



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการเลือกตั้งครั้งแรกจนกระทั่งในปัจจุบัน ระบบการเลือกตั้งที่ใช้ในการเลือกตั้งทุกครั้งจะเป็นระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา อาจจะมีข้อแตกต่างบ้างก็เพียงในเรื่องการแบ่งเขตหรือรวมเขตเลือกตั้งเท่านั้น ซึ่งเมื่อนำระบบการเลือกตั้งแบบดังกล่าวมาใช้ในประเทศไทยแล้ว มีการกล่าวกันว่าทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพอันเป็นสาเหตุมาจากการมีพรรคการเมืองมากพรรค และทำให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่าย เพราะระบบการเลือกตั้งในปัจจุบันก่อให้เกิดการซื้อคะแนนเสียงกันเป็นอย่างมาก¹ จึงได้มีการพยายามแสวงหามาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว มาตรการที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ความคิดที่จะนำระบบการเลือกตั้งแบบอื่น ๆ ที่คาดหมายกันว่า หากนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยแล้ว จะก่อให้เกิดความมีเสถียรภาพและก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้ง เช่นเดียวกับประเทศที่เป็นต้นแบบของระบบดังกล่าว โดยเฉพาะระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนจะมีการกล่าวถึงกันมาก โดยให้เหตุผลสนับสนุนว่านอกจากจะเป็นการช่วยส่งเสริมการเลือกตั้งแบบเป็นพรรคการเมืองแล้ว ยังช่วยเฉลี่ยตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้รับเลือกตั้งอย่างเท่าเทียมกัน² ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนได้รับการสนับสนุนอย่างเด่นชัดที่สุดในคราว

¹ ไม่ปรากฏชื่อผู้แต่ง, โครงการศึกษาต่อเนื่องคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ระบบการเลือกตั้งกับการพัฒนาทางการเมืองไทย (ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์, 2530), หน้า 16.

² ถาวร เกียรติทับทิว, "ปัญหากฎหมายเลือกตั้ง," รัฐสภาสาร 8 (สิงหาคม 2529) : 82.

ร่างรัฐธรรมนูญปี 2517 ได้มีการเสนอระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบเยอรมันตะวันตก (ก่อนมีการประกาศรวมประเทศเยอรมันตะวันตกและเยอรมันตะวันออกเข้าด้วยกันเมื่อ 3 ตุลาคม ค.ศ. 1990) มาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย โดยในชั้นคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีการตกลงกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองและมีจำนวนแน่นอนประมาณ 300 คน โดยให้ประชาชนเลือกตั้งบุคคล 200 คน และเลือกตั้งพรรคอีก 100 คน ในการเลือกตั้งบุคคลจะแบ่งเขตเลือกตั้งเป็น 200 เขต และจังหวัดเล็ก ๆ ต้องมีเขตเลือกตั้งอย่างน้อย 1 เขต ส่วนในจังหวัดที่มีขนาดใหญ่อาจมีหลายเขต ขณะที่ประชาชนเลือกตั้งบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งให้ลงคะแนนแก่พรรคการเมืองที่ตนเห็นสมควรว่า จะทำหน้าที่บริหารประเทศพร้อมกันไปด้วย เมื่อรวมคะแนนเสียงแล้วพรรคการเมืองต่าง ๆ ก็จัดสรรจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปในสภาผู้แทนราษฎรตามส่วนของคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคได้รับ

แนวความคิดดังกล่าวมีทั้งผู้ให้ความเห็นสนับสนุนและคัดค้าน ทางด้านความเห็นสนับสนุนนั้นมีความเห็นว่า ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาที่ใช้ในประเทศไทยในปัจจุบันนั้น ในตอนแรกมีความคิดที่ว่าเมื่อมีการยุบสภาแล้วมีการเลือกตั้งกันบ่อยครั้ง จะสามารถกำจัดพวกที่ใช้เงินซื้อเสียงลงได้ แต่ก็คงจะกำจัดไม่ได้ เพราะจะมีกลุ่มพลังทางการเงินสูงสามารถที่จะทำการซื้อเสียงได้ และในกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนต่างก็มีความพร้อมในเขตเลือกตั้งเดียวกัน การซื้อเสียงก็จะมีมากขึ้น ซึ่งแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว มีการเสนอระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน ซึ่งถือว่าเป็นระบบที่มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ปี 2521 ในหลักที่ว่า พรรคเลือกคน ประชาชนเลือกพรรค ทั้งได้มีการเสนอว่าหากมีการขับไล่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรค จะไม่มีการเลือกตั้งซ่อม แต่ใช้วิธีการเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับคะแนนเสียงในลำดับถัดไปขึ้นมาแทน ส่วนทางด้านความเห็นคัดค้านนั้น ให้ความเห็นว่าวิธีการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบเยอรมัน จะอำนวยความสะดวกในการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพียงใดนั้นยังเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณา เพราะถึงแม้วิธีการดังกล่าวจะใช้ได้ผลในประเทศเยอรมันหรือประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย ก็ได้หมายความว่าเมื่อนำมาใช้ในประเทศไทยจะต้องเป็นผลดีเสมอไป เนื่องจากมีข้อเท็จจริงและสภาพแวดล้อมหลายอย่างที่แตกต่างกัน ซึ่งประเทศที่ใช้ระบบดังกล่าวเป็นประเทศที่ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในระบบพรรคการเมืองอย่างเพียงพอ

