎรคือพ้นจากอำนาจนิติบัญญัติไปนั้น ก็อาจมองอีกทางหนึ่งได้ว่า จะทำให้อ่อนแอทางการเมืองได้ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคของตนไม่พอใจการกระทำของนายกรัฐมนตรี และแสดงบทบาทในทางนิติบัญญัติ ตรวจสอบฝ่ายบริหารอย่างเข้มงวดกดดัน รวมทั้งรวมตัวกันเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีตามมาตรา 185 และมาตรา 186 ของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งหากสามารถรวมตัวกันและออกเสียงไม่ไว้วางใจพระราชบัญญัติงบประมาณ ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญมากเกี่ยวกับการเงินและการบริหารราชการแผ่นดิน อันจะทำให้กระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาล

แต่การเปลี่ยนแปลงจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ที่ทำให้พรรคการเมืองเข้มแข็งมากขึ้น โดยการให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้มาจากเขตเลือกตั้งเล็กเพียงอย่างเดียว แต่ให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทบัญชีรายชื่อ (ที่เรียกกันทับศัพท์ฝรั่งว่า “ปาร์ตี้ลิสต์”) ของพรรคการเมืองด้วยก็ทำให้พรรคการเมืองมีสมาชิกสภาผู้แทนฯที่เป็นของพรรคและผูกพันกับพรรคจำนวนหนึ่งอย่างเห็นได้ชัดกว่าเดิม

ที่สำคัญอำนาจของพรรคการเมืองหรือที่จริงคืออำนาจของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค ที่มีขึ้นมาเกินความคาดหมาย (ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญและผู้สังเกตการณ์ทางการเมืองในขณะที่มีการร่างรัฐธรรมนูญ) ก็คือการมีบทบัญญัติ มาตรา 107 (4) ของรัฐธรรมนูญ ที่น่าจะเป็นตัวยับยั้งมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นสมาชิกของพรรคเดียวกับนายกรัฐมนตรี กล้าทำทลายบทบาทและอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่เป็นหัวหน้าพรรคไปได้ง่าย ๆ

ฉะนั้นภาพที่ได้เห็นในระยะเวลาสี่ปีที่ผ่านมา แม้จะมีความไม่พอใจของสมาชิกพรรคการเมืองของนายกรัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่บ้างแต่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าพรรคก็แสดงตัวเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องการดำเนินงานของพรรค และทำให้การดำเนินงานทางด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนร่วมพรรคเดียวกันดำเนินไปในทางเดียวกันเป็นอย่างดี

การเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2548 นับเป็นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 2 หลังจากใช้รัฐธรรมนูญพ.ศ.2540 เป็นต้นมา ในการเลือกตั้งครั้งนี้ ซึ่งจะเรียกสั้นๆว่าเป็นการเลือกตั้ง พ.ศ.2548 ได้มีพรรคการเมืองลงสู่สนามเลือกตั้งหลายพรรค ทั้งพรรคการเมืองใหญ่และพรรคการเมืองเล็ก ปรากฏว่าขณะที่เปิดสนามเลือกตั้งนั้นมีพรรคการเมืองที่จดทะเบียนเรียบร้อยแล้วอยู่มากกว่าสามสิบพรรค

แต่มีพรรคการเมืองสำคัญที่เป็นที่จับตามองของนักสังเกตการณ์ทางการเมืองอยู่เพียง 4 พรรคเท่านั้นเอง

พรรคการเมืองแรกได้แก่พรรคไทยรักไทยซึ่งเป็นพรรคที่เป็นแกนของรัฐบาลที่ปกครองประเทศมาสี่ปี และเป็นพรรคการเมืองของรัฐบาลรักษาการณ์ในระหว่างการเลือกตั้ง โดยมีพรรคชาติไทยที่มีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นหัวหน้า เป็นพรรคร่วมรัฐบาลจนถึงวาระสุดท้าย แต่พรรคไทยรักไทยและพรรคชาติไทยก็ได้เป็นพันธมิตรกันในการส่งตัวผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งและในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งแต่อย่างใด

ส่วนพรรคฝ่ายค้านสำคัญที่เป็นพรรคอันดับสองและมีหัวหน้าพรรคเป็นผู้นำฝ่ายค้านตามรัฐธรรมนูญคือพรรคประชาธิปัตย์ที่มีนายบัญญัติ บรรทัดฐาน เป็นหัวหน้าพรรค ผู้นำพรรคทั้งหลายของประชาธิปัตย์ได้ประกาศแข่งขันกับพรรคไทยรักไทยอย่างเต็มที่ นับเป็นคู่แข่งและพรรคนำทางด้านฝ่ายค้านที่เตรียมการและประกาศนโยบายเพื่อขอความสนับสนุนจากประชาชนอย่างเต็มที่กำลัง

