

บทที่ 4

การรวมพรรคการเมืองกับปัญหาทางกฎหมาย

4.1 การรวมพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

ภายใต้กระแสเรียกร้องของประชาชนเพื่อให้มีการปฏิรูปการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภาจำนวน 99 คน มีหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับเพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2536 ภายหลังจากนั้นสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ และในส่วนที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้วางหลักในเรื่องพรรคการเมืองไว้หลายประการ ดังนี้คือ¹

1. ให้ตั้งง่าย เพื่อรับรองเสรีภาพในการรวมตัวกันของบุคคลในทางการเมืองและการตั้งง่ายนั้นก็จะต้องไม่ถูกยุบด้วยเหตุที่ไม่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือส่งแล้วไม่ได้รับเลือกตั้งอย่างในรัฐธรรมนูญก่อน ๆ ก็จะยุบไม่ได้

2. กำหนดไว้ด้วยว่าพรรคการเมืองมีความสำคัญ เพราะเสถียรภาพรัฐบาลจะมีประสิทธิภาพก็ขึ้นอยู่กับพรรคการเมือง ด้วยเหตุนี้เอง จึงบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง แล้วต้องสังกัดพรรคนั้น 90 วันมาก่อนแล้วจึงจะสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการซื้อขายตัวกัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดที่ลาออกหรือถูกกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประชุมร่วมกัน ด้วยคะแนนเสียง 3 ใน 4 ขับออกจากสมาชิกพรรค ก็ให้พ้นจากสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย

¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. รัฐธรรมนูญน่ารู้. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน 2542), หน้า 389.

3. รัฐธรรมนูญต้องการให้พรรคการเมืองเป็นมวลชน จึงกำหนดให้มีสาขาพรรค และรัฐต้องให้การสนับสนุนการพัฒนาของพรรคด้วย

4. การกำหนดให้การบริหารพรรคการเมืองก็ดี การดำเนินการก็ดี ข้อบังคับก็ดี การจัดองค์กรภายในก็ดี จะต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขจะเป็นพรรคการเมืองที่บริหารงานแบบเผด็จการไม่ได้

5. กำหนดให้การดำเนินการของพรรคการเมืองมีลักษณะโปร่งใสตรวจสอบได้

6. เมื่อพรรคการเมืองมีความสำคัญ รัฐก็ควรให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองเพื่อที่จะให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินกิจกรรมในการสร้างเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนในทางการเมืองที่ถูกต้องได้ โดยไม่ต้องไปอาศัยหรือพึ่งพิงกับนายทุนใหญ่ หรือนายทุนที่มาบริจจาคโดยไม่เปิดเผยและมีบุญคุณกัน เมื่อพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งก็ต้องตอบแทนกันในทางธุรกิจหรือในทางเศรษฐกิจ

ดังนั้น เพื่ออนุวัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกาศรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2541 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ โดยที่เป็นการสมควรที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองเพื่อกำหนดระเบียบการจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้²

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2541 พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติความหมายของคำว่า “พรรคการเมือง” ไว้ในมาตรา 4 ว่า “พรรคการเมืองหมายความว่า พรรคการเมืองที่คณะบุคคลรวมกันจัดตั้งโดยได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้” ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับแรกที่ได้ให้คำนิยามความหมายของคำว่าพรรคการเมืองไว้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังมีลักษณะที่เปลี่ยนแปลงไปจากพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับก่อน ๆ คือ กำหนดเปลี่ยนแปลงหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจดทะเบียนพรรคการเมืองจากกระทรวงมหาดไทย มาเป็นสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่รับคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง ควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของพรรคการเมือง และปฏิบัติงานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองนี้ โดยให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง

² สุวิชัย สิริกุลวัฒนา. รวมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พัฒนาหลักสูตร. 2541). หน้า 186.

พระราชบัญญัติพรครการเมืองฉบับนี้ ได้ให้หลักประกันสถานะ เสถียรภาพของพรครการเมืองมากยิ่งขึ้น โดยให้พรครการเมืองขุบหรือเล็กขากกว่าเดิม ตามมาตรา 65 และมาตรา 66 พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้กำหนดให้พรครการเมืองต้องเล็กลงไป เมื่อไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป และไม่ส่งหรือสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการเลือกตั้งทั่วไปทั้งหมด รวมกันน้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น อันทำให้พรครการเมืองถูกขุบเล็กลงได้ยากขึ้นและไม่ผูกมัดพรครการเมืองให้ยึดติดกับผลการเลือกตั้ง

ขณะเดียวกัน พระราชบัญญัติพรครการเมืองฉบับนี้ ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ใหม่เกี่ยวกับการรับบริจาคเงินของพรครการเมือง โดยการบริจาคของเอกชน ที่ต้องมีการกระทำโดยเปิดเผย และควบคุมตรวจสอบอย่างรัดกุม โดยการบริจาคแก่พรครการเมืองจะต้องกระทำโดยเปิดเผยตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ตามมาตรา 45 พรครการเมืองจะต้องออกหลักฐานการรับบริจาคให้แก่ผู้บริจาค และต้องเปิดเผยรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินที่ได้รับบริจาคตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดตามมาตรา 46

กฎหมายพรครการเมืองหรือพระราชบัญญัติพรครการเมืองถือเป็นองค์ประกอบที่จะกำหนดรูปแบบ ลักษณะและกิจกรรมของพรครการเมืองที่สำคัญประการหนึ่งพัฒนาการของพรครการเมืองนั้นส่วนหนึ่งถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และอีกส่วนหนึ่งนับว่าได้รับอิทธิพลจากกฎหมายพรครการเมือง นับจนถึงปัจจุบันที่มีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2540 ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติพรครการเมืองรวมทั้งสิ้น 6 ฉบับ ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติพรครการเมือง ปี พ.ศ. 2498 ออกตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติพรครการเมือง ปี พ.ศ. 2511 ออกตามรัฐธรรมนูญปีเดียวกัน พระราชบัญญัติพรครการเมือง ปี พ.ศ. 2517 ออกตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2517 พระราชบัญญัติพรครการเมือง ปี พ.ศ. 2524 ออกตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2521 และเมื่อมีรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2534 ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพรครการเมืองสองครั้งคือปี พ.ศ. 2535 และปี พ.ศ. 2538 สำหรับพระราชบัญญัติพรครการเมืองที่ใช้อยู่ในปัจจุบันคือฉบับปี พ.ศ. 2541 ซึ่งออกตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติพรครการเมืองฉบับปัจจุบัน นั้นพยายามสร้างความโปร่งใสซึ่งเป็นการพัฒนาระบบประชาธิปไตย เช่น การใช้เงินของพรครการเมืองเพื่อหาทางลดปัญหาการใช้เงินในการซื้อเสียง นอกจากนั้นยังมีปรากฏการณ์ของการทุ่มเงินเพื่อซื้อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรล่วงหน้า โดยการให้การสนับสนุนสมาชิกสภาผู้

แทนราษฎรเก่าที่มีศักยภาพในการได้รับการเลือกตั้งจนเกิดการย้ายพรรคกันมากที่สุดเท่าที่เคยมีปรากฏในประวัติศาสตร์การเมืองไทย³

ประการสำคัญที่สุด พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ฉบับนี้ ได้บัญญัติถึงการรวมพรรคไว้ ในหมวด 5 ว่าด้วยการรวมพรรคการเมือง มาตรา 70 ถึง มาตรา 73 คือ การรวมพรรคการเมืองเพื่อจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองใหม่⁴ และมาตรา 73 การรวมพรรคการเมืองเข้าเป็นพรรคเดียวกับอีกพรรคหนึ่ง⁵ และนับแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับนี้ ก็ได้มีปรากฏการณ์การรวมพรรคการเมืองเกิดขึ้น ในรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยพรรคเสรีธรรมได้รวมเข้ากับพรรคไทยรักไทย โดยมีมติเป็นเอกฉันท์ในที่ประชุมใหญ่ของทั้งสองพรรคและนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ดำเนินการยื่นคำร้อง ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 2544 ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตั้งยุบพรรคเสรีธรรมเพื่อรวมพรรคเสรีธรรมเข้ากับพรรคไทยรักไทย ที่เป็นพรรคการเมืองหลัก เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2544 ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้เป็น การรวมพรรคในแบบที่สองคือ การรวมพรรคการเมืองเข้าเป็นพรรคเดียวกับอีกพรรคหนึ่งที่เป็นหลัก ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่าไม่มีปัญหาใด ๆ ทั้งสิ้นที่เกี่ยวกับกฎหมายนั่นคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคเสรีธรรมไม่ได้ที่นั่งใน ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อ หลังจากนั้นได้มีการรวมพรรคความหวังใหม่เข้ากับพรรคไทยรักไทย ซึ่งเป็นพรรคหลักตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 12/2545 ลงวันที่ 28 มีนาคม 2545 ให้ยุบพรรคความหวังใหม่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคสอง ซึ่งมีผลทำให้พรรคความหวังใหม่เป็นอันสิ้นสภาพไป

³ วิชา สุจริตชนารักษ์, สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ และชัยโชค จุลศิริวงศ์, พรรคการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : ศึกษาเฉพาะประเทศอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย และมาเลเซีย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2545), 204

⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 71 บัญญัติว่า “ในกรณีที่การรวมพรรคการเมืองเป็นการรวมกันเพื่อจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองใหม่ ให้พรรคการเมืองที่จะรวมกันขอความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมือง”

⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 73 บัญญัติว่า “ในกรณีที่การรวมพรรคการเมืองเป็นการรวมพรรคการเมืองหนึ่งหรือหลายพรรคการเมืองเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกันกับอีกพรรคการเมืองหนึ่งที่เป็นหลัก ให้พรรคการเมืองที่จะรวมกันขอความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมือง”

ซึ่งการรวมพรรคในกรณีพรรคความหวังใหม่รวมเข้ากับพรรคไทยรักไทย ยังมีปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการรวมพรรค แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ไม่ได้บัญญัติหรือกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนไว้ โดยเฉพาะในเรื่องของ ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งได้กล่าวถึงต่อไป

4.2 ปัญหากฎหมายในการรวมพรรคก่อนที่ กกต.ประกาศผล

ในกรณีของพรรคความหวังใหม่ยุบรวมเข้ากับพรรคไทยรักไทยนั้น ได้มีการยุบรวมภายหลังจากการเลือกตั้ง โดย กกต. ได้มีการประกาศผลการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 10 ที่กำหนดให้ กกต. มีอำนาจหน้าที่ที่ต้องประกาศผลการเลือกตั้ง ซึ่งกรณีนี้ได้เกิดขึ้น กกต. ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ แต่เนื่องจากว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 100 ได้กำหนดว่า บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศให้ถือว่าไม่มีผู้ใดในบัญชีนั้นได้รับเลือกตั้ง ซึ่งการเลือกตั้งครั้งล่าสุดที่ผ่านมาเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 ได้มีพรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงเกินกว่าร้อยละห้าได้แก่ พรรคไทยรักไทย มี ส.ส. บัญชีรายชื่อจำนวน 48 คน พรรคประชาธิปัตย์ มี ส.ส. บัญชีรายชื่อ จำนวน 31 คน พรรคความหวังใหม่ มี ส.ส. บัญชีรายชื่อจำนวน 8 คน พรรคชาติพัฒนา มี ส.ส. บัญชีรายชื่อ จำนวน 7 คน และพรรคชาติไทย มี ส.ส. บัญชีรายชื่อจำนวน 6 คน⁶ โดยมีพรรคการเมืองบางพรรคไม่มี ส.ส. บัญชีรายชื่อ เนื่องจากได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละห้า ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 100 ซึ่งมีทั้งหมด 32 พรรค ตัวอย่างเช่น พรรคเสรีธรรม ได้คะแนนเสียงคิดเป็นร้อยละ 2.8220 พรรคถิ่นไทย ได้คะแนนเสียงคิดเป็นร้อยละ 2.1098 พรรคประชากรไทย ได้คะแนนเสียงคิดเป็นร้อยละ 1.1857 เป็นต้น⁷ ซึ่งถ้าหากนำคะแนนเสียงของพรรคเสรีธรรม พรรคถิ่นไทย และพรรคประชากรไทยมารวมกันได้ ก็จะได้คะแนนเสียงเกินร้อยละห้า ตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 100 นั่นคือ ถ้าพรรคทั้งสามดังกล่าวยุบรวมกันก่อนที่ กกต. ประกาศผลการเลือกตั้งแบบเป็นทางการ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ก็จะทำให้พรรคทั้งสามมี ส.ส. บัญชีรายชื่อ ในการเลือกตั้งครั้งนั้นได้ แต่กรณีนี้มีได้เกิดขึ้นจริง แต่ก็ยังไม่มีความหมายห้าม

⁶ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, “ข้อมูล สถิติและผลการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544,” หน้า 129-132.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 128

ในเรื่องการยุบรวมกันของพรรคการเมืองในกรณีดังกล่าวนี้ ซึ่งก็อาจจะเป็นไปได้ในอนาคต แต่ถ้าหากกรณีดังกล่าวนี้เกิดขึ้นจริง ก็คงเป็นปัญหาที่ต้องนำมาวิเคราะห์กันอย่างแน่นอน ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งและนักวิชาการบางท่านเกี่ยวกับความเห็นถ้าหากมีการยุบรวมพรรคในกรณีนี้เกิดขึ้น สรุปความเห็นได้ดังนี้

ความเห็นแรกเป็นความเห็นของส.ส.บัญญัติรายชื่อ และโฆษกพรรคไทยรักไทย ซึ่งมีความเห็นว่า “ปัญหาดังกล่าวตีความลำบาก เพราะหากมีกรณีนี้เกิดขึ้น จะไม่มีสถานะเป็นส.ส. ซึ่งกกต. ควรต้องส่งศาลรัฐธรรมนูญตีความ เพราะรัฐธรรมนูญเขียนไว้ว่าส.ส.ต้องสังกัดพรรคการเมือง ถ้ายังไม่ประกาศผลคนนั้นก็ยังไม่ได้เป็น ส.ส. และคนนั้นก็ยังไม่ได้ เพราะพรรคการเมืองนั้นไม่อยู่แล้ว ส.ส. คนนั้นไม่มีสถานะแม้สมัครรับเลือกตั้งด้วย ถ้าเลือกตั้งแล้วก่อนกกต.ประกาศผลมีปัญหาแน่นอน ความหวังใหม่จะรวมก็ได้ แต่ส.ส. disqualified ทั้งหมด เพราะไม่มีคุณสมบัติครบถ้วน ซึ่งก็ต้องตีความตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ ส.ส.นั้น หกส.ส.สถานะ เพราะส.ส.ต้องมีสังกัดพรรคการเมือง 90 วัน ถึงจะสมัครได้ ลงสมัครแล้วยังไม่ประกาศผลแล้วพรรคยุบทางการเมืองคงไม่มีใครทำ น่าจะรอให้ประกาศผลก่อน แล้วค่อยยุบรวมจะง่ายกว่าเพราะกว่าจะเคลียร์รายชื่อสมาชิกกันได้ และโดยธรรมชาติของนักการเมือง มันไม่มียุบก่อนหรือออก อย่างน้อยต้องเป็นส.ส.ก่อนแล้วค่อยว่ากัน”⁸

ความเห็นที่สองเป็นความเห็นของผู้ที่เป็นหน่วยงานเกี่ยวกับการเลือกตั้ง คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่เกิดขึ้นใหม่ ตามรัฐธรรมนูญได้ให้ความเห็นว่า “ในกรณีนี้ ถ้าดูตามกฎหมายน่าจะยาก รัฐธรรมนูญมาตรา 107 กำหนดว่าต้องเป็นสมาชิกของพรรคนั้น ไม่น้อยกว่า 90 วัน ถึงจะลงสมัครได้ ถ้าหากยุบแล้วไปรวมก็จะไม่มีใครถึง 90 วัน ถึงจะลงสมัครได้ ถ้าหากยุบแล้วไปรวมก็จะไม่มีใครถึง 90 วัน ถ้ามีการแก้กฎหมาย ต้องมองหลายมุมมอง ต้องช่วยกันคิดว่ามีผลดีผลเสียอย่างไร ปัจจุบันถูกหรือไม่ถูกต้องรอดูเวลาที่ชาวบ้านมาลงคะแนน”⁹

ความเห็นที่สามเป็นความเห็นของนักวิชาการที่เป็นอดีตอาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ให้ความเห็นในกรณีนี้ว่า “ถ้ามีการยุบรวมก่อนกกต.ประกาศผล กกต.ก็ประกาศไม่ได้ เพราะพรรคการเมืองนั้นยุบไปแล้ว”¹⁰

ความเห็นที่สี่เป็นความเห็นของอาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งได้ให้ความเห็นในกรณีนี้ว่า “การยุบรวมดังกล่าวในระยะนี้คงไม่เกิด แต่ในอนาคตถ้ากลุ่มที่ครอบงำ

⁸สัมภาษณ์ นายสุรพันธ์ เวชชาชีวะ, 16 ตุลาคม 2546.

⁹สัมภาษณ์นายปกครอง สุนทรสุทธิ, 3 พฤศจิกายน 2546.

¹⁰สัมภาษณ์ รศ.ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, 24 พฤศจิกายน 2546.

