

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ทางการเมืองซึ่งเริ่มมีขึ้นในตอนปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18<sup>1</sup> เป็นสิทธิที่ได้มาโดยการต่อสู้และเป็นชัยชนะของระบอบประชาธิปไตยเหนือระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การได้มาซึ่งสิทธิถือว่าเป็นสัญลักษณ์ของเสรีภาพและเป็นองค์ประกอบสำคัญของความชอบธรรมของระบอบประชาธิปไตย สิทธิออกเสียงเลือกตั้งนั้นแยกได้เป็นสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่มีข้อจำกัดและสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่เป็นของพลเมืองทุกคน สิทธิออกเสียงเลือกตั้งนั้นอาจถูกจำกัดไว้สำหรับพลเมืองบางประเภทที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ล่วงหน้า ไม่ว่าจะเป็นคุณสมบัติด้านความร่ำรวย คุณสมบัติด้านสติปัญญา หรือคุณสมบัติด้านวุฒิการศึกษา หรือคณะสมบัตินด้านความคิดเห็นทางการเมือง สำหรับสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่เป็นของพลเมืองทุกคนนั้นถูกจำกัดไว้สำหรับคนชาติซึ่งเป็นพลเมืองของรัฐเท่านั้น คนต่างด้าวซึ่งพำนักอาศัยอยู่ในรัฐนั้นมิได้รับสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ส่วนคนชาติซึ่งเป็นพลเมืองของรัฐนั้นบางประเภทอาจถูกจำกัดสิทธินี้ได้โดยเงื่อนไขทางอายุ เช่น อายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี และความสามารถ เช่น เป็นบุคคลที่ถูกตัดสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง หลักการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งนั้นมีหลักอยู่ 3 ประการ กล่าวคือ การใช้สิทธิโดยเสมอภาคกัน การใช้สิทธิโดยวิธีคะแนนลับ และการใช้สิทธิโดยตรงหรือโดยอ้อม เช่น การเลือกตั้งประธานาธิบดีในสหรัฐอเมริกา แต่การที่จะให้การเลือกตั้งบรรลุเป้าหมายที่สมบูรณ์แบบหรืออย่างน้อยก็พอรับได้ การจัดการเลือกตั้งจึงต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ 3 ประการ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง ความเสมอภาคในโอกาสของผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคน ประการที่สอง ความจริงใจในการใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งและประการที่สามความถูกต้องของผลการเลือกตั้ง<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ชาลส์ แซวสตัน (2560). *กฎหมายมหาชน: วิวัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญาน. หน้า 250.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 250.

การเลือกตั้งของประเทศไทยครั้งแรก หลังจากการปฏิวัติสยาม พ.ศ.2475<sup>3</sup> โดยเริ่มจากจุดเริ่มต้น ของการมีสมาคมคณะราษฎร เป็นฝ่ายนิยมคณะปฏิวัติสยาม คณะราษฎรปฏิวัติเพื่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตย เสรีนิยมก็มีการประนีประนอมกันสูงมาก จนกระทั่ง ได้ความลงตัวในระดับหนึ่ง กล่าวคือ การกำหนดให้ปกครองในระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยมแบบรัฐสภาซึ่งกำหนดให้พระมหากษัตริย์ยังคงอยู่ในระบบการเมืองแต่ลดพระราชอำนาจลงมาเป็นสัญลักษณ์ของชาติเท่านั้น ไม่มีอำนาจทางการเมือง เช่นเดิม อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทั้งหลาย โดยมีการแบ่งอำนาจในการใช้ในทางปฏิบัติเป็น 3 อำนาจ กล่าวคือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ การเมืองหลังปฏิวัติสยามแยกออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มนิยมเจ้าและกลุ่มนิยมคณะราษฎร ในวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2476 เป็นวันที่จัดให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร โดยทางอ้อมของประชาชนชาวสยามในแผ่นดิน นับเป็นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรก ก่อนจะถึงวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2476 ก็ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้กรม การอำเภอ ดำเนินการเลือกตั้งผู้แทนตำบลขึ้นทั่วประเทศในระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม ถึงวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2476 จากนั้นผู้แทนตำบลที่ราษฎรเลือกตั้งไว้ตำบลละหนึ่งคนจึงไปเลือกผู้แทนราษฎรอีกชั้นหนึ่ง “เมื่อได้ผู้แทนตำบลแล้ว ผู้แทนตำบลจึงออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัด โดยผู้แทนตำบลมีสิทธิเลือก ส.ส. ได้เท่าจำนวน ส.ส. ที่จังหวัดนั้นพึงมี การเลือกตั้งทั่วไปครั้งนี้มี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภท 1 จำนวน 78 คน โดยถือจำนวนประชากรของแต่ละจังหวัดเป็นเกณฑ์กำหนดจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” จึงเห็นได้ว่าช่วงเวลาเลือกตั้งทั้ง 2 ขั้นตอน ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ถึงวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2476 กินเวลา 45 วัน นับว่านานพอควร ยิ่งไปกว่านั้นในช่วงเวลาเลือกตั้ง ที่คนไทยเพิ่งเริ่มรู้รัฐธรรมนูญมีสิทธิมีเสียงและจะได้ออกมาใช้สิทธิใช้เสียงเลือกตั้งครั้งนั้น ก็เป็นเวลาที่เกิดความเสียหายมากของบ้านเมือง เพราะเป็นช่วงเวลาที่เกิดกบฏบวรเดช อันเป็นสงครามกลางเมืองของไทย ที่ทั้งฝ่ายกบฏและฝ่ายรัฐบาลได้ใช้กำลังรบฆ่าฟันกันจนมีผู้เสียชีวิตไปพอควร การปราบกบฏสิ้นสุดลงเมื่อรัฐบาลชนะ รัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรี นายพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา ได้แถลงต่อสภาในวันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2476 ว่าได้ปราบกบฏ ได้เสร็จสิ้นแล้ว ทางรัฐบาลขณะนั้น เดินหน้าจัดการเลือกตั้งต่อไปจนสำเร็จเรียบร้อย<sup>4</sup>

<sup>3</sup> นรนิติ เศรษฐบุตรและนิคม รัฐอมฤต. (2559). *การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475*. บทความวิชาการของสถาบันพระปกเกล้า. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php>. [2562, 15 มกราคม].

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, (ออนไลน์).

ตอนนั้นประเทศไทยมีอยู่ 70 จังหวัด เลือกผู้แทนราษฎรหนึ่งคน นับว่าเป็นอัตราส่วนที่คิดจำนวนประชากรไม่สูงมาก เพราะตอนนั้นประชากรทั้งประเทศของสยามยังมีไม่ถึง 18 ล้านคน จำนวนผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งมีมากกว่าจำนวน 70 คน เพราะมีบางจังหวัดมีผู้แทนราษฎรได้มากกว่าหนึ่งคนเช่นจังหวัดเชียงใหม่มีผู้แทนราษฎรได้ 2 คน จังหวัดร้อยเอ็ดกับจังหวัดมหาสารคามก็มีผู้แทนราษฎรได้ 2 คน เพราะมีประชากรมาก เช่นเดียวกับจังหวัดนครราชสีมาที่มีผู้แทนราษฎรได้ 2 คน แต่จังหวัดที่มีผู้แทนราษฎรได้มากที่สุดมีอยู่ 2 จังหวัด คือจังหวัดพระนครที่เป็นเมืองหลวงกับจังหวัดอุบลราชธานี เพราะมีผู้แทนราษฎรได้ถึง 3 คน ตอนนั้นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในสยามมีอยู่ 4,278,231 คน ไปออกเสียงใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวน 1,773,532คน เป็นอัตราร้อยละ 41.45 สมัยนั้นน่าจะถือว่าเป็นจำนวนมากทีเดียว

ผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งชุดแรกจำนวน 78 คน มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ต่อมาเป็นนักการเมืองเรื่องนาม วาจาดี มีชื่อเสียงและได้เป็นรัฐมนตรีคือ นายเลียง ไชยกาล และนายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ ทั้งสองท่านเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากจังหวัดอุบลราชธานี นายเลียง ไชยกาล นั้นฝักใฝ่คดี เคยตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรีเรื่องนักการเมืองสำคัญและรัฐมนตรีไปซื้อที่ราคาถูกจากหน่วยงานของรัฐจนนายกรัฐมนตรี พระยาพหลพลพยุหเสนาต้องลาออก อันนายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ นั้นก็เคยอภิปรายเล่นงานรัฐบาลสมัยต่อมาจนต้องออกเหมือนกัน นายเลียง ไชยกาล เคยถูกเพื่อนสมาชิกสภาจับโยนน้ำ แต่นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ ถูกพิษทางการเมืองจับกุมและได้ถูกฆ่าตายขณะย้ายที่คุมขัง รัฐบาลที่มีผู้แทนราษฎรครึ่งสภาที่มาจากการเลือกตั้งคราวนี้คือ รัฐบาลของนายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา ผู้เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 2 ของประเทศนั่นเอง

การศึกษากฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับกฎหมายการเลือกตั้ง ซึ่งต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายหลัก การศึกษาจึงไม่อาจจำกัดอยู่แต่เพียงตัวบทกฎหมายเท่านั้น แต่ต้องศึกษา แนวปฏิบัติ การตีความและการบังคับใช้กฎหมายตลอดจนสภาพแวดล้อมทางการเมืองต่างๆ ควบคู่กันไปด้วยเหตุนี้ ในประเทศฝรั่งเศสจึงมีการศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญควบคู่ไปกับสถาบันทางการเมืองโดยเรียกชื่อวิชาว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองและเรียกชื่อคณะที่มีการสอนวิชาดังกล่าวว่าคณะนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ซึ่งแตกต่าง จากในประเทศไทยที่มีการเรียนการสอนนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์แยกต่างหากจากกันจนอาจทำให้นักศึกษานิติศาสตร์มุ่งเน้นไปในแง่ของตัวบทกฎหมายมากเกินไปนักศึกษารัฐศาสตร์ไม่ค่อยให้ความสนใจศึกษากฎหมายจนเกิดความเข้าใจผิดว่าถ้าต้องการผ่อนปรนคือการใช้หลักรัฐศาสตร์ถ้าใช้หลักนิติศาสตร์คือการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดทำให้นักวิทยาศาสตร์หรือนักกฎหมายถูกสังคมนองในแง่ลบว่าเป็นผู้นิยมการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด กฎหมายเกี่ยวกับ

การเลือกตั้งโดยทางมิติต่างกฎหมายมหาชน<sup>5</sup> เป็นกฎหมายที่กำหนดสถานะและนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับเอกชนหรือหน่วยงานอื่นของกฎหมายการคลัง และกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง ซึ่งเป็นการศึกษาเกี่ยวกับรัฐ และการจัดโครงสร้างทางการเมืองการปกครองในรัฐซึ่งมุ่งที่จะศึกษารัฐและองค์การของรัฐในฐานะผู้ทรงสิทธิหน้าที่ในกฎหมายมหาชน (ซึ่ง Jellinek เรียกว่า *Sujet de droit public Subjetif*) ซึ่งในส่วนนี้จะได้ศึกษา กฎหมายเลือกตั้ง ซึ่งเป็นกฎหมายที่ประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทของการบริหารประเทศ<sup>6</sup> และเป็นสาขาของกฎหมายมหาชนที่มีการกำหนด กติกาการเลือกตั้งให้เป็นไปตามหลักกฎหมาย โดยการศึกษาตามมุมมองของกฎหมายมหาชน

อย่างไรก็ตาม การศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ซึ่งทำให้มีมุมมองไปในทางมิติต่างรัฐศาสตร์ในฐานะตามแนวทางการศึกษาสาขากฎหมายมหาชน การจัดโครงสร้างภายในรัฐทั้งทางการเมือง และทางปกครอง โดยวิเคราะห์ไปจากมุมมองทางกฎหมายมหาชน กฎหมายมหาชนกับรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์เป็นสิ่งที่เกี่ยวพันกันอย่างลึกซึ้งแยกจากกันไม่ได้ เพราะเป็นการศึกษาเรื่องเดียวกันแต่มองไปจากคนละมุมและใช้วิธีการที่แตกต่างกันในการวิเคราะห์ปัญหา กล่าวคือ ถ้ารัฐศาสตร์จะศึกษา “เกมแห่งการเมือง” หรือ “เกมแห่งอำนาจ”<sup>7</sup> แต่มุมมองทางมิติต่างนิติศาสตร์ แนวทางกฎหมายมหาชน จะศึกษา “กติกาของเกมแห่งการเมือง” หรือ “กติกาของเกมแห่งอำนาจ” ซึ่งเป็นเรื่องที่จะศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2561 ซึ่งมีมุมมองในด้านการเมืองแล้วจะเกี่ยวข้องกับมิติด้านรัฐศาสตร์ แต่มุมมองอีกด้านที่เป็นมิติต่างนิติศาสตร์ตามหลักกฎหมายมหาชน ก็จะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2560

ความสำคัญของปัญหาทางการเมืองที่สำคัญที่สุดของไทย เรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ได้แก่ การแตกแยกไม่เท่าเทียมกัน ความรุนแรงทางการเมือง คอร์รัปชัน ความไม่มีเสถียรภาพ<sup>8</sup> ทางการเมืองรัฐบาลที่มาจากรัฐประหาร ขาดการรับฟังความคิดเห็น รัฐบาลอยู่ภายใต้การควบคุมของนายทุนสิทธิ์ทางการเมืองตามลำดับ

<sup>5</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 36

<sup>6</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2560). *กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญา และลักษณะของกฎหมายมหาชน ยุคต่าง ๆ* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 2.

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

<sup>8</sup> ไพรวลัย เคนพรม. (2560). *พรรคการเมืองเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 68.

อย่างไรก็ตามระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมซึ่งเป็นระบบเลือกตั้งใหม่มีปัญหาเชิงหลักการของระบบ กล่าวคือ

ประการแรก ระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมนี้ทำเกินเจตนารมณ์ของผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งเกิดจากฐานคติเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ไม่ครบถ้วนซึ่งเวลาเลือกจะเลือก “ผู้สมัคร” และเลือก “พรรค” เป็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่จากการศึกษาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ของประเทศไทย ประชาชนคนไทยมีวิธีการเลือกตั้งในรูปแบบเป็นลักษณะดังนี้ คือ เลือกผู้สมัครอย่างเดี่ยวแต่ไม่เลือกพรรคใดเลย หรือเลือกพรรคหนึ่งแต่ไม่เลือกผู้สมัครพรรคนั้นกลับไปเลือกผู้สมัครอีกพรรคหนึ่งแทนหรือเลือกพรรคแต่ไม่เลือกผู้สมัครคนใดเลย หรือเลือกผู้สมัครและพรรคเดียวกัน การอนุมานว่าผู้เลือกตั้งจะเลือกพรรคและผู้สมัครที่สังกัดพรรคนั้นเป็นทิศทางเดียวกันจึงเป็นการอนุมานที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ซึ่งการนำคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตที่แพ้มาเป็นคะแนนพรรคจึงเท่ากับเป็นการบิดเบือนเจตนารมณ์ของผู้เลือกตั้ง

ประการที่สอง ระบบเอาคะแนนผู้แพ้ ซึ่งเป็นคะแนนส่วนบุคคลมาแปรสภาพให้เป็นคะแนนของพรรคเป็นการบั่นทอนความสำคัญของพรรคการเมืองเพราะว่าการที่พรรคใดจะชนะเลือกตั้งและเป็นรัฐบาลนั้น โดยหลักการแล้วต้องมียุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนโดยประชาชนเห็นว่านโยบายที่พรรคเสนอมีประโยชน์ต่อคุณตนเองหรือต่อประเทศพวกเขาที่จะเลือกพรรคนั้น แต่ระบบจัดสรรปันส่วนผสมจะทำให้ผู้สมัครมีความสำคัญเหนือกว่านโยบายพรรค

นอกจากปัญหาในเชิงหลักการแล้ว ความเป็นไปได้สูงที่ระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนจะไปเพิ่มปัญหาเดิมและสร้างปัญหาใหม่เพิ่มขึ้นอีกหลายประการ อันได้แก่ การซื้อเสียงจะมากขึ้น ซึ่งเกิดจากการแข่งขันช่วงชิงคะแนนที่มีความแหลมคมมากขึ้นทั้งนี้ก็เพราะว่าทุกคะแนนถูกนำมาใช้ในการแปลงเป็นจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ละพรรคต่าง ๆ อยากได้คะแนนมากที่สุด เพื่อให้ตนเองมีโอกาสมากที่สุดซึ่งต่างจากการเลือกตั้งแบบเดิมที่หากผู้สมัครคนใดรู้ตัวว่าแพ้แน่ๆ หรือชนะแน่ๆ การซื้อเสียงจะลดลง แต่ระบบใหม่แม้ว่าผู้สมัครจะรู้ว่าตนเองแพ้แน่ๆ หรือชนะแน่ๆ ก็จะไม่ทำให้การซื้อเสียงลดลงแต่ยังคงต้องซื้อเพื่อให้ได้คะแนนมากที่สุดเท่าที่จะทำได้และยังมีเฉพาะการเลือกตั้งระดับเขตที่เป็นเขตเล็ก ๆ แล้วการซื้อเสียงก็จะยิ่งรุนแรงยิ่งขึ้น และยิ่งจะเกิดปัญหาการซื้อตัวนักการเมือง หรือผู้มีชื่อเสียงท้องถิ่นให้ลงสมัครในนามของพรรคมากขึ้น พรรคใด ที่มีทุนมากก็จะส่งผู้สมัครให้ครบทุกเขตแม้ว่าเขตนั้นจะส่งไปก็แพ้แน่ๆ แต่ถึงแพ้ก็ยังคงได้คะแนนซึ่งจะทำให้พรรคการเมืองไม่น้อยทุ่มเงินซื้อตัวผู้มีชื่อเสียงในตำบล อำเภอ หรือจังหวัด เพื่อให้ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคของตนที่เราคงเห็นการประมูลตัวนักการเมืองท้องถิ่น หรือ ผู้ที่มีชื่อเสียงระดับจังหวัดเพื่อให้เป็นผู้สมัครของพรรคการเมืองกันอย่างแพร่หลาย ในระบบ

จัดสรรปันส่วนนี้ทำให้ต้องจัดตั้งรัฐบาลผสมที่ไร้เสถียรภาพ รัฐบาลอ่อนแอ บรรยากาศทางการเมืองจะเป็นการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างพรรคการเมืองเป็นหลัก โอกาสของการผลักดันนโยบายปฏิรูปเพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศ และการวางรากฐานในการสร้างชาติจะอยู่ในระดับต่ำต่ำถึงต่ำมาก ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ หลังจากการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2562 ในวันที่ 24 มีนาคม 2562 ใช้ระยะเวลาถึง 108 วันหลังเลือกตั้งในการจัดตั้งรัฐบาลได้เสร็จสิ้น

รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา มีความพยายาม ในการลดอำนาจของนักการเมือง เนื่องจากมองว่านักการเมืองเข้ามาทำให้ประเทศเสียหายอย่างรุนแรงในห้วงเวลาทศวรรษที่ผ่านมา กลไกที่เห็นด้วยกับรัฐบาลก็ต้องการลดอำนาจของนักการเมือง โดยพยายามกำหนดกติกาต่างๆ ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ดังเห็นได้จากร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับที่มี รองศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2558 มีผู้สนับสนุนจำนวนมาก แต่ก็ถูกต่อต้านจากหลายฝ่ายเช่นกัน ในมติพรรคการเมืองก็ถูกมองว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอ เน้นบทบาทของกลุ่มการเมืองทำให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่อยู่ไม่ได้ กลับมีพรรคการเมืองจำนวนมากที่เป็นพรรคการเมืองขนาดเล็กก็จะเป็นรัฐบาลผสมที่มาจากการรวมตัวกันของพรรคการเมืองขนาดเล็กหลายพรรคทำให้เสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลอ่อนแอ รวมถึงมีการต่อต้านประเด็นอื่นๆ เช่น การขับเคลื่อนการปฏิรูป คณะกรรมการยุทธศาสตร์การปฏิรูปและการปรองดองแห่งชาติ แม้ว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมีข้อดีและข้อเสียที่ควรพิจารณาจากสุดท้ายรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็ต้องล้มเลิกไป ต่อมารัฐบาลได้แต่งตั้ง มีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดที่ 2 ในปีเดียวกัน แต่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ก็มีทั้งผู้ที่สนับสนุนและต่อต้านเช่นกัน โดยเฉพาะประเด็นการเปิดช่องทางให้มี นายนายกรัฐมนตรีคนนอกพรรคการเมืองก็ไม่มี ความสำคัญเช่นเดียวกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับถูก โจมตีจากฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นประชาธิปไตย แต่ฝ่ายที่สนับสนุนก็มีมากเช่นกันที่รณรงค์ให้เห็นจุดแข็งของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวซึ่งก็กลายเป็นเรื่องการเมืองไปอย่างไม่ต้องสงสัยเป็นการเมืองเรื่องรัฐธรรมนูญต่างคนต่างมองนำไปสู่ความขัดแย้งขึ้นอีกครั้ง หลายคนก็มองว่าความขัดแย้งเป็นเรื่องปกติในสังคมการเมืองใดๆ ในโลกแต่หลายคนก็ไม่ยอมให้เกิดความขัดแย้งเนื่องจากจะกระทบต่อความสงบเรียบร้อยแห่งชาติว่ากันว่าไปตามมุมมองที่หลากหลาย

ความขัดแย้งในสังคม จึงยังต้องการเวลาในการจัดการกับปัญหาความขัดแย้ง ความขัดแย้งในสังคมไทยเกิดขึ้นจาก ความเปลี่ยนแปลงในหลากหลายมิติทั้งเศรษฐกิจสังคมและการเมือง โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงในมิติเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดคนกลุ่มใหม่ และคนกลุ่มนี้ได้โอกาสในการเพิ่มพื้นที่ของการเข้าถึงทรัพยากรจากรัฐบาล พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร เป็นจุดเริ่มต้นที่

