

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

เป็นที่ทราบโดยทั่วไป กันว่านับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 จากระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยเป็นต้นมา ได้มีพรรคการเมืองเกิดขึ้นตามมาเป็นจำนวนมาก เพื่อลงชิงชัยในการเลือกตั้งเป็นผู้แทนของประชาชนในการบริหารประเทศซึ่งจากการมีพรรคการเมืองเป็นจำนวนมากนี้เองที่เป็นสาเหตุหนึ่งของการเกิดรัฐบาลในรูปแบบรัฐบาลผสม เนื่องจากไม่มีพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงข้างมากที่จะจัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างมากพรรคเดียวได้ และด้วยเหตุของการมีพรรคการเมืองจำนวนมาก และการต้องจัดตั้งรัฐบาลแบบผสมพรรคการเมืองหลาย ๆ พรรคนี้อาจทำให้เกิดสภาพการณ์หนึ่งขึ้นกับรัฐบาลผสม คือ ความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลในการบริหารประเทศ อันมีปัจจัยสาเหตุสำคัญประการหนึ่งคือการเกิดความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมือง หรือความขัดแย้ง ที่เกิดภายในแต่ละพรรคซึ่งปัญหานี้มักจะนำไปสู่ การเกิดความแตกแยกและนำมาซึ่งความการยุบสภาหรือการสิ้นสุดของรัฐบาล

การออกแบบระบบเลือกตั้งที่ดี ประเด็นไม่ได้อยู่ที่ จะเป็นไทยหรือเทศ ประเด็นสำคัญกว่าอยู่ที่ว่ามันต้องตอบ โจทย์ปัญหาการเมืองที่ประเทศเผชิญอยู่ และต้องเป็นระบบที่ออกแบบสำหรับระยะยาว ไม่ใช่มองปัญหาระยะสั้น ซึ่งในทุกประเทศที่มีการเมืองที่มีเสถียรภาพและมีคุณภาพ จำเป็นต้องมีระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง การแข่งขันในการเลือกตั้งเน้นที่นโยบาย และรัฐบาลที่มั่นคง ยิ่งเราไม่พอใจคุณภาพของพรรคการเมืองที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมากเพียงใด เรายิ่งต้องออกแบบระบบที่มุ่งสร้างพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งและมีคุณภาพมากกว่าเดิม สร้างแรงจูงใจและกติกาที่ดีให้พรรคการเมืองหาเสียงเชิงสร้างสรรค์ในทางนโยบายมากขึ้น การทำลายระบบพรรคการเมืองให้อ่อนแอแรงแต่จะทำให้ประเทศไทยจมปลักอยู่ในวิกฤตซ้ำแล้วซ้ำเล่า

ปัญหาที่ทำให้ประเทศที่ปกครองแบบระบอบประชาธิปไตยพัฒนาทางการเมืองไม่สมบูรณ์แบบเท่าที่จำเป็น และทำให้รัฐบาลแบบผสมกันมากมายหลายพรรคการเมือง ทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ เนื่องจากความขัดแย้งทางการเมือง โดยเฉพาะความขัดแย้งภายในพรรคการเมืองที่ร่วม

จัดตั้งรัฐบาลที่มีการผสมหลายพรรคการเมือง แล้วเกิดการตกลงเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางการเมือง หรือตำแหน่งสำคัญทางการเมือง ซึ่งมีจำนวนจำกัดแต่รัฐบาลผสม มีการร่วมกันกับพรรคการเมือง จำนวนมาก ซึ่งต้องมีการจัดให้ได้ไม่ครบตามโควตาของตำแหน่งทางการเมืองบริหารในหน้าที่รัฐมนตรี ของแต่ละกระทรวง จึงเกิดการมีมติไม่ไว้วางใจในการประชุมสภา จนอาจเป็นเหตุให้ เกิดสภาล้ม เพราะรัฐบาลผสมที่มีเสียงสนับสนุนเกินครึ่งไม่มากนัก และอาจมีการยุบสภาในที่สุด การบริหาร ขาดความต่อเนื่องในการบริหารประเทศ ถึงแม้จะมียุทธศาสตร์การพัฒนา หรือนโยบายที่ชัดเจนแต่ เมื่อ มีแนวคิดที่ไม่ตรงกันเพราะเหตุที่ตัวผู้แทนจากพรรคการเมืองจำนวนมาก ก็ทำให้เป็น อุปสรรคในการพัฒนาการปกครองแบบประชาธิปไตย

ปัญหาทางการเมืองที่สำคัญที่สุดของไทย เรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ได้แก่ การแตกแยกไม่เท่าเทียมกัน ความรุนแรงทางการเมือง คอร์รัปชัน ความไม่มีเสถียรภาพ ทางการเมือง รัฐบาลที่มาจากรัฐประหาร ขาดการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน อย่างไรก็ตามระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมซึ่งเป็นระบบเลือกตั้งใหม่มีปัญหาเชิงหลักการของ ระบบ กล่าวคือ