พรรคการเมืองไทยหรือระบบการเมืองไทยอยู่ เช่น พรรคไทยรักไทย เกิดแตกกระจาย แล้วทักษิณลงหรือเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ทำให้รัฐบาล ต้องออกจากอำนาจไป ก็อาจเกิดปรากฏการณ์ การตั้งพรรคเล็ก ๆ ขึ้น”¹¹

ความเห็นสุดท้ายเป็นความเห็นของรองผู้อำนวยการสำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้ให้ความเห็นว่า “ระยะเวลาในการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ เราไม่สามารถเร่งรัดท่านได้ แต่จากประสบการณ์ของพรรคที่รวมกันไป ช่วงนั้นศาลรัฐธรรมนูญเร่งดำเนินการให้อย่างเร็วเป็นกรณีค่อนข้างจะเร่งด่วนให้ แต่ตอนนี้ที่เราส่งเรื่องไปโดยเฉลี่ยก็เป็นปี เพราะมีการยุบพรรคที่ทำไม่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ลักษณะนี้เป็นการยุบพรรคโดยที่พรรคเจตนาจะยุบเอง ก็ไม่ต้องใช้ดุลพินิจนาน ศาลรัฐธรรมนูญก็อาจวินิจฉัยได้ง่าย แต่อย่างไรก็ดี เคยมี Case หนึ่งที่เราส่งไปศาลรัฐธรรมนูญ คือ พรรคขอยุบพรรคเองเนื่องจากไม่สามารถดำเนินกิจการเองได้ ก็ปรากฏว่าศาลรัฐธรรมนูญกำลังพิจารณาอยู่ เพราะว่าพรรคเขาไม่ได้เขียนว่าการยุบพรรคจะทำได้อย่างไรบ้าง ที่นี้พรรคเขาคำเนินกิจการไม่ได้ก็ส่งมาทางเราเราก็เห็นว่าการยุบพรรคเป็นเรื่องที่กฎหมายเขียนความสำคัญไว้อย่างชัดเจนว่า นายทะเบียนไม่มีอำนาจยุบ จะต้องส่งศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น Review โดยศาลเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นการทำผิดทำถูกอะไรก็แล้วแต่ เราก็ส่งไป โดยเห็นในช่องทางตามมาตรา 65(4) ว่า ถ้าศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคก็ถือว่ายุบพรรคได้แล้วส่งไป ศาลก็เลยสงสัยว่าลักษณะอย่างนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจะยุบได้มั๊ย ก็เกือบจะครึ่งปีแล้วที่ส่งไป แล้วก็ยังไม่ได้ยุบ ทั้ง ๆ ที่พรรคเขามีประชุมใหญ่แล้วก็บอกว่าไม่สามารถที่จะดำเนินการได้ แต่ไม่มีข้อบังคับในการยุบพรรค แต่การยุบพรรคมันก็ต้องใช้ระยะเวลาระยะหนึ่ง พรรคมีการประชุมใหญ่ มีมติส่งมาให้ นายทะเบียน นายทะเบียนส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญภายใน 15 วัน ศาลรัฐธรรมนูญมีเวลาที่ไม่จำกัดไว้ว่ากี่วัน ซึ่งถ้ามีการยุบพรรคก่อนประกาศผล ถ้าเราตีคร่าว ๆ ว่าศาลรัฐธรรมนูญใช้เวลา 15 วัน นายทะเบียนใช้เวลา 15 วัน ก็ต้องใช้เวลาทั้งหมดหนึ่งเดือน แต่เลือกตั้ง 6 มกราคม แล้วประกาศผล 31 มกราคม ถ้าอย่างนี้ระยะเวลาอาจจะไม่ได้ แต่ระยะเวลาไม่น่าจะเป็นเงื่อนไขเพียงแต่ว่าที่น่าจะพิจารณาก็คือว่า ยุบพรรคก่อนประกาศผลแล้วผลจะเป็นอย่างไร ถ้าผลของการยุบพรรคสามารถที่จะเอาชนะเสียงจากประชาชนที่ลงให้แต่ละพรรคในลักษณะของบัญชีรายชื่อ มารวมกันเพื่อจะได้ให้ถึง 5% หรือไม่ ผมคิดว่าไม่น่าจะทำได้ โดยมีเหตุผลสนับสนุนว่า เรื่องของการยุบพรรคตามมาตรา 72, 73 ซึ่งการยุบพรรคทั้งสองกรณีกฎหมายเขียนไว้ในมาตรา 72 รับรองเรื่อง 3 อันก็คือว่า สมาชิกพรรคเดิมเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใหม่ ทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิ และความรับผิดชอบของพรรคการเมืองเดิม โอนไปเป็นของพรรคการเมืองใหม่ นับแต่วันที่ศาล

¹¹ สัมภาษณ์ ศ.ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี, 27 พฤศจิกายน 2546.

รัฐธรรมนูญมีคำสั่ง แล้วก็เขียนรองรับส.ส. ส.ส.สังกัดพรรคเดิมไปเป็น ส.ส.พรรคใหม่ที่จัดตั้งขึ้น หรือส.ส.พรรคการเมืองอื่น ในกรณีที่อาจเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นได้ภายใน 60 วัน ซึ่งตรงนี้มีนัยสำคัญเรื่องที่ว่า ผู้ที่มาใช้สิทธิเลือกส.ส. เลือกพรรคบัญชีรายชื่อพรรค A หรือ พรรค B ก็แล้วแต่ ถ้ามีการยุบก่อนประกาศผล สิทธิอย่างนี้เราจะวินิจฉัยว่า ลักษณะของสิทธิเป็นสิทธิอะไร เป็นสิทธิที่สามารถโอนกันได้หรือไม่ เป็นสิทธิเฉพาะของพรรคหรือไม่ คือ ถ้ากฎหมายแพ่งจะมีสิทธิเฉพาะตัวซึ่งโอนกันไม่ได้ แต่ลักษณะของพรรคการเมือง ถ้าเรามองพรรคการเมืองเป็นนิติบุคคล เป็นเสมือนบุคคลคนหนึ่ง สิทธิเหล่านี้ถูกจำกัดหรือไม่ หรือจะโอนกันได้ กฎหมายเขียนชัดว่า 3 อย่าง โอนกันได้ แต่สิทธินั้นจะหมายถึงแค่ไหน ในความเห็นของผมเห็นว่า สิทธิอย่างนี้ไม่น่าจะถือว่าเป็นสิทธิที่จะโอนกันได้ เพราะว่าประชาชนได้มอบความไว้วางใจที่จะเลือกพรรคใดพรรคหนึ่ง ก็คือ พรรคนั้น ไม่ใช่ว่าพอพรรคนั้นไปยุบรวมกับพรรคอื่นแล้ว คะแนนเสียงของประชาชนก็ไปรวมกัน เฉพาะฉะนั้นถ้าจะมีการรวมพรรคก่อนประกาศผล บัญชีรายชื่อก็อาจจะมีปัญหา ก็คือ ถ้าไม่ถึงห้าเปอร์เซ็นต์ ก็จะไม่ได้อะไรเลย ถ้าถึงห้าเปอร์เซ็นต์ของเฉพาะพรรคใดก็อาจเป็นไปได้ว่าก็อาจจะคงเฉพาะที่เกินห้าเปอร์เซ็นต์เท่านั้น แต่จะไม่เอา A กับ B คะแนนเสียงมารวมกันแล้วเป็นของ C หรือของ A ซึ่งเป็นหลักก็ตาม ซึ่งถ้าเราใช้หลักพิจารณาอย่างนี้ ไม่ว่าจะเป็นการรวมพรรคก่อนหรือหลังประกาศผล คะแนนเสียงของบัญชีรายชื่อก็คงจะพรรคไหน พรรคไหนก็เท่านั้น ถ้าเราอยู่ในกรอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญมี 3 วัตถุประสงค์หลัก อันหนึ่งก็คือเรื่องของการส่งเสริมเสถียรภาพของรัฐบาล ซึ่งก็มีความเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง เพราะพรรคการเมืองจะมีความสัมพันธ์กับเสถียรภาพของรัฐบาล ผมก็ว่าถ้าแปลความตรงนี้ ก็คือ รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์อยากให้มีพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อโดยที่ไม่ต่ำกว่าห้าเปอร์เซ็นต์ ก็เพื่อที่จะให้มีพรรคที่ได้รับความนิยมชมชอบจากประชาชนในระดับไม่ต่ำกว่าห้าเปอร์เซ็นต์ของผู้มาใช้สิทธิได้เข้าไปในที่นั่ง ถ้าจะให้มีการรวมก่อนที่ กกต. ประกาศผลกฎหมายต้องเขียนให้ชัดเจนว่าสามารถที่จะนำคะแนนเสียงที่ประชาชนมอบความไว้วางใจให้กับพรรคต่าง ๆ มารวมกันได้ ถ้าไม่ถึงห้าเปอร์เซ็นต์แล้วก็จะใช้คะแนนเสียงที่ประชาชนมอบให้ทั้งหมดมารวมกันเป็นของพรรคใหม่ที่ตั้งขึ้นมา หรือของพรรคหลักก็ตาม อีกประการหนึ่ง ผมคิดว่าพรรคต่าง ๆ ที่จะส่งคนลงรับสมัครแบบบัญชีรายชื่อก็น่าที่จะ Fair กับประชาชนว่า ต้องประกาศนโยบายชัดเจนว่าหากได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนน้อยกว่าร้อยละ 5 จะไปรวมกับพรรค A พรรค B หรือพรรค C ซึ่งเป็นพันธมิตร เพื่อที่จะให้มีคะแนนเสียงร้อยละ 5 ก็จะไม่ทำลายความไว้นื้อเชื่อใจของประชาชนที่เขามาลงคะแนนให้ ถ้าไม่เช่นนั้นแล้วก็จะเกิดความไม่ชัดเจนว่าเกิดความวุ่นวายขึ้นมาได้ว่าพรรคที่สามเปอร์เซ็นต์ อาจจะไม่ได้ไปรวมกับพรรคที่ได้สองเปอร์เซ็นต์เพื่อให้ได้ ห้าเปอร์เซ็นต์ อาจจะไปรวมกับพรรคที่ได้

สามสิบเปอร์เซ็นต์ซึ่งมันก็จะนำไปสู่การที่พรรคใหญ่มาซื้อพรรคเล็ก ผมคิดว่าทำได้แต่ต้องเขียนกฎหมายให้ชัดเจน และต้องบอกให้ประชาชนทราบเพื่อความเป็นธรรมของประชาชนด้วย”¹²

จากความเห็นต่าง ๆ ที่ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงและนักวิชาการ ความเห็นต่าง ๆ ที่ได้สัมภาษณ์มา เพราะการยุบรวมก่อนที่กกต.ประกาศผล จะทำให้บุคคลนั้นไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะตามกฎหมาย คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 107(4) กำหนดให้ส.ส.นั้นต้องสังกัดพรรคการเมือง โดยมีระยะเวลาว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน ซึ่งในรัฐธรรมนูญ มาตรา 107 นี้เป็นกฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประกอบกับมาตรา 99¹³ ที่ให้บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งพรรคการเมืองเป็นผู้จัดทำขึ้นพรรคการเมืองละหนึ่งบัญชีไม่เกินบัญชีละหนึ่งร้อยคน ดังนั้นถ้ามีการยุบรวมเพื่อรวมกันก็เท่ากับว่า พรรคนั้นไม่มีอยู่ กกต.ก็ไม่สามารถประกาศผลได้ และผู้ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งจะขาดคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 107 (4)¹⁴ ทำให้บุคคลนั้นไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะตามกฎหมายต้องการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดพรรค เมื่อมีการยุบรวมพรรคเพื่อไปรวมทำให้พรรคที่ยุบนั้นสูญสลายไปโดยปริยาย

ในกรณีของผู้วิจัย เมื่อได้วิเคราะห์ดูจะเห็นได้ว่า การเลือกตั้งได้เกิดขึ้นในวันที่ 6 มกราคม 2544 คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งส.ส.บัญชีรายชื่อ เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2544 ซึ่งระยะเวลาที่เลือกตั้งจนถึงเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลมีระยะเวลาห่างกัน

¹² สัมภาษณ์ นายสุเทพ พรหมวงศ์, 7 เมษายน 2547.

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) มาตรา 99 บัญญัติว่า “การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้น โดยให้เลือกบัญชีรายชื่อใดบัญชีรายชื่อหนึ่งเพียงบัญชีเดียว และให้ถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง

บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งตามวรรคหนึ่ง ให้พรรคการเมืองจัดทำขึ้นพรรคการเมืองละหนึ่งบัญชีไม่เกินบัญชีละหนึ่งร้อยคน และให้ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนวันเปิดสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง”

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) มาตรา 107 บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้มีสิทธิรับสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(4) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน”

25 วัน ดังนั้นถ้าหากมีการยุบรวมพรรคก่อนคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลก็ต้องยุบให้เสร็จก่อนวันที่ 31 มกราคม 2544¹⁵ ซึ่งระยะเวลาที่เลือกตั้งจนถึงเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลมีระยะเวลาห่างกัน 25 วัน ดังนั้นถ้าหากมีการยุบรวมพรรคก่อนคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลก็ต้องยุบให้เสร็จก่อนวันที่ 31 มกราคม 2544 ซึ่งจะเห็นว่าก่อนที่จะมีการยุบรวมพรรคจะต้องมีการจัดประชุมเพื่อรับฟังมติพรรคของทั้งสองพรรค แล้วส่งเรื่องไปให้นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยที่นายทะเบียนพรรคการเมืองจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่ามิเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ซึ่งระยะเวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วมีคำสั่งยุบพรรคการเมือง กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ ซึ่งก็อาจจะพ้นวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลแล้วก็ได้ เมื่อเราลองพิจารณาจากการยุบรวมพรรคความหวังใหม่เข้ากับพรรคไทยรักไทย โดยสรุประยะเวลาต่าง ๆ ได้ดังนี้



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁵ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, “ข้อมูลสถิติและผลการเลือกตั้ง, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544,” (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2544), หน้า 250 – 254.

1.

เลือกตั้ง

 →

6 มกราคม 2544

2.

กกด.ประกาศ ผลการเลือกตั้ง บัญชีรายชื่อ
--

 →

31 มกราคม 2544

3.

หัวหน้าพรรคไทยรักไทยและ หัวหน้าพรรคความหวังใหม่ หนังสือแจ้งนายทะเบียนพรรค การเมืองเรื่องยุบพรรค
--

 →

8 กุมภาพันธ์ 2545

4.

นายทะเบียนพรรค การเมืองยื่นคำร้อง ต่อศาลรัฐธรรมนูญ
--

 →

22 กุมภาพันธ์ 2545

5.

ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำสั่งยุบรวม พรรค

 →

28 มีนาคม 2545

จากกรณีตัวอย่างการรวมพรรคความหวังใหม่กับพรรคไทยรักไทยจะเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งให้เวลาประมาณ 36 วัน ซึ่งถ้าหากเป็นเช่นนี้ก็จะทำให้กินระยะเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะประกาศผลการเลือกตั้งส.ส.บัญชีรายชื่อ แต่ระยะเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะประกาศผลการเลือกตั้งและระยะเวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งนั้นใช้เวลาเท่าใด กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ แต่ก็เกิดขึ้นได้ ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้เวลาเพียงสั้น ๆ แล้วส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย มีคำสั่งโดยศาลรัฐธรรมนูญก็ใช้เวลาในการพิจารณาให้ทันก่อนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะประกาศผล ซึ่งการประกาศผลการเลือกตั้ง กฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 72 วรรคสาม¹⁶ คือให้ กกต.ออกเป็นระเบียบ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การรวมพรรคก่อนประกาศผลไม่อาจทำได้ เพราะเราไม่อาจทราบว่าจะประกาศผลวันไหน ถ้าเลือกตั้งบริสุทธิ์หมดเลยก็ประกาศผลได้เลย แต่ถ้ามีการร้อง มาก ๆ ก็ประกาศผลได้ช้า ที่ผ่านมากกต.ยังไม่ได้ไปคู่ถึงการซื้อเสียงในส่วนของส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ แต่จะดูแลซื้อเสียงแบบแบ่งเขต ดังนั้นหากพรรคที่ได้ถึงสามสิบเปอร์เซ็นต์ ก็อาจจะเข้ามาซื้อพรรคที่ได้เพียงสามเปอร์เซ็นต์หรือสองเปอร์เซ็นต์ ดังนั้นถ้ามีการซื้อเสียงพรรคด้วย บท Sanction มันจะต้องไปตัดคะแนนแล้วส่งกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการตรวจสอบซึ่งจะเสียเวลามาก และการรวมก่อนประกาศผลจะเป็นการรวมเพื่อให้ได้ที่นั่งมีไขร่วมกันเพื่อเป็นไปตามวัตถุประสงค์ทางการเมือง ควรต้องคำนึงถึงอุดมการณ์ทางการเมือง ดังนั้นการรวมในกรณีนี้จึงไม่น่าจะเกิดขึ้นได้ โดยจะเปิดโอกาสให้รวมเพื่อไปแบ่งโควตาที่นั่งไม่ได้ หรือถ้าจะรวมก็รวมกันไป แต่จะเอาคะแนนไปรวมไม่ได้ เพราะเกณฑ์คะแนนควรเอาเกณฑ์วันเลือกตั้งเป็นหลัก คะแนนพรรคจะต้องยุติตอนเลือกตั้งเท่านั้น