ในการเลือกตั้ง พ.ศ.2548 นี้มีพรรคการเมืองใหม่ที่ตั้งขึ้นมาก่อนเลือกตั้งประมาณ 6 เดือนเท่านั้น แต่ก็เป็นที่สนใจของสื่อมวลชนและผู้สังเกตการณ์ทางการเมืองมาก เพราะเป็นพรรคที่มีนักการเมืองเก่าอย่าง พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ เป็นที่ปรึกษาสำคัญ และมีนักการเมืองที่เป็นนักวิชาการ ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ อย่างดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ลาออกมาเป็นหัวหน้าพรรค พรรคใหม่นี้ก็คือพรรคมหาชน ตัวเลขาธิการพรรคก็เป็นอดีตข้าราชการฝีมือดี ตำแหน่งสุดท้ายก่อนออกมาสู่สนามการเมืองก็คือปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและการกีฬา ในระยะแรกคนยังไม่แน่ใจว่าพรรคมหาชนนี้จะเป็พรรคที่จะเป็นพันธมิตรกับพรรคประชาธิปัตย์ เพื่ออยู่ฝ่ายตรงข้ามพรรคไทยรักไทยของรัฐบาล หรือจะเป็นพรรคที่เตรียมเป็นพันธมิตรกับพรรคไทยรักไทยในการที่จะร่วมรัฐบาลภายหลังการเลือกตั้ง

แต่ในการหาเสียงเลือกตั้ง พ.ศ.2548 ที่ปรากฏออกมานั้นพรรคการเมืองทั้ง 4 พรรค ก็ได้หาเสียงกันอย่างเต็มที่เพื่อพรรคการเมืองของตน มิได้ผ่อนปรนที่จะเป็นพันธมิตรกันแต่อย่างใด กระนั้นก็มีความคาดคะเนกันว่า พรรคการเมืองทั้ง 3 พรรค นอกจากพรรคไทยรักไทยอาจร่วมมือกันภายหลังการเลือกตั้งเป็นพันธมิตรในการทำงานทางใดทางหนึ่งรวมถึงถ้าเสียงพอก็อาจร่วมกันตั้งรัฐบาลได้ แต่ไม่มีข้อผูกมัดอะไรให้เห็นได้

ผลการสำรวจความเห็นของผู้เลือกตั้งที่มีองค์กรบางแห่งทำอยู่หลายครั้ง จนถึงครั้งล่าสุดก่อนวันเลือกตั้งประมาณหนึ่งสัปดาห์ แสดงให้เห็นว่าพรรคไทยรักไทยได้คะแนนนำมาทุกครั้ง และค่อนข้างแน่นอนว่าจะได้เสียงข้างมากพรรคเดียวในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งผลการเลือกตั้งที่ออกมาจริง พรรคไทยรักไทยก็ชนะได้เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร และเป็นเสียงข้างมากที่เกินกว่าจำนวนสองใน

สามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียด้วยเพราะพรรคไทยรักไทยได้ที่นั่ง ส.ส.ประเภทเขตจำนวน 310 คนรวมกับส.ส.ประเภทบัญชีรายชื่อ 67 คน จึงมีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร 377 ที่นั่ง

หากดูเปรียบเทียบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคไทยรักไทยจากการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้ง คือเมื่อพ.ศ.2544 และพ.ศ.2548 จะเห็นว่าพรรคไทยรักไทยชนะมากขึ้นเป็นจำนวนมากดังนี้ในการเลือกตั้ง พ.ศ.2544 พรรคไทยรักไทยชนะเลือกตั้งได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทบัญชีรายชื่อจำนวน 48 ที่นั่งจากที่นั่งทั้งหมดในสภาสำหรับส.ส.ประเภทนี้จำนวน 100 ที่นั่งและได้ส.ส.ประเภทเขตต่างๆเพียง 200 ที่นั่งเท่านั้นเองแม้จะเป็นพรรคที่ชนะได้ที่นั่งมากเป็นอันดับหนึ่ง แต่ก็ไม่ได้จำนวนมากเกินครึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด

แต่การเลือกตั้งพ.ศ.2548 พรรคไทยรักไทยทำคะแนนได้ดีมากดังกล่ามาแล้ว เมื่อมาแยกดูจากประเภทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็เห็นว่าพรรคไทยรักไทยได้ที่นั่งในสภาของส.ส.ประเภทบัญชีรายชื่อเพิ่มจาก 48 ที่นั่งเป็น 67 ที่นั่ง เพิ่มขึ้นจำนวน 19 ที่นั่ง ในการเลือกตั้งพ.ศ.2544 มีพรรคการเมืองอื่นสองพรรคที่ลงสนามเลือกตั้งและได้ที่นั่งจากบัญชีรายชื่อไปจำนวน 15 ที่นั่ง คือพรรคความหวังใหม่ได้ไป 8 ที่นั่ง และพรรคชาติพัฒนาได้ไป 7 ที่นั่ง ในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2548 นี้ พรรคความหวังใหม่และพรรคชาติพัฒนาได้ยุบมารวมกับพรรคไทยรักไทย

ยิ่งมาดูถึงจำนวน ส.ส.จากเขตเล็ก ยิ่งเห็นได้ชัดว่าพรรคไทยรักไทยได้คะแนนมากขึ้นและได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นเกือบทุกภาคยกเว้นภาคใต้ ที่มีจำนวน ส.ส.ของไทยรักไทยคงที่คือมีเพียงคนเดียว

จากการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งดังกล่าว แสดงให้เห็นแนวโน้มว่ารัฐธรรมนูญที่มุ่งจะส่งเสริมพรรคใหญ่นั้นทำให้พรรคใหญ่มีความเข้มแข็งขึ้นจริง พิจารณาได้ทั้งจากพรรคไทยรักไทยและพรรคประชาธิปัตย์ ทั้ง 2 พรรคได้เป็นพรรคใหญ่สองพรรคที่มีบทบาทสำคัญในการแข่งขันทั้ง 2 ครั้ง เพียงแต่ว่าครั้งแรกในพ.ศ.2544 นั้น พรรคใหญ่พรรคแรกที่คนยอมรับคือพรรคประชาธิปัตย์ที่มีหัวหน้าพรรคนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีของรัฐบาลขณะที่มีการเลือกตั้ง ส่วนพรรคใหญ่ที่สองนั้นคนอาจมองทั้งพรรคความหวังใหม่ที่มีหัวหน้าพรรค พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นอดีตนายกรัฐมนตรี หรือพรรคชาติไทยที่มีหัวหน้าพรรค นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นอดีตนายกรัฐมนตรี หรือพรรคไทยรักไทยที่มีหัวหน้าพรรค พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร เป็นอดีตรองนายกรัฐมนตรีพรรคใดพรรคหนึ่งก็ได้ พอเลือกตั้งเสร็จ จึงรู้ว่าพรรคใหญ่สองพรรคที่ปรากฏได้แก่พรรคไทยรักไทยที่เป็นแกนจัดตั้งรัฐบาล และพรรคประชาธิปัตย์ ที่เป็นพรรคของผู้นำฝ่ายค้าน

ขณะที่มีการหาเสียงเลือกตั้ง พ.ศ.2548 ภาพการแข่งขันของพรรคใหญ่สองพรรคคือพรรคไทยรักไทยที่เป็นรัฐบาลกับพรรคประชาธิปัตย์ที่เป็นพรรคนอกรัฐบาลและเป็นพรรคฝ่ายค้านจึงเห็นได้ชัดเจน และเมื่อเลือกตั้งแล้วในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2548 ผลที่ออกมาคือสองพรรคใหญ่ที่จะเป็น

รัฐบาลและฝ่ายค้านคือพรรคไทยรักไทยและพรรคประชาธิปัตย์ แม้จำนวนส.ส.ของพรรคอันดับหนึ่งจะมากกว่าพรรคอันดับสองถึงเกือบ 3 เท่าตัวก็ตามและพรรคประชาธิปัตย์เองคะแนนของตัวเองที่มีก็น้อยกว่าจำนวนที่ทำให้หัวหน้าพรรคได้เป็นผู้นำฝ่ายค้านโดยง่าย แต่ก็ถือได้ว่าพรรคใหญ่สองพรรคนี้นี้คือพรรคที่ชิงชัยกันมาในการเลือกตั้งทั่วไปทั้ง 2 ครั้ง และเป็นที่น่าคาดหวังได้ว่าถ้าไม่มีอุบัติเหตุทางการเมืองที่สำคัญ พรรคไทยรักไทยกับพรรคประชาธิปัตย์ก็น่าจะเป็นสองพรรคการเมืองที่จะทำชิงรัฐบาลกันในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งหน้า ไม่ว่าจะไปอีก 4 ปี ช้างหน้าหรือก่อนหน้านั้นก็ตามที่