ประการแรก ระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมนี้ทำเกินเจตนารมณ์ของผู้ไปใช้สิทธิ เลือกตั้ง ซึ่งเกิดจากฐานคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ไม่ครบถ้วนซึ่งเวลาเลือกจะเลือก “ผู้สมัคร” และเลือก “พรรค” เป็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่จากการศึกษาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ของประเทศไทย ประชาชนคนไทยมีวิธีการเลือกตั้งในรูปแบบเป็นลักษณะดังนี้ คือ เลือกผู้สมัครอย่างเดียวแต่ ไม่เลือกพรรคใดเลย หรือเลือกพรรคหนึ่งแต่ไม่เลือกผู้สมัครพรรคนั้นก็กลับไปเลือกผู้สมัครอีก พรรคหนึ่งแทน หรือเลือกพรรคแต่ไม่เลือกผู้สมัครคนใดเลย หรือเลือกผู้สมัครและพรรคเดียวกัน การอนุมานว่าผู้เลือกตั้งจะเลือกพรรคและผู้สมัครที่สังกัดพรรคนั้นเป็นทิศทางเดียวกันจึงเป็นการ อนุมานที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ซึ่งการนำคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตที่แพ้มา เป็นคะแนนพรรคจึงเท่ากับเป็นการบิดเบือนเจตนารมณ์ของผู้เลือกตั้ง

ประการที่สอง ระบบเอาคะแนนผู้แพ้ ซึ่งเป็นคะแนนส่วนบุคคลมาแปรสภาพให้เป็น คะแนนของพรรคเป็นการบั่นทอนความสำคัญของพรรคการเมืองเพราะว่าการที่พรรคใด จะชนะ เลือกตั้งและเป็นรัฐบาลนั้น โดยหลักการแล้วต้องมียุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับความต้องการของ ประชาชน โดยประชาชนเห็นว่า นโยบายที่พรรคเสนอมีประโยชน์ต่อคุณตนเอง หรือต่อประเทศ พวกเขาที่จะเลือกพรรคนั้น แต่ระบบจัดสรรปันส่วนผสมจะทำให้ผู้สมัครมีความสำคัญเหนือกว่า นโยบายพรรค

นอกจากปัญหาในเชิงหลักการแล้ว ความเป็นไปได้สูงที่ระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปัน ส่วนจะไปเพิ่มปัญหาเดิมและสร้างปัญหาใหม่เพิ่มขึ้นอีกหลายประการ อันได้แก่ การซื้อเสียง

จะมากขึ้น ซึ่งเกิดจากการแข่งขันช่วงชิงคะแนนที่มีความแหลมคมมากขึ้นทั้งนี้ก็เพราะว่าทุกคะแนนถูกนำมาใช้ในการแปลงเป็นจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ละพรรคต่าง ๆ อยากได้คะแนนมากที่สุด เพื่อให้ตนเองมีโอกาสมากที่สุดซึ่งต่างจากการเลือกตั้งแบบเดิมที่หากผู้สมัครคนใดรู้ตัวว่าแพ้แน่ ๆ หรือชนะแน่ ๆ การซื้อเสียงจะลดลง แต่ระบบใหม่แม้ว่าผู้สมัครจะรู้ว่าตนเองแพ้แน่ ๆ หรือชนะแน่ ๆ ก็จะไม่ทำให้การซื้อเสียงลดลงแต่ยังคงต้องซื้อเพื่อให้ได้คะแนนมากขึ้นที่สุดเท่าที่จะทำได้และยังมีเฉพาะการเลือกตั้งระดับเขตที่เป็นเขตเล็ก ๆ แล้วการซื้อเสียงก็จะยิ่งรุนแรงยิ่งขึ้นและยังจะเกิดปัญหาการซื้อตัวนักการเมือง หรือผู้มีชื่อเสียงท้องถิ่นให้ลงสมัครในนามของพรรคมากขึ้น พรรคใด ที่มีทุนมากก็จะส่งผู้สมัครให้ครบทุกเขตแม้ว่าเขตนั้นจะส่งไปก็แพ้แน่ ๆ แต่ถึงแพ้ก็น่าจะได้คะแนนซึ่งจะทำให้พรรคการเมืองไม่น้อยทุ่มเงินซื้อตัวผู้มีชื่อเสียงในตำบล อำเภอ หรือจังหวัด เพื่อให้ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคของตน เราคงเห็นการประมูลตัวนักการเมืองท้องถิ่นหรือ ผู้ที่มีชื่อเสียงระดับจังหวัดเพื่อให้เป็นผู้สมัครของพรรคการเมืองกันอย่างแพร่หลาย ในระบบจัดสรรปันส่วนนี้ทำให้ต้องจัดตั้งรัฐบาลผสมที่ไร้เสถียรภาพ รัฐบาลอ่อนแอ บรรยากาศทางการเมืองจะเป็นการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างพรรคการเมืองเป็นหลัก โอกาสของการผลักดันนโยบายปฏิรูปเพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศ และการวางรากฐานในการสร้างชาติจะอยู่ในระดับต่ำต่ำถึงต่ำมาก ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ หลังจากการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2562 ในวันที่ 24 มีนาคม 2562 ใช้ระยะเวลาถึง 108 วันหลังเลือกตั้งในการจัดตั้งรัฐบาลได้เสร็จสิ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ในภาพรวมแล้วเป็นการออกแบบเพื่อให้มีพรรคการเมืองเกิดขึ้นจำนวนมากในสภา และเพื่อให้ได้มีการจัดตั้งรัฐบาลแบบผสมหลายพรรคการเมืองรวมกัน เพื่อไม่ให้เกิดปรากฏการณ์เผด็จการในรัฐสภา และออกแบบให้มีพรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองขนาดเล็กมีโอกาสที่จะได้รับการเลือกตั้งเข้าสภามากขึ้น โดยลืมนึกไปสนิทว่าในอดีตเราเคยมีปัญหาการที่รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ อยู่ไม่ครบวาระ เกิดสภาล่ม จนต้องยุบสภาในที่สุด เพราะเหตุที่รัฐบาลผสมจากพรรคการเมืองจำนวนมาก ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะมีประสิทธิภาพต้องออกแบบให้รัฐบาลมี เสถียรภาพ คือมีความเข้มแข็งแต่มีกลไกที่สามารถตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารที่ประพฤติมิชอบออกจากตำแหน่งได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2560 ออกแบบเพื่อที่จะสกัดกั้นการมีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพที่เป็นผลผลิตของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 และ 2550 จนลืมนึกว่าก่อนรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 ประเทศไทยมีปัญหาหลัก คือ การมีรัฐบาลผสมที่ไม่มีเสถียรภาพ

ระบบเลือกตั้งที่ดีต้องถูกออกแบบโดยมีเป้าหมายที่ชัดเจนรองรับ และในโลกนี้เป้าหมายของระบบเลือกตั้งที่ดีไม่ได้มีแค่การสร้างคามยุติธรรมของคะแนน แต่ต้องคิดถึงเสถียรภาพทาง

การเมือง ประสิทธิภาพในการทำงานของรัฐบาล ความเข้มแข็งของระบบพรรคการเมือง การจัดการหาเสียงแบบเน้นตัวบุคคล ชื่อเสียงและใช้อิทธิพลโดยขาดนโยบาย หากระบบเลือกตั้งตอบโจทย์แค่ความ “ยุติธรรม” ของคะแนนแต่กลับล้มเหลวในการบรรลุเป้าหมายที่สำคัญอื่นๆ เราไม่อาจเรียกระบบเลือกตั้งนั้นว่าระบบเลือกตั้งที่ดี และอันที่จริงระบบแบบ MMA ของมิชชีก็ไม่ได้ยุติธรรมอย่างแท้จริงเพราะคะแนนของผู้เลือกตั้งที่ชนะในระบบเขตไม่ถูกนำไปคำนวณในระบบปาร์ตี้ลิสต์ ถูกนับครั้งเดียว เกิดความพว้าเลือนระหว่างการเลือกตัวแทนในเขตพื้นที่กับการเลือกตัวแทนระดับชาติ จนทำให้ประเทศที่เคยทดลองใช้ก็เลิกใช้ไปแล้ว

ระบบที่มีความยุติธรรมกว่าในการทำให้ทุกคะแนนเสียงมีความหมายอย่างแท้จริงและไม่สร้างความสับสนคือ ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่มีผู้แทนแบบปาร์ตี้ลิสต์เท่านั้น (ไม่มี ส.ส.เขต) ซึ่งเป็นที่นิยมไม่น้อยและใช้ในหลายประเทศทั่วโลก ประชาชนมีบัตรเลือกตั้งใบเดียวเลือกพรรคที่ชอบ พรรคใดได้คะแนนก็เปอร์เซ็นต์ ก็ได้จำนวนผู้แทนในสภาไปตามนั้น ระบบนี้ยุติธรรมและไม่สับสนเพราะประชาชนเลือกพรรค และพรรคก็ได้ที่นั่งไปตามสัดส่วนความนิยมของประชาชน มิใช่แบบระบบ MMA ของกรรมการร่างชุดมิชชีที่ให้ประชาชนเลือกผู้แทนเขต แต่คะแนนเขตกลับเป็นตัวชี้ขาดการจัดสรรที่นั่งรวมทั้งหมดของแต่ละพรรคในสภา