ผู้วิจัยเห็นว่า หากมีการรวมกันก่อนประกาศผล อาจทำให้เกิดผลเสียที่พอจะสรุปได้ดังนี้

- 1) พรรคที่คะแนนมาก อาจมีการซื้อพรรคที่ได้คะแนนไม่ถึงร้อยละห้า
- 2) การรวมกันในกรณีดังกล่าว อาจทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีอำนาจมากเกินไป และอาจเกิดการอึดกันขึ้นระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ กับพรรคการเมือง เพื่อขยายเวลาในการประกาศผลการเลือกตั้งออกไป
- 3) พรรคเล็ก ๆ ที่ได้คะแนนเสียงไม่ถึงร้อยละห้า หากต้องการมารวมกัน ก็จะเป็นการรวมเพื่อให้ได้ที่นั่งเท่านั้น แต่ไม่ได้คำนึงถึงอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรค ซึ่งจะทำให้วัตถุประสงค์ทางการเมืองไม่เป็นไปตามอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคที่ได้ตั้งเจตนารมณ์ไว้ก่อนการเลือกตั้ง

¹⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 72 วรรคสาม บัญญัติว่า

“การประกาศผลการนับคะแนน การรายงานผลของการนับคะแนน วิธีการเก็บบัตรเลือกตั้ง และการเก็บรักษาเอกสารหลักฐาน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด”

4.3 ปัญหาทางกฎหมายในการรวมพรรคหลัง กต.ประกาศผล

ปัญหาในทางกฎหมายในการรวมพรรคหลังจากที่ กต. ประกาศผลนั้น ผู้วิจัยขอยกตัวอย่างกรณีการรวมพรรคระหว่างพรรคความหวังใหม่ รวมเข้ากับพรรคไทยรักไทยซึ่งเป็นพรรคการเมืองหลักในการจัดตั้งรัฐบาล โดยเป็นการรวมตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 70¹⁷ ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาถึงปัญหากฎหมายที่เกิดจากการรวมพรรคเข้าเป็นพรรคการเมืองหลัก และการรวมพรรคเพื่อจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองใหม่ ทั้งสองประเด็น แต่ในประเด็นที่รวมกันเพื่อจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองใหม่นั้น ยังไม่มีกรณีตัวอย่างเกิดขึ้นในประเทศไทย ภายหลังจากที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ซึ่งผู้วิจัยพอจะสรุปประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นในการรวมพรรคโดยแยกออกเป็นสองประเด็นได้ดังนี้

4.3.1 ปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นในกรณีการรวมพรรคเป็นพรรคเดียวกับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลัก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวด 6 รัฐสภาได้บัญญัติถึงระบบการเลือกตั้งซึ่งเดิม เป็นระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเป็นระบบการเลือกตั้งแบบผสมระหว่างบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอ 100 คน และระบบเสียงข้างมากแบบแบ่งเขต (เขตละคน) จำนวน 400 คน ตามมาตรา 98 มาตรา 99 และมาตรา 102¹⁸ จึงทำให้ปัจจุบันประเทศไทยเราใช้

¹⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 70 บัญญัติว่า “การรวมพรรคการเมืองอาจเป็นการรวมกันเพื่อจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองใหม่ หรืออาจเป็นการรวมเข้าเป็นพรรคเดียวกับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลักก็ได้”

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 98 บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อตามมาตรา 99 จำนวนหนึ่งร้อยคน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตามมาตรา 102 จำนวนสี่ร้อยคน

มาตรา 99 บัญญัติว่า “การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจัดทำนั้น โดยให้เลือกบัญชีรายชื่อใดบัญชีรายชื่อหนึ่งเพียงบัญชีเดียว และให้ถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง

มาตรา 102 บัญญัติว่า “การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เขตละหนึ่งคน”

ระบบการเลือกตั้งแบบนี้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนจะมีสองคะแนนเท่ากันทั่วประเทศ และมีทางเลือกเพิ่มขึ้น คือ มีสิทธิเลือกคนที่ตนชอบได้จากระบบแบ่งเขต เลือกพรรคที่ตนชอบได้จากระบบบัญชีพรรค¹⁹ ระบบการเลือกตั้งแบบผสมจึงเป็นระบบการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ และต่อมาก็ได้มีการจัดการเลือกตั้งระดับประเทศเกิดขึ้นภายใต้บริบทแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ ในขณะเดียวกัน ก็ได้มีกฎหมายถูกเกิดขึ้นอีกหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 เป็นต้น

นอกจากมีการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแล้ว ก็ได้มีเหตุการณ์ที่สำคัญเกี่ยวกับการรวมพรรคการเมืองเกิดขึ้น ภายใต้รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ในกรณีของพรรคเสรีธรรม รวมเข้ากับพรรคไทยรักไทย และพรรคความหวังใหม่รวมเข้ากับพรรคไทยรักไทย ซึ่งจากการรวมพรรคในกรณีของพรรคเสรีธรรม นั้นไม่มีปัญหาเกิดขึ้นทั้งในทางปฏิบัติและทางกฎหมาย แต่กรณีการรวมพรรคความหวังใหม่ รวมเข้ากับพรรคไทยรักไทยกลับมีปัญหาเกิดขึ้นในทางปฏิบัติและในทางกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับปัจจุบัน ซึ่งบัญญัติถึงการรวมพรรคไว้แต่ก็มีช่องว่างทางกฎหมายที่ทำให้เกิดเป็นปัญหาในกรณีที่มีการรวมพรรคเกิดขึ้น เนื่องจากการรวมพรรคที่มี ส.ส. อยู่ทั้ง 2 แบบ คือ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อกับ ส.ส. แบบแบ่งเขต โดยเฉพาะ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งเป็น ส.ส. ในระบบการเลือกตั้ง ซึ่งเพิ่งจะเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งเป็นแบบผสมโดยการรวมพรรคความหวังใหม่เข้ากับพรรคไทยรักไทย เป็นการรวมพรรคโดยอาศัยบทบัญญัติในมาตรา 70 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541²⁰ นั่นคือ รวมเข้าเป็นพรรคเดียวกับอีกพรรคการเมืองที่เป็นพรรคการเมืองหลัก ซึ่งเมื่อได้มีการรวมพรรคในกรณีดังกล่าวแล้ว เราก็พบปัญหาในหลายประการ ทั้งในทางปฏิบัติและในทางทฤษฎี ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง แต่อาจจะไม่มีผู้ใดให้ความสำคัญ เพราะไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์จริง ๆ ที่ประชาชนจะได้รับ หรืออาจจะเป็นเพราะเป็นปัญหาที่

¹⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ภาพรวมของรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า 2546), หน้า 14.

²⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 70 บัญญัติว่า “การรวมพรรคการเมืองอาจเป็นการรวมกันเพื่อจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองใหม่ หรืออาจเป็นการรวมเข้าเป็นพรรคเดียวกับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลักก็ได้”

คาดไม่ถึงว่าจะเกิดขึ้นในกรณีของการรวมพรรคดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวออกมาได้หลายประการด้วยกัน โดยผู้วิจัยได้วิเคราะห์และสรุปปัญหาต่าง ๆ จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการรวมพรรคทั้งในทางปฏิบัติและในมุมมองของนักวิชาการ พอที่จะสรุปและวิเคราะห์ได้ดังนี้

4.3.1.1 การจัดลำดับและการคำนวณโควตาของส.ส.บัญชีรายชื่อในการรวมพรรค

ภายหลังจากที่มีการยุบพรรคความหวังใหม่รวมเข้ากับพรรคไทยรักไทยที่เป็นพรรคการเมืองหลัก ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 70 และมาตรา 73 ในกรณีที่ปัจจุบันมีส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งพรรคการเมืองได้มีการจัดลำดับผู้ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นส.ส.แบบบัญชีรายชื่อไว้เรียบร้อยแล้วก่อนที่จะมีการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) มาตรา 99²¹ และพรรคการเมืองนั้นต้องยื่นบัญชีรายชื่อที่ตนจัดทำขึ้นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนวันเปิดรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้ง แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ซึ่งจะเห็นได้ว่าเมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว พรรคการเมืองก็ไม่สามารถแก้ไขรายชื่อใด ๆ ได้แต่อย่างใด ซึ่งพรรคการเมืองต้องจัดทำบัญชีรายชื่อ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดไว้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2542 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 มาตรา 35 (3)²² ซึ่งจะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองได้มีการจัดลำดับของบัญชีรายชื่อ

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) มาตรา 99 บัญญัติว่า “การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้น โดยให้เลือกบัญชีรายชื่อใดบัญชีรายชื่อหนึ่งเพียงบัญชีเดียว และให้ถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง

บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งตามวรรคหนึ่ง ให้พรรคการเมืองจัดทำขึ้นพรรคการเมืองละหนึ่งบัญชีไม่เกินบัญชีละหนึ่งร้อยคน และให้ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนวันเปิดรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

²² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2542 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2543 มาตรา 35 บัญญัติว่า ในกรณีที่พรรคการเมืองใดจะเสนอบัญชีรายชื่อเพื่อสมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ พรรคการเมืองนั้นต้องจัดทำบัญชีรายชื่อ โดยมีหลักเกณฑ์ตามลำดับดังต่อไปนี้

(3) ให้จัดทำบัญชีรายชื่อตามแบบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยให้จัดเรียงลำดับรายชื่อผู้สมัครตามลำดับหมายเลข ไม่เกินจำนวนหนึ่งร้อยคน

ไว้เป็นลำดับตามหมายเลข และเมื่อพรรคการเมืองจัดลำดับเรียบร้อยแล้ว และส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแล้วจะแก้ไขอย่างไรอีกไม่ได้ ต่อมาเมื่อมีการเลือกตั้งเสร็จสิ้น เรียบร้อยคณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะทำหน้าที่ประกาศผลการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 มาตรา 10(8)²³

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าเมื่อเกิดกรณีการรวมพรรคระหว่างพรรคความหวังใหม่กับพรรคไทยรักไทย ซึ่งเป็นการรวมกันของพรรคการเมืองภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งแล้ว และทั้งสองพรรคก็มี ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ ที่ได้มีการประกาศผลแล้วว่าแต่ละพรรคได้ ส.ส.บัญชีรายชื่อกันเท่าใดตามลำดับที่ได้เรียงส่งให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่เมื่อมีการรวมพรรคเกิดขึ้นนั้นก็คือ ส.ส.บัญชีรายชื่อของพรรคความหวังใหม่ก็ต้องเข้ามารวมกับ ส.ส.บัญชีรายชื่อพรรคไทยรักไทยหรือพรรคการเมืองอื่นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 118(9)²⁴ ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนดหกสิบวันนั้น ซึ่งตามข้อเท็จจริง ส.ส.บัญชีรายชื่อของพรรคความหวังใหม่ได้แตกออกเป็นสองกลุ่ม กลุ่มแรก คือ กลุ่มที่ไปรวมกับพรรคไทยรักไทย กับกลุ่มที่สอง คือ กลุ่มที่แตกแฉวมไม่ยอมไปรวมกับพรรคไทยรักไทย ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือจะมีการจัดลำดับของ ส.ส.บัญชีรายชื่อทั้งของพรรคไทยรักไทยและพรรคความหวังใหม่ที่ยุบรวมเข้ามาอย่างไร ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในกรณีของการรวมพรรค ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นปัญหาที่ควรจะศึกษา เพราะปัจจุบันระบบการเลือกตั้งของประเทศไทยได้แบ่งออกเป็น สองระบบ คือ เป็นระบบการเลือกตั้งที่มี ส.ส.แบบแบ่งเขตกับ ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ ซึ่ง ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองต้องมีการจัดเรียงลำดับก่อนการเลือกตั้ง และส่งให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และตัวแทนของพรรคการเมือง

²³พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 มาตรา 10 บัญญัติว่า ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(8) ประกาศผลการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ

²⁴รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) มาตรา 118 บัญญัติว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อ

(9) ขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิก และไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนดหกสิบวันนั้น

และอีกกลุ่มหนึ่งคือ กลุ่มนักวิชาการซึ่งเป็นผู้ให้ความคิดเห็นในทางทฤษฎี ซึ่งสรุปเป็นความเห็นของกลุ่มบุคคลดังกล่าวได้ดังนี้

ความเห็นของนายสุรนนท์ เวชชาชีวะ ส.ส.บัญชีรายชื่อพรรคไทยรักไทย ซึ่งเป็นตัวแทนของผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงในส่วนที่เป็นตัวแทนของพรรคการเมือง ที่ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดลำดับของส.ส.บัญชีรายชื่อ ไว้ดังนี้

“1) ในกรณีดังกล่าวนี้ ไม่มีกฎหมายฉบับใดได้บัญญัติไว้ว่าจะมีการจัดลำดับส.ส.บัญชีรายชื่อกันอย่างไร

2) พรรคไทยรักไทยได้หารือกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งได้บอกว่า ในกรณีนี้ไม่มีอะไรที่ชัดเจน ถ้าเอาหลักรัฐศาสตร์เป็นหลัก พรรคไทยรักไทยต้องเอาส.ส.บัญชีรายชื่อของพรรคไทยรักไทยรักไทยก่อน โดยในส่วนของส.ส.บัญชีรายชื่อที่เป็น *waiting list* ก็จะมีการเลื่อน *waiting list* ของส.ส.บัญชีรายชื่อของพรรคไทยรักไทยในลำดับถัดไปจนครบทุกคนก่อน แล้วจึงพิจารณา *waiting list* ในส่วนของส.ส.บัญชีรายชื่อของพรรคความหวังใหม่ที่มาพร้อมกับพรรคไทยรักไทย แต่ถ้าหากมีการเลื่อน *waiting list* ของพรรคไทยรักไทยจนครบแล้ว ก็ยังมีความไม่ชัดเจนที่จะนำ *waiting list* ของพรรคความหวังใหม่มาต่อในลำดับไป แต่ในทางปฏิบัติถ้ามีการเลื่อน ส.ส.บัญชีรายชื่อของพรรคไทยรักไทยหมดก็คงต้องมีการยื่นให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่าจะไปที่ส.ส.บัญชีรายชื่อของพรรคความหวังใหม่หรือไม่ เพราะโดยหลักพรรคความหวังใหม่ยุบ พรรคไทยรักไทยยืนอยู่เป็นพรรคการเมืองหลัก เมื่อพรรคความหวังใหม่จบลง ส.ส.บัญชีรายชื่อที่เหลือก็ไม่มีใครรู้ว่าสถานการณ์ของส.ส.เหล่านั้นคืออะไร การที่จะนำเอาส.ส.บัญชีรายชื่อของพรรคความหวังใหม่มาต่อจากส.ส.บัญชีรายชื่อของพรรคไทยรักไทย ทั้งทางรัฐศาสตร์ และนิติศาสตร์ก็คงไม่ใช่

3) สรุปก็คือว่า ในทางปฏิบัติ ไม่มีการจัดลำดับให้ส.ส.บัญชีรายชื่อที่มาจากพรรคความหวังใหม่ เพราะพรรคความหวังใหม่ยุบไปแล้ว พรรคไทยรักไทยถือว่า ส.ส.บัญชีรายชื่อของพรรคไทยรักไทยยังไม่หมด และตามกฎหมายก็ต้องเลื่อน ส.ส. บัญชีรายชื่อของพรรคไทยรักไทยไปเรื่อย ๆ ถ้า *list* หมดก็ยังคงต้องยื่นตีความว่าจะทำอย่างไร แต่ในขณะนี้ยังไม่มีความจำเป็นที่ต้องยื่นตีความในเวลานี้”²⁵

ความเห็นของนายปกครอง สุนทรสุทธิ รองเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นตัวแทนของผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงในส่วนที่เป็นตัวแทนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดลำดับของส.ส.บัญชีรายชื่อ ไว้ดังนี้

²⁵ สัมภาษณ์ นายสุรนนท์ เวชชาชีวะ, 16 ตุลาคม 2546.

“พรรคความหวังใหม่ยุบรวมกับพรรคไทยรักไทย สำหรับส.ส.บัญชีรายชื่อ ก็ต้องย้อนไปตอนเลือกตั้งส.ส. โดยกฎหมายกำหนดมาให้พรรคการเมืองที่ประสงค์จะส่งผู้สมัคร แบบบัญชีรายชื่อให้ทำบัญชีมายื่นทางคณะกรรมการการเลือกตั้ง ก่อนการประกาศรับเลือกตั้งแบบ แบ่งเขต พอได้บัญชีรายชื่อมาแล้ว และผ่านการเลือกตั้งมาได้คะแนนเกินร้อยละห้า ก็ไปจัดสรรที่นั่งกัน ได้เท่าไรก็เป็นไปตามนั้น ส่วนคนที่ไม่ได้ก็รอไปเพื่อมีตำแหน่งว่าง พอตำแหน่งว่างรัฐธรรมนูญ เขียนไว้ว่ากรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองใดจัดทำขึ้นตามมาตรา 99 คือ จัดทำขึ้นตอนที่เลือกตั้งทั่วไป เพราะว่าการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อไม่มีการเลือกตั้งซ้ำเลือก หนเดียว จนกว่าจะมีการยุบสภา ก็ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรประกาศในราชกิจจานุเบกษาภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ตำแหน่งว่างลง ให้ผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อลำดับถัดไปของพรรคการเมืองนั้น เลื่อนขึ้นมาเป็นส.ส.แทน ก็ให้เลื่อนจากพรรคนั้น พรรคนั้นก็คือพรรคที่ยื่นตามมาตรา 99 ดังนั้น พรรคไทยรักไทยจึงไม่มีปัญหาเพราะบัญชีรายชื่อของพรรคไทยรักไทยได้ยื่นไว้ บัญชีรายชื่อที่ยื่น มาตามกฎหมายเลือกตั้งมาตรา 78 เมื่อ กกต. ดูเสร็จแล้วคำนวณคะแนนเสร็จแล้วก็จะส่งไปให้ยัง ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะไปเลื่อนไปประกาศ กรณีว่าง เพราะ ฉะนั้น บัญชีรายชื่อทั้งหลายได้ส่งไปแล้ว โดยกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจคนอื่นในการจัดทำบัญชีรายชื่อ พรรค ซึ่งกกต. จะจัดทำให้ก็ไม่ได้ ถ้าพรรคการเมืองจะไปทำบัญชีรายชื่อใหม่ หลังจาก กกต. ส่งไป ให้สภาแล้วจะเอากฎหมายตรงไหนมาอ้างก็ยังไม่ได้ เพราะไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ เพราะผู้ที่ ประกาศเลื่อนคือสภาผู้แทนราษฎร ที่ประกาศจากบัญชีที่จัดทำขึ้นตามมาตรา 99 ซึ่งเป็นบัญชีที่กกต. ส่งไปหมดแล้ว ไม่มีอยู่ที่กกต.แล้ว ตั้งแต่การเลือกตั้งสิ้นสุดลง เพราะฉะนั้น ปัญหาเรื่องบัญชีรายชื่อ น่าจะได้ข้อยุติที่ว่า ส.ส. บัญชีรายชื่อไทยรักไทยนั้นไม่กระทบกับใคร เพราะไม่ได้ถูกยุบพรรค บัญชีรายชื่อก็ยังคงอยู่ ส่วนความหวังใหม่นั้น พรรคเขายุบไปรวมกับพรรคไทยรักไทยแล้ว กฎหมาย ก็ไม่ได้ให้ออนไปด้วย คือให้ออนไปแค่สมาชิกเก่าเท่านั้นเอง แม้แต่สาขาพรรคก็ยังสลายหมด เพราะกฎหมายไม่ได้เขียนไว้ว่าให้ออน เมื่อไม่ได้เขียนให้ออนก็ต้องเลิกกันไป เพราะสาขาพรรคแต่ละ สาขาตั้งมาตามเจตนารมณ์ของเขาแล้ว ตอนโหวตให้ไปรวมสาขาพรรคเขาก็โหวตไม่เห็นด้วย แต่ เป็นเสียงข้างน้อย และสาขาพรรคก็ไม่ได้เขียนให้ย้าย หรือ ออนไม่ได้ก็ไปไม่ได้ ก็คงไปได้แต่เฉพาะ เรื่องหนี้สิน ทรัพย์สิน ซึ่งเป็นเรื่องทางการเงิน รวมถึงสิทธิทางแพ่ง แต่ไม่ได้เขียนรวมถึงสิทธิที่ เกี่ยวกับบัญชีรายชื่อเพราะกฎหมายไม่ได้เขียนไว้ ดังนั้น ส.ส.พรรคความหวังใหม่ว่างลง ประธาน สภาผู้แทนราษฎรจะเลื่อนบัญชีชื่ออย่างไรเพราะพรรคนั้นยุบไปแล้ว แต่ถ้าเลื่อนก็ต้องเลื่อนจากพรรค

ความหวังใหม่ เพราะฉะนั้น ถ้าคุณจากตรงนี้แล้ว บัญชีรายชื่อของความหวังใหม่น่าจะเลิกกันไปแล้ว ใครที่อยู่ในบัญชีก็น่าจะจบลง²⁶

ความเห็นของรองศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ อดีตอาจารย์ประจำ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นตัวแทนในส่วนของนักวิชาการ ที่ได้ให้ความเห็น เกี่ยวกับการจัดลำดับและการคำนวณ โควต้าของส.ส.บัญชีรายชื่อในกรณีมีการรวมพรรค ไว้ดังนี้

“ปรัชญา แนวคิดของระบบบัญชีรายชื่อของไทยกับเยอรมัน มีที่มาจากที่แตกต่างกัน รัฐศาสตร์และนิติศาสตร์มีความเหมือนและแตกต่างกัน ตรงที่ว่า รัฐศาสตร์ถือว่าจะต้องเอา เรื่องผลประโยชน์ของชาติ เอกภาพของชาติเป็นใหญ่ โดยเอากฎหมายมาเป็นการจัดระเบียบ ยกตัวอย่าง บัญชีรายชื่อของเยอรมัน ต้องถือว่าเยอรมันมีปัญหาเรื่องเชื้อชาติระบบบัญชีรายชื่อต้องการให้มีตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ เข้ามาในระบอบประชาธิปไตย ประเทศไทยเรานำรูปแบบของบัญชีรายชื่อ โดยมาจากความหวาดกลัวที่ทหารจะมาปฏิวัติอีก บรรดา สสร. ได้นำความคิดเรื่องบัญชีรายชื่อ เข้ามาว่าคนที่ไม่ได้ใช้เงินซื้อเสียง นักวิชาการคนที่ทำงานมีวิชาชีพดี ๆ แต่ไม่ได้มีความเป็นนักการเมือง ก็สามารถเข้ามาในสภาได้และเมื่อเข้ามาแล้วก็สามารถเป็นสภาที่ให้คำแนะนำได้ แต่ความเป็นจริงแล้วมันไม่ใช่อย่างนั้น เพราะเหตุที่ว่าเมื่อเอาระบบบัญชีรายชื่อมาใช้แล้ว พรรคการเมืองกลับเลือก คนเข้ามาในลักษณะผลประโยชน์ทั้งนั้น คือ คนที่เข้ามาจะต้องมาเป็นรัฐมนตรี ซึ่งที่มาของเยอรมัน นั้นมุ่งเน้นที่ unity แต่ของไทยกลับมาใครที่มีศักยภาพที่จะเป็นรัฐมนตรี พวกนี้ต้องมีฐานะทาง เศรษฐกิจดีด้วย มีชื่อเสียง และสามารถที่จะช่วยเหลือพรรคได้ กรณีของพรรคความหวังใหม่ เมื่อ มีการรวมพรรค ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ส.ส.บัญชีรายชื่อ เพราะว่าพรรคไทยรักไทยมีอยู่แล้ว 100 คน จะต้องมีการจัดโควต้ากันใหม่ เมื่อมีการยุบรวม เท่าที่ทราบยังไม่ effective ทันทที คือ รอนจนพอดำแหน่งว่างก็ค่อย ๆ เข้าไปที่ละคนเพื่อให้รวมแล้วได้ 100 คน เพื่อไม่ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่ตัวพล.อ.ชาลิต และนายวันนอร์ ไม่ต้องคิดโควต้าเพราะไปเป็นรัฐมนตรีได้เลย ประเด็นทางรัฐศาสตร์ ควรต้องใช้หลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ คือหัวหน้าพรรคน่าจะขอให้สมาชิกลาออกจาก บัญชีรายชื่อได้ แล้วก็แล้วแต่จะตกลงกับหัวหน้าพรรคที่จะเข้ามารวมว่าจะเอาเข้ามาอยู่ในบัญชีรายชื่อได้กี่คน ไม่จำเป็นต้องเป็นไปตามโควต้า แต่ว่าในทางรัฐศาสตร์ เราถือว่าพรรคที่จะเข้ามารวม จะไม่มีอำนาจในการต่อรองมากนัก แต่ในทางกฎหมาย ต่อไปถ้าเกิดมีรัฐบาลที่พรรคเสียงข้างมาก ต้องการที่จะเอาอีกพรรคหนึ่งเข้ามารวมเพื่อที่จะ Safe ตัวนายกรัฐมนตรีไม่ให้ถูกอภิปราย ตอนนี้อย่างอำนาจต่อรองจะน้อยลงและจะต้องมีการพูดถึงเรื่องของโควต้าให้ชัดเจน และบังคับให้ลูกพรรคลาออก แต่ว่าในกรณีของพรรคไทยรักไทย กับพรรคความหวังใหม่นี้ไม่ใช่ เพราะกรณีของ พ.ต.ท.

²⁶ สัมภาษณ์ นายปภกรอง สุนทรสุทธิ, 3 พฤศจิกายน 2546.

ทักษิณ กับ พล.อ.ชวลิต เขามีบุญคุณกันมาก่อน เพราะฉะนั้นการต่อรองจึงไม่เป็นไปตามโควต้า แต่เพื่อไม่ให้ขัดกับกฎหมาย เขาก็ปรับตามข้อตกลงที่เขาจะพูดได้ ซึ่งในต่างประเทศการที่หัวหน้าพรรคจะให้ ส.ส.ลาออก เขาจะทำอยู่ตลอดเวลา ซึ่งกฎเกณฑ์นี้สามารถนำมาใช้กับการเมืองไทยได้ การต่อรองทางการเมือง เช่น นายกรัฐมนตรีของอังกฤษ โทนี่ แบลร์ ต้องการที่จะให้สมาชิกของพรรคคนหนึ่งมาเป็นรัฐมนตรีต่างประเทศ แต่ผลของการเลือกตั้ง ปรากฏว่าสมาชิกคนนั้นเกิดสอบตก ไม่ได้รับเลือกตั้ง แต่ในระบบอังกฤษที่เราเรียกว่า *representative government* รัฐมนตรีทุกคนต้องเป็น ส.ส. แต่ว่านายกฯจะตั้งไปก่อน แต่เพื่อความชอบธรรมทางการเมืองของอังกฤษ นายก็จะขอให้ ส.ส.ของพรรคคนหนึ่งลาออก แล้วก็ให้มีการเลือกตั้งซ่อม เพราะการเลือกตั้งซ่อม พรรคการเมืองฝ่ายค้านจะไม่ส่งสมาชิกเข้ารับเลือกตั้ง ก็เท่ากับได้เป็น ส.ส. โดยอัตโนมัติ เพื่อให้รัฐมนตรีต่างประเทศท่านนั้นเป็น ส.ส. ด้วย สำหรับ ส.ส. ที่ลาออกไปก็จะได้รับผลประโยชน์ตอบแทน เช่น แต่งตั้งให้เป็นเอกอัครราชทูตประจำสหรัฐอเมริกาเป็นการแลกเปลี่ยน ดังนั้นคิดว่าควรจะต้องมีกฎหมายย่อยอีกฉบับเกี่ยวกับการจัดลำดับจัดโควต้าของ ส.ส. กำหนดวิธีการในรายละเอียดก็จะต้องมีอาจจะ เป็นเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการรวมพรรคซึ่งพูดไว้ไม่ชัดเจน เพราะไปนำประเด็นทางรัฐศาสตร์เกี่ยวกับการรวมพรรคเพื่อให้มีประชาธิปไตยที่เข้มแข็งขึ้นเท่านั้นเอง ก็เลยเปิดโอกาสให้รวมได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญก็เขียนเอาไว้กว้าง ๆ จะต้องมีวิธีการรวมว่ารวมแล้วจะรวมอย่างไร คล้ายกับการยุบกระทรวง ทบวง กรม ควรเสนอกฎหมายที่เกี่ยวกับวิธีการรวมพรรคโดยเฉพาะโดยพูดถึงวิธีการต่าง ๆ แต่ต้องสอดคล้องต่อแนวทางในการพัฒนาพรรคการเมือง โดยเสนอแนะวิธีการ ซึ่งการรวมพรรคจะต้องมีการตกลงกันด้วยไม่ใช่ต่างคนต่างมารวมกัน โดยไม่ได้พูดถึงนโยบายเลย ควรมีรายละเอียดปลีกย่อยที่ชัดเจน เพราะถ้าหัวหน้าพรรคตายลง เช่น พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร หรือ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ตายลงก็จะต้องมีปัญหาแน่นอน ดังนั้นควรมีกฎหมายลูกที่ชัดเจนในเรื่องนี้ และเรื่องการจัดลำดับการคิดโควตาก็ต้องพูดให้ชัดเจนว่า เมื่อมารวมกันแล้วจะมีวิธีการอย่างไร โดยเฉพาะข้อตกลงไม่ควรจะเอาระบบสัดส่วนมาใช้ และ ส.ส. ที่ไม่มาแล้วแตกแถวไปอยู่พรรคอื่นภายใน 60 วัน ก็ต้องถือว่าสมบูรณ์”²⁷

ความเห็นสุดท้ายเป็นความเห็นของศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ภูมิณี อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นตัวแทนในส่วนของนักวิชาการ ที่ได้ให้ความเห็นในเรื่องของการจัดลำดับและการคิดโควต้าของ ส.ส. บัญชีรายชื่อในกรณีของการรวมพรรคไว้ดังนี้

²⁷ ตัมภษณ์ รส.ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, 24 พฤศจิกายน 2546.

“ในกรณีของการรวมพรรคปัญหาที่เกิดขึ้นในการจัดลำดับและคิดโควตาของส.ส.บัญชีรายชื่อ ก็คือ ไม่มีกฎหมายที่เขียนไว้เกี่ยวกับการรวมพรรคจึงต้องมาตีความกันว่าเราน่าจะหาทางออกกันอย่างไร ซึ่งในมุมมองของรัฐศาสตร์ ในกรณีนี้เป็นการใช้ทุนขนาดใหญ่ซื้อตัวเพื่อที่จะให้มี *absolute majority* จริง ๆ เกิดขึ้นในสภา เพื่อแก้ปัญหา เช่น การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี พรรคที่รวมเข้ามาจะถูกใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินงานของรัฐบาล และกรณีของการเลือกตั้งที่มีส.ส.แบบบัญชีรายชื่อก็เป็นการใช้ครั้งแรกในประเทศไทย ในสังคมไทยมองในมุมมองของรัฐศาสตร์ มันมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่ค่อนข้างจะไม่ยอมรับกติกาแต่ยอมรับอำนาจ เพราะฉะนั้นการแก้ปัญหาในสังคมไทย คือ ใครมีอำนาจมากกว่าก็ได้ในสิ่งที่คนต้องการ เพราะฉะนั้นกลุ่มที่ได้ประโยชน์จะไม่ยอมแก้กฎหมาย ยกเว้นมีปัญหารุนแรง และมีกระแสสังคมผลักดัน จึงมีการเปลี่ยนแปลง เช่น รัฐธรรมนูญ ซึ่งในกรณีที่มีการรวมพรรคระหว่างพรรคความหวังใหม่กับพรรคไทยรักไทย จะเห็นได้ว่าเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ เวลาจัดลำดับ เพราะมีการปรับคณะรัฐมนตรีอยู่เรื่อย ๆ ก็จะไปดึงมาจาก *party list* ขึ้นมาเรื่อย ๆ แต่ตราบโคที่ไม่ได้ใครได้แย่งขึ้นมา ก็ไม่เป็นปัญหา จึงเห็นว่าน่าจะมีการวางระเบียบกฎเกณฑ์ให้ชัดเจนในกรณีที่มีการรวมพรรคเกิดขึ้นโดยทางแก้ในตัวกฎเกณฑ์ ต้องวางระเบียบกฎเกณฑ์ให้ชัดเจน แต่ถ้าแก้ในทางปฏิบัติ ก็ขึ้นอยู่กับการตกลงระหว่างสองพรรค แต่อย่าลืมว่าในกรณีนี้พรรคความหวังใหม่ไม่มีอำนาจในการต่อรองกับพรรคไทยรักไทย ซึ่งเป็นพรรคการเมืองหลัก”²⁸

สรุปจากการสัมภาษณ์ ความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง คือ ส.ส.บัญชีรายชื่อหรือตัวแทนของพรรคการเมือง ตัวแทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งและกลุ่มสุดท้าย คือ นักวิชาการ ซึ่งเป็นอาจารย์ในคณะรัฐศาสตร์ ซึ่งได้แสดงความคิดเห็นในมุมมองของนักรัฐศาสตร์ โดยสรุปได้ว่า

1) เมื่อมีการรวมพรรคเกิดขึ้นในกรณีของพรรคความหวังใหม่กับพรรคไทยรักไทย โดยทั้งสองพรรคมีส.ส.แบบบัญชีรายชื่อที่ได้จัดลำดับไว้เรียบร้อยแล้วก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง แต่เมื่อมีการรวมพรรคเกิดขึ้นในกรณีนี้ไม่มีกฎหมายเขียนไว้ในเรื่องของการจัดลำดับของส.ส.บัญชีรายชื่อของทั้งสองพรรค คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่รู้จะทำอย่างไร แต่น่าจะมีการจัดลำดับโดยใช้พรรคไทยรักไทยเป็นพรรคหลักในการจัดลำดับของส.ส.บัญชีรายชื่อ หรือเมื่อมีการเลื่อนก็ให้เลื่อนส.ส.บัญชีรายชื่อของพรรคไทยรักไทย ซึ่งเป็นพรรคการเมืองหลักก่อน ส่วน ส.ส.บัญชีรายชื่อของพรรคความหวังใหม่ ให้โอนมาเฉพาะส.ส.บัญชีรายชื่อเฉพาะวันที่ยุบรวมพรรคและนับเป็นส.ส.บัญชีรายชื่อของพรรคไทยรักไทยพรรคเดียวเท่านั้น

²⁸ สัมภาษณ์ ศ.ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี, 27 พฤศจิกายน 2546.