ดังนั้น ผู้ที่ต้องการผลักดันให้การเมืองไทยมีพรรคใหญ่สองพรรคแข่งขันกันในสนามเลือกตั้งก็น่าจะพอใจกับแนวโน้มที่ได้เห็นในครั้งนี้นี้ กระนั้นก็ยังเชื่อได้ว่าพรรคที่สามก็ยังมีความหวังเลือกและที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรได้ ถ้าดูจากพรรคมหาชนซึ่งเป็นพรรคที่ต้งขึ้นมาประมาณ 6 เดือนก่อนการเลือกตั้งโดยมีเป้าหมายว่าจะเป็นพรรคทางเลือกที่สาม สำหรับผู้ที่ไม่พอใจทั้งพรรครัฐบาลคือพรรคไทยรักไทยกับพรรคร่วมรัฐบาลอย่างพรรคชาติไทย และพรรคฝ่ายค้านคือพรรคประชาธิปัตย์ก็ให้เลือกพรรคมหาชนนั้น ผลที่ได้ออกมาค่อนข้างไม่ดี เพราะได้เพียง 2 ที่นั่งเท่านั้นนอกเหนือจากไม่ได้ที่นั่ง ส.ส.ประเภทบัญชีรายชื่อเลย เป็นการแพ้ทั้งเขตเลือกตั้งเล็กในชนบททั่วไปและเขตเลือกตั้งเล็กในเมืองอย่างกรุงเทพมหานครที่มีลักษณะพิเศษของเมืองหลวง จึงนับว่าเป็นการได้ที่นั่งน้อยมากเกินความคาดหมาย เพราะเขตเล็กที่มีการประเมินว่าน่าจะมีคะแนนนำและเป็นเขตเลือกตั้งของส.ส.เก่าสมัยที่ผ่านมาก็ยังแพ้

แต่การที่พรรคชาติไทยที่อาจมีคนมองข้ามไปว่าไม่ได้เป็นพรรคทางเลือกที่สาม เพราะเป็นพรรคที่ร่วมรัฐบาลกับพรรคไทยรักไทยจนถึงที่สุดแม้ตอนที่เป็นรัฐบาลรักษาการในช่วงเลือกตั้ง ยังได้คะแนนในเขตเลือกตั้งเล็กๆในพื้นที่ในภูมิภาคและรวมทั้งได้คะแนนส.ส.ประเภทบัญชีรายชื่อด้วยจำนวนที่นั่งส.ส.ทั้งหมดของพรรคชาติไทยในการเลือกตั้งพ.ศ.2548 มีอยู่ 25 ที่นั่ง ลดลงไปกว่าเดิมที่มีอยู่ 39 ที่นั่ง ซึ่งในการเข้าสู่สนามเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่สองนี้ พรรคชาติไทยได้เสียจำนวนส.ส. สองกลุ่มใหญ่ในสองจังหวัดคือจังหวัดชลบุรีและจังหวัดบุรีรัมย์กับส.ส.ของตนทางภาคอีสานกับภาคกลางที่เคยเป็นของพรรคไปให้กับพรรคไทยรักไทยเกือบทั้งหมดและพรรคประชาธิปัตย์อีกหนึ่งคนนั้น น่าจะถือได้ว่าพรรคชาติไทยประสบความสำเร็จในการทำให้อาชีพของพรรคตนได้รับเลือกตั้งมากขึ้นจากทุนที่เหลืออยู่ เพราะฐานที่มั่นของพรรคชาติไทยที่ยังแข็งแกร่งก็มีเพียงจังหวัดสุพรรณบุรีเท่านั้นที่เป็นของเดิมที่มั่นคงแม้จะเปลี่ยนตัวผู้สมัครเป็นทายาทของผู้สมัครเดิมที่ถือว่าเป็นคนใหม่ในการเมืองและพรรคชาติไทยก็ได้ที่นั่งของส.ส.ประเภทบัญชีรายชื่อมากขึ้นกว่าเดิมหนึ่งที่นั่ง

หากพิจารณาจากการเลือกตั้งสมาชิกในเขตเลือกตั้งเล็กโดยทั่วไปจะเห็นได้ว่าผู้เลือกตั้งยังให้ความสำคัญกับผู้สมัครที่เป็นตัวบุคคลมากอยู่ ชื่อของพรรคการเมืองและตัวหัวหน้าพรรคซึ่งเป็น

ตัวดึงดูดสำคัญจึงไม่ใช่ตัวตัดสินใจทั้งหมด ดังปรากฏให้เห็นในกรณีผู้ชนะของพรรคไทยรักไทย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย และพรรคมหาชนที่ดูได้เป็นกรณีๆ ไป