สรุปว่าระบบเลือกตั้งแบบใหม่ที่เรียกว่าระบบจัดสรรปันส่วนผสมที่ใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียวเป็นระบบที่มีปัญหาข้อบกพร่องมากมาย แทบไม่มีประเทศใดในโลกใช้แล้ว จะทำให้การซื้อเสียงเพิ่มขึ้น การแข่งขันดุเดือดรุนแรงขึ้น ระบบเจ้าพ่อผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นกลับมา ผู้แทนที่ด้อยคุณภาพมีโอกาสเข้าสู่สภามากขึ้น พรรคการเมืองอ่อนแอ เกิดรัฐบาลผสมที่ไร้เสถียรภาพและประสิทธิภาพในการบริหารประเทศ การต่อรองผลประโยชน์และตำแหน่งรัฐมนตรีระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลกลับมาคึกคัก รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งอ่อนแอ และรัฐสภาโดยรวมก็อ่อนแอ

ผู้เขียนจึงขอเสนอว่าสังคมไทยไม่ควรนำระบบเลือกตั้งดังกล่าวมาใช้เนื่องจากจะสร้างปัญหามากกว่าแก้ปัญหา ข้อเสนอคือ ให้นำระบบเลือกตั้งที่ใช้ในรัฐธรรมนูญปี 2540, 2550 และในร่างรัฐธรรมนูญของนายบวรศักดิ์กลับมาพิจารณา เพราะทั้ง 3 ระบบมีจุดแข็งและข้อดีมากกว่าฉบับของนายมิชชีหลายประการ โดยควรต้องจัดให้มีการประชุมระดมความเห็นในที่สาธารณะอย่างเปิดกว้างและเสรีจากประชาชน สื่อ นักวิชาการ กกด. พรรคการเมืองต่าง ๆ และกลุ่มองค์กรในภาคประชาสังคมเพื่อนำมาซึ่งข้อสรุปว่าระบบเลือกตั้งใดจะสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนมากที่สุด เพราะสุดท้ายระบบเลือกตั้งควรมาจากการมีส่วนร่วมและความเห็นชอบของประชาชนทุกฝ่ายอย่างแท้จริง แทนที่จะมาจากการตัดสินใจและพิจารณาแบบปิดลับเฉพาะในกลุ่มกรรมการร่าง 21 คน ดังที่ผ่านมา

กระแสโลกาภิวัตน์มีผลทำให้คนไทยมีความแตกต่างกันทางความคิด มีมุมมองต่อประชาธิปไตยของคนละแบบ ประชาธิปไตยมีหลายแบบ เช่น ประชาธิปไตยของคนเมือง ประชาธิปไตยของคนชนบท ประชาธิปไตยของชนชั้นนำ ประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ ประชาธิปไตยสากล ประชาธิปไตยเสรีนิยม ฯลฯ ในเรื่องพรรคการเมือง คนไทยก็มองต่างกัน บางกลุ่มไม่ต้องการพรรคการเมือง บางกลุ่มต้องการพรรคการเมือง บางกลุ่มต้องการให้พรรคการเมืองรับผิดชอบต่อประเทศชาติมากกว่าที่ผ่านมา บางกลุ่มต้องการให้ตัวแทนหรือผู้นำทางการเมืองต้องยึดโยงกับประชาชน บางกลุ่มก็มองต่างออกไปว่าไม่จำเป็นต้องเป็นเช่นนั้น อาจเป็นคนนอกก็ได้ เป็นทหารก็ไม่เป็นไร ความสับสนวุ่นวายทางการเมืองต้องการคนรุ่นใหม่มาช่วยขบคิดหาทางออกร่วมกันแบบร่วมมือร่วมใจ เปิดใจให้กว้าง มีความอดทนอดกลั้นต่อความเห็นที่แตกต่างกัน แล้วหันหน้ามาพูดคุยกันอย่างเข้าอกเข้าใจกัน โดยเฉพาะการกำหนดกติกา หรือที่เป็นตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสังคมการเมือง และที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง หากสามารถมาร่วมกันทำสัญญาประชาคมกันเพื่อกำหนดกติกา หรือตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เกิดความเป็นธรรมกับคนทุกกลุ่มให้ได้มากที่สุดก็จะทำให้คนไทยอยู่ร่วมกันอย่างมีความปกติสุขภายใต้กติกาหรือกฎหมายที่ทุกฝ่ายยอมรับ

เมื่อได้พิจารณาถึงสภาพการณ์ทางการเมืองของประเทศไทยที่มีรูปแบบรัฐบาล ในการบริหารประเทศเป็นรัฐบาลผสม จะพบว่าจะมีปัญหาความของความขัดแย้งเกิดขึ้นอยู่แทบทุกรัฐบาลผสม โดยเฉพาะปัญหาที่เกิดจากจากการขัดแย้งระหว่างพรรคการเมือง หรือปัญหาความขัดแย้งภายในแต่ละพรรคที่ร่วมรัฐบาลจากการตกลงเจรจาในเรื่องตำแหน่งรัฐมนตรี หรือในบางครั้งจะมีการขัดแย้งกันในการคิดทางการเมือง หรือนโยบายการทำงานจนทำให้รัฐบาลมักจะไม่มีความเป็นเสถียรภาพ ทั้งในสมัยรัฐบาลผสมของ นายชวน หลีกภัย ในสมัยรัฐบาลผสมของ นายบรรหาร ศิลปะอาชา ก็เช่นกัน ซึ่งจะพบเห็นถึงปัญหาความวุ่นวายทางการเมืองที่มีมากมายภายใต้การบริหารประเทศ ทั้งสองรัฐบาลอันมีสภาพการณ์ ที่ปรากฏออกมาในลักษณะคล้าย ๆ กัน และเหมือนกันทุกรัฐบาลผสม