2) ต่อมาหากส.ส.บัญชีรายชื่อในสังกัดพรรคความหวังใหม่เดิมว่างลง ก็ให้เลื่อน ส.ส. บัญชีรายชื่อจากบัญชีรายชื่อของพรรคไทยรักไทยที่ได้มีการจัดลำดับส่งให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนที่จะมีการเลือกตั้งตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เพราะถือว่าบัญชีรายชื่อของพรรคความหวังใหม่หมดไปแล้วมีแต่บัญชีรายชื่อของพรรคไทยรักไทยเท่านั้น

จากการสัมภาษณ์และสรุปความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องในประเด็น การจัดลำดับของ ส.ส. บัญชีรายชื่อของพรรคความหวังใหม่และพรรคไทยรักไทย ผู้วิจัยมีความเห็นว่า จากการศึกษาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ในส่วนของคำปรารภที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญคือ สภาผู้แทนราษฎรได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยให้มีสาระสำคัญที่ต้องการให้มีการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยการกำหนดให้มีการเลือกตั้งเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองได้เสนอ เพื่อให้พรรคการเมืองมีขนาดใหญ่ขึ้น (มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมาก) ซึ่งเป็นการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง²⁹ และต้องการให้มีพรรคการเมืองน้อยพรรคในสภา และรัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติให้ระบบการเลือกตั้งเป็นระบบแบบผสม คือ มีทั้งส.ส.แบบแบ่งเขตและส.ส.บัญชีรายชื่อ ซึ่งในกรณีของส.ส.บัญชีรายชื่อจะเลือกตัวบุคคลในบัญชีมิได้ ซึ่งตัวบุคคลเป็นเครื่องพิจารณาประกอบการเลือกพรรคเท่านั้น ผู้ที่เลือกจะต้องเลือกพรรคเท่านั้น ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าพรรคการเมืองมีความสำคัญประการหนึ่ง ในการเสริมสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล ดังนั้นเมื่อมีการยุบรวมพรรคเกิดขึ้นมาระหว่างพรรคความหวังใหม่กับพรรคไทยรักไทย ซึ่งพรรคไทยรักไทย เป็นพรรคการเมืองหลักในการจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งเป็นการรวมกันตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 70 ซึ่งในกฎหมายพรรคการเมืองดังกล่าวไม่ได้กำหนดขั้นตอนวิธีการและแนวทางในการจัดลำดับของส.ส.ในระบบบัญชีรายชื่อ ในกรณีที่มีการยุบรวมพรรคเกิดขึ้นดังกล่าว ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า เพื่อเป็นการสนับสนุนในการส่งเสริมเสถียรภาพให้กับรัฐบาล จึงจำเป็นต้องมีพรรคการเมืองหลัก ซึ่งเป็นพรรคในการจัดตั้งรัฐบาลด้วย เมื่อพรรคความหวังใหม่ได้มาพร้อมกับพรรคการเมืองหลักคือ พรรคไทยรักไทย ซึ่งพรรคการเมืองทั้งสองพรรคมีส.ส.บัญชีรายชื่อทั้งสองพรรค ดังนั้นเมื่อพรรคความหวังใหม่มาพร้อมกับพรรคไทยรักไทยแล้วก็ต้องโอน ความ เป็นส.ส.ของพรรคความหวังใหม่ มาเป็นส.ส.บัญชีรายชื่อของพรรคไทยรักไทย ซึ่งเป็นพรรคการเมืองหลัก ดังนั้นหากส.ส.บัญชีรายชื่อของพรรคความหวังใหม่ว่างลง ก็ควรที่จะเลื่อนส.ส.บัญชีรายชื่อของพรรคไทยรักไทย ซึ่งเป็นพรรคการเมืองหลัก เพราะสถานภาพของส.ส.บัญชีรายชื่อของพรรค

²⁹ มานิตย์ จุมปา, มาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาล. (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2541) หน้า 45-46.

ความหวังใหม่ ได้โอนไปเป็นของพรรคไทยรักไทยแล้ว ณ วันที่ยุบรวมพรรค ซึ่งจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ และประสิทธิภาพ

อีกกรณีหนึ่ง คือ เมื่อกฎหมายพรรคการเมืองไม่ได้เขียนรายละเอียดในส่วน of วิธีการ และแนวทางในการจัดลำดับส.ส.บัญชีรายชื่อไว้ หากต่อมา ส.ส.บัญชีรายชื่อพรรคความหวังใหม่ว่างลงห้าตำแหน่ง ก็คงต้องมีการเลื่อนลำดับส.ส.บัญชีรายชื่อดังที่ได้กล่าวมาว่าให้เลื่อนส.ส.บัญชีรายชื่อของพรรคไทยรักไทยก่อน ซึ่งพรรคไทยรักไทยเป็นพรรคการเมืองหลัก หรือถ้าหากจะมีอีกแนวทางหนึ่ง คือ หาช่องทางตามรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) มาตรา 198 หรือมาตรา 266³⁰ โดยการร้องผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีดังกล่าว หรือ องค์กรใดเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ก็ให้องค์กรนั้นหรือประชาชนรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาว่าวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) มาตรา 266

หากดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) มาตรา 198 ก็คือ ส.ส. บัญชีรายชื่อเสนอประเด็นปัญหาในเรื่องการจัดลำดับส.ส.บัญชีรายชื่อไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้มีการเลื่อนส.ส.บัญชีรายชื่อของพรรคไทยรักไทย แทนที่จะเปลี่ยนบัญชีรายชื่อของพรรคความหวังใหม่ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า

4.3.1.2 กรณีส.ส.บัญชีรายชื่อแตกแถวไม่ไปรวมกับพรรคการเมืองหลัก

³⁰รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 198 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลใดตามมาตรา 197(1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครองแล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า”

มาตรา 266 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประชาชนรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) มาตรา 99 บัญญัติว่า “การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้น โดยให้เลือกบัญชีรายชื่อใดบัญชีหนึ่งเพียงบัญชีเดียวและให้ถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง

บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งตามพรรคหนึ่ง ให้พรรคการเมืองจัดทำขึ้น พรรคการเมืองละหนึ่งบัญชีไม่เกินบัญชีละหนึ่งร้อยคน และให้ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ก่อนวันเปิดสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง” และ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) มาตรา 118 (19) บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ (9) ขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิก และไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนดหกสิบวันนั้น”

จากกรณีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) มาตรา 99 ที่กำหนดว่า ส.ส. บัญชีรายชื่อให้พรรคการเมืองจัดทำขึ้น พรรคการเมืองละหนึ่งบัญชี ไม่เกินบัญชีละหนึ่งร้อยคน แต่รัฐธรรมนูญมาตรา 118 (9) กำหนดว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิก และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายใน หกสิบวัน นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนดหกสิบวันนั้น คำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกรณีของมาตรา 118 (9) นั้นก็หมายความว่าถึงทั้งส.ส. แบบแบ่งเขตและ ส.ส. บัญชีรายชื่อ แต่ในกรณีของ ส.ส. แบบแบ่งเขตนั้นไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติ แต่สำหรับ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อนั้น ได้มีปัญหานั้นที่นำคิดเกิดขึ้น ในกรณีที่ ส.ส. บัญชีรายชื่อของพรรคความหวังใหม่ เมื่อมีการยุบรวมกับพรรคไทยรักไทยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางกลุ่มได้มีการแตกแถวออกไปเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่น เช่น กรณีของ พ.ท.หญิง จุติยา รังสิตพล ที่แตกแถวไปเป็นสมาชิกของพรรคประชาธิปัตย์ภายในระยะเวลาตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 118 (9) กรณีของคุณชิงชัย มงคลธรรม ก็ไปตั้งพรรคขึ้นมาใหม่ และกรณีของ ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง ก็ไปอยู่พรรคเดิมที่ตนเคยอยู่คือพรรคมวลชน แต่ส.ส.บัญชีรายชื่อทั้งสามคนดังกล่าวก็ได้ทำตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 118 (9) กำหนดไว้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด แต่ในทางทฤษฎีผู้วิจัยเห็นว่ารัฐธรรมนูญมาตรา 99 กับรัฐธรรมนูญ มาตรา 118 (9) น่าจะมีความขัดแย้งกันในมุมมองของเจตนารมณ์ของการที่ ส.ส. บัญชีรายชื่อนั้นพรรคเป็นคนเลือกคนที่ส่งไป แสดงว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนนั้นต้องมีสถานะของส.ส.ที่ขึ้นอยู่กับพรรคไม่ได้ขึ้นอยู่กับตัว ส.ส.

เพราะพรรคเป็นคนจัดทั้งรายชื่อและลำดับของส.ส.บัญชีรายชื่อ แต่เวลาที่มีการยุบรวมพรรค ส.ส. บัญชีรายชื่อกลับไม่ไปอยู่กับพรรคที่รวมกันทั้ง list แต่กลับมีการแตกแถวแยกไปอยู่อย่างอิสระกับพรรคอื่นที่ไม่ได้ยุบรวม หรือไปตั้งพรรคใหม่ขึ้นมา ผู้วิจัยจึงเห็นว่าน่าจะมีการสอบถามความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมว่าบุคคลเหล่านั้นมีความคิดเห็นอย่างไรในกรณีดังกล่าวนี้

ความเห็นแรกเป็นความเห็นของ ส.ส. บัญชีรายชื่อพรรคไทยรักไทย ที่ได้ให้ความเห็นว่า “ในกรณีดังกล่าว เป็นคนละเรื่องกัน เห็นว่าไม่มีความขัดแย้งเพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา 99 เป็นก่อนเลือกตั้งและก็ไม่จำเป็นเพราะบัญชีรายชื่อของพรรคไทยรักไทยยังอยู่ ทั้งสองมาตราไม่ขัดกัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีคุณสมบัติแล้ว เพราะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็เข้ามาตราที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว คือ หมายความว่าคนที่ เป็นบัญชีรายชื่อจากพรรคอื่นที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สถานะของเขาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนนั้นเขาต้องเป็นผู้เลือกพรรคภายใน 60 วัน แต่มันไม่ได้เกี่ยวข้องว่าเป็นบัญชีรายชื่อหรือไม่ เพราะวันนั้นเขาเป็น ส.ส. แบบแบ่งเขต หรือ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ ที่มาก็คือ มาจากการเลือกตั้งและสถานะตามรัฐธรรมนูญเท่ากันหมด และเมื่อเลือกตั้งเข้ามาแล้วได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว มีการประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา ก็เท่ากับว่าเขาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีสิทธิไปเอาเขาออก ซึ่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อดังกล่าว ก็หาพรรคอยู่ใหม่ได้หมด ไม่เห็นมีปัญหาอะไรเลย ส่วนกรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แตกแถวออกไป ก็เป็นสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะทำได้ เป็นสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะเลือกพรรคมติพรรคเป็นอย่างไรก็ได้แล้วแต่ แต่รัฐธรรมนูญให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะเลือกอยู่พรรคใดก็ได้ แต่ทางรัฐสภาตีความได้ว่า ส.ส. บัญชีรายชื่อขึ้นกับพรรค”³¹

ความเห็นที่สองเป็นความเห็นของรองเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ให้ความเห็นไว้ว่า “ดูจากเจตนารมณ์ของ ส.ส.จริง ๆ ตอนร่างรัฐธรรมนูญ คือ ต้องการให้พรรคมีความหมายมากขึ้น ส่งเสริมให้พรรคเข้มแข็ง จึงให้มีบัญชีรายชื่อขึ้นมา ความเห็นคือ พรรคเปรียบเสมือนบ้านคนที่สำคัญที่จะมาทำงานคือคนที่อยู่ในบ้าน เวลาเลือกเราก็เลือกคนที่อยู่ในบ้าน เพราะฉะนั้นบัญชีรายชื่อก็ต้องเอาคนที่ดูดีมาไว้ในลำดับต้น ๆ เรียงตามความสำคัญมากน้อยตามลำดับ พรรคเป็นเพียงชื่อไม่ใช่ของคนใดคนหนึ่ง คือเป็นของคณะบุคคลที่มารวมกัน โดยมีคนเป็นองค์ประกอบ ซึ่งแต่ละคนก็มีสิทธิที่เป็นส่วนตัว และสิทธิที่ต้องทำตามมติของพรรค และ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อกับ ส.ส. แบบแบ่งเขต ก็เหมือนกันตามกฎหมาย คือ เช่น ลักษณะของการฟื้นฟูสภาพก็อยู่ในลักษณะเดียวกันหมดถือว่าเท่า ๆ กัน เพียงแต่มีที่มาที่ต่างกัน แต่พอเข้าไปในสภาก็มีสิทธิเท่ากันและการรวมพรรคก็ใช้ว่า

³¹ สัมภาษณ์ นายสุรนนท์ เวชชาชีวะ, 16 ตุลาคม 2546.

ทุกคนอยากจะเข้าไปรวมบางคนก็ไม่อยากไปรวมก็มีซึ่งในทางรัฐศาสตร์ เราต้องคำนึงถึง *majority rule* แต่ก็นึกถึง *minority right* ด้วย”³²

ความเห็นที่สาม เป็นความเห็นของอดีตอาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ให้ความเห็นในกรณีดังกล่าวว่า “เห็นว่ากรณีดังกล่าวรัฐธรรมนูญ มาตรา 99 กับ มาตรา 118 (9) มีความขัดแย้งกัน”³³

ความเห็นที่สี่ เป็นความเห็นของอาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ให้ความเห็นในกรณีดังกล่าวนี้ว่า “แล้วแต่จะตีความบางคนมองว่าเป็นอิสระของ ส.ส. คือ เมื่อออกจากพรรคแล้วเขาก็มีสิทธิที่จะเลือก ในเมื่อพรรคนั้นไม่อยู่ (ถูกยุบแล้ว) เขาก็มีสิทธิที่จะเลือกไปอยู่พรรคอนั้น ในเมื่อพรรคนั้นไม่อยู่ (ถูกยุบแล้ว) เขาก็มีสิทธิที่จะเลือกไปอยู่พรรคอนั้นจริงๆ แล้วไม่มีหลักการ มันขึ้นอยู่กับความเห็นของคนแต่ละคนมากกว่า ไม่มีกฎหมาย ไม่มีทฤษฎีที่รองรับ ถ้าพูดในแง่ที่ต้องผูกพันกับอุดมการณ์ของพรรค เราก็อธิบายเรื่องนี้ไม่ได้ ในเมื่อเขาออกจากพรรค เพราะพรรคยุบสลายไปแล้ว เราจะไปเรียกร้องอุดมการณ์อะไร จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีก เขาก็อ้างได้ว่าที่เขาเข้าพรรคนั้น เพราะเห็นด้วยกับอุดมการณ์ของพรรคนั้น ดังนั้นเมื่อพรรคสลายแล้ว ก็ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลว่าจะเข้าพรรคไหน ในสังคมอเมริกา จะเห็นว่าพรรคไม่มีความหมายด้วยซ้ำ”³⁴

ความเห็นสุดท้าย เป็นความเห็นของรองผู้อำนวยการสำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ให้ความเห็นว่า “กฎหมายเขียนในมาตรา 72 รองรับสถานะของ ส.ส. ไว้ ซึ่งมันก็ไปสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมาตรา 118(9) ที่บอกว่า ส.ส.ต้องสิ้นสมาชิกภาพ เว้นในกรณียุบพรรค ถ้าศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคก็จะไปเข้าพรรคการเมืองอื่นภายในหกสิบวันนับแต่มีคำสั่ง ถ้าเป็นอย่างนั้น ผมคิดว่า น่าจะแปลเฉพาะว่าเป็นสิทธิของ ส.ส.ที่จะให้เข้าไปอยู่พรรคไหนก็ได้ ปัญหาก็คือว่าถ้าไปอยู่พรรคการเมืองที่ไม่มีบัญชีรายชื่อจะเป็นอย่างไร ผมคิดว่าพอหลังจากเป็น ส.ส. แล้ว จะเป็น ส.ส.บัญชีรายชื่อหรือแบบเขตความเป็น ส.ส.รัฐธรรมนูญได้รองรับให้สังกัดพรรคได้ในสถานการณ์แบบนี้ เพราะฉะนั้นจะไปอยู่พรรคไหนก็สามารถอยู่ได้ ก็ไม่ได้จำกัดว่าต้องไปพรรค A หรือพรรค B หรือพรรคที่ต้องการไปรวม เพราะกฎหมายเปิดช่องไว้ว่า ไปเป็น ส.ส.พรรคใหม่หรือพรรคอนั้น เพราะฉะนั้นถ้าเราอยากให้เกิดความเข้าชัดเจนตรงนี้ว่าห้ามไปเป็น ส.ส.พรรคที่ยังไม่จัดตั้งขึ้นมา เป็นพรรคที่ไม่เคยจัดตั้งมาก่อนก็ได้ มัน

³² สัมภาษณ์ นายปกครอง สุนทรสุทธิ, 3 พฤศจิกายน 2546.

³³ สัมภาษณ์ รศ.ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, 24 พฤศจิกายน 2546.

³⁴ สัมภาษณ์ ศ.ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี, 27 พฤศจิกายน 2546.