ด้วยเหตุนี้พรรคการเมืองที่จะรองรับนักการเมืองที่ต้องการลงเลือกตั้งเพื่อให้เป็นทางเลือกที่นอกเหนือจากสังกัดพรรครัฐบาลกับพรรคฝ่ายค้านคู่แข่งแล้ว จึงยังมีบทบาทและความสำคัญอยู่ แต่จะสำคัญได้นานขนาดไหน ถ้ามองว่าเงินทุนเป็นปัจจัยสำคัญในการเลือกตั้ง พรรคที่สามที่จะรักษาที่นั่งไม่ให้ “ต่ำลิบ” ก็เป็นเรื่องยากมาก เพราะพรรคการเมืองที่มีได้มีศักยภาพที่จะได้เป็นแกนจัดตั้งรัฐบาลหรือได้ร่วมรัฐบาลย่อมจะหาผู้บริจาคทุนจำนวนมากมาสนับสนุนพรรคเพื่อใช้เป็นเงินทุนในการดำเนินการเลือกตั้งได้น้อยลง ตัวเลขจำนวนเงินที่พรรคการเมืองได้รับบริจาคเปิดเผยโดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง แสดงให้เห็นชัดว่าพรรคการเมืองที่ได้รับเงินบริจาคเข้าพรรคเป็นเงินก้อนจำนวนมากที่สุดนั้นก็คือพรรคไทยรักไทย ในแง่เปรียบเทียบจำนวนที่ได้รับก็มากกว่าพรรคคู่แข่งมาก และที่เห็นชัดคือพรรคที่ไม่ได้เป็นพรรคหมายเลขหนึ่งในการแข่งขันแม้จะเคยเป็นพรรคแกนนำจัดตั้งรัฐบาลมาก่อนอย่างพรรคประชาธิปัตย์และพรรคชาติไทยก็ได้รับเงินบริจาคทั้งหมดลดน้อยลง จากจำนวนผู้บริจาครายใหญ่น้อยรายลงด้วย

จากคะแนนที่พรรคไทยรักไทยภายใต้การนำของหัวหน้าพรรค พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ได้รับในการเลือกตั้งประเภทบัญชีรายชื่อที่ผู้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวน 31,048,223 มาใช้เสียงในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2548 ซึ่งเป็นวันเลือกตั้ง พรรคไทยรักไทย ได้คะแนนจากประชาชนจำนวน 18,993,073 คะแนน พรรคประชาธิปัตย์ได้ 7,210,742 คะแนน และพรรคชาติไทยได้ 2,061,559 คะแนน ต้องนับว่ามากมายทีเดียว จำนวนมากกว่าร้อยละหกสิบของผู้ไปออกเสียงเลือกตั้งลงคะแนนให้พรรคไทยรักไทย หรือลงคะแนนให้หัวหน้าพรรค พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ประกอบกับการได้ที่นั่งของสมาชิกพรรคในเขตเลือกตั้งเล็กทั่วประเทศอีกจำนวน 310 เขต จึงถือได้ว่าพรรคไทยรักไทยหลังจากการเลือกตั้งเป็นพรรคที่เข้มแข็ง สามารถตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้เรียบร้อย

ยิ่งไปดูรายละเอียดของชัยชนะตามจังหวัดและภาคต่างๆ ก็จะได้เห็นว่า พรรคไทยรักไทยชนะเลือกตั้งมากเกือบทุกภาค ทั้งที่กรุงเทพมหานครอันเป็นเขตเมืองหลวง ที่ชนะ 32 ที่นั่ง จากจำนวน 37 ที่นั่ง ภาคเหนือชนะ 71 ที่นั่ง จากจำนวน 76 ที่นั่ง ภาคกลางชนะ 79 ที่นั่ง จากจำนวน 97 ที่นั่ง และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ชนะ 126 ที่นั่งจากจำนวน 136 ที่นั่ง มีเพียงภาคใต้เท่านั้นที่พรรคไทยรักไทยแพ้เกือบหมด เพราะชนะเพียงที่นั่งเดียว จากจำนวนทั้งหมด 54 ที่นั่ง และพรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคที่ชนะที่ภาคใต้ได้เกือบทุกเขตได้ 52 ที่นั่ง มีเพียงพรรคไทยรักไทยและพรรคชาติไทยที่ได้ที่นั่งเพียงพรรคละเขตเดียวเท่านั้น และถ้าดูเป็นรายจังหวัดก็จะพบว่าพรรคไทยรักไทยชนะยกจังหวัดชนิดได้รับเลือกทุกเขตอยู่หลายจังหวัดมากในภาคอื่นๆ ทั่วประเทศ

การที่พรรคไทยรักไทยชนะมากอย่างนี้ การตั้งรัฐบาลภายหลังการเลือกตั้งจึงเป็นเรื่องง่าย โดยสามารถเลือกหัวหน้ารัฐบาลคือนายกรัฐมนตรีได้อย่างรวดเร็วภายหลังมีการเปิดประชุมรัฐสภา และมีประธานสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งมีตัวรัฐมนตรีเข้าร่วมเป็นคณะรัฐมนตรีบริหารประเทศ การจัดสรรและวางตัวรัฐมนตรีเป็นรัฐบาลพรรคเดียวคือพรรคไทยรักไทยก็แสดงให้เห็นว่าหัวหน้าพรรคซึ่งเป็นผู้นำฝ่ายบริหาร เป็นหัวหน้ารัฐบาลในระบบรัฐสภาที่มีอำนาจเด็ดขาดในพรรคมากกว่าหัวหน้ารัฐบาลไทยในระบบรัฐสภาที่นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งรายอื่นๆที่เคยมีมาในประวัติศาสตร์การเมืองไทย

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองที่มองเห็นได้ชัดจากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ พ.ศ.2544 และพ.ศ.2548 นั่นก็คือนโยบายในการบริหารประเทศ ที่พรรคการเมืองต่างๆได้เตรียมการและนำเสนอต่อมหาชนในการหาเสียงเลือกตั้ง นโยบายของพรรคการเมืองสำคัญๆจึงเป็นนโยบายที่มีความเป็นรูปธรรมบอกว่าพรรคการเมืองจะทำอะไรได้ชัดเจนกว่าที่เคย

ในอดีตนั้นไม่ใช่ว่าพรรคการเมืองจะไม่มีนโยบายในการบริหารประเทศมานำเสนอ หรือมีแต่เป็นนโยบายที่เขียนเป็นไปในทำนองนามธรรมเสียหมด พรรคการเมืองสำคัญๆที่เคยเขียนนโยบายในการบริหารประเทศระบุว่าทำงานอะไรไว้บ้างเหมือนกัน แต่ในการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งที่กล่าวมานี้ นโยบายในการบริหารประเทศได้รับการพิจารณาทั้งจากพรรคการเมืองและประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งมากขึ้น

นับว่าเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญคาดหวังว่าการมีผู้สมัครหรือส.ส.ประเภทบัญชีรายชื่อได้ทำให้ประชาชนให้ความสนใจกับตัวพรรคการเมืองเองมากขึ้น โดยดูทั้งที่ตัวหัวหน้าพรรค ผู้สมัครของพรรค และนโยบายในการบริหารประเทศของพรรค ว่าพรรคเสนอว่าจะทำอะไรที่เป็นรูปธรรม ทั้งนี้พรรคการเมืองได้พยายามเขียนนโยบายที่นำเสนอต่อประชาชนให้เข้าใจง่ายขึ้นด้วย

ดังจะเห็นได้ว่าการเลือกตั้งพ.ศ.2548 นโยบายในการบริหารประเทศที่ให้กับประชาชนที่ถูกระบุว่าเป็น “นโยบายประชานิยม” นั้นมีอยู่ในพรรคการเมืองใหญ่ๆทุกพรรค มีความชัดเจนมากน้อยต่างกันไปตามนั้นเอง จึงเป็นเรื่องที่น่าจะศึกษาได้ต่อไปในประเด็นนี้

ผลที่ออกมาเช่นนี้ถ้าย้อนนึกไปถึงเจตจำนงของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ก็อาจทำให้เข้าใจได้มากขึ้น เพราะแนวคิดในการร่างรัฐธรรมนูญพ.ศ.2540 ของคณะผู้ร่างได้วางกรอบแนวคิดไว้ 3 กรอบด้วยกันและกรอบที่ 3 ที่เป็นเรื่องสถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองนั่นเอง ที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังที่ได้กล่าวมาโดยมีเจตนาวว่า

1. อำนาจอธิปไตยอยู่กับอำนาจบริหารแยกจากกันโดยเด็ดขาด
2. ส่งเสริมพรรคการเมืองใหญ่เป็นสำคัญ และให้อำนาจผู้บริหารพรรคการเมืองมีอำนาจที่จะควบคุมบังคับบัญชาสมาชิกพรรคได้มากขึ้น

แต่ที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญอาจไม่ได้ตั้งใจมากอย่างที่เป็นอยู่ก็คืออิทธิฤทธิ์ของรัฐธรรมนูญมาตรา 107 (4) ที่เคยคิดเพียงแต่จะกันไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย้ายพรรคการเมืองในการเลือกตั้งทั่วไปมากนักนั้น ได้ทำให้ผู้บริหารพรรคสามารถสร้างวินัยที่ควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นสมาชิกของพรรคได้อย่างจริงจังและเด็ดขาด

ในการเลือกตั้งพ.ศ.2548 บทเฉพาะกาลที่เว้นการใช้รัฐธรรมนูญมาตรา 107 (4) ไว้เมื่อการเลือกตั้งพ.ศ.2544 ไม่มีผลแล้ว จึงมีการบังคับใช้มาตรา 107 (4) ในการเลือกตั้งพ.ศ.2548 ด้วย หรือที่จริงมีผลใช้มาตั้งแต่หลังการเลือกตั้งพ.ศ.2544 สิ้นสุดลงเรียบร้อยแล้ว ดังนั้นจึงเป็นกลไกที่ช่วยทำให้พรรคการเมืองรักษาวินัยของพรรคได้ดีขึ้น การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะลาออกจากพรรคจึงมีน้อยมาก มีเฉพาะผู้ที่ต้องการออกจากวงการเมืองไปเลย หรือบุคคลที่อาจเตรียมตัวสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภา

ไม่เพียงแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะย้ายสังกัดพรรคเดิมไม่ได้เพราะจะต้องขาดสมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปด้วย และหากไปอยู่พรรคการเมืองใหม่ได้น้อยกว่า 90 วันก่อนถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง ก็จะเป็นผู้ไม่มีสิทธิลงสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยเท่านั้น แต่การที่คนหน้าใหม่จะลงสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ต้องสังกัดพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวติดต่อกันมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน ก่อนถึงวันสมัครรับเลือกตั้งด้วย คนที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองไว้เพื่อเหลือเผื่อขาดมากกว่าหนึ่งพรรคจึงมีปัญหาและลงสมัครรับเลือกตั้งไม่ได้ด้วย

ที่กระทบกระเทือนผู้ที่เข้าสู่วงการเมืองซึ่งหวังลงสมัครรับเลือกตั้งบ้างนั้นก็คือ คนหลายคนตั้งใจที่จะลงสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งเล็ก เพราะประเมินว่าชื่อเสียงและคุณสมบัติเฉพาะตัวของตนนั้นจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ประชาชนในเขตเลือกตั้งจะเลือกมากกว่าสิ่งอื่นใด จึงได้ติดต่อกับพรรคการเมืองไว้บ้าง ถ้าพรรคการเมืองที่ติดต่อเป็นพรรคการเมืองที่ดีก็อาจบอกรับหรือปฏิเสธในการพิจารณาให้ลงสมัครไปรวดเร็วและมีเวลาเหลือให้ไปหาพรรคการเมืองใหม่ได้ทัน แต่ถ้าพรรคการเมืองรับเรื่องและให้ความหวังว่าจะส่งลงสมัคร แต่ต่อมาได้ปฏิเสธโดยมีเวลาเหลือให้ไม่ถึง 90 วันก่อนถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง บุคคลผู้นั้นก็ไม่มีทางที่จะลงสมัครแข่งขันได้เลย เป็นการปิดประตูโอกาสที่จะให้บุคคลผู้นั้นแสดงตนให้ประชาชนตัดสินใจโดยทันที ยิ่งถ้าพรรคการเมืองที่ให้ความหวังไว้แต่แรกกลับแกล้ง ก็ยิ่งดูไม่ดีนัก

แม้บางทีเป็นความเข้าใจผิดของผู้สมัครเองที่เข้าใจว่าตัวไม่ได้สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองไว้เกินกว่าหนึ่งพรรค ก็อาจเป็นผลเสียหายแก่ผู้สมัครเองที่มีรายชื่อเป็นสมาชิกพรรคการเมืองมากกว่าหนึ่งพรรค ซึ่งกรณีต่างๆ เหล่านี้เป็นผลมาจากมาตรา 107 (4) ของรัฐธรรมนูญ

ในการเลือกตั้ง พ.ศ.2548 จึงมีกรณีตัวอย่างของการที่ผู้สมัครรายหนึ่งของพรรคประชาธิปัตย์ ที่ชนะการเลือกตั้งที่เขตเลือกตั้งในจังหวัดกาญจนบุรี แต่ขาดคุณสมบัติ เพราะเป็นสมาชิกพรรค

การเมืองมากกว่าหนึ่งพรรค จนทำให้คณะกรรมการเลือกตั้งต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งนั้น

ฉะนั้นมาตรา 107 (4) ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 จึงเป็นมาตราสำคัญที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการเมืองในช่วงเวลา 4 ปีกว่าที่ผ่านมา และจะเป็นตัวชี้ในการเปลี่ยนแปลงทั้งเรื่องการสร้างพรรคการเมืองและการสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นอย่างมากเกินความคาดหมาย อันจะเป็นผลดีหรือไม่อย่างไรต่อการเปลี่ยนแปลงในพรรคการเมือง และการปฏิรูปการเมืองไทยก็เป็นเรื่องต้องศึกษาวิเคราะห์โดยละเอียดต่อไป

แต่เมื่อรัฐบาลมีความเข้มแข็งมากหรือนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ที่มีความเข้มแข็งมากและมั่นคงอย่างนี้ โดยได้อำนาจมาตามวิถีประชาธิปไตยที่รัฐธรรมนูญกำหนด จึงได้มีคำถามถึงเรื่องการคานอำนาจรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อให้มีสมดุลทางการเมือง และมีการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐได้

รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ก็ได้กำหนดไว้ชัดเจนโดยมีกรอบแนวคิดที่สองในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยในรัฐสภาเองนั้นเมื่อระบบพรรคการเมืองเข้มแข็งและมีวินัย ประชาธิปไตยระบบรัฐสภาที่รัฐบาลมาจากสภาผู้แทนราษฎรจึงคานอำนาจกันได้ยาก การกำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและไม่ให้เข้าไปสู่ระบบพรรคการเมืองโดยไม่ให้เป็นสมาชิกพรรคการเมือง ก็เพื่อให้วุฒิสภาเป็นสภาตรวจสอบได้โดยอิสระอีกองค์กรหนึ่งที่อยู่ทางอำนาจนิติบัญญัติ

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญพ.ศ.2540 จึงบัญญัติให้วุฒิสภาเป็นทั้งสภากลั่นกรองกฎหมาย และมีอำนาจใหม่ในการเลือกกรรมการและตุลาการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนี้เองที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ได้สร้างขึ้นใหม่เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานและการใช้อำนาจของรัฐสภา รัฐบาล ข้าราชการระดับสูงของประเทศ รวมทั้งนักการเมืองท้องถิ่น

ยิ่งไปกว่านั้นวุฒิสภาซึ่งมีอำนาจในการแต่งตั้งให้ความเห็นชอบในตำแหน่งสำคัญที่กล่าวมาแล้ว วุฒิสภายังมีอำนาจที่สำคัญ ในการถอดถอนบุคคลสำคัญในวงการเมืองและราชการออกจากตำแหน่งได้อีกตามบทบัญญัติมาตรา 303 ของรัฐธรรมนูญ อำนาจถอดถอนตำแหน่งนี้ก็เป็นอำนาจใหม่ที่สำคัญยิ่ง

นอกจากวุฒิสภาแล้วรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ได้บัญญัติสิ่งใหม่หรือสร้างสิ่งใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อนรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆของไทย แม้แต่รัฐธรรมนูญของประเทศประชาธิปไตยตะวันตกที่สำคัญๆก็ไม่มีบัญญัติไว้เช่นนี้ นั่นคือหมวด 10 ที่ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยให้มีทั้งศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่สร้างขึ้นใหม่นี้เป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจมากอยู่ในตัวเองและไม่ขึ้นกับรัฐสภาหรือรัฐบาลแต่อย่างใด จึงเป็นการสร้างองค์กรขึ้นมาเพื่อหวังให้คนอำนาจของรัฐบาล ที่รัฐธรรมนูญเองมุ่งหวังให้เป็นฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง

ส่วนกรอบหนึ่งของรัฐธรรมนูญนั้นก็เป็นเรื่องสิทธิหน้าที่และการมีส่วนร่วมของพลเมือง เราคงประจักษ์แก่ตาแล้วว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติเรื่องสิทธิหน้าที่ของประชาชนไว้มากขึ้นและชัดเจนขึ้นมากและเปิดทางให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองได้มากกว่าที่เคยมีมาถึงขนาดบังคับให้มีส่วนร่วมในการใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังนั้นจึงเป็นการขยายเพื่อหวังคุ้มครองประชาชนจากการใช้อำนาจของรัฐมากขึ้นมาด้วย

ฉะนั้นหากดูถึงการมีอำนาจที่เข้มแข็งของรัฐบาลแล้วก็น่าจะได้ดูถึงบทบาทและความเข้มแข็งของวุฒิสภา องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย เพื่อเป็นการมองดูภาพรวมทั้งหมดของการเปลี่ยนแปลงทั้งในเรื่องอำนาจของผู้ปกครองเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน เรื่องการตรวจสอบอำนาจรัฐ และความมั่นคงของรัฐบาล ซึ่งผลการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียวยังตอบไม่ได้ทั้งหมดอย่างแน่นอน