ที่ผ่านมาในอดีตนั้นคือการมีความขัดแย้งของบรรดาพรรคร่วมรัฐบาลและกลายเป็นการแตกแยกขึ้นซึ่งสาเหตุของความขัดแย้งของพรรคร่วมรัฐบาลที่อยู่ในช่วงสมัยรัฐบาลทั้งสองรัฐบาล จะมีความคล้ายคลึงกันอยู่ คือ การมีเรื่องผลประโยชน์อำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องแต่หากสังเกตในประเด็นของการแตกแยกที่ชัดเจนถึงกับทำให้เกิดการสิ้นสุดของรัฐบาลก่อนวาระตามกฎหมายได้ นั้นจะพบว่าทั้งสองรัฐบาลจะมีสาเหตุของการเกิดสภาพดังกล่าวที่แตกต่างกันอยู่ดี กล่าวคือ รัฐบาลผสมของนายชวนจะพบสาเหตุในเรื่องของความไม่เห็นชอบร่วมกันในเรื่องนโยบายการทำงาน หรือความแตกต่างกันในทางความคิดทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ในขณะที่รัฐบาล

ผสมสมัยนายบรรหาร ศิลปอาชา ทางความคิดทางการเมือง จะมีแต่สาเหตุของการขัดแย้งกันใน เรื่องการขัดแย้งตำแหน่งรัฐมนตรี

ในลักษณะของการแตกแยกมีประเด็นที่ต้องนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบชี้ให้เห็นถึงข้อแตกต่างหรือข้อเหมือนของรัฐบาลทั้งสองรัฐบาลซึ่งได้แก่ 3 ประเด็นด้วยกันคือ

ประเด็นที่ 1 ความแตกแยกของสมาชิกในแต่ละพรรคร่วมรัฐบาล ที่แบ่งเป็นกลุ่มย่อย อันมีสาเหตุมาจากการขัดแย้งกันในเรื่อง การแก่งแย่งตำแหน่งรัฐมนตรี ประเด็นดังกล่าวจะพบว่า มีความเกี่ยวข้องกันอยู่ระหว่างเรื่องของการมีกลุ่มย่อยในพรรคการเมืองกับเรื่องของการแก่งแย่งตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหายุ่งยากต่อรัฐบาลผสม

ประเด็นที่ 2 ความแตกแยกระหว่างพรรคการเมือง อันเกี่ยวข้องกับปัญหาการกำหนดตัวบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ในเกณฑ์ข้อนี้จะรวมถึงการมีอคติความไม่เชื่อถือกันเป็นการส่วนตัว หรือการไม่ชอบหน้ากันระหว่างบุคคลด้วย ที่จะเป็นส่วนส่งเสริมให้เกิดปัญหาความขัดแย้งจากการกำหนดตัวบุคคลดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจนกลายเป็นความแตกแยก

ประเด็นที่ 3 ความแตกแยกของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล อันมีสาเหตุมาจากการขัดแย้งกัน จากการมีความแตกแยกกันทางความคิดทางการเมือง หรือการไม่เห็นชอบร่วมกันในนโยบายการทำงาน

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง ซึ่งมีบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องยึดโยงกัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง พ.ศ.2561

จากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยสรุป มีการออกแบบให้มีพรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองขนาดเล็กมีโอกาสที่จะได้รับรับการเลือกตั้งเข้าสู่สภามากขึ้น และออกแบบการเลือกตั้งระบบสัดส่วนที่ทำให้ผลการเลือกตั้งไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมาก คณะกรรมาธิการร่างกฎหมายมีเจตนาเพื่อให้ต้องมีการจัดตั้งรัฐบาลผสม ซึ่งระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2560 ที่นับคะแนนแบบจัดสรรปันส่วนผสม (Mixed Member Apportionment System หรือ (MMA)) เป็นระบบที่ประยุกต์มาจากเยอรมัน (ที่เยอรมันเคยใช้เพื่อลดบทบาทพรรคนาซีสมัยที่ฮิตเลอร์มีอำนาจแล้วเยอรมันก็เลิกใช้) ซึ่งเป็นการออกแบบระบบเพื่อไม่ให้มีพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมาก และต้องเป็นการจัดตั้งรัฐบาลผสม เป็นการออกแบบที่ชาญฉลาดมาก ซึ่งเยอรมันเคยใช้แต่ใช้ครั้งเดียวแล้วเลิก สำหรับประเทศที่ติดกับดักความขัดแย้ง มีทางออกก็คือต้องเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้คนทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสรรอำนาจและทรัพยากร โดยสามารถต่อรองกันได้อย่างสันติ ประชาชนต้องปกป้องสิทธิเสรีภาพของกันและกัน ต้องช่วยกันตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐบาลไม่ว่าใครจะขึ้นมาสู่อำนาจก็ตาม ภายใต้กติกาประชาธิปไตย และใช้

โอกาสนี้พัฒนาให้คิ่่นสู่ประชาธิปไตย ในการปฏิรูปการเมือง ในระบอบประชาธิปไตยจะมีประสิทธิภาพต้องออกแบบให้รัฐบาลมี เสถียรภาพ คือ มีความเข้มแข็งแต่มีกลไกที่สามารถตรวจสอบและสามารถถอดถอนฝ่ายบริหารที่ประพฤติมิชอบออกจากตำแหน่งได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยสาเหตุสำคัญของปัญหาเกิดขึ้นจากการที่มีพรรคการเมืองหลายพรรค เพราะมีสภาพความแตกแยกในทางแนวคิดทางการเมืองหลากหลาย รัฐบาลเป็นรัฐบาลผสมที่ไม่มีเสถียรภาพ เพราะพรรคร่วมรัฐบาลอาจถอนตัวจากการร่วมรัฐบาลได้เสมอ สาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้มีพรรคการเมืองในสภาจำนวนมาก คือ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม

ระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) จำนวน 500 คน แบ่งเป็น สมาชิกสภาผู้แทนแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 350 คน และ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ 150 คน ซึ่งการแบ่งเขตเพื่อเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 350 เขตได้ประกาศออกมาแล้ว โดยใช้ระบบเลือกแบบ "หนึ่งเขตหนึ่งคน" ประชาชนทุกคนมีสิทธิหนึ่งเสียงที่จะกากบาทเลือกผู้สมัครคนใดคนหนึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตัวแทนของเขตเลือกตั้งนั้น ๆ

การเลือกตั้ง ที่จะเกิดขึ้นในปี 2562 กำหนดให้ใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียว ให้ประชาชนกากบาทเลือกบุคคลที่ชื่นชอบเป็น ส.ส. แบบแบ่งเขตเท่านั้น ประชาชนไม่มีสิทธิกากบาทเลือกพรรคการเมืองที่ชื่นชอบผ่านระบบบัญชีรายชื่อให้แตกต่างออกไป แล้วคะแนนที่เลือกในระบบแบ่งเขตจะถูกนำไปใช้คำนวณจำนวนที่นั่ง ส.ส. จากระบบบัญชีรายชื่อของพรรคนั้นภายหลัง ประชาชนไม่มีโอกาสแล้วที่จะเลือกคนที่รักอยู่กับพรรคการเมืองกับพรรคที่ชอบ หากมีบุคคลในใจกับพรรคการเมืองในใจแตกต่างกันก็ต้องตัดสินใจเลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง

"เลือกคนที่รัก เลือกพรรคที่ชอบ" เป็นคำขวัญที่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ใช้รณรงค์ให้ความรู้กับประชาชนมาตั้งแต่หลังปี 2540 เมื่อการเลือกตั้งแบ่งเป็นสองระบบ คือ ระบบแบ่งเขตและระบบบัญชีรายชื่อเป็นครั้งแรก เป็นเวลากว่า 20 ปี ที่คนไทยเรียนรู้การ ไปเลือกตั้ง โดยต้องกาบัตรสองใบ ใบแรกเลือก ส.ส. แบบแบ่งเขต ใบที่สองเลือก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ระบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งประชาชนจำนวนไม่น้อยก็อาจกากบาททั้งสองใบให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากต่างพรรคกัน เพราะในระดับท้องถิ่นอาจจะเห็นว่า ผู้สมัครบางคนทำประโยชน์ให้ท้องถิ่นได้มาก ขณะที่ในระดับประเทศขึ้นชอนนโยบายของพรรคการเมืองอีกพรรคหนึ่ง

สูตรที่ใช้คำนวณจำนวนที่นั่งของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากระบบบัญชีรายชื่อ ระบบจัดสรรปันส่วนผสม (mixed member apportionment system- MMA) นั้น ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 91 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาตรา 128 สรุปได้ว่า

(1) นำจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศ ไม่รวมบัตรเสียเป็นตัวตั้งหารด้วยจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งหมด คือ 500 จะได้ผลลัพธ์เป็นตัวเลขชุดหนึ่ง ที่อนุमानว่าเป็นค่าเฉลี่ยของจำนวนประชากรต่อ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หนึ่งที่นั่ง

(2) เมื่อจะหาจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ของพรรคการเมืองใด ก็นำคะแนนรวมทั้งประเทศที่พรรคการเมืองนั้นได้จากการเลือกตั้งในระบบแบ่งเขตมาเป็นตัวตั้ง แล้วนำตัวเลขที่ได้จากข้อ (1) ไปหาร ผลลัพธ์จะเป็นจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่พรรคการเมืองนั้นควรจะมีได้ในกาเลือกตั้งครั้งนี้

(3) นำจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่พรรคการเมืองนั้นควรจะมีได้ จากข้อ (2) มาเป็นตัวตั้ง ลบด้วยจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตทั้งหมดที่พรรคการเมืองนั้นได้มาแล้ว ผลลัพธ์ คือจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากระบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองนั้นจะได้รับ

ปัญหาในการใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียว บัตรใบเดียวสร้าง "รัฐบาลผสมที่อ่อนแอ" วิธีการเลือกตั้งแบบบัตรเลือกตั้งใบเดียว ทำให้ประชาชนต้องตัดสินใจเลือกเพียง 1 เดียวว่าจะเลือกคนที่รักหรือพรรคที่ใช้ พรรคการเมืองจะต้องส่งตัวแทนของพรรคลงเลือกตั้งให้มากที่สุด พรรคที่ไม่ส่งคนลงเลือกตั้ง หรือพรรคที่หวังเฉพาะเก้าอี้บัญชีรายชื่อ หรือพรรคการเมืองขนาดใหญ่จะเสียเปรียบ เพราะจะได้เก้าอี้สมาชิกสภาผู้แทนแบบบัญชีรายชื่อในอัตราส่วนที่น้อยมาก การใช้บัตรเลือกตั้งแบบบัตรใบเดียวจะบีบให้คนเลือกที่ตัวบุคคลมากกว่านโยบายพรรค แล้วในที่สุดจะบั่นทอนความเข้มแข็งของพรรคการเมือง ผลการเลือกตั้งจะบิดเบือนเจตนารมณ์ของผู้ออกเสียง พรรคที่ได้เสียงข้างมากในเขตเลือกตั้ง อาจไม่ได้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล ลดความสำคัญของการออกไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เพราะจะไปหรือไม่ไปเลือกตั้งก็ได้แต่พรรคที่มีคะแนนเสียงกลางๆ แม้คะแนนเสียงตัวเองจะไม่ได้ตกน้ำ แต่ก็ไม่ได้เป็นผู้สนับสนุนการจัดตั้งรัฐบาล ผลการเลือกตั้งกระจายเป็นเบี้ยหัวแตก เพราะพรรคที่ได้รับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตมาก จะเหลือที่สำหรับ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อน้อยลง ทำให้ต้องจัดตั้งรัฐบาลจากพรรคผสม การที่ทุกคะแนนเสียงมีความหมาย อาจทำให้ 'การซื้อเสียงเป็นเรื่องที่มีความคุ้มค่า' ทำให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากพรรคเดียวกันต้องแข่งขันกัน เพราะหาก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตชนะเลือกตั้งมาก ๆ จะเหลือตำแหน่ง

ให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบบัญชีรายชื่อ น้อยลง การเลือกตั้งในลักษณะนี้จึงทำลายความสามัคคีของผู้สมัคร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากทั้งสองระบบในพรรคเดียวกัน

5.2 ข้อเสนอแนะ

ให้ปรับแก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งที่มีบทบัญญัติให้มีระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วน โดยให้ปรับแก้ มาตรา 91 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และ มาตรา 128 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2561 ตลอดจนระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2561 ข้อที่ว่าด้วยบัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งอย่างเดียว และหมายถึงในการเลือกตั้งตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสมัยปัจจุบัน กำหนดให้ใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียวในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ยุติธรรมและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย" ในหัวข้อย่อย ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ตอบโจทย์ปัญหาการเมืองไทย นอกเหนือจากระบบการเลือกตั้งแบบเยอรมันแล้ว ยังมีข้อเสนออีก 3 โมเดล ซึ่งทั้งหมดเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ระบบคู่ขนาน หรือระบบผสมที่การคำนวณที่นั่งแบบแบ่งเขตกับแบบบัญชีรายชื่อแยกขาดจากกัน กล่าวคือ

1. กำหนดให้มีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเสียงข้างมากธรรมดา (simple majority vote) เขตละ 1 คน กับระบบบัญชีรายชื่อบัญชีเดียว ใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง ซึ่งเป็นรูปแบบเดียวกับที่เคยใช้ในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ 3 กรกฎาคม 2554 แต่ปรับปรุงให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งสองประเภทมีจำนวนเท่ากัน

2. กำหนดให้มี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อและแบบแบ่งเขตมีสัดส่วน 1:3 เหมือนเดิม (125 กับ 375) และใช้การเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อเดียวทั่วประเทศเหมือนการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 3 ก.ค.54 แต่ออกแบบระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตใหม่ โดยนำระบบเขตใหญ่เบอร์เดียวในรูปแบบเดียวกับการเลือกตั้งของญี่ปุ่นมาใช้