เมื่อคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้ทำการยึดอำนาจเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ความคิดในการที่จะนำระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนมาใช้ ก็ได้มีการกล่าวถึงกันอีกครั้งหนึ่ง โดย ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน ยังคงให้ความเห็นสนับสนุนระบบการเลือกตั้งแบบนี้ว่าควรจะนำระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนมาใช้ในประเทศไทย โดยคิดเปอร์เซ็นต์จากคะแนนเสียงเลือกตั้ง สมาชิกของพรรคการเมืองแต่ละพรรคที่จะได้เป็นผู้แทนราษฎรนั้น จะต้องเรียงลำดับความสำคัญที่ได้กำหนดมาตั้งแต่ต้น หากมีการซื้อเสียงกันภายในพรรค ภาพพจน์ของพรรคก็จะเสีย ประชาชนจะดูผู้สมัครรับเลือกตั้งในลำดับต่าง ๆ หากเป็นคนไม่ดีประชาชนก็จะไม่เลือก นอกจากนั้นแล้วจะทำให้ระบบพรรคการเมืองเข้มแข็ง และพรรคการเมืองจะมีจำนวนลดน้อยลง³ ซึ่งท่านได้เคยให้ความเห็นในทำนองเดียวกันก่อนหน้านี้แล้ว⁴ นอกจากนี้แล้ว ดร.สุจิต บุญบงการ ได้เสนอความเห็นว่า

"การเลือกตั้งแบบอัตราส่วนนี้ต้องการที่จะให้บุคคลจากหลายกลุ่มอาชีพได้มีโอกาสเข้าสภาได้อย่างเป็นธรรม ตามสัดส่วนคะแนนที่ตนได้รับ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นพรรคใหญ่ พรรคเล็กก็มีสิทธิที่จะได้เข้าไปในสภาเช่นกัน จุดประสงค์หลักของการเลือกตั้งแบบนี้ คือ ไม่ต้องการให้ประเทศปกครองด้วยพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว หรือสองพรรคเท่านั้น"⁵

อย่างไรก็ตาม มีผู้เสนอแนวความเห็นและข้อควรพิจารณาในการนำระบบเลือกตั้งแบบดังกล่าวมาใช้ เช่น ดร.วิษณุ เครืองาม ได้เสนอความเห็นที่

"เห็นด้วยกับระบบสัดส่วน ขณะทุกฝ่ายเร่งให้มีการเลือกตั้ง เมื่อเปลี่ยนวิธีประชาชนอาจไม่เข้าใจ จึงอาจกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล ให้ให้ใช้วิธีการเลือกตั้งแบบเดิม หลังจากนั้นจึงให้ใช้ระบบสัดส่วน"⁶

³ มติชน (6 เมษายน 2534) : 22.

⁴ ข่าวพิเศษอาทิตย์ (18-24 พฤษภาคม 2531) : 23-27.

⁵ สยามรัฐ (13 เมษายน 2534) : 16.

⁶ มติชน (29 เมษายน 2534) : 22.

