

โครงสร้างทางการเมืองใหม่ กับมาตรการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ

รองศาสตราจารย์ ดร.นิยม รัฐอมฤต *

บทนำ

ไโรเนลด์ เนเบอร์ (Reinhold Niebuhr) กล่าวว่า “ ความสามารถของมนุษย์ในการทำให้เกิดความยุติธรรมทำให้การปกครองในระบบประชาธิปไตยเป็นไปได้ ในขณะที่ความโน้มเอียงของมนุษย์ไปในทางอธรรมก็ทำให้การปกครองในระบบประชาธิปไตยเป็นสิ่งจำเป็น”¹ โดยที่มนุษย์มีทั้งความสามารถทำให้เกิดความยุติธรรมและความโน้มเอียงไปในทางที่อาจจะก่อให้เกิดความอธรรมได้ ความจำเป็นที่จะต้องมีการปกครองในระบบประชาธิปไตยจึงเป็นสิ่งจำเป็น และมาตรการควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยวิธีถดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงจะมีผลในทางปฏิบัติหรือไม่ ขึ้นอยู่กับโครงสร้างทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยอย่างมาก

สำหรับสหรัฐอเมริกา ความเป็นประชาธิปไตยในแง่ของโครงสร้างทางการเมืองขึ้นอยู่กับหลักการแบ่งแยกอำนาจ และการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างอำนาจฝ่ายต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างสถาบันฝ่ายบริหารให้เข้มแข็ง และเป็นอิสระจากฝ่ายรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อหลีกเลี่ยงระบบการปกครองที่ครอบงำโดยรัฐสภา หรือสิ่งที่เรียกว่า “เผด็จการโดยเสียงข้างมาก” (majority tyranny)² ส่วนประเทศอังกฤษนั้น แม้โครงสร้างทางการเมืองจะไม่มี การแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง เนื่องจากฝ่ายบริหารโดยปกติจะเป็นฝ่ายคุมเสียงข้างมากในสภาสามัญ แต่การปกครองของอังกฤษก็ไม่มีใครวิจารณ์ว่าเป็นเผด็จการรัฐสภา หรือเผด็จการโดยฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เนื่องจากทั้งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อสภาสามัญ และทั้งรัฐบาลและสมาชิกสภาสามัญต้องรับผิดชอบต่อพรรค ซึ่งมีความเป็นสถาบันและมีความเป็นตัวแทนของกลุ่ม สมาคม และประชาชน ในวงกว้าง นอกจากนี้ ประเทศอังกฤษยังมีสื่อมวลชน

* รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

¹ อ้างใน Robert L. Morlan, *American Government: Policy and Process* (Boston: Houghton Mifflin, 1979), p. 9.

² William H. Riker, *Democracy in the United States* (2nd ed.) (London: Macmillan, 1969), pp. 121-145.

และองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ (non-governmental organizations) ที่เข้มแข็งคอยเฝ้าระวังระไว ติดตามการทำงานของรัฐบาลอีกด้วย³

ในทางตรงกันข้าม ถ้าโครงสร้างการปกครองสร้างเงื่อนไขให้เกิดการครอบงำโดยอำนาจ ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือโครงสร้างทางสังคม เช่น พรรคการเมือง สมาคม กลุ่มผลประโยชน์ องค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ การตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างอำนาจหนึ่งกับอีกอำนาจหนึ่ง หรือ ระหว่างองค์กรทางการเมืองกับองค์กรทางสังคม ย่อมไม่เกิดขึ้น ในบทความนี้จะเป็นการ พิจารณาถึงโครงสร้างทางการเมืองของไทยในปัจจุบันว่าเป็นปัญหาหรืออุปสรรคต่อการบังคับใช้ มาตรการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงหรือไม่ โดยมีหัวข้อดังนี้ 1) เงื่อนไขที่ทำให้การปกครอง เป็นประชาธิปไตย 2) ปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาลภายใต้โครงสร้างทางการเมืองก่อนการปฏิรูป 3) โครงสร้างทางการเมืองใหม่และมาตรการถอดถอน และ 4) ปัญหาการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง ระดับสูงภายใต้โครงสร้างทางการเมืองใหม่

เงื่อนไขที่ทำให้การปกครองเป็นประชาธิปไตย

การปกครองจะเป็นประชาธิปไตยได้อย่างไร อาจเป็นประเด็นที่อภิปรายถกเถียงกันได้มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างโลกตะวันออกกับโลกตะวันตก ที่มีเงื่อนไขความจำเป็นของแต่ละ ภูมิภาคแต่ละประเทศที่ไม่เหมือนกัน เช่น ฐานะทางเศรษฐกิจ ระดับการศึกษา ความเชื่อทาง ศาสนาและวัฒนธรรมของประชาชน ที่แตกต่างกัน สำหรับนักวิชาการบางท่าน เช่น โจเซฟ ชุมปีเตอร์ (Joseph Schumpeter) ประชาธิปไตยอาจหมายถึงระบบการปกครองที่มีวิธีเลือกสรร ผู้ปกครองโดยการเลือกตั้งที่มีการแข่งขัน⁴ ในขณะที่นักวิชาการอีกบางท่านอาจมีความเห็น แตกต่างออกไป และมองว่าประชาธิปไตยมีความหมายมากกว่าวิธีการปกครอง คือเป็น องค์ประกอบในทางสังคมและวัฒนธรรมด้วย เช่น ฟรานซิส ฟูกูยาม่า (Francis Fukuyama)⁵ แต่ สำหรับมาตรฐานการปกครองที่ปฏิบัติกันในประเทศเสรีนิยมตะวันตก อาจกล่าวได้ว่าอย่างน้อยมี หลัก 8 ประการดังต่อไปนี้⁶

³ David Beetham and others, *Democracy Under Blair: A Democratic Audit of the United Kingdom* (London: Politico's, 2002).

⁴ Chenyang Li, *The Tao Encounters the West* (Albany, New York: State University of New York, 1999), p. 165.

⁵ Idem.

⁶ Robert L Morlan, *op.cit.*, pp.9-10.

1. การยึดมั่นในหลักการปกครองโดยเสียงข้างมาก โดยทั่วไป ทางเลือกเกี่ยวกับตัวบุคคลที่เป็นผู้ใช้อำนาจปกครอง ถ้าไม่เป็นการปกครองโดยเสียงข้างมาก ก็เป็นการปกครองโดยเสียงข้างน้อย ไม่โดยกลุ่มบุคคลธรรมดาสามัญ ก็เป็นกลุ่มชนชั้นนำ แม้ นักทฤษฎีบางคนจะเน้นย้ำว่าประชาธิปไตยที่แท้จริงจะต้องเป็นการปกครองโดยเสียงข้างมากเกินครึ่งหรือเสียงข้างมากเด็ดขาด แต่โดยทั่วไปแล้ว จะเป็นการปกครองโดยเสียงข้างมากตามกติกาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอาจเป็นเสียงข้างมากตามธรรมดา คือ มีเสียงมากกว่ากลุ่มอื่นๆ แม้ว่าเสียงข้างมากไม่จำเป็นต้องถูกเสมอไปก็ตาม แต่การปกครองโดยถือหลักการที่จัดตั้งขึ้นต้องมีที่มาจากความยินยอมของผู้อยู่ใต้การปกครอง เสียงข้างมาก ก็อาจกล่าวได้ว่าในระยะยาวการยึดหลักเสียงข้างมากจะมีความปลอดภัยมากกว่า
2. การคุ้มครองสิทธิของฝ่ายเสียงข้างน้อยเป็นกติกาอีกประการหนึ่งของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย สิทธิดังกล่าวไม่ครอบคลุมไปถึงสิทธิในการปกครอง แต่ครอบคลุมถึงสิทธิในการพูด เขียน อ่าน พิมพ์ ชุมนุม สมาคม และอื่นๆ
3. การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและความคิดเห็นโดยอิสระ การจัดให้มีการเลือกตั้ง ไม่ใช่เกณฑ์ที่จะตัดสินความเป็นประชาธิปไตย เพราะการออกเสียงเลือกตั้งอาจเป็นเพียงตรายางสร้างความชอบธรรมให้กับอำนาจเท่านั้นก็ได้ ถ้าประชาชนขาดข้อมูลข่าวสารและขาดโอกาสในการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างเพียงพอ เงื่อนไขข้างต้นข้างต้นหมายความว่าประชาชนจะต้องได้รับหลักประกันในเรื่องสิทธิเสรีภาพเกี่ยวกับการพูด การอ่าน การเขียน การพิมพ์ การสมาคม เป็นต้น รวมถึงบรรยากาศที่จะทำให้เกิดการใช้สิทธิข้างต้น
4. การมีกลุ่มการเมืองหรือแนวนโยบายที่เป็นทางเลือกอย่างอื่นให้ประชาชนได้มีโอกาสเลือกอย่างแท้จริง เงื่อนไขดังกล่าวนี้หมายความว่า การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือนโยบายสาธารณะสามารถทำให้เกิดขึ้นได้จริงโดยกระบวนการการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในวงกว้าง ในที่นี้ โดยทั่วไปย่อมหมายถึงการมีระบบพรรคการเมืองแบบหลายพรรคให้ประชาชนสามารถเลือกได้อย่างแท้จริง
5. เสรีภาพในการกระทำตามความเชื่อ เสรีภาพดังกล่าวนี้อาจรวมถึงโอกาสที่จะเชิญชวนให้บุคคลอื่นเชื่อตามและเข้าร่วมในกระบวนการการเลือกตั้งตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของตน คือเป็นการใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่มีการบังคับ และยินดีที่จะยอมรับผลการตัดสินใจที่ดำเนินไปอย่างเป็นประชาธิปไตยนั้น ในขณะที่เดียวกันก็สงวนสิทธิที่จะไม่เห็นด้วยต่อไป และที่จะดำเนินการทางการเมืองต่อไปเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายทางการเมืองที่ตนเองมีความเชื่อ เมื่อโอกาสในการเลือกตั้งคราวหน้ามาถึง

6. การยอมรับในหลักการปกครองโดยกฎหมาย คือหลักการที่ว่า การปกครองจะต้องเป็นไปตามกติกาที่ได้รับการตราขึ้นและการแก้ไขเปลี่ยนแปลงตามกระบวนการที่กำหนดขึ้นล่วงหน้า และการบังคับใช้กติกานั้นจะต้องมีความแน่นอนและคงเส้นคงวา และเป็นการบังคับใช้กับประชาชนทุกคนโดยเสมอเท่าเทียมกัน
7. ประชาชนทุกคนเสมอเท่าเทียมกันในทางกฎหมายและเสมอเท่าเทียมกันในโอกาสที่จะเข้าร่วมในกระบวนการทางการเมือง จะต้องไม่มีการปฏิบัติต่อประชาชนในลักษณะที่ไม่เท่าเทียมกัน ประชาชนทุกคนมีหนึ่งเสียงเท่ากัน และเสียงนั้นมีน้ำหนักเท่ากันในการทางการเมือง
8. การยึดหลักการที่ว่า การปกครองมีไว้เพื่อรับใช้บุคคล ไม่ใช่มีบุคคลไว้รับใช้ระบบการปกครอง และปัจเจกบุคคลคือเป้าหมาย ไม่ใช่เครื่องมือ ของระบบการปกครอง

โดยสรุป การปกครองในระบอบประชาธิปไตยขึ้นอยู่กับวิธีการปกครอง หลักการในเรื่องสิทธิเสรีภาพ และเงื่อนไขในทางปฏิบัติหลายประการ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข่าวสาร ข้อมูล ความคิดเห็น และใช้สิทธิตัดสินใจในเรื่องตัวบุคคลที่จะเป็นผู้ปกครองและเลือกนโยบายการปกครองได้อย่างกว้างขวาง มีข้อมูล มีอิสระ และเท่าเทียมกัน

ปัญหาเสถียรภาพภายใต้โครงสร้างทางการเมืองก่อนการปฏิรูป

ก่อนการปฏิรูปการเมือง พ.ศ. 2540 โครงสร้างทางการเมืองของไทยอยู่ในระบบรัฐสภา กล่าวคือประชาชนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกสมาชิกด้วยกันเอง 1 คน เป็นนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือบุคคลภายนอกก็ได้จำนวนหนึ่งเป็นรัฐมนตรีร่วมคณะ สำหรับนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ได้รับแต่งตั้งไม่เสียสมาชิกภาพในการดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหาร⁷ ระบบเลือกตั้งให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง จังหวัดใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 3 คน ไม่ต้องแบ่งเขตเลือกตั้ง ถ้าจังหวัดใดมีสมาชิกสภาผู้แทนได้เกิน 3 คน ต้องแบ่งเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งเพิ่มขึ้น โดยถือหลักเขตเลือกตั้งหนึ่งให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 3 คน และต้องพยายามจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้งในจังหวัดเดียวกันมีจำนวนสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรใกล้เคียงกัน สมมุติว่า จังหวัดหนึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทน

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยทั่วไปไม่แบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร กล่าวคือบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจดำรง

ตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกันด้วย โดยไม่เป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยกเว้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 และรัฐธรรมนูญแห่ง

ราษฎรได้ 4 คน จังหวัดนั้นจะต้องแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 2 เขตๆละ 2 คน จะแบ่งเป็นเขตหนึ่ง 3 คน อีกเขตหนึ่ง 1 คน ไม่ได้⁸

ภายใต้ระบบเลือกตั้งดังกล่าว ปรากฏว่ามีพรรคการเมืองขนาดเล็กและขนาดกลางได้รับเลือกตั้งเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรจำนวนมาก โดยไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงเกินครึ่งของจำนวนที่นั่งทั้งหมดในสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปจะเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรค และรัฐบาลไร้เสถียรภาพ มีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยมาก⁹ สภาวะเช่นนี้เป็นมาตลอดภายใต้ระบบการเมืองแบบเปิดหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ที่อำนาจทหารเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 มีพรรคการเมืองที่สมาชิกพรรคได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 11 พรรค¹⁰ ดังนี้

(1) พรรคสามัคคีธรรม	79 ที่นั่ง
(2) พรรคชาติไทย	74 ที่นั่ง
(3) พรรคความหวังใหม่	72 ที่นั่ง
(4) พรรคประชาธิปัตย์	44 ที่นั่ง
(5) พรรคพลังธรรม	41 ที่นั่ง
(6) พรรคกิจสังคม	31 ที่นั่ง
(7) พรรคประชากรไทย	7 ที่นั่ง
(8) พรรคเอกภาพ	6 ที่นั่ง
(9) พรรคราษฎร	4 ที่นั่ง
(10) พรรคปวงชนชาวไทย	1 ที่นั่ง
(11) พรรคมวลชน	1 ที่นั่ง
รวม	360 ที่นั่ง

โดยที่ผลการเลือกตั้งไม่ปรากฏว่ามีพรรคการเมืองใดได้รับเลือกตั้งเป็นเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงพรรคเดียว การจัดตั้งรัฐบาลต้องกระทำในรูปรัฐบาลผสมหลายพรรคในกรณีหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 พรรคสามัคคีธรรม ซึ่งเป็นพรรคในกำกับ

⁸ ตัวอย่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 106 บัญญัติหลักการแบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยถือหลักเขตเลือกตั้งหนึ่งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 3 คน

⁹ ดูรายละเอียดเกี่ยวกับการเมืองไทยยุคหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ใน นรนิติ เศรษฐบุตร กลุ่มราษฎรในการเมืองไทย (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2543) หน้า 87-121

¹⁰ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ผลการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อ 22 มีนาคม 2535

ของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รชช.) เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลร่วมกับอีก 4 พรรค ได้แก่ พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคราษฎร และพรรคประชากรไทย โดยเลือก พลเอก สุจินดา คราประยูร ผู้นำที่แท้จริงของรชช. เป็นนายกรัฐมนตรี พลเอก สุจินดา ซึ่งก่อนหน้านี้ให้คำมั่นสัญญากับประชาชนว่า รชช. จะไม่สืบทอดอำนาจ และตนเองจะไม่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี อยู่ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ 48 วันก็ต้องลาออกจากตำแหน่ง เมื่อกลุ่มพลังประชาธิปไตยชุมนุมต่อต้านการเข้ารับตำแหน่งของ พลเอก สุจินดา และรัฐบาลใช้กำลังเข้าปราบปรามผู้ชุมนุมประท้วงรัฐบาล ซึ่งชุมนุมกันบนถนนราชดำเนินจากสนามหลวงถึงลานพระบรมรูปทรงม้า จนเหตุการณ์บานปลายกลายเป็นเหตุการณ์นองเลือด¹¹

การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2535 มีพรรคการเมืองที่มีสมาชิกพรรคได้รับเลือกตั้งจำนวน 11 พรรค¹² ได้แก่

(1) พรรคประชาธิปัตย์	79	ที่นั่ง
(2) พรรคชาติไทย	77	ที่นั่ง
(3) พรรคชาติพัฒนา	60	ที่นั่ง
(4) พรรคความหวังใหม่	51	ที่นั่ง
(5) พรรคพลังธรรม	47	ที่นั่ง
(6) พรรคกิจสังคม	22	ที่นั่ง
(7) พรรคเอกภาพ	8	ที่นั่ง
(8) พรรคเสรีธรรม	8	ที่นั่ง
(9) พรรคมวลชน	4	ที่นั่ง
(10) พรรคประชากรไทย	3	ที่นั่ง
(11) พรรคราษฎร	1	ที่นั่ง
รวม	360	ที่นั่ง

การจัดตั้งรัฐบาลต้องอาศัยหลายพรรคร่วมกันจัดตั้งเป็นรัฐบาลผสม ในกรณีของการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2535 พรรคประชาธิปัตย์ รวมกับพรรคความหวังใหม่ พรรค

¹¹ นิยม รัฐมฤต การเมืองไทยยุคปัจจุบัน (กรุงเทพฯ: ชวนพิมพ์ 2540) หน้า 65 และดูรายละเอียดเกี่ยวกับเหตุการณ์พฤษภาทมิฬได้ใน สมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย บันทึกเหยี่ยวข่าว ณ สมรภูมิล้นราชนครินทร์ พฤษภาคม 2535 (ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์ และปีที่พิมพ์)

¹² กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ผลการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2535