3. กำหนดให้มี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อและแบบแบ่งเขตมีสัดส่วน 1:3 เหมือนเดิม และใช้การเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อบัญชีเดียวทั่วประเทศเหมือนการเลือกตั้งทั่วไป 3 กรกฎาคม 2554 แต่ออกแบบระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตใหม่ โดยนำระบบการเลือกตั้งแบบจัดลำดับความนิยม หรือ preferential system หรือการเลือกตั้งเพื่อไว้ (alternative choices) มาใช้

สาเหตุที่จำเป็นต้องออกแบบระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตใหม่ (กรณีไม่เลือกใช้รูปแบบของเยอรมัน) เพราะระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเสียงข้างมากธรรมดา เขตละ 1 คน พบปัญหาผู้ชนะอาจไม่ใช่เสียงข้างมากหรือเสียงส่วนใหญ่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขคนั้นอย่างแท้จริง และเสียงที่สนับสนุนของผู้แพ้ก็ถูกทิ้งไปเลย

ผู้เขียนจึงขอเสนอว่าสังคมไทยไม่ควรนำระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม ที่ใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียวใช้เนื่องจากจะสร้างปัญหามากกว่าแก้ปัญหา ข้อเสนอคือให้นำระบบเลือกตั้งที่ใช้ในรัฐธรรมนูญปี 2540, 2550 และในร่างรัฐธรรมนูญของนายบรรศักดิ์กลับมาพิจารณา เพราะทั้ง 3 ระบบมีจุดแข็งและข้อดีมากกว่าฉบับของนายมีชัยหลายประการ โดยควรต้องจัดให้มีการประชุมระดมความเห็นในที่สาธารณะอย่างเปิดกว้างและเสรีจากประชาชน สื่อ นักวิชาการ กกต. พรรคการเมืองต่าง ๆ และกลุ่มองค์กรในภาคประชาสังคมเพื่อนำมาซึ่งข้อสรุปว่าระบบเลือกตั้งใดจะสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนมากที่สุด เพราะสุดท้ายระบบเลือกตั้งควรมาจากการมีส่วนร่วมและความเห็นชอบของประชาชนทุกฝ่ายอย่างแท้จริง แทนที่จะมาจากการตัดสินใจและพิจารณาแบบปิดลับเฉพาะในกลุ่มกรรมการร่าง 21 คนดังที่ผ่านมา

ระบบเลือกตั้งที่ออกแบบไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 จึงถือว่ามาถูกทางแล้วเมื่อเทียบกับพัฒนาการระดับโลกและตอบโจทย์ปัญหาการเมืองไทยที่ดำรงอยู่มาเนิ่นนานคือความไร้เสถียรภาพ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญนำระบบผสมแบบเสียงข้างมากมาใช้ (เรียกว่า mixed member majoritarian system- MMM) โดยมีผู้แทนสองประเภททั้งแบบเขตและระบบบัญชีรายชื่อ โดยคำนวณคะแนนแยกจากกัน แก้ปัญหาการเลือกตั้งบุคคลและการแข่งขันกันเองภายในพรรคการเมืองที่เป็นผลจากระบบเลือกตั้งแบบเขตเดียวหลายคน (ที่เรียกกันว่าระบบพวงหรือแบ่งเขตเรียงเบอร์) ที่เคยใช้มาเนิ่นนาน ซึ่งทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอ การแข่งขันไม่เนิ่นน โยบาย และการมีรัฐบาลผสมอายุสั้น ผู้สมัครมุ่งสร้างคะแนนนิยมเฉพาะฐานเสียงเลือกตั้งแคบ ๆ ของตน และมุ่งสัญญาว่าจะตอบแทนผลประโยชน์ในลักษณะของแรงจูงใจระยะสั้นที่เป็นสิ่งของ เงินทอง โครงการ มากกว่าที่จะมุ่งขายนโยบายที่เป็นเอกภาพและตอบสนองปัญหาในระดับชาติ รัฐธรรมนูญ 2540 พยายามพัฒนาระบบพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง และขจัดมุ้งการเมือง และสร้างแรงจูงใจให้ผู้สมัครและพรรคการเมืองต้องตอบสนองกับฐานเสียงที่กว้างขวางในระดับชาติ ซึ่งถือว่ามาถูกทางแล้ว

จึงขอเสนอให้นำกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และให้ใช้บัตรเลือกตั้งระบบสองใบ โดยใบที่หนึ่งให้เป็นบัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต และใบที่สองให้เป็นบัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนแบบบัญชีรายชื่อหรือเลือกพรรคการเมืองที่ประชาชนเห็นชอบในนโยบายของพรรคการเมืองนั้น ๆ ทั้งนี้

เพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่แท้จริง ของการเลือกตั้ง โดยให้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมีทางเลือกว่าจะเลือกคนที่รัก หรือจะเลือกพรรคที่ชอบ ซึ่งจะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอย่างแท้จริง