นต.ประสงค์ สุ่นศิริ สมาชิกพรรคความหวังใหม่ อดีตเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
ได้เสนอความเห็นว่า

"การใช้ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนจะทำให้คนดี ๆ กล้าลงสมัครรับเลือกตั้ง โดยไม่ต้องห่วงเรื่องการซื้อเสียง เพราะรายชื่อแต่ละพรรคที่เสนอในลำดับต่างๆ คงต้องพยายามสรรหาคนดี อย่างไรก็ตามที่น่าคิดคือว่า หากพรรคการเมืองนั้นตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเงินหรือธุรกิจใหญ่ๆ ก็อาจจะทำให้พรรคการเมืองนั้น จำเป็นต้องจัดคนที่ต้องการสมัครรับเลือกตั้งในลำดับต่าง ๆ จึงเป็นจุดที่จะแก้ไขได้อย่างไร และภายในแต่ละพรรคอาจจะต้องมีความขัดแย้งกันเองเกี่ยวกับการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งในลำดับต้น ๆ การใช้ระบบนี้ยังมีแนวคิดอีกว่า ในจังหวัดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เพียงคนเดียว ซึ่งมีอยู่หลายจังหวัด จะใช้ระบบอัตราส่วนอย่างไร ดังนั้นในทางปฏิบัติจึงยังคงมีปัญหา"⁷

ดังนั้นการที่จะนำระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยนั้น จึงควรที่จะได้มีการศึกษาถึงข้อดีและข้อเสียของระบบการเลือกตั้งแบบนั้น ๆ โดยละเอียดตลอดจนปัจจัยประกอบอื่น ๆ ว่ามีปัจจัยประกอบอะไรบ้าง เช่น สภาพทางสังคม สภาพทางเศรษฐกิจ ศาสนา ความคิดเห็นในทางการเมือง ประวัติศาสตร์ ซึ่งอาจจะมีส่วนสนับสนุนให้ระบบดังกล่าวใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และหากจะนำมาประยุกต์ใช้จะต้องเตรียมปัจจัยประกอบอะไรบ้าง ที่จะเป็นส่วนสนับสนุนให้ระบบการเลือกตั้งแบบดังกล่าวใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่นเดียวกับประเทศเยอรมัน

⁷ มติชน (13 เมษายน 2534) : 1.

สมมติฐานของการวิจัย

ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบเยอรมัน เป็นระบบการเลือกตั้งที่ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพในประเทศเยอรมัน แต่การที่จะนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย โดยทันทีนั้น จะยังไม่เหมาะสม เนื่องจากปัจจัยประกอบต่าง ๆ มีความแตกต่างกันอยู่หลายประการ

วัตถุประสงค์

1. เพื่อให้ทราบถึงระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบเยอรมันโดยเฉพาะ รวมทั้งข้อสนับสนุนและข้อคัดค้านของระบบการเลือกตั้งแบบดังกล่าว โดยละเอียด
2. เพื่อให้ทราบถึงปัจจัยประกอบต่าง ๆ ของระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบเยอรมันว่ามีประการใดบ้าง และหากจะนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยควรจะได้มีการเตรียมปัจจัยต่าง ๆ อย่างไร

ขอบเขตของการวิจัย

จะเป็นการศึกษาถึงระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบเยอรมัน ทางด้านประวัติความเป็นมาของระบบการเลือกตั้ง การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง วิธีการคำนวณคะแนนเสียงเลือกตั้งองค์กรต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ตลอดจนปัจจัยประกอบต่าง ๆ ที่มีส่วนสนับสนุนให้ระบบการเลือกตั้งใช้ได้ผลอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ปัจจัยทางด้านสังคม เศรษฐกิจ ศาสนา พฤติกรรม ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ตลอดจนข้อสนับสนุนและข้อคัดค้านเสียของระบบการเลือกตั้งแบบนี้

การศึกษาถึงระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบเยอรมันจะเป็นการศึกษาเฉพาะระบบการเลือกตั้งในประเทศเยอรมันตะวันตก ก่อนที่จะมีการรวมประเทศเยอรมันตะวันออกและตะวันตกเป็นประเทศเดียวกัน เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม ค.ศ. 1990 และสำหรับข้อมูลต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยนั้น โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายต่าง ๆ จะเป็นการศึกษาถึงข้อมูลนั้น ๆ ในช่วงก่อนที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจะได้ทำการยึดอำนาจ

เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534

วิธีการวิจัย

เป็นการศึกษาโดยวิธีการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ จากหนังสือ บทความ วารสาร รายงานการวิจัย และตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบเยอรมันโดยละเอียด ตลอดจนปัจจัยประกอบต่าง ๆ ในประเทศเยอรมันที่ทำให้ระบบการเลือกตั้งแบบดังกล่าวใช้ได้ผลดีอย่างมีประสิทธิภาพ
2. เป็นข้อมูลขั้นพื้นฐานเพื่อจะได้มีการเตรียมปัจจัยประกอบต่าง ๆ หากว่าจะได้มีการนำระบบการเลือกตั้งแบบนี้มาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย