



สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา
สถาบันพระปกเกล้า



ชื่อเรื่อง : วิเคราะห์ผลการเมืองของกฎหมายเลือกตั้งในประเทศไทย
นักวิจัย : รศ.ดร.ประจักษ์ ก้องกีรติ อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
จำนวนหน้า : 135 หน้า
จัดพิมพ์โดย : วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า
ปีที่พิมพ์ : 2566
ผู้สรุป : นายอำนาจ รัตนนัทชัย นักวิชาการ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า



เปิดพื้นที่ให้เสียงของประชาชนได้มีส่วนร่วม
สะท้อนความคิดเห็น และความต้องการของผู้คน
ต่อผู้เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนกระบวนการสันติภาพ
จังหวัดชายแดนภาคใต้



วิเคราะห์ผลการเมืองของกฎหมายเลือกตั้งในประเทศไทย
รศ.ดร.ประจักษ์ ก้องกีรติ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
135 หน้า
วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า
2566
อำนาจ รัตนนัทชัย นักวิชาการ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง
เกษณี รัตนการศักดิ์

ชื่อเรื่อง
นักวิจัย
จำนวนหน้า
จัดพิมพ์โดย
ปีที่พิมพ์
ผู้สรุป
ผู้ออกแบบ

ที่มาและ ความสำคัญ

การเลือกตั้งเป็นกิจกรรมทางเมืองที่สำคัญซึ่งสะท้อนถึงคุณค่าประชาธิปไตยผ่านการเลือกผู้แทนของประชาชนให้เข้ามาทำงานในรัฐสภา แต่การเลือกตั้งจะเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการได้มาซึ่งตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริงและทำให้การปกครองมีเสถียรภาพหรือไม่ขึ้น ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดกติกาที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

ผลการศึกษา

การแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนระบบเลือกตั้งเกิดขึ้นท่ามกลาง 2 กระแสที่มาบรรจบกัน คือ

กระแสที่ 1 การเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 ซึ่งริเริ่มโดยขบวนการภาคประชาชนหลากหลายกลุ่มที่ก่อตัวในช่วง พ.ศ. 2563 เนื่องจากภาคประชาชนเล็งเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 เป็นกติกาที่ขาดความชอบธรรมในแง่ที่มา เนื่องจากเป็นผลผลิตของการรัฐประหารล้มล้างการปกครองใน พ.ศ. 2557 และยังขาดความเป็นประชาธิปไตยในด้านเนื้อหา เพราะมีการลดทอนอำนาจและสิทธิเสรีภาพของประชาชน จำกัดการมีส่วนร่วมของประชาชนเพิ่มอำนาจให้องค์กรที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง และทำลายความเข้มแข็งของระบบพรรคการเมืองสำหรับในส่วนกติกาการเลือกตั้ง ภาคประชาชน

1 ความเป็นสัดส่วนระหว่าง คะแนนเสียงกับที่นั่ง (proportionality)

เป็นสำคัญ การเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งจึงเป็นสิ่งที่ส่งผลกระทบต่อระบบการเมือง ซึ่งงานวิจัยที่จัดทำโดย วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสาเหตุและกระบวนการเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งในประเทศไทย กับผลกระทบทางการเมืองผ่านการเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ซึ่งจะส่งผลต่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน พ.ศ. 2566 ว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะใดและมีผลต่อโครงสร้างทางการเมืองทั้งในเชิงสถาบันทางการเมือง ระบบพรรคการเมืองและความขัดแย้งทางการเมืองอย่างไร

ไม่ได้มีข้อเสนอที่เป็นรูปธรรมว่าสนับสนุนระบบเลือกตั้งแบบใด แต่เสนอให้มีกระบวนการอภิปรายสาธารณะที่เปิดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม

กระแสที่ 2 คือ การที่ภาคประชาชนไม่ได้เสนอระบบเลือกตั้งที่เหมาะสมที่สุดสำหรับสังคมไทยที่จะต้องเป็นระบบเลือกตั้งแบบใด ทำให้ประเด็นกติกากเลือกตั้งกลายเป็นวาระที่ถูกชี้นำและกำกับโดยพรรคการเมือง โดยที่ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการถกเถียงและตัดสินใจเลือก นอกจากนี้ การที่ภาคประชาชนมิได้นำเสนอตัวแบบระบบเลือกตั้งที่พึงปรารถนายังสะท้อนสภาพปัญหาสำคัญที่ดำรงอยู่มายาวนานในสังคมไทย คือ ความรู้เกี่ยวกับระบบเลือกตั้งถูกทำให้กลายเป็นความรู้เชิงเทคนิคที่เข้าใจยากสำหรับคนธรรมดาทั่วไป ส่งผลให้การถกเถียงเรื่องกติกากเลือกตั้งถูกผูกขาดครอบงำโดยนักการเมืองและผู้เชี่ยวชาญทางรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์เพียงไม่กี่ราย

ในส่วนผลกระทบของการเปลี่ยนระบบเลือกตั้งจากระบบจัดสรรปันส่วนผสมมาเป็นระบบผสมแบบเสียงข้างมากในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2566 งานวิจัยชิ้นนี้พบว่าผลกระทบที่สำคัญ 5 ประการหลัก ดังนี้

ความเป็นสัดส่วนระหว่างคะแนนและที่นั่งของพรรคที่ขณะเป็นอันดับหนึ่งอยู่ในระดับใกล้เคียงกับการเลือกตั้ง พ.ศ. 2544 ซึ่งใช้ระบบเลือกตั้งผสมแบบเสียงข้างมากเช่นเดียวกัน เพียงแต่ความไม่เป็น

สัดส่วนเกิดขึ้นคนละทิศทางในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2544 พรรคไทยรักไทยซึ่งชนะอันดับหนึ่งได้ที่นั่งเกินสัดส่วนคะแนนนิยมที่ประชาชนมีต่อพรรค ในขณะที่ในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2566 พรรคก้าวไกลได้ที่นั่งน้อยกว่าคะแนนที่ประชาชนมอบให้พรรค แต่หากพิจารณาเปรียบเทียบ

ความไม่เป็นสัดส่วนที่เกิดขึ้นกับทุกพรรคการเมืองประกอบกัน การเลือกตั้ง พ.ศ. 2566 เป็นการเลือกตั้งที่มีความไม่เป็นสัดส่วนมากที่สุด เพราะมีพรรคการเมืองจำนวนมากได้ที่นั่งในสภาไม่สอดคล้องกับคะแนนนิยมของพรรค

2 ความเข้มแข็งและเสถียรภาพของรัฐบาล (government)

ระบบเลือกตั้งผสมแบบเสียงข้างมากที่นำมาใช้ในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2566 ทำให้การจัดตั้งรัฐบาลผสมประกอบด้วยจำนวนพรรคการเมืองที่ลดน้อยลงเมื่อเทียบกับรัฐบาลผสมที่เกิดขึ้นหลังการเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 แต่การเปลี่ยนระบบเลือกตั้งกลับมาใช้ระบบผสมแบบเสียงข้างมากใน พ.ศ. 2566 ไม่ได้นำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวเสียงข้างมากเด็ดขาดเหมือนในอดีต ช่วง พ.ศ. 2548 นอกจากนี้ สถาบันและกลไกทางการเมืองอื่นๆ นอกเหนือจากระบบเลือกตั้ง