คงจะต้องไปเขียนขยายความให้ชัดเจนว่า พรรคอื่นนั้นจะต้องเป็นพรรคที่จัดตั้งก่อนที่จะมีการประกาศผล เพราะถ้าไม่เช่นนั้นแล้ว มันก็จะแปลความไปจำกัดสิทธิยาก ซึ่งตรงนี้มันยังไม่ชัดเจน เราจะต้องมาวิเคราะห์ให้ได้ก่อนว่า สิทธิอย่างนี้หรือความเป็นส.ส.อย่างนี้ มันเป็นเรื่องของสิทธิเฉพาะตัวหรือเปล่า หรือเป็นสิทธิที่สามารถจำหน่ายโอนกันได้ ถ้าคิดในแง่ที่ว่าพอยุบพรรคแล้ว ความเป็นสภาพนิติบุคคลก็จบกันไป สิ่งที่จะคงเหลือก็คือ สิ่งที่ถูกกฎหมายเขียนไว้ กฎหมายให้อะไร เหลือก็เหลือถ้าไม่ให้อะไรเหลือ ก็ต้องไปดูว่าจะเหลือได้หรือไม่ โดยสภาพแห่งสิทธินั้น ๆ ถ้าเป็นสิทธิที่ไม่ใช่สิทธิเฉพาะตัว ไม่ใช่สิทธิซึ่งบุคคลอื่นสามารถมาทำแทนได้ สามารถจำหน่ายโอนกันได้ ก็ต้องมาพิจารณาในเรื่องของเจตนารมณ์ของพรรคแต่ละพรรคที่จะรวมกัน ถ้าพรรคนั้นรวมกันแล้วมีมติของที่ประชุมใหญ่ทั้งสองแห่งว่า สิทธิโอนกันได้ให้โอนมาด้วย มันก็น่าจะเป็นไปตามนั้น แต่ถ้าจะมองในแง่ของสิทธิลักษณะอย่างนี้เป็นสิทธิเฉพาะ มันก็มีปัญหาว่าจะโอนกันไม่ได้ พอโอนกันไม่ได้ก็ต้องไปดูกฎหมายที่รองรับว่าให้เฉพาะตัว ส.ส. ตัวส.ส.ก็ไป ส่วนบัญชีรายชื่อที่ทำไว้ตามมาตรา 99 ก็จะมีประเด็นปัญหาซ้อนขึ้นมาอีกว่า ในเมื่อกฎหมายเขียนไว้ให้จัดทำบัญชีรายชื่อแล้ว แล้วยื่นต่อนายทะเบียน มันก็มีประเด็นปัญหาว่า ร้อยชื่อที่ส่งมา หลังจากส่งให้นายทะเบียนแล้ว พรรคสามารถที่จะมาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบัญชีรายชื่อเรียงลำดับใหม่ คนใหม่เข้าเอาคนหลังขึ้นได้หรือไม่ จะเป็นสิทธิของใครที่จะมาดำเนินการในตรงนี้ เพราะมันจะกระทบต่อว่า หลังจากประกาศบัญชีรายชื่อแล้ว เมื่อส.ส.บัญชีรายชื่อว่า ก็ให้เลื่อนลำดับถัดไปขึ้นมาตามมาตรา 199 เพราะฉะนั้น ถ้าเป็นสิทธิของพรรค พรรคก็สามารถเลื่อนคนที่ 99 ขึ้นมาก็ได้ ซึ่งในความเห็นผมว่าไม่น่าจะทำได้ เพราะกฎหมายเปิดช่องให้แค่ทำบัญชีรายชื่อส่งแล้วก็คนที่จะเลื่อนจะต้องเป็นประธานสภา ซึ่งประธานสภาก็จะเลื่อนตามที่พรรคต้องการ หรือเลื่อนตามที่นายทะเบียนส่งให้ แต่มันก็นอกกรอบที่กกต.จะไปทำอะไรได้ เพราะกกต.มีหน้าที่รับบัญชีรายชื่อมา ประกาศบัญชีรายชื่อให้ทุกคนทราบ แล้วก็คูคะแนนหลังจากนั้นก็ให้เอาคะแนนบัญชีรายชื่อมาคำนวณเสร็จ ก็จะประกาศผลผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นส.ส.แบบบัญชีรายชื่อตามจำนวนที่กำหนดไว้เสร็จแล้วก็ส่งไปที่ประธานสภา ขั้นตอนมีการเลื่อนต่อจากนั้นก็เป็นที่ของประธานสภา แล้วกฎหมายก็ไม่ได้เปิดช่องไว้เลยว่าจะมาแก้ไขปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ก็น่าจะเป็นประเด็นปัญหาไปถึงศาลรัฐธรรมนูญได้ เพราะมันเป็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็อาจส่งไปที่ผู้ตรวจการแผ่นดินหรือส.ส.เข้าชื่อส่งเรื่องไปที่ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้”³⁵

สรุปแล้วจะเห็นได้ว่ามีทั้งความเห็นที่ว่ากรณีนี้ เป็นสิทธิของส.ส.ที่จะเลือกสังกัดพรรคไหนก็ได้ เพราะพรรคเดิมของตนได้ถูกยุบไปแล้ว แต่บางคนก็เห็นว่ากรณีนี้เห็นว่า

³⁵ สัมภาษณ์นายสุเทพ พรหมวงศ์, 7 เมษายน 2547.

มีความ ขัดแย้งกัน และบางคนก็ไม่ได้มีความสำคัญอย่างไรมากนัก และการที่ส.ส.บัญชีรายชื่อของพรรคความหวังใหม่แตกแถวไม่ไปรวมกับพรรคไทยรักไทย ก็เป็นสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะกระทำได้

ในกรณีดังกล่าวนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการเลือกตั้ง ต้องการสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาลให้พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลมีที่นั่งเสียงข้างมากในสภา ดังเห็นได้จากมาตรา 99³⁶ ที่ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกบัญชีรายชื่อใดบัญชีรายชื่อหนึ่งเพียงบัญชีเดียว ก็คือ ภายกพรรค นั่นคือแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญต้องการเน้นให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งมากกว่าที่จะเน้นความสำคัญของตัวบุคคล และตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อพรรคนั้นไม่ได้มีเป้าหมายให้ความสำคัญที่ตัวบุคคล หากแต่ต้องการให้ความสำคัญกับพรรคการเมือง และแนวนโยบายของพรรค³⁷ และในขณะเดียวกันระบบบัญชีรายชื่อพรรคนั้นมีเจตนารมณ์ที่จะให้ประชาชนได้มีโอกาสเลือกพรรคทั่วประเทศ และจะทำให้ประชาชนเกิดการตื่นตัวทางการเมือง ตลอดจนทำให้ระบบพรรคการเมืองเข้มแข็ง³⁸ และการเลือกตั้งในปัจจุบันได้มีระบบบัญชีรายชื่อเกิดขึ้น ซึ่งในระบบนี้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนจะมีสองคะแนนเท่ากันทั้งประเทศ และเลือกพรรคที่ตนเองชอบได้จากระบบบัญชีรายชื่อ³⁹ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการตีความรัฐธรรมนูญ ส.ส.บัญชีรายชื่อเป็นบัญชีรายชื่อของพรรค ให้พรรคมีความสำคัญ มิใช่ความสำคัญอยู่ที่ตัวบุคคล และตอนที่เลือกตั้งผู้ที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งเขาตั้งใจเลือกที่พรรคไม่ได้เลือกที่ตัวบุคคล แต่รัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) มาตรา 118(9) ได้กำหนดว่า สมาชิกภาพของส.ส.สิ้นสุดลงเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรค และส.ส.นั้นไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งซึ่งแสดงให้เห็นว่า ภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งแล้ว

³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 99 บัญญัติว่า “การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้น โดยให้เลือกบัญชีรายชื่อใดบัญชีรายชื่อหนึ่งเพียงบัญชีเดียว และให้ถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง

³⁷ คำอภิปรายของนายเกษม ศิริสัมพันธ์, รายงานการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 19, 15 กรกฎาคม 2540, หน้า 65.

³⁸ คำอภิปรายของนายเกษม ศิริสัมพันธ์, รายงานการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 11, (พิเศษ), 7 มิถุนายน 2540, หน้า 191.

³⁹ สถาบันพระปกเกล้า. โครงการเฉลิมพระเกียรติ สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2545), หน้า 78.

สถานะของตัวส.ส.อยู่ที่ตัวบุคคล มิใช่ขึ้นอยู่กับพรรค ตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ตามมาตรา 99 จึงเห็นได้ว่าตอนที่มีการเลือกตั้งรัฐธรรมนูญให้พรรคการเมืองเป็นหลัก แต่เมื่อมีการยุบรวมพรรค กลับให้สถานะของ ส.ส. ไม่ติดอยู่กับพรรค แต่กลับติดไปกับตัวบุคคล ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 118(9) บัญญัติไว้คู่ประหนึ่งว่าไม่สอดคล้องกับมาตรา 99 ซึ่งทำให้ต้องตีความ

กรณีการยุบรวมพรรคความหวังใหม่เข้ากับพรรคไทยรักไทย ที่ส.ส.บัญญัติรายชื่อของพรรคความหวังใหม่ 3 ท่าน คือ นายชิงชัย มงคลธรรม พ.ท.(หญิง)จิตติยา รังสิตพล และร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง กลับแตกแถวไม่ยอมไปรวมกับพรรคไทยรักไทย ซึ่งผู้วิจัยได้พิจารณาจากการตีความเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในมาตรา 99 มาตรา 100 และมาตรา 118(9) ได้ 2 กรณี ดังนี้

กรณีที่หนึ่ง หากพิจารณาโดยยึดพรรคการเมืองเป็นหลัก ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรา 99 ประกอบกับมาตรา 100⁴⁰ ซึ่งเกิดขึ้นในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งคะแนนเสียงที่ได้มาเป็นคะแนนเสียงที่ผู้ใช้สิทธิลงคะแนนเสียงให้กับพรรคมิใช่เป็นคะแนนของตัวบุคคล ดังนั้นกรณีที่ส.ส.บัญญัติรายชื่อของพรรคความหวังใหม่ ทั้ง 3 ท่าน แตกแถวไม่ไปรวมกับพรรคไทยรักไทย จึงไม่สามารถทำได้ เพราะขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับพรรคการเมือง มิใช่ตัวบุคคลและต้องการเสริมสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล ดังนั้นกรณีของนายชิงชัย มงคลธรรม และร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง จึงไม่สามารถกระทำได้ ซึ่งเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 100

กรณีที่สอง หากพิจารณาโดยให้ความสำคัญที่ตัวบุคคลตามมาตรา 118(9) ที่ต้องให้ส.ส.ไปสังกัดพรรคการเมืองอื่นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรค ดังนั้นในกรณีของส.ส.บัญญัติรายชื่อของพรรคความหวังใหม่ทั้ง 3 ท่าน ที่กล่าวมาก็สามารถที่จะกระทำได้ ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 118(9)

สรุปความเห็นของผู้วิจัย ผู้วิจัยเห็นว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น ต้องการสร้างความมีเสถียรภาพให้กับรัฐบาลโดยให้มีพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง จึงได้บัญญัติมาตรา 99 และมาตรา 100 ขึ้นมา เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นหากเรายึดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในมาตรา 99 และมาตรา 100 กรณีของส.ส.บัญญัติรายชื่อพรรคความหวังใหม่ทั้ง 3

⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 100 บัญญัติว่า “บัญญัติรายชื่อของพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศให้ถือว่าไม่มีผู้ใดในบัญชีนั้นได้รับเลือกตั้งและมีให้นำคะแนนเสียงดังกล่าวมารวมคำนวณเพื่อหาสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามพรรคสอง

ท่าน คือ นายชิงชัย มงคลธรรม พ.ท.(หญิง) จุติยา รังสิตพล และ ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง จึงไม่สามารถกระทำได้ เพราะเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

4.3.1.3 กรณีของ Waiting list

เมื่อพรรคการเมืองได้จัดทำบัญชีรายชื่อส่งให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคการเมืองละหนึ่งบัญชีบัญชีละหนึ่งร้อยคนก่อนวันเปิดสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ตามที่รัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) มาตรา 99 วรรคสอง⁴¹ บัญญัติไว้ และภายหลังจากที่ได้มีการเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) กำหนดไว้ และได้มีการประกาศผลว่ามีผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นส.ส.แบบบัญชีรายชื่อพรรคละกี่คน โดยใช้เกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) มาตรา 100⁴² กำหนดไว้คือ พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ ให้ถือว่าไม่มีผู้ใดในบัญชีนั้นได้รับเลือกตั้งเป็นส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ ในกรณีของการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 31 มกราคม 2544 มีพรรคการเมืองทั้งหมด 5 พรรค ที่มีส.ส.แบบบัญชีรายชื่อเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของมาตรา 100 ดังนี้คือ 1) พรรคไทยรักไทย มีส.ส.บัญชีรายชื่อจำนวน 48 คน 2) พรรคประชาธิปัตย์ มี ส.ส.บัญชีรายชื่อ จำนวน 31 คน) 3) พรรคความหวังใหม่ มีส.ส.บัญชีรายชื่อจำนวน 8 คน 4) พรรคชาติพัฒนา มีส.ส.บัญชีรายชื่อ จำนวน 7 คน และ 5) พรรคชาติไทย มี ส.ส.บัญชีรายชื่อจำนวน 6 คน⁴³ ดังนั้นหากในแต่ละพรรคมีใครได้เป็นรัฐมนตรี หรือเมื่อตำแหน่ง ส.ส.ว่างลงเพราะเหตุอื่นใด นอกจากถึงคราวออกตามอายุของสภาหรือเมื่อมีการยุบสภา กฎหมายกำหนดให้ประธานสภาประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้ผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองในลำดับถัดไป (waiting list) ขึ้นมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทน ตามที่รัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540)

⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 99 วรรคสอง บัญญัติว่า
“บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งตามวรรคหนึ่ง ให้พรรคการเมืองจัดทำขึ้นพรรคการเมืองละหนึ่งบัญชีไม่เกินบัญชีละหนึ่งร้อยคน และให้ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนวันเปิดสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง”

⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 100 บัญญัติว่า
“บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ ให้ถือว่าไม่มีผู้ใดในบัญชีนั้นได้รับเลือกตั้ง และมีให้นำคะแนนเสียงดังกล่าวมารวมคำนวณเพื่อหาสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามวรรคสอง”

⁴³ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ข้อมูลสถิติและผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2544), หน้า 250-254.

มาตรา 119(1)⁴⁴ ได้กำหนดไว้ เมื่อมีกรณีการรวมพรรคเกิดขึ้นในกรณีของพรรคความหวังใหม่กับพรรคไทยรักไทย โดยทั้งสองพรรคมี ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อทั้งสองพรรค ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ เมื่อเกิดปรากฏการณ์ตามมาตรา 119 (1) ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเลื่อน waiting list ของพรรคใด และเมื่อมีการยุบรวมพรรคแล้วโดยศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรค waiting list จะสลายไปด้วยหรือไม่ ถ้า waiting list สลายไป ก็เท่ากับว่า waiting list ของพรรคความหวังใหม่ก็ต้องสิ้นสภาพไปคงเหลือแต่ waiting list ของพรรคไทยรักไทย เท่านั้น ซึ่งกฎหมายไม่ได้เขียนไว้อย่างชัดเจนทั้งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) หรือ พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ผู้วิจัยจึงได้ไปทำการสัมภาษณ์หน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยการสัมภาษณ์รองผู้อำนวยการสำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ ได้ให้ความเห็นไว้ดังนี้

“ผมคิดว่าจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเขียนในรัฐธรรมนูญด้วย เพราะไม่มีความชัดเจน เพราะถ้ามีการรวมแบบนี้จะนำคะแนนมารวมกันได้อย่างไร ผมคิดว่ารัฐธรรมนูญที่ออกมา มาแก้ไขปัญหาดังตรงที่ว่า เอาเฉพาะคนที่มืออยู่แล้วเป็นส.ส.ให้รองรับสถานภาพของ ส.ส. ไม่ให้ขาดไปไม่ให้สูญสิ้นไป แต่ไม่ได้รองรับสิทธิในอนาคตในเรื่องของ waiting list ที่ว่า พรรคนี้ยังสามารถที่จะเลื่อนคนในลำดับถัดไปขึ้นมาได้อีก ถ้ามีการรวมกันแล้วก็จะต้องมีการมาออกแบบในรัฐธรรมนูญใหม่ว่าจะทำอะไรซึ่งมันจะไปกระทบกับมาตรา 99 มาตรา 119 ว่า บัญชีรายชื่อต่าง ๆ จะมารวมกันอย่างไร ต้องเขียนรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนออกมาได้ ก็มาเขียนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ถอลงมาให้ชัดเจน แต่ตราบใดที่รัฐธรรมนูญยังไม่มีแก้ไข มันจะเกิดปัญหา ความเห็นของผม ผมคิดว่ามติบุคคลเมื่อมันจบลงไปแล้วทุกอย่างมันต้องจบลงหมด ก็ต้องมาคิดว่า waiting list จะโอนกันมาได้หรือไม่ เป็นสิทธิเฉพาะของพรรคนั้นหรือไม่หรือว่าเป็นสิทธิที่พรรคนั้นจะเอาไปให้ใครก็ได้”⁴⁵

สรุปจากความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะเห็นได้ว่าในกรณีนี้กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ชัดเจนในกรณีที่เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้นมา หากมีการแก้ไขกฎหมายขึ้นมาใน

⁴⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 119 บัญญัติว่า

“เมื่อตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงเพราะเหตุอื่นใดนอกจากถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎรหรือเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่ตำแหน่งที่ว่างเป็นตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองใดจัดทำขึ้นตามมาตรา 99 ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรประกาศในราชกิจจานุเบกษาในวัน นับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลง ให้ผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นในลำดับถัดไปเลื่อนขึ้นมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทน

⁴⁵ สัมภาษณ์ นายสุเทพ พรหมวงศ์, 7 เมษายน 2547.

กรณีดังกล่าวก็ต้องระวังไม่ให้ไปกระทบกับรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) มาตรา 99 และถ้าเป็นไปได้ อาจต้องแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) ด้วย

กรณีของการรวมพรรคความหวังใหม่ เข้ากับพรรคไทยรักไทย ซึ่งเป็น พรรคการเมืองหลัก ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) เนื่องจากทั้งสองพรรคมี ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ และในขณะเดียวกันก็ต้องคำนึงถึง waiting list ของทั้งสองพรรคด้วย ในความเห็นของผู้วิจัยเห็นว่า เมื่อพรรคการเมืองมีการส่งรายชื่อ ของ ส.ส. บัญชีรายชื่อให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่เรียบร้อยแล้ว โดยแต่ละพรรคจะมี บัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยคนเท่ากันทุกพรรค และเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผล การเลือกตั้งว่ามีพรรคใดบ้างที่มี ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ จำนวนเท่าใดในแต่ละพรรค ภายใต้รัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) มาตรา 100 แต่ก็มีเชื่อว่าทุกคนจะได้เป็น ส.ส.ในบัญชีรายชื่อของพรรคสำหรับคนที่ไม่ได้ก็คือ อาจจะมีสิทธิถูกเลื่อนขึ้นไปได้ หาก ส.ส.บัญชีรายชื่อของพรรคคนนั้นตายหรือลาออก เป็นต้น ตามที่รัฐธรรมนูญ (พ.ศ.2540) มาตรา 119 ได้กำหนดไว้ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้น ในกรณีการ รวมพรรคความหวังใหม่ เข้ากับพรรคไทยรักไทย ก็คือ พรรคความหวังใหม่และพรรคไทยรักไทย มี ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อและ waiting list ทั้งสองพรรค หาก ส.ส. บัญชีรายชื่อของพรรคความหวังใหม่ หรือพรรคไทยรักไทยตายหรือลาออก จะมีการเลื่อน waiting list ในลำดับถัดไป ตามรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) มาตรา 119 ของพรรคใด จะเลื่อน waiting list ของพรรคความหวังใหม่ พรรคความหวังใหม่ก็มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบแล้ว หรือจะเลื่อน waiting list ของพรรคไทยรักไทยที่เป็นพรรคการเมืองหลัก ซึ่งในกรณีดังกล่าว กฎหมายทั้งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) และกฎหมาย ประกอบ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ไม่ได้กำหนดไว้ ดังนั้นในกรณีดังกล่าวผู้วิจัยมีความเห็นว่า เมื่อมีคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคความหวังใหม่แล้ว พรรคความหวังใหม่ก็น่าจะสลายไป และเมื่อคำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการเสริมสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล โดยให้มีพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง และในกฎหมายไทย ส.ส. จะมีการผูกติดกับพรรคไม่ใช่ผูกติดอยู่ที่ตัวบุคคล ดังนั้นเมื่อพรรคสลายไปแล้ว นั่นคือ ไม่มีตัวคนแล้ว ก็น่าจะรวมไปถึง waiting list ที่ไม่ได้รับเลือกตั้ง ก่อนที่จะมีการยุบรวมพรรคด้วย ดังนั้นเมื่อมีการ รวมพรรคดังกล่าวเกิดขึ้น จึงควรที่จะเลื่อน waiting list ของพรรคที่มีตัวคนอยู่ในขณะนั้น ซึ่งก็คือ พรรคไทยรักไทย ซึ่งเป็นพรรคการเมืองหลักในการจัดตั้งรัฐบาล

4.3.1.4 ผลกระทบต่อสถานการณ์ของพรรคการเมืองที่ถูกยุบรวม

ในกรณีของการที่พรรคความหวังใหม่ มายุบรวมกับพรรคไทยรักไทยนั้น ได้ส่งผลกระทบต่อสถานการณ์ของพรรคความหวังใหม่ เนื่องจากเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบรวม พรรคความหวังใหม่เข้ากับพรรคไทยรักไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

พรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคสอง⁴⁶ เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2545 ซึ่งเกิดขึ้นหลังจากการประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2544 ทำให้พรรคความหวังใหม่บางส่วนได้เข้าไปรวมอยู่กับพรรคไทยรักไทย ณ วันที่ยุบรวม แต่บางส่วนได้มีการแตกแถวไปรวมกับพรรคการเมืองอื่น ที่ไม่ใช่พรรคไทยรักไทยที่เป็นพรรคการเมืองหลัก และในกรณีที่พรรคความหวังใหม่ยุบรวมกับพรรคไทยรักไทย ได้มีการประชุมโดยมีมติเป็นเอกฉันท์ ให้พรรคไทยรักไทยเป็นพรรคการเมืองหลัก ในการดำเนินกิจการทางการเมือง ดังนั้นเมื่อมีการยุบรวมแล้ว โดยหลักจะต้องให้หัวหน้าพรรคการเมือง คือ หัวหน้าพรรคความหวังใหม่ส่งบัญชีและงบดุลรวมทั้งเอกสารเกี่ยวกับการเงินของพรรคต่อนายทะเบียนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองเลิกหรือยุบ ยกเว้นถ้าพรรคการเมืองเลิกหรือยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65(3) หัวหน้าพรรคความหวังใหม่จึงไม่ต้องส่งบัญชีและงบดุลรวมทั้งเอกสารเกี่ยวกับการเงินของพรรคต่อนายทะเบียน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 68⁴⁷ ดังนั้นในกรณีของการยุบรวมพรรคความหวังใหม่ ตามมาตรา 65(3) ซึ่งเป็นข้อยกเว้นของมาตรา 68 หัวหน้าพรรคความหวังใหม่จึงไม่ต้องส่งบัญชีและงบดุลรวมทั้งเอกสารเกี่ยวกับการเงินต่อนายทะเบียน แต่ตีความได้ว่าบัญชีและงบดุลรวมทั้งเอกสารเกี่ยวกับการเงินน่าจะโอนไปให้พรรคไทยรักไทยดำเนินการ เพราะเมื่อมีการยุบรวมพรรคกันแล้ว ก็ถือว่าพรรคความหวังใหม่สิ้นสภาพไป ส่วนผลกระทบที่เกิดขึ้นก็คือ ผลกระทบต่อส.ส.บัญชีรายชื่อของ

⁴⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคสอง บัญญัติว่า

“เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุที่ระบุไว้ใน (1) (2) (3) หรือ (5) ให้นำทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่ามีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียนให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น”

⁴⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 68 บัญญัติว่า

“ในกรณีที่พรรคการเมืองเลิกหรือยุบตามมาตรา 65 นอกจากกรณีตามมาตรา 65(3) ให้หัวหน้าพรรคการเมืองส่งบัญชีและงบดุลรวมทั้งเอกสารเกี่ยวกับการเงินของพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองเลิกหรือยุบ และให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ชำระบัญชีให้เสร็จสิ้นภายในหกเดือน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากนายทะเบียน ถ้าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินชำระบัญชีไม่เสร็จภายในเวลาดังกล่าวให้ขอขยายเวลาได้อีกไม่เกินหกเดือน”

พรรคความหวังใหม่ที่น่าจะโอนไปเฉพาะส.ส.บัญชีรายชื่อของพรรค ณ วันที่ยุบพรรคเท่านั้น ที่ต้องถูกถ่ายโอนไป

4.3.2 ปัญหาทางกฎหมายในการรวมพรรคเพื่อจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองใหม่

ปัญหาทางกฎหมายในการรวมพรรคเพื่อจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองใหม่นั้น นับจากที่มีการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) ยังไม่มีการรวมพรรคในกรณีที่เกิดขึ้นในประเทศไทย แต่ในอดีตที่ผ่านมาได้เคยมีการรวมพรรคในกรณีที่เกิดขึ้น เป็นการรวมพรรคระหว่างรวมไทย พรรคกิจประชาคม พรรคประชาชน และพรรคก้าวหน้า ได้รวมกันภายใต้บริบทของรัฐธรรมนูญฉบับก่อนและพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 รวมกันแล้วตั้งเป็นพรรคการเมืองใหม่ที่มีชื่อว่า “พรรคเอกภาพ” แต่มีข้อสังเกตว่าในการรวมพรรคขณะนั้น ระบบการเลือกตั้งของประเทศไทย ยังไม่ได้เป็นระบบแบบผสมที่มีส.ส.สองประเภท คือ ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ และส.ส.แบบแบ่งเขต แต่ภายหลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) และได้มีการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 ประเทศไทยได้นำระบบการเลือกตั้งแบบผสมมาใช้เป็นครั้งแรก ในการเลือกตั้งดังกล่าว และได้มีการรวมพรรคเกิดขึ้น ในกรณีของการรวมพรรคเสรีธรรมเข้ากับพรรคไทยรักไทย และการรวมพรรคความหวังใหม่เข้ากับพรรคไทยรักไทย ซึ่งเป็นพรรคการเมืองหลักในการบริหารประเทศ ซึ่งในกรณีของการรวมพรรคเสรีธรรมกับพรรคไทยรักไทยนั้นไม่มีปัญหาในทางกฎหมาย เพราะพรรคเสรีธรรมไม่มีส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ ส่วนการรวมพรรคความหวังใหม่เข้ากับพรรคไทยรักไทย ซึ่งเป็นพรรคการเมืองหลักนั้น โดยทั้งสองพรรคมีส.ส.แบบบัญชีรายชื่อและ waiting list จึงทำให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายซึ่งผู้วิจัยได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 4.3.1 สำหรับกรณีการรวมพรรคเพื่อจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองใหม่นั้น กฎหมาย คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 70⁴⁸ ได้เปิดช่องให้สามารถทำได้ แต่ก็ยังไม่มีกรรวมพรรคในกรณีดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในประเทศไทย แต่ผู้วิจัยได้คิดแล้วตั้งเป็นปัญหาหลักว่า หากกรณีนี้มีโอกาสเกิดขึ้นได้ในประเทศไทยในอนาคต โดยขอยกตัวอย่างเรียกชื่อพรรคว่า พรรค ก รวมกับพรรค ข แล้วตั้งพรรคขึ้นมาใหม่เป็น พรรค ค น่าจะเกิดปัญหาอย่างไรบ้าง ซึ่งผู้วิจัยได้วิเคราะห์ดูแล้วว่า ปัญหาที่น่าจะเกิดขึ้นก็คือ ถ้าหากว่าพรรค ก และพรรค ข มีส.ส.แบบบัญชีรายชื่อทั้งสองพรรค แล้วศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคทั้งสอง เพื่อมารวมกันตั้งเป็นพรรคใหม่ที่เรียกว่า “พรรค ค” ในกรณีนี้ waiting list ของทั้งสองพรรคจะอย่างไร เพราะทั้งพรรค ก และพรรค ข ก็ได้ยุบสลายโดยคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ดังนั้นผู้วิจัยได้ไปทำการสัมภาษณ์ผู้ที่มีความเกี่ยวข้องเพื่อให้ได้แนวทางในการวิเคราะห์ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยทำการ

⁴⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 70 บัญญัติว่า

“การรวมพรรคการเมืองอาจเป็นการรวมกันเพื่อจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองใหม่ หรืออาจเป็นการรวมเข้าเป็นพรรคเดียวกับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลักก็ได้”

สัมภพณ์ต้องผู้อำนวยการสำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ คณะกรรมการเลือกตั้ง ได้ให้ความเห็นในกรณีดังกล่าว ดังนี้ คือ

“ถ้าพรรค A กับพรรค B มารวมกันเกิดพรรค C ขึ้นมา waiting list ของ A เดิม และ B เดิม ก็จะไม่ มี ซึ่งก็อาจจะเกิดความไม่เป็นธรรมว่า waiting list เหล่านั้นหายไปไหน ซึ่งถ้าไม่ยอมให้หายจะให้ทำอย่างไร จะเอามารวมกันโดยสลับฟันปลา หนึ่งต่อหนึ่ง หรือไม่ หรือเอามาเรียงลำดับกัน หรือจะเอามาตามสัดส่วน ซึ่งทั้งหมดนี้ก็อาจทำได้โดยเขียนกฎหมายว่า เป็นเรื่อง ที่พรรคสามารถประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคแล้วมีข้อตกลงอย่างไรก็เสนอให้อีกพรรคหนึ่งประชุมใหญ่ ในลักษณะเดียวกัน เมื่อที่ประชุมใหญ่เห็นพ้องต้องกันทั้งสองพรรค ก็จะส่งเรื่องมาให้ นายทะเบียน นายทะเบียนก็จะทำเรื่องนี้ส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญด้วย ก็ขึ้นอยู่กับศาลรัฐธรรมนูญจะตีความอย่างไร. ถ้าศาลรัฐธรรมนูญได้กรุณาแปลความว่าสิทธิเหล่านี้ที่พรรคทำขึ้นมาใหม่ใช้ได้มันก็จะทำให้ ประธานสภาเลื่อนตามบัญชีใหม่นี้ได้ แต่ถ้าศาลรัฐธรรมนูญ ยังไม่ได้วินิจฉัยครั้งนี้ พอเกิดปัญหาว่า จะเลื่อน waiting list ใครขึ้นมา ก็จะเป็นปัญหาที่ประธานสภาต้องถามที่ศาลรัฐธรรมนูญ อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งมันก็เสียเวลาและมันก็จะเกิน 60 วันก็ได้ เพราะมีเวลาจำกัดที่รัฐธรรมนูญเขียนโอกาสให้ ส.ส ย้ายพรรคภายใน 60 วัน และถ้าเป็นไปได้ว่าถ้าศาลรัฐธรรมนูญตีความว่าใช้ waiting list ตามมติของที่ประชุมใหญ่ ของพรรคการเมืองของแต่ละพรรคที่มารวมกัน ก็เท่ากับยกเลิกเพิกถอน บัญชีที่ทำมาตามมาตรา 99 ก็สามารถทำได้”⁴⁹

สรุปความเห็นดังกล่าวได้ว่า การยุบรวมพรรคแล้วตั้งเป็นพรรคใหม่ แล้วถ้าให้ waiting list สลายไปกับพรรคอาจเกิดความไม่เป็นธรรม ดังนั้น พรรคโดยที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคที่มายุบรวมกัน อาจมีการประชุมใหญ่เพื่อจัดลำดับ waiting list ใหม่ โดยมติของที่ประชุมใหญ่ ก็ส่งให้กับนายทะเบียนพรรคการเมือง หรืออาจร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อเสนอเรื่อง พร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 198⁵⁰ ดังกล่าว ถ้าศาลรัฐธรรมนูญเห็นด้วยกับมติที่ประชุมใหญ่ของพรรคดังกล่าว ก็เท่ากับว่าเป็นการยกเลิกเพิกถอนบัญชีรายชื่อที่พรรคได้ทำส่งให้ นายทะเบียนก่อนการเลือกตั้งตาม มาตรา 99 ดังนั้นถ้าศาลรัฐธรรมนูญเห็นด้วยก็น่าจะทำได้ ก็เป็นหน้าที่ของประธานสภาที่ต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้

กรณีดังกล่าว หากมีการรวมพรรคเกิดขึ้นในกรณีนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ต้องคำนึง หรือยึดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการวิเคราะห์ นั่นคือ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

⁴⁹ สัมภพณ์ นายสุเทพ พรหมวงศ์, 7 เมษายน 2547.

⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 198. บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลใด ตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ ด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ต้องการให้การเมืองมีเสถียรภาพ โดยเฉพาะในระบบของพรรคการเมือง จึงให้ ส.ส.นั้นต้องสังกัด หรือยึดติดอยู่กับพรรคมากกว่าที่จะยึดติดที่ตัวบุคคล ดังนั้น เมื่อพรรค ก และพรรค ข ได้ยุบไปแล้ว โดยศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบ ในส่วนของ waiting list ก็น่าจะสลายไป แต่จะมีการโอนเฉพาะผู้ที่ เป็น ส.ส. บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองเดิมไปเป็น ส.ส. ที่สังกัดพรรคการเมืองใหม่ที่จัดตั้งขึ้น ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มาตรา 72⁵¹ หรือเป็นสมาชิกพรรคการเมือง อื่นในกรณีที่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในหกสัปดาห์ แต่ในทางกฎหมายก็ยังไม่ได้มีการเขียนไว้อย่างชัดเจน ในเรื่องของ waiting list ผู้วิจัยมีความเห็นเป็นสองแนวทาง

แนวทางที่หนึ่ง ถ้ายึดหลักเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่ให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรค เมื่อพรรคยุบไปแล้ว waiting list ก็น่าจะสลายไปด้วย ให้คงเหลือไว้เฉพาะ ส.ส. บัญชีรายชื่อที่ได้รับเลือกตั้งมาก่อนที่จะยุบรวมพรรค ที่โอนไปสังกัดพรรคการเมืองอื่น หรือพรรคการเมืองหลักที่มารวมได้ ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ก็จะไม่ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องของ waiting list หาก ส.ส. บัญชีรายชื่อ ตายหรือลาออก ตามมาตรา 119(1) ซึ่งในกรณีนี้ก็จะทำให้เกิดข้อดี สำหรับระบบพรรคการเมือง ที่จะทำพรรคมีความเข้มแข็ง เพราะ ส.ส. ต้องสังกัดพรรค ส.ส. ไม่ได้ยึดติดที่ตัวบุคคล แต่ ส.ส. จะผูกพัน กับพรรคและสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่ต้องการเสริมสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล ในการบริหารประเทศ

แนวทางที่สอง ผู้วิจัยเห็นว่า ถ้าหากเอา ส.ส. บัญชีรายชื่อมารวมกันได้ ก็น่าจะนำ waiting list ติดมาด้วยได้เช่นเดียวกัน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ก็อาจจะทำได้สองแนวทาง คือ

- แนวทางที่หนึ่ง ถ้าจะให้เท่าเทียมกันทั้งสองพรรคระหว่างพรรค ก และพรรค ข ก็จะต้องมาสลับฟันปลากันแล้วจับสลากว่าใครอยู่ชื่อนบน หรือ

⁵¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 72 บัญญัติว่า “เมื่อนายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองตามมาตรา 71 แล้ว ให้นายทะเบียนดำเนินการตามมาตรา 65 วรรคสอง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้พรรคการเมืองที่รวมเข้ากันเป็นอันยุบไป โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองเดิมเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองเดิมเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองใหม่ที่จัดตั้งขึ้น หรือเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองใหม่ที่จัดตั้งขึ้น หรือเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองอื่นในกรณีที่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในหกสัปดาห์นับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง และสมาชิกพรรคการเมืองเดิมเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใหม่ที่จัดตั้งขึ้น...”

- แนวทางที่สอง มีการรวมพรรคก็จริง แต่ waiting list ยังให้เป็นเงา ๆ เป็นขायู่เพื่อที่จะไปคืบขึ้นไปในกรณีที่ party list ของพรรค ก เมื่อสิ้นสุดสมาชิกภาพไป waiting list ของพรรค ก จะขึ้นแทนก็ได้

ทั้งสองความเห็นนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าสามารถที่จะเกิดขึ้นได้ทั้งสองประการ โดยแนวทางที่หนึ่งน่าจะเป็นแนวทางที่มีโอกาสเกิดขึ้นได้ในทางปฏิบัติ นั่นคือนำ waiting list ของพรรค ก และพรรค ข มาสลับฟันปลากันแล้วจับสลากว่า waiting list ของพรรคใดจะอยู่ชื่อบน เพราะว่าจะได้เกิดความเป็นธรรมกับ waiting list ของทั้งสองพรรค เนื่องจาก waiting list ของทั้งสองพรรคก็คือบุคคลที่พรรคการเมืองได้เสนอรายชื่อแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง ดังนั้น เมื่อมีการเลือกตั้ง ต่อมา มีการยุบรวมพรรค จึงน่าจะนำ waiting list ดังกล่าวของทั้งสองพรรคมาคิดรวมด้วย แต่ควรที่จะมีกฎหมายที่กำหนดแนวทางไว้อย่างชัดเจน หากมีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น และกฎหมายดังกล่าวควรตั้งอยู่บนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญเช่นกัน

4.4 กรณีบางประเทศใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนมีผู้แทนแบบเป็นสัดส่วนโดยมีบุคคลเป็นองค์ประกอบ

ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนมีผู้แทนแบบเป็นสัดส่วนโดยมีบุคคลเป็นองค์ประกอบ เป็นระบบที่คิดยากกว่าระบบสัดส่วนอย่างง่าย ซึ่งหมายถึงว่าถ้าพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงร้อยละเท่าใด ก็ได้จำนวนที่นั่งไปเท่านั้น โดยผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนมีคะแนนเสียง 2 คะแนนเสียง โดยแต่ละคะแนนเสียงมีลักษณะดังนี้

คะแนนเสียงที่ 1 เป็นคะแนนเสียงที่ใช้ลงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งเพียงคนเดียว ในเขตเลือกตั้งของตน เนื่องจากแต่ละเขตมีตัวแทนในสภาได้ 1 คน

คะแนนเสียงที่ 2 เป็นคะแนนเสียงที่ใช้ลงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งบัญชีรายชื่อหนึ่งที่ตนมีความนิยมในอุดมการณ์ ซึ่งอาจไม่ใช่พรรคเดียวกับคะแนนที่ลงให้กับบุคคล⁵²

อย่างไรก็ตาม แม้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะมีคนละ 2 คะแนนเสียง แต่เมื่อพิจารณาถึงผลลัพธ์แล้วก็เท่ากับว่ามีเพียงคะแนนเสียงเดียว ทั้งนี้เพราะในท้ายที่สุดแล้วตัวกำหนดจริง ๆ คือคะแนนเสียงที่สอง ซึ่งทำหน้าที่ชดเชยให้พรรคต่าง ๆ ที่มีที่นั่งตามสัดส่วนคะแนนเสียงที่ตนได้รับจริง ๆ

⁵² บุญศรี มีวงศ์โสมข. การเลือกตั้งและพรรคการเมืองบทเรียนจากเยอรมัน. (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2542), หน้า 36.

ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนของเยอรมัน เป็นระบบการมีผู้แทนเป็นสัดส่วนโดยมีบุคคลเป็นองค์ประกอบ ยึดหลักการของสัดส่วนเป็นหลักสำคัญ กล่าวคือ ถ้าพรรคการเมืองได้คะแนนเสียงที่สองเป็นสัดส่วนเท่าใดก็จะได้จำนวน ส.ส. เท่านั้น คะแนนเสียงที่สองตามบัญชีรายชื่อจะเป็นตัวชี้จำนวน ส.ส. อย่างแท้จริง และจะทำหน้าที่ชดเชยให้พรรคการเมืองต่าง ๆ มีจำนวน ส.ส. ตามสัดส่วนคะแนนที่ตนได้รับจริง กล่าวคือ หลังจากนำจำนวน ส.ส. จากคะแนนเสียงที่หนึ่ง ซึ่งเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากอย่างง่ายจากเขตเลือกตั้งเขตละ 1 คน มาหักจากจำนวน ส.ส. ตามสัดส่วนบัญชีรายชื่อแล้วได้ผลต่างเท่าใด ก็ให้เอาจำนวน ส.ส. ตามลำดับในบัญชีรายชื่อมาชดเชยตามจำนวนนั้น จุดเด่นของการเลือกตั้งแบบสัดส่วนของเยอรมัน คือ ยึดถือหลักการว่าคะแนนเสียงของประชาชนทุกคนจะต้องมีผลต่อการจัดสรรที่นั่งของ ส.ส. และในขณะเดียวกันก็ประสานความนิยมสูงสุดในตัวบุคคลของแต่ละเขตเลือกตั้ง มีผลให้คะแนนเสียงของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งไม่สูญเปล่า ส่วนระบบและวิธีการเลือกตั้ง ส.ส. ของไทยตามรัฐธรรมนูญ (พ.ศ.2540) และกฎหมายเลือกตั้งได้บัญญัติให้นำระบบสัดส่วนจากบัญชีพรรคคำนวณ 100 คน มาใช้ผสมกับระบบแบ่งเขตเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากอย่างง่ายเขตละ 1 คน จำนวน 400 เขต ในลักษณะเป็นแบบผสมแท้ ซึ่งจะแยกบัญชีผู้ได้คะแนนเสียงข้างมากจากเขตเลือกตั้ง กับคะแนนเสียงที่เลือกตั้งจากบัญชีรายชื่อของพรรคอย่างเด็ดขาด

ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า ถ้าหากนำหลักการเดียวกับที่ประเทศเยอรมันนำมาใช้ในประเทศไทย น่าจะมีผลดีในระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ผู้วิจัยจึงได้สัมภาษณ์เพื่อถามความเห็นผู้ที่เกี่ยวข้องและนักวิชาการ เพื่อนำมาประกอบเป็นความเห็น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาระบบการเลือกตั้ง และพรรคการเมืองของไทยต่อไป

ความเห็นแรก เป็นความเห็นของ ส.ส. บัญชีรายชื่อ พรรคไทยรักไทยได้เสนอความเห็นที่ “ถ้าเป็นแบบเยอรมัน คงไม่ดี เพราะเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เป็นเจตนารมณ์ที่ต้องการให้พรรคการเมืองเข้มแข็ง ต้องอย่าลืมว่าปัญหาที่เราผ่านมาในอดีตก็คือว่า ในธรรมชาติของการเมืองไทย มันยังเป็นระบบอุปถัมภ์อยู่มาก ลองคิดดูถ้า ส.ส. party list ไปผูกอยู่กับ ส.ส. พื้นที่พรรคจะเข้มแข็งได้อย่างไร จริง ๆ แล้ว ธรรมชาติของการเมืองไทยจะดูอย่างประเทศเยอรมันไม่ได้ แม้ในอนาคตก็ต้องมีการปรับเปลี่ยนแต่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนี้ ก็คือว่า ทำอย่างไรให้พรรคการเมืองเข้มแข็ง กติกาคือไม่ใช่ว่าแตกแถวง่าย เพราะถ้าแตกแถวง่ายก็จะเกิดความไม่มั่นคงทางการเมือง แล้วมันก็จะเกิดกฎเห่าและอะไรต่าง ๆ นานาอีก ผมคิดว่าในกรณีนี้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญชัดเจน ระบบบัญชีรายชื่อถึงถูกออกแบบมาแบบนี้ ซึ่งดีในแง่ที่เป็นครั้งแรกที่ประชาชนสามารถมองพรรคการเมือง มองเบอร์หนึ่งของบัญชีรายชื่อว่า คน ๆ นี้คือที่จะมาเป็นนายกรัฐมนตรีหรือคนที่เสนอตัวเป็นนายกฯ มองนโยบายพรรคว่าชอบนโยบายพรรคนี้แล้ว เทศะแนน แต่ประชาชนในแต่ละพื้นที่ก็ยังมีทางเลือก ฉันทชอบคนนี้แต่คนนี้ทำงานอยู่คนละพรรค แต่ทำงานเข้าตา คุณเล ประชาชนตลอดมันเป็นเสียงตัวแทนเราได้ ฉันทก็เลือกตัวบุคคล มันก็แยก กันได้ บัตรลงคะแนนจึงมี 2 บัตร เพราะฉะนั้นระบบนี้จริง ๆ เป็นระบบที่เอาลูกผสมของอเมริกา มาผสมกับ parliamentary system ของอังกฤษ ต้องระวังเพราะในรัฐธรรมนูญมันชัดเจนว่า ให้พรรคการเมืองได้มีการนำเสนอ

นโยบาย แล้วประชาชนตัดสินใจบนพื้นฐานนั้น เพราะฉะนั้นในระบบที่มองมันเป็นระบบลูกผสม แต่ในหลักการของรัฐสภา ในหลักรัฐศาสตร์พยายามให้มีผู้แทน 2 แบบ ผู้แทนแบบหนึ่งเรียกว่า *representative* ก็คือ เป็นผู้แทนราษฎร หมายความว่า ต้องไปสะท้อนความคิดเห็นกับประชาชนขึ้นมาแล้ว ก็เอาความคิดเห็นมาผลักดันเป็นเรื่องต่าง ๆ ในขณะที่เดียวกันก็จะมีผู้แทนอีกประเภทเรียกว่า *trustee* คือ ประชาชนไว้วางใจว่าเลือกนายคนนี้ความคิดความอ่านไว้วางใจได้ สามารถเป็นผู้แทนได้โดยที่ประชาชนไม่ต้องบอกว่าจะเอาอย่างไร โดย *trustee* ไปพูดแทนโดยเอาความคิดของ *trustee* เองเป็นประโยชน์ของประชาชนไปพูด อย่างในอเมริกา วุฒิสภามีลักษณะเป็น *trustee* อยู่นาน 6 ปี มองภาพยาว ๆ มีวิสัยทัศน์ยาว ๆ เลือกเข้ามาที่อยู่ยาวนาน เพื่อจะให้เข้าใจอย่างลึกซึ้ง ส่วนผู้แทนราษฎรเลือกทุก 2 ปี ก็กลับไปหาประชาชนตลอดไปเอาความคิดเห็นของประชาชนตลอด ของไทยเป็นลูกผสมแต่ในกรอบของสภาผู้แทน ถ้าเป็น (*pastry list*) ต้องมองภาพยาว หรือมองนโยบายระดับกว้างมากกว่า ส่วนผู้แทนระดับเขต ต้องสะท้อนความคิดเห็นของประชาชน เพราะฉะนั้นจึงพยายามเลือกคน 2 ประเภทเข้ามา ประเภทหนึ่งคือ พรรควางกรอบ แล้วเสนอตัวและอีกประการหนึ่งก็เป็นผู้แทน”⁵³

ความเห็นที่สอง เป็นความเห็นของรองเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ให้ความเห็นว่า “การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อมีหลายแบบ มีหลากหลายวิธีการคำนวณก็ไม่เหมือนกัน เพราะบางประเทศก็ไม่ได้คู่ที่พรรคเลย พรรคส่งแต่คนก็ยังเลือกคนเป็นอิสระได้ หลายประเทศก็ไม่ได้ตัดที่ห้าเปอร์เซ็นต์มาประเทศก็คำนึงถึงสิทธิของผู้ออกเสียงด้วย”⁵⁴

ความเห็นสุดท้ายเป็นความเห็นของอาจารย์ ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ให้ความเห็นไว้ว่า “ในอดีตถ้าเป็นชนบทเป็นสังคมชุมชน ผู้นำที่เป็น ผู้นำทางสติปัญญา อาจได้รับการยอมรับได้รับเลือกเข้ามาเป็น ครู นายความ แต่ปัจจุบัน เปลี่ยนไปเยอะหลังจาก พ.ศ.2500 และหลังจากยุค พล.อ. เกรียงศักดิ์ มักเกิดจากการซื้อเสียงจากผู้มี อิทธิพล ชาวบ้านยอมรับ โดยใช้กลยุทธ์ แต่โดยทั่วไป ส.ส. ใช้เงิน ส่วนใหญ่ต้องมีเงิน”⁵⁵

สรุปแล้วจะเห็นได้ว่า ความเห็นของบุคคลที่เป็นนักการเมืองนั้นจะเห็นว่า ในเมื่อมีการเลือกตั้ง 2 แบบ ในปัจจุบันตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ก็ไม่น่าจะต้องเลือกสัดส่วนจากบุคคลเหมือนอย่างประเทศเยอรมัน เพราะเราสามารถเลือกตัวบุคคลได้จาก ส.ส. แบบแบ่งเขตส่วนความเห็นของ องค์กรที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งก็มองว่า การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อมีหลายแบบ บางประเทศก็ไม่ได้คู่ที่พรรคการเมือง บางประเทศก็คำนึงถึงสิทธิของผู้ออกเสียงด้วย ส่วนความ

⁵³ สัมภาษณ์ นายสุรนนท์ เวชชาชีวะ, 16 ตุลาคม 2546.

⁵⁴ สัมภาษณ์ นายปกครอง สุนทรสุทธิ, 3 พฤศจิกายน 2546

⁵⁵ สัมภาษณ์ ศ.ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี, 27 พฤศจิกายน 2546.

เห็นของนักวิชาการก็มองว่าถ้าเป็นในอดีต เราจะดูที่ตัวผู้นำที่มีสติปัญญา แต่ปัจจุบันผู้ที่เห็น ส.ส. ต้องมีอิทธิพลและเงิน

ในกรณีนี้ผู้วิจัยเห็นว่าถ้าเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีโอกาสเลือกคนก่อน แล้วพรรคจึงจะนำคะแนนมาจัดโควตาจัดลำดับอีกทีหนึ่ง ซึ่งยังไม่เคยปรากฏในประเทศไทย เพราะประเทศไทยเพิ่งจะเริ่มใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) ในการเลือกตั้งครั้งแรก เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 โดยเริ่มใช้ระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อด้วยเป็นครั้งแรก แต่ ส.ส. บัญชีรายชื่อของไทยนั้น พรรคการเมืองเป็นคนจัดส่งบัญชีละไม่เกิน หนึ่งร้อยคน แต่ถ้าหากเราเปิดให้ประชาชนได้มีโอกาสเลือก ส.ส. แล้ว พรรคการเมืองค่อยนำคะแนนที่ได้ไปจัดลำดับ โควตาอีกอีกที ก็จะทำให้การเมืองไทยอาจมีการเปลี่ยนแปลงไปได้ เช่น พรรคการเมืองขนาดเล็กอาจมีโอกาสอยู่รอดมากขึ้น และระบบการเมืองก็จะไม่มีแนวโน้มไปเป็นแบบระบบสองพรรค และที่สำคัญประชาชนก็จะได้ ส.ส. บัญชีรายชื่อที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนจริง ๆ แต่อาจจะมีคนที่ไม่เห็นด้วย เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) นั้น มีเจตนารมณ์ที่ต้องการให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง จึงบัญญัติให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองมากยิ่งขึ้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย