

บทที่ 1

บทนำ



1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นกิจกรรมที่สำคัญในกระบวนการทางการเมืองของไทยในปัจจุบัน ผู้บริหารประเทศจะต้องเป็นตัวแทนที่มาจากปวงชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการคัดเลือกโดยประชาชน จุดร่วมสำคัญของการเลือกตั้ง ได้แก่ ระบบและวิธีการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นปัจจัยที่จะสร้างความชอบธรรมในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เพราะการเลือกตั้งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) เป็นการแสดงออกของประชาชน ซึ่งเจตจำนงในการกำหนดนโยบายการปกครองประเทศ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการยินยอมของประชาชนเจ้าของประเทศให้รัฐบาลใช้อำนาจทางการเมืองการปกครอง กับผู้อยู่ใต้การปกครองคือตัวประชาชนนั่นเอง รวมทั้งชี้ให้เห็นว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง

นับแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) เมื่อปี พ.ศ. 2475 มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (Constitutional Monarchy) โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ประเทศไทยมีการเลือกตั้งเป็นการทั่วไปมาแล้ว นับถึงปัจจุบันล่าสุดเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 จำนวน 19 ครั้ง ครั้งแรกแบบของการออกเสียงเลือกตั้งใช้วิธีการเลือกตั้งโดยทางอ้อม เมื่อ พ.ศ. 2476 และต่อมาใช้วิธีเลือกตั้งโดยตรง ระบบการเลือกตั้งที่ใช้ในการเลือกตั้งทุกครั้ง จะเป็นระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา อาจจะมีข้อแตกต่างบ้างก็เพียงในเรื่องการแบ่งเขตหรือรวมเขตเลือกตั้งเท่านั้น ซึ่งเมื่อนำระบบการเลือกตั้งดังกล่าวมาใช้ในประเทศไทยแล้วมีการกล่าวกันว่าทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพและไร้ประสิทธิภาพ ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายไม่เชื่อถือ ระบบการคัดเลือกคนเข้าสู่การเมืองเป็นระบบที่ใช้เงินเป็นใหญ่ทั้งในการเลือกตั้งและในพรรคการเมือง "ธุรกิจการเมือง" เช่นนี้ย่อมไม่เอื้ออำนวยให้คนดีมีความสุจริตและมีความสามารถได้รับเลือกตั้งเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองได้ นอกจากนี้ต้องยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของธุรกิจการเมืองที่ครอบงำสถาบันการเมืองทั้งหลายอยู่ ซึ่งก่อให้เกิด

การซื้อคะแนนเสียงเป็นอย่างมาก ยิ่งกว่านั้น รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นหลังเลือกตั้งก็มีลักษณะเป็น รัฐบาลผสมหลายพรรค สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็แข่งขันกันเป็นรัฐมนตรี มีระบบโควต้าและกลุ่ม ในพรรค เป็นเหตุให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ และนายกรัฐมนตรี ในฐานะผู้นำรัฐบาลก็ตกอยู่ภายใต้ ความกดดันของพรรคตนเองและพรรคร่วมรัฐบาล จึงไม่อาจแสดงภาวะผู้นำในการบริหารประเทศ และแก้ปัญหาของประชาชนได้ สภาวะเช่นนี้ทำให้มีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้ง ไม่มีรัฐบาลใดอยู่ นานพอจะแก้ปัญหาบ้านเมืองได้ แม้เลือกตั้งใหม่ บุคลากรทางการเมืองก็คงเปลี่ยนแปลงน้อยมาก และรัฐบาลใหม่ก็อยู่ได้ไม่นาน ประสิทธิภาพในการบริหารบ้านเมืองจึงไม่เกิดขึ้น จึงมีความจำ เป็นต้องพยายามแสวงหา ศึกษา วิเคราะห์ เปรียบเทียบมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาดัง กล่าว มาตรการที่สำคัญประการหนึ่ง คือ แนวคิดการนำระบบและวิธีการเลือกตั้งแบบอื่นๆ ที่คาด หมายว่าหากนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยแล้วจะก่อให้เกิดความมีเสถียรภาพ ประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดความเสมอภาคเป็นธรรมแก่ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และผู้สมัครรับเลือกตั้ง เช่นเดียวกับประเทศที่เป็นต้นแบบของระบบดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการเลือกตั้งแบบ สัดส่วนแบบเยอรมันมีการกล่าวถึงกันมาก โดยให้เหตุผลสนับสนุนว่านอกจากจะเป็นการช่วย ส่งเสริมการเลือกตั้งแบบเป็นพรรคการเมืองแล้ว ยังช่วยเฉลี่ยตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้รับเลือกตั้งอย่างเท่าเทียม กันมีโอกาสได้รับเลือกตั้งมากขึ้น และคะแนนเสียงที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนได้ลง คะแนนไปเป็นไปตามหลักความเสมอภาค คือให้ได้ทั้งค่าการนับและค่าการส่งผลที่เท่าเทียมกัน คะแนนเสียงทุกคะแนนที่ลงไปจะมีผลต่อการเลือกตั้งไม่สูญเปล่า ประชาชนทุกคนมีความเสมอ ภาคในการใช้สิทธิเลือกตั้ง มีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างใกล้ชิด สามารถรู้จักผู้แทนของตนได้ เป็นอย่างดี คนดีมีความรู้ความสามารถมีโอกาสได้รับเลือกตั้งมากขึ้น

ประเด็นสำคัญ คือ มีผู้คนเป็นจำนวนมากมีความเข้าใจว่า ระบบและวิธีการเลือก ตั้ง ส.ส.ของไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) และพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มีสาระสำคัญที่เหมือนกับระบบและวิธีการเลือกตั้ง ส.ส. ตามกฎหมายของเยอรมัน ซึ่งผู้เขียนมี ความเห็นว่าหาได้เป็นเช่นนั้นไม่

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อทราบถึงที่มาและเหตุผลของกระบวนการได้มาซึ่ง ส.ส. ตามระบบและวิธีการเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) พร้อมทั้งพัฒนาการของระบบและวิธีการเลือกตั้ง ส.ส.ตามกฎหมายของเยอรมัน

2. เพื่อทราบถึงความแตกต่างและข้อดีข้อด้อยของระบบและวิธีการเลือกตั้ง ส.ส. ตามกฎหมายของทั้ง 2 ประเทศดังกล่าว รวมถึงปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นจากความแตกต่างนั้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในโอกาสต่อไป

3. ขอบเขตของการศึกษา

การจัดทำวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้จะศึกษาเปรียบเทียบในสาระสำคัญ รวมทั้งที่มาและเหตุผลของกระบวนการได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนิติบัญญัติ ตลอดจนมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งว่าด้วยระบบและวิธีเลือกตั้ง ส.ส. เท่านั้น และประการสำคัญตามที่ประเทศไทยได้ปรับปรุงระบบ และวิธีการเลือกตั้ง ส.ส. โดยได้นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 โดยมีผู้คนเป็นจำนวนมากมีความเข้าใจว่า มีสาระสำคัญที่เหมือนกับระบบและวิธีการเลือกตั้ง ส.ส.ตามกฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งของเยอรมันนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน ไม่ถูกต้อง จึงได้ดำเนินการรวบรวมข้อมูลเพื่อจัดทำวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ขึ้น โดยใช้วิธีวิจัยแบบวิจัยเอกสาร โดยรวบรวมข้อมูลจากเอกสารบทความกฎหมาย ผลงานทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ และรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแล้ว ทำการศึกษาวิเคราะห์ นอกจากนี้ ก็จะได้รวบรวมข้อมูลบางส่วนจากการสัมภาษณ์นักการเมือง นักวิชาการ เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง และประชาชน โดยประมวลเข้าด้วยกันเพื่อศึกษาเปรียบเทียบ และสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่ผู้มีความสนใจในระบบ และวิธีการเลือกตั้ง ส.ส. ดังกล่าว

สาระสำคัญจะดำเนินการศึกษาทั้งในแง่ทฤษฎี ซึ่งเป็นที่มาของการเลือกตั้ง ส.ส. พร้อมทั้งประเภทและหลักเกณฑ์ขั้นมูลฐานของการเลือกตั้ง รวมถึงวิธีการและระบบการเลือกตั้ง สำหรับการศึกษาในแง่ข้อกฎหมายและวิธีปฏิบัติ จะมีกรอบสาระสำคัญว่าด้วยสภาพการณ์การเลือกตั้ง ส.ส.ของประเทศไทย ประวัติการเลือกตั้งทั่วไปของไทยในระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว หรือเสียงข้างมากอย่างง่าย การผสมระบบการเลือกตั้ง ส.ส. ระหว่างการ

เลือกตั้งระบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่อของพรรค และการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขตละ 1 คน ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 การถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเขตเดียว การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เขตละ 1 คน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อพรรคหรือการเลือกตั้งแบบสัดส่วน การสมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. การเป็นผู้แทนของชนกลุ่มน้อย สิทธิและหน้าที่ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้มีสิทธิเลือกตั้ง บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง กระบวนการและวิธีการลงคะแนนเลือกตั้ง การลงคะแนนเลือกตั้งสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้ง การให้นำหีบบัตรเลือกตั้งไปเหน็บรวมกัน ณ ที่แห่งใดแห่งหนึ่ง กรณีพรรคการเมือง ได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละ 5 การใช้อำนาจระหว่างการเลือกตั้งของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐ การกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายและการกำหนดให้รัฐต้องสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง การเลือกตั้งแบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่อพรรค และการเลือกตั้งแบบเขตเล็กคนเดียวจะแก้ปัญหาการซื้อเสียงได้หรือไม่ การลดและการจัดการซื้อสิทธิขายเสียง และเปิดโอกาสให้คนมีความสามารถเข้าสู่ระบบการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับการแก้ไขปัญหาการทุจริตเลือกตั้ง องค์การผู้รับผิดชอบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การจัดองค์การคณะกรรมการการเลือกตั้งในแต่ละระดับ การตรวจสอบค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และการเปลี่ยนแปลงการดำเนินคดีและการคัดค้านการเลือกตั้ง ส.ส.

ขอบเขตการศึกษาเปรียบเทียบ จะดำเนินการศึกษาเปรียบเทียบ ตั้งแต่ประวัติศาสตร์เยอรมันและบทเรียนสำหรับประเทศไทย กรณีโครงสร้างทางการเมืองและการต่อสู้ทางการเมือง ความแตกต่างทางการศึกษา สังคม วัฒนธรรม และความสนใจต่อพฤติกรรมทางการเมือง จากนั้นจะศึกษาเปรียบเทียบว่าด้วย ระบบและวิธีการเลือกตั้ง ส.ส. ตั้งแต่ประวัติการเลือกตั้งทั่วไป สาเหตุและผลการเปลี่ยนแปลงระบบและวิธีการเลือกตั้ง ส.ส.ในแต่ละช่วงเหตุการณ์สำคัญที่ผ่านมา การผสมระบบการเลือกตั้ง ส.ส. ของเยอรมันและของไทย การเลือกตั้ง ส.ส.ในระบบสัดส่วนของเยอรมันและของไทย การเสนอบัญชีรายชื่อ ส.ส.ของพรรคการเมือง ความแตกต่างในหลักการและวิธีการแบ่งเขตเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองและแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เขตละ 1 คน การสมัคร ส.ส.โดยอิสระไม่สังกัดพรรค การเป็น ส.ส.ของชนกลุ่มน้อย พร้อมทั้ง ในส่วนของประชาชนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของทั้ง 2 ประเทศ ข้อแตกต่างในการลงคะแนนเลือกตั้ง การเปรียบเทียบการคิดคะแนนเลือกตั้งและการพิจารณาแบ่งสรรที่นั่ง คะแนนเสียงจากการเลือกตั้งที่สูญเปล่า การใช้อำนาจระหว่างการเลือกตั้งของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงมีมาตรการในการส่งเสริม ควบคุม ตรวจสอบที่

แตกต่างกันอย่างไร เช่น ในกรณีการกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายและการสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง นอกจากนี้ ยังมีข้อเปรียบเทียบซึ่งว่าด้วยองค์การที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งพร้อมทั้งภารกิจ ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้ง การตรวจสอบค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง ข้อแตกต่างในการคัดค้านการเลือกตั้ง ส.ส. และการดำเนินคดีการเลือกตั้ง ส.ส.

อนึ่ง ยังมีประเด็นที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วนอีก กล่าวคือ การเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่เอื้ออำนวยต่อการเลือกจัดตั้งรัฐบาล การเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่เกื้อกูลต่อการสร้างระเบียบวินัยพรรคการเมือง ประการสุดท้าย ระบบสัดส่วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) สภาผู้แทนราษฎร พิจารณาแล้วเป็นรูปแบบที่ไม่สามารถเทียบเคียงกับประเทศอื่นได้ พร้อมทั้งข้อดีและข้อสังเกต จากระบบการเลือกตั้งแบบผสมของทั้ง 2 ประเทศ

4. สมมุติฐานของการศึกษา

ระบบและวิธีการเลือกตั้ง ส.ส. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) มีสาระสำคัญ และเหตุผลกระบวนการได้มาที่แตกต่างกับระบบและวิธีการเลือกตั้ง ส.ส. ตามกฎหมายของเยอรมัน

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงที่มาและเหตุผลของกระบวนการได้มาซึ่ง ส.ส. ตามระบบและวิธีการเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) พร้อมทั้งพัฒนาการของระบบและวิธีการเลือกตั้ง ส.ส. ตามกฎหมายของเยอรมัน

2. ทำให้ทราบถึงความแตกต่างและปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น จากความแตกต่างดังกล่าว รวมถึงข้อดีข้อสังเกตของระบบและวิธีการเลือกตั้ง ส.ส. ทั้งในแง่ทฤษฎี กฎหมาย และแนวทางปฏิบัติ ของทั้ง 2 ประเทศ ซึ่งจะประโยชน์ในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. ของประเทศไทยต่อไป