และพรรคการเมืองที่ถูกออกแบบไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งในกรณีของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 รูปแบบและที่มาของวุฒิสภาที่ถูกกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลมีบทบาทสำคัญต่อเสถียรภาพของรัฐบาล เนื่องจากในช่วงแรกหลังจากบังคับใช้รัฐธรรมนูญ บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญระบุให้วุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งมีอำนาจในการเลือกนายกรัฐมนตรี ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่วุฒิสภาอยู่ในสถานะที่เป็นผู้กำหนดการจัดตั้งรัฐบาลว่าจะยินยอม (หรือไม่ยินยอม) ให้พรรคการเมืองใดเป็นผู้นำการจัดตั้งรัฐบาล พรรคการเมืองที่ชนะอันดับหนึ่งและสามารถรวมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรได้แล้วแต่แคนดิเดตนายกฯ ของพรรคไม่ผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภา พรรคดังกล่าวก็ไม่สามารถเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลได้ ดังเช่นในกรณีของพรรคก้าวไกล

3 ความเข้มแข็งของระบบพรรคการเมือง (party system)

ผลการเลือกตั้ง พ.ศ. 2566 สะท้อนว่า ระบบพรรคการเมืองไทยมีแนวโน้มเปลี่ยนจากระบบ 2 พรรคใหญ่แบบที่ปรากฏในช่วง พ.ศ. 2544 - 2557 ไปสู่ระบบหลายพรรคที่มีความแตกต่างหลากหลายทางนโยบายและอุดมการณ์ ปรากฏการณ์ที่น่าสนใจ คือ พรรคการเมืองใหญ่ 2 พรรคที่เคยมีอิทธิพลต่อการเมืองมาเกือบสองทศวรรษ คือ พรรคเพื่อไทย (ไทยรักไทย และ พลังประชาชนเดิม)

และพรรคประชาธิปัตย์ทำผลงานได้ถดถอยกว่าเดิม ความถดถอยของสองพรรคกระแสหลักที่เป็นพรรคขนาดใหญ่ชี้ให้เห็นความเปลี่ยนแปลงสำคัญ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในหลายประเทศทั่วโลกที่พรรคกระแสหลักเสื่อมความนิยมลงและคนหันไปเลือกพรรคทางเลือกใหม่มากขึ้น ระบบเลือกตั้งผสมแบบบัตร 2 ใบที่ทั้งพรรคเพื่อไทยและประชาธิปัตย์ผลักดันอย่างกระตือรือร้นไม่สามารถช่วยให้ทั้งสองพรรคกลับมาสู่สถานะที่ยิ่งใหญ่เหมือนเดิมได้รวมถึงไม่สามารถช่วยให้พรรคพลังประชารัฐเติบโตเป็นพรรคขนาดใหญ่อันดับหนึ่งได้เช่นกัน ในทางตรงกันข้าม พรรคก้าวไกลกลับเป็นพรรคที่ทำผลงานได้ดีที่สุดโดยสามารถชนะมาเป็นอันดับหนึ่งอย่างเหนือความคาดหมายของนักวิชาการและผู้สังเกตการณ์ทุกคน

4 การให้ความสำคัญกับพรรคขนาดเล็ก (representation)

ผลการเลือกตั้ง พ.ศ. 2566 ชี้ว่าระบบเลือกตั้งผสมแบบเสียงข้างมากที่ไม่มีเขตแดนขั้นต่ำในระบบบัญชีรายชื่อส่งผลกระทบต่อพรรคขนาดเล็กในลักษณะต่างๆ กลางๆ คือ พรรคขนาดเล็กมีโอกาสเข้าสู่สภาได้มากกว่าการเลือกตั้งระหว่าง พ.ศ. 2544-2548 ที่มีเขตแดนขั้นต่ำ แต่พรรคขนาดเล็กก็มีจำนวนลดลงและทำผลงานได้แย่งลงเมื่อเทียบกับการเลือกตั้ง