พลังธรรม พรรคกิจสังคม และพรรคเอกภาพ ร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลผสมมีที่นั่ง 207 ที่นั่ง ในสภาที่มีที่นั่งทั้งหมด 360 ที่นั่ง รัฐบาลผสมอยู่ในตำแหน่งได้ 2 ปี 8 เดือน ต้องยุบสภาเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2538 หนึ่งการลงมติไม่ไว้วางใจของฝ่ายค้านในเรื่องการออกเอกสารสิทธิอื้อฉาว สปก. 4-01¹³

การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 มีพรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็กได้รับเลือกตั้งเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร 11 พรรคเช่นครั้งที่แล้ว¹⁴ โดยมีพรรคต่างๆที่สมาชิกได้รับเลือกตั้งมีดังนี้

(1) พรรคชาติไทย	92	ที่นั่ง
(2) พรรคประชาธิปัตย์	86	ที่นั่ง
(3) พรรคความหวังใหม่	57	ที่นั่ง
(4) พรรคชาติพัฒนา	53	ที่นั่ง
(5) พรรคพลังธรรม	23	ที่นั่ง
(6) พรรคกิจสังคม	22	ที่นั่ง
(7) พรรคประชากรไทย	18	ที่นั่ง
(8) พรรคนำไทย	18	ที่นั่ง
(9) พรรคเสรีธรรม	11	ที่นั่ง
(10) พรรคเอกภาพ	9	ที่นั่ง
(11) พรรคมวลชน	3	ที่นั่ง
รวม	360	ที่นั่ง

การจัดตั้งรัฐบาลต้องดำเนินการในรูปของรัฐบาลผสม 7 พรรค โดยมีพรรคชาติไทย ภายใต้การนำของนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นแกนนำ พรรคความหวังใหม่ พรรคพลังธรรม พรรคกิจสังคม พรรคประชากรไทย พรรคนำไทย และพรรคมวลชน เป็นพรรคร่วมรัฐบาล รัฐบาลนายบรรหารอยู่ในตำแหน่งได้เพียง 1 ปี 3 เดือน ต้องประกาศยุบสภา เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2539 หลังจากถูกเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจและรอดพ้นมาได้โดยตรงกับพรรคร่วมรัฐบาลว่าขอให้ออกเสียงสนับสนุนแล้วจะลาออกเพื่อเปิดทางให้ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ หัวหน้าพรรคความหวังใหม่

¹³ นิยม รัฐมฤต การเมืองไทยขบวนการ ปัญหา และแนวทางแก้ไข (กรุงเทพฯ เอื้ออาทร 2540) หน้า 146-151

¹⁴ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ผลการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2538

ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีสืบต่อไป แต่ในที่สุด นายบรรหารไม่ยอมลาออกจากตำแหน่ง แต่กลับแก้ปัญหาโดยวิธีการยุบสภา¹⁵

การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539 มีพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งทั้งหมด 11 พรรคเช่นเดิม¹⁶ โดยแต่ละพรรคการเมืองมีจำนวนที่นั่งเรียงตามลำดับจากมากไปหาน้อยดังนี้

(1) พรรคความหวังใหม่	125	ที่นั่ง
(2) พรรคประชาธิปัตย์	123	ที่นั่ง
(3) พรรคชาติพัฒนา	52	ที่นั่ง
(4) พรรคชาติไทย	39	ที่นั่ง
(5) พรรคกิจสังคม	20	ที่นั่ง
(6) พรรคประชากรไทย	18	ที่นั่ง
(7) พรรคเอกภาพ	8	ที่นั่ง
(8) พรรคเสรีธรรม	4	ที่นั่ง
(9) พรรคมวลชน	2	ที่นั่ง
(10) พรรคพลังธรรม	1	ที่นั่ง
(11) พรรคไท	1	ที่นั่ง
รวม	360	ที่นั่ง

การจัดตั้งรัฐบาลภายหลังการเลือกตั้งต้องทำในรูปรัฐบาลผสมเช่นเดิม โดยมีพรรคความหวังใหม่ภายใต้การนำของ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นแกนนำรัฐบาล และพรรคชาติพัฒนา พรรคกิจสังคม พรรคประชากรไทย พรรคเสรีธรรม พรรคมวลชน เป็นพรรคร่วมรัฐบาล พลเอกชวลิต อยู่ในตำแหน่งได้ราว 1 ปีเศษ ก็ต้องประกาศลาออก เนื่องจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ การส่งออกตกต่ำ ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่เคยขยายตัวอย่างกว้างขวางหยุดชะงัก ธนาคารและสถาบันการเงินมีหนี้ที่ไม่ก่อรายได้จำนวนมาก รัฐบาลพลเอก ชวลิต แก้ปัญหาโดยสั่งให้บริษัทหลักทรัพย์และการเงินจำนวน 58 แห่ง ยุติการทำธุรกรรมชั่วคราว รวมทั้งประกาศให้ค่าเงินบาทลอยตัว เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ทำให้ค่าเงินบาทตกต่ำอย่างรุนแรง ยิ่งทำให้ธุรกิจเอกชนที่กู้ยืมเงินจากต่างประเทศ ยิ่งมีหนี้สินทวีคูณ บริษัทธุรกิจจำนวนมากต้องปิดกิจการ หรือปลดพนักงานออกจากงาน ทำให้มีคนตกงานจำนวนมาก ในขณะที่ธุรกิจชะลอตัวลงอย่างรุนแรง จาก

¹⁵ นิยม รัฐอมฤต เฝ้าอ้าง หน้า 157-158

¹⁶ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ผลการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539

เหตุวิกฤตทางเศรษฐกิจดังกล่าวได้มีกลุ่มนักธุรกิจและกลุ่มเคลื่อนไหวต่างๆ ออกมาเรียกร้องให้รัฐบาล พลเอก ชวลิต ลาออก และภายหลังจากรัฐสภาผ่านร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองและประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 การชุมนุมใหญ่ที่ถนนสีลมก็เกิดขึ้น ในที่สุด พลเอก ชวลิต ประกาศลาออกจากตำแหน่ง เปิดทางให้มีการสรรหานายกรัฐมนตรีคนใหม่เมื่อต้นเดือนพฤศจิกายน¹⁷