สำคัญรวมถึงรัฐบาลในยุคต่อมาของพรรคการเมืองฝ่ายทักษิณทั้งพรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน หรือพรรคเพื่อไทย บทบาทของคนในชนบทเป็นแรงกระเพื่อมต่อความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมการเมืองของไทย การเคลื่อนไหวที่มีหลายมิติที่น่าสนใจ เช่น การเคลื่อนไหวของประชาชนภายใต้โครงสร้างอำนาจที่เหลื่อมล้ำ การเคลื่อนไหวภายใต้ มโนทัศน์วัฒนธรรมชุมชน การเคลื่อนไหวภายใต้ความรู้ตีถักถัก เรื่องความยุติธรรม ความไม่ยุติธรรม ภายใต้การเมืองแบบ ไพร่-อำมาตย์ การเมือง เรื่องความหวัง ขณะเดียวกัน ชนชั้นนำเดิมและชนชั้นกลางรุ่นเก่ากับมองไม่เห็น และไม่สามารถที่จะดูดซับคนกลุ่มใหม่ให้ก้าวเข้ามาาร่วมกันเป็นสังคมชนชั้นกลางได้ ความเข้าใจความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นผลของปฏิสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้าง และความเปลี่ยนแปลงของผู้คนที่ เป็นผู้ปฏิบัติการแต่ละกลุ่มในสังคมไทยน่าจะเลือกอำนาจให้แก่การมองเห็นซึ่งกันและกันรวมถึงทางออกของปัญหา<sup>9</sup> ความขัดแย้งทางการเมืองของไทย

กระแสโลกาภิวัตน์ มีผลทำให้คนไทยมีความแตกต่างกันทางความคิดมีมุมมอง<sup>10</sup> ต่อประชาธิปไตยคนละแบบ ประชาธิปไตยที่มีหลายแบบ เช่น ประชาธิปไตยของคนในเมือง ประชาธิปไตยของคนชนบท ประชาธิปไตยของชนชั้นนำ ประชาธิปไตยแบบไทยๆ ประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ ประชาธิปไตยสากล ประชาธิปไตยเสรีนิยม เป็นต้น ในเรื่องพรรคการเมืองคนไทยก็ต้องมองต่างกันบางกลุ่มไม่ต้องการพรรคการเมือง บางกลุ่มต้องการพรรคการเมือง บางคนต้องการให้พรรคการเมืองรับผิดชอบต่อประเทศชาติมากกว่าที่ผ่านมา บางกลุ่มต้องการให้ตัวแทนหรือผู้นำทางการเมืองต้องยึดโยงกับประชาชน บางกลุ่มก็ต้องมองต่างออกไปว่าไม่จำเป็นต้องเป็นเช่นนั้น อาจเป็นคนนอกก็ได้เป็นทหารก็ไม่ใช่ไร ความสับสนวุ่นวายทางการเมืองต้องการคนรุ่นใหม่มาช่วยกันคิดหาทางออกร่วมกันแบบร่วมมือร่วมใจเปิดใจให้กว้าง มีความอดทนอดกลั้นต่อความเห็นที่แตกต่างกันและหันหน้ามาพูดคุยกันอย่างเข้าอกเข้าใจ โดยเฉพาะการกำหนดกติกาของสังคมการเมือง หากสามารถมารวมกันทำสัญญาประชาคมกัน เพื่อกำหนดกติกาที่เป็นธรรมกับคนทุกกลุ่มให้ได้มากที่สุดที่จะทำให้คนไทยอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขภายใต้กติกาที่ทุกฝ่ายยอมรับ แต่ปรากฏการณ์เลือกตั้งของไทยครั้งล่าสุด ปี 2562 มีต่อระบบพรรคการเมืองที่เน้นคะแนนเสียงของประชาชนไม่คะแนนเสียงคนน้ำนั้น เป็นไปเพื่อส่งเสริมให้พรรคการเมืองขนาดเล็กได้ สส. แบบบัญชีรายชื่อตามสัดส่วน แต่ขณะเดียวกันคะแนนเสียงของประชาชนที่สนับสนุนพรรคการเมืองขนาดใหญ่กลับไม่ได้ สส.แบบบัญชีรายชื่อตามสัดส่วน ซึ่งเป็นการตัดสัดส่วนคะแนนของ

<sup>9</sup> อรรถจักร สัตยานุรักษ์. (2557). *ประชาธิปไตย คนไทยไม่เท่ากัน*. กรุงเทพฯ: มติชน อังถึงโน ไพรวัลย์ เคนพรม. (2560). *พรรคการเมืองเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 73.

<sup>10</sup> ไพรวัลย์ เคนพรม. *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 8*. หน้า 73.

พรรคการเมืองขนาดใหญ่ไปเอื้อต่อพรรคการเมืองขนาดเล็ก และในที่สุดก็มีพรรคการเมืองที่มีสมาชิกพรรคได้รับเลือกให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนพรรคมากถึง 29 พรรค และพรรคขนาดเล็กที่มี สส. บัญชีรายชื่อเพียง 1 เดียว จำนวน 17 พรรคการเมือง และพรรคขนาดกลางถึงขนาดใหญ่ มีจำนวน 12 พรรคการเมือง จึงต้องมีการร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสม จำนวน 22 พรรค และในจำนวน 22 พรรคที่ร่วมรัฐบาลผสมมีจำนวน สส. 251 คน ส่วนฝ่ายที่รวมตัวกันเป็นพรรคฝ่ายค้าน จำนวน 7 พรรค มีจำนวน สส. 244 คน ซึ่งจำนวน สส. ที่มีความต่างกันไม่มากทำให้การสนับสนุนการร่างกฎหมายในการบริหารแผ่นดินที่ต้องผ่านมติของสมาชิกรัฐสภาที่ร่วมประชุมสภาที่ต้องยกมือให้นโยบายสำคัญ ๆ ของการบริหารประเทศให้ผ่านได้โดยง่ายขึ้นเป็นการยากมาก เพราะเหตุที่จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างกันไม่มาก ถ้ามีการอภิปรายไม่ไว้วางใจอาจเกิดสภาล้มได้ หลายฝ่ายก็คาดว่าสังคมการเมืองไทยคงอยากจะทำหลุดพ้นจากวังวนของความขัดแย้ง เนื่องจากมีความคิดของกลุ่มหลากหลายแตกต่างกัน แต่ละกลุ่มก็มีมวลชนจำนวนมากนักสนับสนุนกลุ่มตน หากไม่มีการประนีประนอมรวมขอมกัน ก็คงยากที่จะก้าวพ้นความขัดแย้งและวิกฤตของชาติ อีกทั้งคงอยากยิ่งที่จะสร้างกติกาการอยู่ร่วมกันในสังคมของการเมืองที่ทุกฝ่ายยอมรับชะตากรรมของสังคมการเมืองของไทยคงต้องอาศัยคนไทยมาร่วมกันหาทางออกซึ่งอาจจะนำพาประเทศให้ก้าวไปข้างหน้าอย่างยั่งยืน ได้แต่ทุกฝ่ายต้องเรียนรู้จากบทเรียนทั้งหลายที่ผ่านมาในประวัติศาสตร์การเมืองไทยทางออกสำคัญมีหลายแนวทาง เช่น การสร้างพรรคการเมืองที่มีความเป็นประชาธิปไตย การส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีความเป็นสถาบันทางการเมือง

ปัญหาที่ทำให้ประเทศที่ปกครองแบบระบอบประชาธิปไตยพัฒนาทางการเมืองไม่สมบูรณ์แบบเท่าที่จะเป็น และทำให้รัฐบาลแบบผสมกันมากมายหลายพรรคการเมือง ทำให้รัฐบาล ไม่มีเสถียรภาพ เนื่องจากความขัดแย้งทางการเมือง โดยเฉพาะความขัดแย้งภายในพรรคการเมืองที่ร่วมจัดตั้งรัฐบาลที่มีการผสมหลายพรรคการเมือง แล้วเกิดการตกลงเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางการเมืองหรือตำแหน่งสำคัญทางการเมือง ซึ่งมีจำนวนจำกัดแต่รัฐบาลผสม มีการร่วมกันกับพรรคการเมืองจำนวนมากซึ่งต้องมีการจัดให้ได้ไม่ครบตามจำนวนของตำแหน่งทางการบริหารในหน้าที่รัฐมนตรีของแต่ละกระทรวง จึงเกิดการมีมติไม่ไว้วางใจในการประชุมสภาจนอาจเป็นเหตุให้ เกิดสภาล้ม เพราะรัฐบาลผสมที่มีเสียงสนับสนุนเกินครึ่งไม่มากนัก และอาจมีการยุบสภาในที่สุด การบริหารขาดความต่อเนื่องในการบริหารประเทศ ถึงแม้จะมียุทธศาสตร์การพัฒนา หรือนโยบายที่ชัดเจนแต่เมื่อมีแนวคิดที่ไม่ตรงกันเพราะเหตุที่ตัวผู้แทนจากพรรคการเมืองจำนวนมาก ก็ทำให้เป็นอุปสรรคในการพัฒนาการปกครองแบบประชาธิปไตยซึ่งพอสรุปปัญหาจากพรรคการเมืองดังนี้

1. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่นำระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนมาใช้เป็นสูตรการคำนวณที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากระบบบัญชีรายชื่อ ที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ



มาตรา 91 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาราษฎร พุทธศักราช 2561 มาตรา 128 ด้วยเหตุผลว่าเป็นการคำนึงถึงคะแนนเสียงประชาชนจะไม่สูญเสียไป คะแนนจะเฉลี่ยกับทุกพรรค

2. ปัญหากฎหมายการเลือกตั้งทำให้มีคะแนนมหาชน (ป๊อปปูลาร์โหวต) เพื่อนำไปคำนวณยอด สมาชิกสภาผู้แทนแบบบัญชีรายชื่อ แต่ได้เพิ่มยอด สมาชิกสภาผู้แทนแบบบัญชีรายชื่อให้กับพรรคการเมืองที่เป็นพรรคขนาดกลางและขนาดเล็ก ซึ่งจะไม่มีการเลือกตั้งเมืองใดได้เสียงข้างมากเกินครึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภา จึงต้องมีการจัดตั้งรัฐบาลผสมจากพรรคการเมืองหลากหลายพรรค

3. ปัญหาการใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียวในระบบจัดสรรปันส่วนผสมมาใช้ ก่อให้เกิด "ธรรมเนียมใหม่" ในทางการเมืองไทย เมื่อพรรคอันดับ 1 กับพรรคอันดับ 2 แพ้ชนะกันไม่เบ็ดเสร็จเด็ดขาด ทำให้พรรคขนาดกลาง/เล็กกลายเป็น "เสียงชี้ขาด" ในการจัดตั้งรัฐบาล จะนำไปสู่การมีรัฐบาลผสมหลายพรรคทำให้ระบบการเมืองอ่อนแอไร้เสถียรภาพ

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

1.2.2 เพื่อศึกษากฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย และในต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ปี 2550 และ ปี 2560

1.2.4 เพื่อศึกษาหาแนวทางแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ออกแบบการเลือกตั้งโดยมีเป้าประสงค์มาเพื่อไม่ให้มีรัฐบาลที่เข้มแข็งเกินไป และพยายามออกแบบให้มีพรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองขนาดเล็กมีโอกาสที่จะได้รับการเลือกตั้งเข้าสภามากขึ้นโดยไม่ทบทวนประวัติศาสตร์การเมืองที่มีการจัดตั้งรัฐบาลผสม และเกิดความขัดแย้งจากการที่มีพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองที่เข้ามาร่วมรัฐบาลเพราะเหตุแห่งอุดมการณ์ทางการเมืองตลอดการตกลงเกี่ยวกับการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งถือเป็นผลพวงเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางการเมือง เมื่อตกลงกันไม่ได้แล้ว

นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงและยุบสภา ทำให้ต้องจัดตั้งรัฐบาลใหม่ ซึ่งส่งผลให้การพัฒนาประเทศไม่ต่อเนื่อง แล้วทำให้เกิดผลกระทบทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมทำให้การพัฒนาประเทศล่าช้าลง

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามแนวเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ได้ออกแบบการเลือกตั้ง เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยจะศึกษาถึงความเป็นมาและระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 ฉบับปี 2550 และฉบับปี 2560 โดยค้นหาจากสาเหตุ แนวคิด ทฤษฎี เหตุผลภาวะแวดล้อม ที่มาของปัญหาตลอดจนประเด็นข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย บทความ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายมหาชน โดยศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศเท่าที่จะสามารถนำมาเทียบใกล้เคียงได้

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาค้นคว้าเชิงคุณภาพ โดยมีแนวทางการดำเนินการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารรวบรวมข้อมูลแบบ (Documentary Study) ศึกษาทั้งจากแนวคิด ทฤษฎี ปรัชญาทางกฎหมาย เจตนารมณ์ของกฎหมาย บทบัญญัติกฎหมาย คำรากกฎหมาย คำราประวัติศาสตร์ทางสังคมการเมืองตามแนวคิดของนิติศาสตร์ ระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 ฉบับปี 2550 และฉบับปี 2560 ตลอดจนทั้งเอกสาร บทความ คำบรรยาย คำราทางวิชาการ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ วิทยานิพนธ์และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาประกอบการศึกษาให้สมบูรณ์

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบความเป็นมาและวิวัฒนาการเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
2. ทำให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย และระบบเลือกตั้งในต่างประเทศ
3. เพื่อให้เกิดข้อเปรียบเทียบระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 ฉบับปี 2550 และฉบับปี 2560
4. เพื่อใช้เป็นแนวทางแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มีความเหมาะสม และนำเสนอข้อเสนอแนะในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายการเลือกตั้งให้สอดคล้องถูกต้องตรงเจตนารมณ์ของผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งให้มีทางเลือกในเชิงหลักการและเชิงปฏิบัติเพื่อให้ได้รัฐบาลที่มีประสิทธิภาพในการบริหารและพัฒนาประเทศ