พ.ศ. 2562 ที่ใช้ระบบจัดสรรปันส่วนผสมบัตรใบเดียว โดยครั้งนี้มีพรรคขนาดเล็กในสภาจำนวน 12 พรรค โดยมีถึง 7 พรรคที่มี สส. เพียง 1 คน เทียบกับการเลือกตั้ง พ.ศ. 2544 ที่มี 4 พรรค ผลการเลือกตั้งครั้งนี้ตอกย้ำว่าระบบเลือกตั้งส่งผลกระทบต่อโอกาสในการแข่งขันของพรรคขนาดเล็ก โดยกลไกย่อยในระบบเลือกตั้งที่มักจะถูกมองข้ามอย่างเขตแดนขั้นต่ำก็ส่งผลเปลี่ยนแปลงสัดส่วนที่นั่งของพรรคขนาดเล็ก แต่ประเด็นที่สำคัญคือ ในสภาวุฒิสภามีความขัดแย้งแบ่งขั้วสูง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีแนวโน้มที่จะลงคะแนนให้กับพรรคขนาดใหญ่ที่มีอุดมการณ์ชัดเจนและมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลมากกว่าที่จะแบ่งคะแนนให้กับพรรคเล็ก ดังที่พบว่าพรรคขนาดเล็กได้สัดส่วนคะแนนที่น้อยมากทั้งระบบเขตและบัญชีรายชื่อ

5 ความง่ายต่อความเข้าใจของผู้ลงคะแนน (simplicity)

การเลือกตั้ง พ.ศ. 2566 มีจำนวนบัตรเสีย น้อยที่สุด ซึ่งถือว่าเป็นแนวโน้มที่ดีเพราะจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งครั้งนี้สูงที่สุดในประวัติศาสตร์ไทย แต่จำนวนบัตรเสียกลับลดน้อยลง เหตุผลประการสำคัญเป็นเพราะว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่คุ้นเคยกับ

ระบบเลือกตั้งแบบบัตร 2 ใบอยู่แล้ว เนื่องจากเป็นระบบที่ใช้มาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ พ.ศ. 2544 (สะกดชุดลดลงเพียงในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2562) ฉะนั้น ระบบเลือกตั้งแบบผสมแบบบัตร 2 ใบจึงตอบโจทย์ในเรื่องความง่ายต่อความเข้าใจของผู้ลงคะแนน กระนั้น การที่ยังเกิดบัตรเสียในการเลือกตั้งอยู่นั้น ส่วนสำคัญมาจากการเปลี่ยนระบบเลือกตั้งถี่เกินไปก็เป็นเรื่องที่ทำให้ประชาชนเกิดความสับสนในการลงคะแนน การออกแบบบัตรเลือกตั้งที่สร้างความยุ่งยากและสับสนให้กับผู้มีสิทธิลงคะแนน รวมถึงการใช้เกณฑ์วินิจฉัยบัตรเสียที่เคร่งครัดโดยไม่พิจารณาถึงเจตนารมณ์ของประชาชน

โดยสรุป งานวิจัยชิ้นนี้ชี้ให้เห็นถึงประเด็นสำคัญของการแก้ไขระบบเลือกตั้งที่ถูกกำหนดโดยผลประโยชน์ของพรรคการเมืองต่างๆ ตั้งแต่ตัวแบบของระบบเลือกตั้งสูตรในการคำนวณคะแนนและที่นั่ง พรรคการเมืองแต่ละพรรคออกมาอธิบายให้เหตุผลกับสาธารณะเพื่อโน้มน้าวประชาชนเห็นชอบกับเหตุผลของพรรคการเมือง

ดังนั้น การตัดสินใจเลือกว่าประเทศควรจะใช้ระบบการเลือกตั้งแบบใด ควรมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกกลุ่มเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและสร้างสำนึกความเป็นเจ้าของกฎกติกาในการแข่งขันร่วมกัน ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้เกิดการถกเถียงเพื่อค้นหาแบบเลือกตั้งที่ดีที่สุดให้สังคมไทยอย่างแท้จริง



QR CODE
คลัง SNAP



QR CODE
อ่านหนังสือออนไลน์



QR CODE
สนใจหนังสือฉบับเต็ม
หรือ ติดต่อ 0-2141-9558