การลาออกของ พลเอก ชวลิต จากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทำให้พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านวิ่งเต้นขอเสียงสนับสนุนจากกลุ่มการเมืองต่างๆ ในการจัดตั้งรัฐบาล ฝ่ายรัฐบาลสนับสนุน พลเอก ชชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติพัฒนา เป็นนายกรัฐมนตรีสืบต่อจาก พลเอก ชวลิต ส่วนพรรคฝ่ายค้านก็วิ่งเต้นหาทางให้ นายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง ผลปรากฏว่าพรรคฝ่ายค้านสามารถขอเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่จากสมาชิกสภาผู้แทนของพรรคประชากรไทย กลุ่มงูเห่า ได้สำเร็จ จึงเป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาลภายหลัง พลเอก ชวลิต ลาออก¹⁸

จะเห็นได้ว่า ภายใต้ระบบการเมืองก่อนการปฏิรูป พ.ศ. 2540 ประเทศไทยมีระบบพรรคการเมืองแบบหลายพรรค และรัฐบาลไร้เสถียรภาพ การต่อสู้แย่งชิงตำแหน่งเกิดขึ้นตลอดเวลา รัฐบาลไม่สามารถทำหน้าที่ในการบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต้องคอยสนองตอบต่อข้อเรียกร้องของพรรคร่วมรัฐบาล ซึ่งหลายๆกรณี สิ่งที่เราเรียกร้องไม่ใช่ผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยรวมแต่อย่างใด แต่ถ้าไม่สนองตอบ รัฐบาลก็อาจคงอยู่ในอำนาจไม่ได้ เพราะความอยู่รอดของรัฐบาลขึ้นอยู่กับเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎร

โครงสร้างทางการเมืองใหม่และมาตรการถอดถอน

การปฏิรูปการเมืองโดยการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2534 และประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ทำให้เกิดแนวคิดที่จะสร้างความเข้มแข็งให้กับฝ่ายบริหาร คือ รัฐบาลโดยวิธีการลดจำนวนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรให้มีจำนวนน้อยลง เพื่อพรรคการเมืองที่ดำรงอยู่ในสภาผู้แทนจะได้มีจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้น และในเวลาเดียวกันก็ได้สร้างมาตรการตรวจสอบรัฐบาลและอำนาจอื่นให้มีความเข้มแข็งเพิ่มขึ้นด้วย โดยมีวิธีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและระบบการเมืองดังนี้

¹⁷ นิยม รัฐมฤต **สัมมนาเศรษฐกิจและการเมืองไทย** (เอกสารเขียนเล่ม มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2543) หน้า 195-197

¹⁸ นายชวน หลีกภัย ได้รับพระบรมราชโองการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2540 และอยู่ในตำแหน่งจนกระทั่งมีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 และพ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อ 9 กุมภาพันธ์ 2544

- (1) **ระบบเลือกตั้ง** แก่ไขระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากระบบเขตเลือกตั้งหนึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 3 คน เป็นระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองจัดส่งสมัครรับเลือกตั้ง และระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขต หนึ่งเขตหนึ่งคน ภายใต้ระบบดังกล่าวเชื่อว่าจะทำให้สามารถลดจำนวนพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรให้น้อยลง ดังปรากฏผลแล้วในประเทศที่ใช้ระบบเลือกตั้งแบบดังกล่าว เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ในเวลาเดียวกันระบบบัญชีรายชื่อที่ส่งสมัครรับเลือกตั้งโดยพรรคการเมืองก็จะช่วยขจัดพรรคขนาดเล็กให้พ้นจากสภาผู้แทนราษฎร เพราะมีเงื่อนไขว่าพรรคการเมืองที่จะมีสิทธิได้ส่วนแบ่งที่นั่งในระบบดังกล่าวต้องได้เสียงรวมกันแล้วไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนผู้ออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมด
- (2) **เงื่อนไขการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร** แก่ไขคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียว นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน¹⁹ เงื่อนไขนี้ทำให้การย้ายพรรคในระยะเวลาสั้นๆ ใกล้เวลาเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคหนึ่งไปสู่อีกพรรคหนึ่งทำไม่ได้ และยังมีผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเชื่อฟังหัวหน้าพรรค และอยู่ในระเบียบวินัยของพรรค เพราะถ้าหัวหน้าพรรคที่ตนสังกัดไม่ส่งลงสมัครรับเลือกตั้งก็จะมีผลทำให้ไม่อาจสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสมัยการเลือกตั้งนั้น และไม่อาจสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคการเมืองอื่น ถ้าสมาชิกภาพของตนในพรรคการเมืองที่ตนไปเข้าสังกัดใหม่ยังไม่ถึง 90 วัน
- (3) **เงื่อนไขการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ** แก่ไขเงื่อนไขการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลให้ทำได้ยากขึ้น โดยมีเงื่อนไขว่า การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีต้องมีเสียงสนับสนุนญัตติไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร²⁰ และการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ต้องมีเสียงสนับสนุนญัตติไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร และต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปด้วย²¹

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 107 (4)

²⁰ มาตรา 186

²¹ มาตรา 185

- (4) การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่และตัวบุคคลระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจฝ่ายบริหาร ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2534 นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งหรืออาจดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในอีกฐานะหนึ่งด้วย แต่ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในวันถัดจากวันที่ครบ 30 วัน นับตั้งแต่วันที่มิพระบรมราชโองการแต่งตั้ง²² ทั้งนี้ เพื่อให้นายกรัฐมนตรีสามารถควบคุมรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลได้มากขึ้น หากไม่เชื่อฟังก็อาจสั่งปลดและมีผลทำให้พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปด้วย ทำให้หลุดลอยจากเวทีการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร
- (5) กลไกตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มีการจัดตั้งองค์กรอิสระให้ทำหน้าที่ตรวจสอบการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง และการใช้อำนาจรัฐเพื่อให้เกิดหลักประกันว่าการเข้าสู่ตำแหน่งและการใช้อำนาจรัฐของอำนาจฝ่ายต่างๆ เป็นไปโดยถูกต้องและโปร่งใส²³ เช่น มีการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ทำหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ฯลฯ²⁴ จัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี (ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น (ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ หรือพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม (ค) ฯลฯ²⁵ จัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยมีอำนาจหน้าที่ คือ (1) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นเสนอต่อวุฒิสภา (2) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (3) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวยผิดปกติ

²² มาตรา 204 วรรค 2

²³ รายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้ใน สมคิด เลิศไพฑูรย์ “กลไกของรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” (เอกสารแผ่นปลิว สิงหาคม 2542) หน้า 25-29

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 144

²⁵ มาตรา 197

กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงและผู้บริหารและสมาชิกท้องถิ่น²⁶ (5) ฯลฯ²⁷ ทั้งนี้ ความเป็นอิสระขององค์กรต่างๆดังกล่าวข้างต้น ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญ การเข้าสู่ตำแหน่งของบุคลากรระดับสูงขององค์กร เช่น คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ตัดสินชี้ขาดประเด็น หรือตำแหน่งเลขาธิการสำนักงาน การบริหารองค์กร การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการบริหารงานอื่น²⁸

- (6) **การสรรหาและการเลือกกรรมการ ป.ป.ช.** สำหรับการสรรหาและการเลือกกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีหน้าที่ในกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฐานะเป็นกลไกไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิด จะต้องกระทำโดยแยกเป็น 2 ขั้นตอน ดังนี้ ขั้นตอนที่ 1 ให้จัดตั้งคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีจำนวน 15 คน เป็นกรรมการ ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 7 คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน ขั้นตอนที่ 2 วุฒิสภาประชุมเพื่อมีมติเลือกตัวบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อโดยคณะกรรมการสรรหาในขั้นตอนที่ 1 ซึ่งคณะกรรมการจะเสนอชื่อตัวบุคคลมาเป็นจำนวน 2 เท่าของจำนวนที่วุฒิสภาจะลงมติเลือก²⁹
- (7) **ความเป็นกลางของวุฒิสภาในการทำหน้าที่แต่งตั้งและถอดถอนกรรมการ ป.ป.ช.** มีการปรับเปลี่ยนบทบาทของวุฒิสภาให้เป็นสภาแห่งรัฐที่เป็นกลางทางการเมือง³⁰ ทำหน้าที่กั้นกรองกฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน³¹ เลือก

²⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา 4

²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 301

²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 302 เป็นตัวอย่างของการจัดการบริหารองค์กรอิสระ

²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 297 วรรค 3

³⁰ บุคคลต้องห้ามไม่ให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ได้แก่บุคคลที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ (1) เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง (2) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วยังไม่เกิน 1 ปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง (3) ฯลฯ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา

กรรมการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ³² และมีอำนาจถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง รวมทั้งกรรมการ ป.ป.ช.³³

- (8) **การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจากระบบประชาธิปไตยโดยผู้แทนเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม** การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะเห็นได้จากการจัดให้มีมาตรการสำหรับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะเข้าชื่อร้องขอถอดถอนนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งในระดับสูง ที่ประชาชนเห็นว่าร้ายแรงผิดปกติ ส่อว่ากระทำการทุจริต หรือส่อว่ากระทำผิดต่อหน้าที่ หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ฯลฯ แต่ในกรณีเช่นนี้จะต้องมีผู้ร่วมเข้าชื่อไม่น้อยกว่า 50,000 คน³⁴

โดยสรุปหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีการสร้างมาตรการทางรัฐธรรมนูญเพื่อความเข้มแข็งให้กับฝ่ายบริหาร แต่ในเวลาเดียวกันก็ได้มีการสร้างกลไกที่เป็นกลางทางการเมือง เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลกับอำนาจฝ่ายอื่นในกรณีที่มีการใช้อำนาจรัฐไปในทางมิชอบ³⁵ รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ปัญหาการถอดถอนภายใต้โครงสร้างทางการเมืองใหม่

ความพยายามในการสร้างความเข้มแข็งให้กับฝ่ายบริหารโดยอาศัยมาตรการด้านระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาตรการเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาตราจำกัดสิทธิของฝ่ายค้านในการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ปรากฏว่ามาตรการต่าง ๆ ดังกล่าวมีแนวโน้มจะไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว กล่าวคือจากสภาวะการเมืองที่มีพรรคการเมืองขนาดเล็กและขนาดกลางจำนวนมาก โดยไม่มีพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มีเสียงมากพอจะจัดตั้งรัฐบาลได้เพียงลำพังพรรคเดียว ปรากฏว่าในการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ปรากฏว่า

³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 182 ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 183 ตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี มาตรา 187 มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ มาตรา 189 มีอำนาจตั้งคณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญ

³² เช่นมาตรา 194 เลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มาตรา 297 เลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 303

³⁴ มาตรา 303 และมาตรา 304

³⁵ นรินดี เศรษฐบุตร “รัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง” เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรผู้นำพรรคการเมืองยุคใหม่ จัดโดย ก.ก.ต. และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ หน้า 3

พรรคไทยรักไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นมาได้เพียง 2 ปี เศษ สามารถใช้ความได้เปรียบในด้านการเงิน รวบรวมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและอดีตรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎรเข้าไว้ในสังกัดพรรค หรือที่พูดกันเป็นภาษาชาวบ้านว่า "ดูต ส.ส. เข้าพรรค" นโยบายพรรคแนวประชานิยมอย่างรุนแรง³⁶ การโฆษณาหาเสียงทำเป็นแผ่นป้ายขนาดใหญ่พร้อมทั้งรูปหัวหน้าพรรคติดทั่วประเทศล่วงหน้านานเป็นเวลา 2 ปี ก่อนการเลือกตั้ง และการจูงใจโดยประยุกต์ยุทธศาสตร์เชิงธุรกิจ ตลอดจนความเปื้อนหายในความไม่สามารถของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ที่มีผลงานต่ำกว่าความคาดหวังของประชาชน ช่วงชิงการนำทางการเมือง สามารถไขว่คว้าชัยชนะในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2544 เหนือพรรคการเมืองที่เป็นคู่ต่อสู้อย่างท่วมท้น โดยมีผลการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 ปรากฏ ดังนี้

ชื่อพรรค	ส.ส. แบ่งเขต	ส.ส. บัญชีรายชื่อ	รวมที่นั่ง
(1) ไทยรักไทย	200	48	248
(2) ประชาธิปัตย์	97	31	128
(3)ชาติไทย	35	6	41
(4) ความหวังใหม่	28	8	36
(5) ชาติพัฒนา	22	7	29
(6) เสรีธรรม	14	-	14
(7) ราษฎร	2	-	2
(8) กิจสังคม	1	-	1
(9) ถิ่นไทย	1	-	1
รวม	400	100	500

ที่มา คณะกรรมการการเลือกตั้ง

การเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่ของพรรคไทยรักไทยมิได้หยุดอยู่เพียงแค่การปฏิบัติการเพื่อให้ได้ชัยชนะอย่างท่วมท้นในสนามเลือกตั้งเท่านั้น แต่หลังการเลือกตั้ง พรรคไทยรักไทยยังทำงานอย่างไม่หยุดยั้ง พยายามสร้างพันธมิตรกับพรรคแนวร่วม เช่น พรรคชาติไทย

³⁶ ดูแผนปลิวหาเสียงของพรรคไทยรักไทยในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2544 “11 วาระสำคัญแห่งชาติ” เช่น พักหนี้เกษตรกร 3 ปี กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง แห่งละ 1 ล้านบาท จัดตั้งบรรษัทกลางในการบริหารสินทรัพย์ 30 บาทรักษาทุกโรค หนึ่งผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบล ฯลฯ

พรรคชาติพัฒนา และพยายามรวมพรรคเล็กพรรคน้อยที่มีความใกล้ชิดให้เป็นเนื้อเดียวกัน ได้แก่ พรรคเสรีธรรม และพรรคความหวังใหม่ การยุบรวมพรรคทั้งสองนั้นเข้ากับพรรคไทยรักไทย ทำให้พรรคไทยรักไทยกลายเป็นพรรคขนาดใหญ่ที่มีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรเกินครึ่งจำนวนมาก และกลายเป็นพรรคเสียงข้างมากโดยเด็ดขาด ดังปรากฏข้อมูลจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนของพรรคต่างๆ หลังการยุบรวมพรรคอื่นเข้ากับพรรคไทยรักไทยดังนี้ (ข้อมูลเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2546)

ชื่อพรรค	ส.ส. แบ่งเขต	ส.ส. บัญชีรายชื่อ	รวมที่นั่ง
(1) ไทยรักไทย	242	53	295
(2) ประชาธิปัตย์	98	32	130
(3) ชาติไทย	33	6	39
(4) ชาติพัฒนา	24	7	31
(5) ราษฎร	2	-	2
(6) กิจสังคม	1	-	1
(7) มวลชน	-	1	1
(8) ความหวังใหม่	-	1	1
รวม	400	100	500

ที่มา คณะกรรมการการเลือกตั้ง

แนวโน้มเช่นนี้ดูเหมือนยังไม่หยุดอยู่เพียงเท่านั้น พรรคไทยรักไทยยังมีความพยายามอย่างมากที่จะขยายพรรคให้มีขนาดใหญ่ขึ้นกว่าเดิมอีกโดยรวมพรรคชาติพัฒนาและพรรคชาติไทยเข้าไว้เป็นเนื้อเดียวกับพรรคไทยรักไทย และมีนโยบายที่จะสร้างความนิยมในหมู่ประชาชนผู้ยากไร้อย่างไม่หยุดยั้ง เช่น นโยบายอินสันทันทรัพย์เป็นทุน³⁷ นโยบายแจกโฉนดที่ดิน³⁸ นโยบายเอื้ออาทรต่างๆ บ้านราคาถูก คอมพิวเตอร์ราคาถูก รถแท็กซี่ราคาถูก เป็นอาทิ นโยบายขจัดความยากจนภายใน 6 ปี นโยบายแจกทุนการศึกษาแก่นักเรียน

ปัญหาทางการเมืองของไทยขณะนี้เป็นเรื่องตรงกันข้ามกับเมื่อครั้งก่อนปฏิรูป คือ รัฐบาลมีเสถียรภาพมากเกินไป จนทำให้พรรคฝ่ายค้านขาดช่องทางที่จะตรวจสอบรัฐบาล อีกทั้งรัฐบาลก็ไม่ชอบให้สื่อมวลชน หรือนักวิชาการวิพากษ์วิจารณ์ ถ้าใครวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลก็อาจถูกไต่กลับด้วยถ้อยคำที่รุนแรง นอกจากนี้รัฐบาลยังเข้าทำการปฏิรูประบบราชการทั้งส่วนกลางและส่วน

³⁷ ดู กรุงเทพมหานคร 24 กุมภาพันธ์ 2546 หน้า 1 รายงานเกี่ยวกับรัฐบาลทักษิณ โหมขยายฐานประชานิยม

³⁸ ดู โพสต์ทูเดย์ 8 กุมภาพันธ์ 2546 หน้า 1 แจกโฉนดฟรี 50 ล้านไร่

ภูมิภาค ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทั้งทหารและพลเรือน ทั้งนี้ไม่ต้องพูดถึงธุรกิจภาคเอกชน ซึ่งนักการเมืองในพรรครัฐบาลล้วนมีภูมิหลังและครอบครัวอยู่ในวงการธุรกิจขนาดใหญ่ทั้งสิ้น ประเด็นที่นักสังเกตการณ์ทางการเมืองกลัว คือ กลัวว่ารัฐบาลจะแข็งแกร่งไป ไม่เปิดทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองการปกครอง รวมถึงผู้นำมีความมั่นใจในความสามารถของตนเองมาก และไม่ฟังเสียงของประชาชน อันจะทำให้ระบบการปกครอง กลายเป็นระบอบเผด็จการ อันจะทำให้กลไกต่างๆตามรัฐธรรมนูญไม่สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบ ถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหาร ความกลัวเกรงว่ารัฐบาลทักษิณจะเป็นเผด็จการนั้น มีเหตุผลที่ฟังได้ ดังนี้

- (1) เงื่อนไขการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่กำหนดให้ต้องสังกัดพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง และต้องเป็นสมาชิกของพรรคนั้น ต่อเนื่องกันไม่น้อยกว่า 90 วัน เงื่อนไขดังกล่าวทำให้การโอนย้ายสังกัดพรรค ในระยะสั้นในช่วงเวลาที่มีการเปิดรับสมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กระทำไม่ได้ อันจะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคใด ต้องลงสมัครในสังกัดพรรคนั้นต่อไป หรือไม่ลงสมัครรับเลือกตั้ง
- (2) เมื่อนักการเมืองได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว การลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัด จะมีผลให้เสียสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือในกรณีฝ่าฝืนมติพรรค และถูกพรรคขับออกจากการเป็นสมาชิกพรรค ก็จะมีผลทำให้เสียสมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร³⁹ สรุปก็คือการย้ายสังกัดจากพรรคหนึ่งไปอีกพรรค ทำได้ยากภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน
- (3) เงื่อนไขการยื่นบัญชีขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีที่กำหนดให้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงชื่อรับรองมากถึง 1 ใน 5 ในกรณีรัฐมนตรี และ 2 ใน 5 ในกรณีของนายกรัฐมนตรี หากพรรคไทยรักไทยได้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรอย่างท่วมท้นอย่างที่ผู้นำพรรคคาดการณ์ไว้คือ 400 ที่นั่ง จากทั้งหมด 500 ที่นั่ง จะทำให้กลไกการตรวจสอบโดยสภาผู้แทนราษฎรใช้ปฏิบัติไม่ได้ เนื่องจากฝ่ายค้านมีเสียงในสภาผู้แทนราษฎรไม่มากพอที่จะยื่นบัญชีขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ ซึ่งในปัจจุบันเท่าที่เป็นอยู่ ฝ่ายค้านก็

³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.,ศ. 2540 มาตรา 118 (8)

- สามารถยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีอยู่แล้ว เนื่องจาก
รัฐบาลมีเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎรมากกว่า 300 เสียง⁴⁰
- (4) การที่พรรคไทยรักไทยมีเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภาผู้แทนราษฎร ทำให้
รัฐบาลมีอำนาจมากล้นพ้น ครอบงำคณะกรรมการสรรหากรรมการองค์กร
อิสระตามรัฐธรรมนูญ ครอบงำวุฒิสภา ดังปรากฏเป็นข่าวในสื่อมวลชนใน
กรณีการสรรหาและเลือกกรรมการ ป.ป.ช. และการเลือกประธานวุฒิสภา⁴¹
ทั้งนี้เนื่องจากองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหามีทั้งอธิการบดี
สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ และตัวแทนพรรคการเมือง
ที่มีสมาชิกพรรคได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ล้วนเป็นช่องทาง
ให้รัฐบาลใช้อำนาจและความเชื่อมโยงซึ่งกันได้ ในส่วนของอำนาจครอบงำ
เหนือวุฒิสภานั้น สมเกียรติ อ่อนวิมล สมาชิกวุฒิสภาจากจังหวัดสุพรรณบุรี
กล่าวเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2546 ในโอกาสการจัดสัมมนาวันรัฐธรรมนูญฉบับ
ปัจจุบันครบรอบ 6 ปีว่า “วุฒิสภาปัจจุบันหากสำรวจพฤติกรรมกรรมการลงคะแนน
พฤติกรรมการอภิปราย หรือการแสดงออกในที่สาธารณะ ผนวกกับการแสดง
บทบาททางสังคมส่วนภายในของวุฒิสภาเอง พร้อมด้วยข้อมูลทางลับอื่นๆที่
พอสืบค้นได้ สามารถประมาณจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่ฝักใฝ่รัฐบาล
โดยเฉพาะพรรคไทยรักไทยได้ประมาณ มากกว่าหรือน้อยกว่า 70 คน รวมกับ
กลุ่มเป็นกลางที่ตัดสินใจด้วยเหตุผล สนับสนุนรัฐบาลบ้าง คัดค้านรัฐบาลบ้าง
ตามแต่เหตุและผล กลุ่มนี้ก็ช่วยให้คะแนนเสียงที่สนับสนุนรัฐบาลเพิ่มขึ้นไป
อีกมากน้อยตามแต่ประเด็นพิจารณา”⁴²
- (5) การที่รัฐบาลมีอำนาจครอบงำกรรมการสรรหาและการเลือกกรรมการของ
องค์กรอิสระ จะทำให้ความเป็นกลางทางการเมืองของวุฒิสภาและ
คณะกรรมการสรรหากรรมการขององค์กรอิสระสูญเสียไป และไม่สามารถ
ทำหน้าที่ตรวจสอบรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกต่อไป และไม่เป็นไปตาม

⁴⁰ รัฐบาล พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร ก่อนการปรับพรรคชาติพัฒนาออกจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2546 ประกอบด้วย 3 พรรค คือ พรรคไทยรักไทย (295เสียง) พรรคชาติไทย (39 เสียง) พรรคชาติพัฒนา (31 เสียง) รวม 365 เสียง ดู **สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์** 14-20 พฤศจิกายน 2546 หน้า 10-14

⁴¹ หนังสือพิมพ์รายงานว่า ประธานวุฒิสภา นายสุชน ชาลีเครือ เป็นสมาชิกวุฒิสภาสายรัฐบาล ดู **Bangkok Post**, February 21, 2004, p. 3.

⁴² สมเกียรติ อ่อนวิมล “รัฐบาลพรรคเดียว ไม่ดี ผิดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ” เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการในวาระครบ 6 ปี รัฐธรรมนูญ (สถาบันพระปกเกล้า เอกสารเข็บบเล่ม 2546) หน้า 19

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้กลไกดังกล่าวเป็นหลักประกันความ
เป็นธรรมให้กับสังคม

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ อาจสรุปได้ว่าความพยายามในการปฏิรูประบบการเมืองเพื่อ
สร้างความเข้มแข็งและเสถียรภาพให้กับรัฐบาลโดยผ่านทางระบบเลือกตั้ง ระบบพรรคการเมือง
และมาตรการจำกัดบทบาทของฝ่ายค้านในการยั่วยุตีขอลเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล และการ
มีส่วนร่วมของประชาชน อาจไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ของบ้านเมืองที่เปลี่ยนไป และการ
เกิดขึ้นของนักธุรกิจรุ่นใหม่ที่ผันตัวเองเข้าสู่วงการทางการเมือง ส่งผลให้กลไกการตรวจสอบ
ควบคุมการใช้อำนาจรัฐไร้ประสิทธิภาพ ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมที่แท้จริง และในที่สุด อาจชัก
นำระบบการเมืองเข้าสู่ระบบผูกขาดอำนาจโดยบุคคลหรือโดยกลุ่ม ถ้าไม่ใช่ระบบเผด็จการ