

## บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

“การทำให้คนปราศจากจิตวิญญาณ ถือเป็นการทำคนจนใจได้  
การพรากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไปเสียจากเจตนารมณ์  
ก็คือ การล้มล้างรัฐธรรมนูญโดยไม่ต้องใช้อาวุธหรือกำลังคนนั้น”<sup>1</sup>

นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นประชาธิปไตย ซึ่งนับระยะเวลาไปกว่า 65 ปี แต่พัฒนาการของระบบการเมืองไทยยังขาดประสิทธิภาพและเสถียรภาพ ขาดผู้นำในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์ส่วนรวมอย่างแท้จริง ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากพรรคการเมืองมักจะถูกจัดตั้งขึ้นโดยผู้ปกครองเพื่อใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนตนเองและคณะให้มีความชอบธรรมที่จะอยู่ในอำนาจสืบไป มากกว่าที่จะเป็นแหล่งรวมคนที่มีความคิดหรืออุดมการณ์ทางการเมืองเหมือนกัน จนกระทั่งมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาในปี พ.ศ.2540 ซึ่งถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด ซึ่งเนื้อหาในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญใหม่นั้น มีการเปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มามากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการเลือกตั้งของพรรคการเมือง ซึ่งกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมี 2 ประเภท คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน 400 คน และมาจาก ระบบบัญชีรายชื่อพรรคการเมือง หรือ ปาร์ตี้ลิสต์ อีก 100 คน ซึ่งถือเป็นมิติใหม่ในวงการเมืองไทย

นับตั้งแต่รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ประกาศยุบสภาและได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 6 มกราคม 2544 ซึ่งเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ที่ประชาชนจะมีสิทธิในการออกเสียงเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งมีพรรคการเมืองส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งจำนวน 37 พรรค แต่มีเพียง 5 พรรคการเมืองคือ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคไทยรักไทย พรรคชาติพัฒนา พรรคชาติไทย และพรรคความหวังใหม่ เท่านั้นที่ส่งผู้สมัครครบ 100 คนในบัญชีรายชื่อ อันเป็นสัญญาณบ่งชี้ว่า การเลือกตั้งครั้งนี้ พรรคการเมืองทั้งห้านี้จะเป็นพรรคที่มีบทบาท

<sup>1</sup> นายอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรี มติชน ฉบับวันที่ 16 ตุลาคม 2544.

ในการช่วงชิงชัยชนะเพื่อเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล โดยการศึกษาวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษาถึงหลักเกณฑ์ที่พรรคการเมืองทั้งห้าพรรคใช้ในการเลือกสรรและจัดลำดับบุคคลเข้ามาอยู่ในบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองของตนว่าเป็นอย่างไร และเป็นไปตามที่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญตั้งไว้หรือไม่ โดยจากการศึกษาวิจัยพบว่า

1. การเลือกสรรและจัดลำดับผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองทั้ง 5 พรรค คือ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคไทยรักไทย พรรคชาติพัฒนา พรรคชาติไทย และพรรคความหวังใหม่ นั้นส่วนใหญ่จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ใหญ่ ๆ ที่คล้ายคลึงกัน แต่จะแตกต่างกันในรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งเน้นความสำคัญมากน้อยต่างกัน คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่ทุกพรรคการเมืองต้องการและคำนึงถึง คือ ความมีชื่อเสียง ความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ทางการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

พรรคประชาธิปัตย์ จะแบ่งแยกบุคคลที่จะลงสมัครออกเป็น 4 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้บริหารพรรค กลุ่มผู้ทำงานในสภา กลุ่มผู้ประสบความสำเร็จในสาขาวิชาชีพของตน และกลุ่มนักวิชาการ โดยการเรียงลำดับจะเน้นให้ความสำคัญกับผู้บริหารระดับสูงของพรรคมาเป็นอันดับแรก แต่พรรคไทยรักไทยนั้นจะไม่ให้ความสำคัญกับการเรียงลำดับในบัญชีรายชื่อ ส่วนพรรคขนาดกลางทั้งสามพรรค คือ พรรคชาติพัฒนา พรรคชาติไทย พรรคความหวังใหม่ จะให้ความสำคัญกับผู้บริหารของพรรคมาเป็นลำดับต้นเช่นกัน จะมีแตกต่างตรงพรรคชาติไทยนั้นหัวหน้าพรรคและบุคคลสำคัญของพรรคมิได้ลงสมัครในแบบบัญชีรายชื่อ แต่ลงสมัครในแบบแบ่งเขตแทน

2. การเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อเป็นการเลือกในระบบพรรค ส่งผลกระทบกระเทือนต่อจำนวนพรรคการเมืองให้ลดน้อยลงไปตามคะแนนและความนิยมของประชาชน สังเกตได้จากรายชื่อของผู้เสนอตัวเข้ามาของแต่ละพรรคในระบบบัญชีรายชื่อย่อมแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพและความนิยมของพรรคการเมืองนั้น ๆ ได้เป็นอย่างดี และจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 ที่ผ่านมา ต้องยอมรับว่า บุคคลที่ปรากฏในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคไทยรักไทยและของพรรคประชาธิปัตย์มีความโดดเด่นเมื่อเปรียบเทียบกับบุคคลในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคชาติพัฒนา พรรคชาติไทย และพรรคความหวังใหม่ ความพ่ายแพ้ของพรรคขนาดเล็กขนาดกลาง คือชัยชนะของพรรคขนาดใหญ่ มีคือแนวโน้มที่แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนถึงการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างพรรคการเมืองใหญ่ และแนวโน้มที่พรรคขนาดเล็กจะถูกดูดกลืนกระทั่งเหลือพรรคการเมืองจำนวนไม่มาก

3. ระบบบัญชีรายชื่อตามการออกแบบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ยังมีข้อบกพร่องในการทำลายกลไกความรับผิดชอบ ในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบแบ่งเขตมีความรับผิดชอบต่อประชาชนในเขตการเลือกตั้งของตน จึงต้องดูแลทุกข์สุขและทำหน้าที่เป็นตัวแทนของราษฎร มิฉะนั้นอาจต้องพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อไม่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน หากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่พอใจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อ ก็มีอาจอาศัยการเลือกตั้งเป็นกลไกในการลงโทษ ส.ส. ในระบบนี้ได้ เพราะการเข้าสู่บัญชีรายชื่อและการเลือกอันดับในบัญชีรายชื่อเป็นอำนาจของหัวหน้าพรรคหรือคณะกรรมการบริหารพรรคเพียงไม่กี่คน ด้วยเหตุดังนี้ ส.ส.ระบบบัญชีรายชื่อจึงมีความรับผิดชอบต่อหัวหน้ากลุ่มหรือหัวหน้ามุ้งว่าจะได้เข้าสู่บัญชีรายชื่อพรรคหรือไม่ จะได้อันดับในบัญชีรายชื่อสูงต่ำเพียงใด ขึ้นอยู่กับบารมี พลังและอำนาจต่อรองทางการเมืองของหัวหน้ากลุ่มหรือมุ้งที่ตนสังกัด ซึ่งจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ทำให้พบว่า ภายหลังจากการเลือกตั้ง เมื่อมีการทำหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้เกิดปัญหาความลักลั่นกันระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อกับระบบแบ่งเขต เมื่อเกิดปัญหาการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ครบองค์ประชุม จึงเกิดการโยนความรับผิดชอบในการประชุมสภาให้แกกันและกันระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองแบบ รวมตลอดถึงการเปรียบเทียบภาระหน้าที่และความสามารถระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของทั้งสองแบบด้วย

4. จากการเลือกตั้งที่ผ่านมา พรรคการเมืองทั้งห้าพรรคมุ้งที่จะดึงตัวผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีฐานอำนาจทางการเมืองหรือมีชื่อเสียงเข้ามาอยู่ในบัญชีรายชื่อ เพื่อให้พรรคของตนได้รับประโยชน์สูงสุดในทางการเมือง คือ ได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนทั่วประเทศให้มากที่สุด โดยมีได้คำนึงความเหมาะสม ลักษณะหรือความคิดของตัวบุคคลนั้นว่า สอดคล้องกับ 'อุดมการณ์' และ 'นโยบาย' ของพรรคการเมืองตนเองที่ประกาศไว้กับประชาชนหรือไม่

5. จากการเลือกตั้งครั้งนี้ บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนอกจากจะใช้เป็นเครื่องมือในการหาเสียงเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ได้พิจารณาถึงบุคคลในบัญชีรายชื่อของพรรคว่ามีความเหมาะสมที่จะเข้ามาทำหน้าที่นิติบัญญัติหรือบริหารแล้ว บัญชีรายชื่อยังถูกใช้เป็นเครื่องมือในการต่อรองทางการเมือง ในลักษณะของการประนีประนอมกันภายในพรรค เช่น การหลีกเลี่ยงการแข่งขันกันในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตด้วยการจัดให้คนหนึ่ง

ลงสมัครแบบบัญชีรายชื่อ หรือ ใช้เป็นเครื่องมือในการผสมผสานกันระหว่างอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคนใหม่ เป็นต้น

6. อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการเลือกสรรและจัดลำดับบุคคลเข้ามาอยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น ตามข้อบังคับพรรคการเมืองจะกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรค แต่แท้จริงแล้ว อำนาจการตัดสินใจจะอยู่กับตัวหัวหน้าพรรค หรือเลขาธิการพรรค หรือคณะผู้บริหารพรรคเพียง 2-3 คนเท่านั้น

7. จากการเลือกตั้งที่ผ่านมา มีการหาเสียงเลือกตั้งโดยการชูนโยบายนำหน้าตัวบุคคล ทำให้การเลือกสรรและจัดลำดับผู้สมัครในแบบบัญชีรายชื่อถูกลดความสำคัญลง และยากแก่การพิสูจน์ว่า การเลือกสรรและจัดลำดับผู้สมัครในบัญชีรายชื่อมีผลต่อคะแนนเสียงที่ประชาชนหรือไม่

ดังนั้นอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า แม้การปฏิรูปการเมืองไทยกำลังคืบหน้าไป กลไกการเมืองที่ถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำลังทำหน้าที่อย่างน่าสนใจ บางองค์รกำลังลองผิดลองถูก บางองค์กรทำสิ่งที่ถูกใจคนไทย บางองค์กรกำลังเรียนรู้จากการทำหน้าที่ของตนเอง ประชาชนได้ทำหน้าที่บางอย่างของตนเองแล้ว เช่น การไปเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่การปฏิรูปการเมืองไม่ได้ หมายถึง การมีรัฐธรรมนูญที่ดี หรือกฎหมายที่เหมาะสมสัก 2-3 ฉบับเท่านั้น สิ่งที่จะสถาปนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้เข้มแข็งมั่นคง คือ ความคิดและการปฏิบัติของประชาชน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ คนไทยต้องมีวัฒนธรรมการเมืองแบบประชาธิปไตย ซึ่งจากผลการศึกษาวิจัยดังที่กล่าวไว้ข้างต้น สามารถสรุปได้อย่างชัดเจนว่า การเลือกสรรและจัดลำดับผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองไทยมิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่อย่างใด

#### ข้อเสนอแนะ

จากผลเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 เป็นการแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มของการเติบโตและพัฒนาขึ้นของพรรคการเมืองใหญ่ พร้อมกับการล่มสลายของพรรคขนาดกลางและเล็ก หากพรรคไทยรักไทยซึ่งอยู่ในฐานะเป็นแกนนำของรัฐบาลและสามารถแปรนามธรรมทางความคิด

นโยบายทำให้เป็นรูปธรรมทางการปฏิบัติอย่างเป็นผลดีกับประชาชน โอกาสที่พรรคไทยรักไทยจะเติบโตใหญ่และพัฒนาอีกมีมากยิ่งขึ้น โดยการพัฒนาของพรรคไทยรักไทยในอีกด้านกลับจะเป็นผลเสียต่อพรรคท้องถิ่นขนาดกลาง เช่น พรรคชาติไทย พรรคชาติพัฒนา และพรรคความหวังใหม่ หนทางออกและวิธีที่ถูกต้องในการต่อสู้ประการหนึ่งของพรรคขนาดกลางเหล่านี้ คือ การพยายามปรับให้พรรคมีฐานที่มั่นในลักษณะทั่วประเทศ มิใช่เป็นเฉพาะของจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งดังที่เป็นอยู่ หรือ อาจหันหน้าเข้ามาผนวกรวมและทำให้เป็นพรรคอันเป็นทางเลือกที่ 3 นอกเหนือจากพรรคไทยรักไทย และพรรคประชาธิปัตย์

จากการศึกษาคั้งนี้ พบว่า การเลือกสรรและจัดลำดับผู้สมัครของพรรคการเมืองต่าง ๆ ยังมีได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้นต้องการให้คนดีมีความรู้ความสามารถ แต่ไม่มีความชำนาญหรือความถนัดในการหาเสียง หรืออาจไม่มีบารมีหรือฐานเสียงทางการเมือง เข้ามาทำงานทางการเมือง โดยปรากฏชื่อในบัญชีรายชื่อ ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้เห็น ว่า หากเลือกพรรคการเมืองนี้ก็จะได้บุคคลในบัญชีรายชื่อเข้าไปทำหน้าที่ในสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร นั่นคือ เป็นรัฐมนตรี หากแต่ผลการศึกษากลับปรากฏว่า การเลือกสรรและจัดลำดับผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง กลับใช้หลักเกณฑ์และหลักการที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ นั่นคือ ใช้บัญชีรายชื่อเป็นเครื่องมือต่อรองเพื่อประนีประนอมทางการเมือง และพิจารณาถึงบารมีทางการเมืองมากกว่าความรู้ความสามารถซึ่งได้กล่าวไปแล้วในส่วนของบทวิเคราะห์ ซึ่งลักษณะเหล่านี้ ย่อมไม่เกิดประโยชน์อะไรกับการเมืองไทย หากการปฏิรูปการเมืองไทย ที่พวกเราหวังไว้เป็นเพียงลายลักษณ์อักษร แต่ขาดการปฏิบัติเป็นรูปธรรม ดังนั้น หากการเมืองไทยจะพัฒนา การเลือกสรรและจัดลำดับผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองไทยต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถของผู้สมัครเป็นหลัก มิใช่คำนึงถึงคุณสมบัติอื่น ๆ ซึ่งมีได้เป็นประโยชน์ต่อบ้านเมือง หากแต่จะเป็นผลประโยชน์ส่วนบุคคลหรือของพรรคการเมืองเท่านั้น

การเลือกสรรและจัดลำดับของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองไทยนั้น พบว่า ปัญหาและข้อจำกัดเกิดขึ้นจำนวนมากไม่ว่าจะต่อประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ได้แก่ การขาดความเข้าใจข้อแตกต่างระหว่างการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อกับระบบเขต ซึ่งคงต้องเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการเลือกตั้งที่ควรจะต้องเพิ่มการประชาสัมพันธ์ให้มากยิ่งขึ้น และปัญหาที่เกิดต่อพรรคการเมืองไม่ว่าจะเป็นการคาดหมายว่า ชำราชกาที่

เกษียณอายุจะช่วยเพิ่มคะแนนเสียงให้กับบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองตนเอง ดังนั้น จึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจมากกับการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างการเลือกตั้งครั้งนี้กับการเลือกตั้งครั้งต่อไปในอนาคตว่าจะมีความแตกต่างหรือเหมือนกันอย่างไร

การศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ควรมีการแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ในส่วนของการกำหนดให้การเลือกสรรผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อกระจายไปทั่วทุกภูมิภาคอย่างเป็นธรรม โดยการกำหนดดังกล่าวควรให้เกิดความชัดเจนว่า “ภูมิภาค” นั้น หมายถึง ที่อยู่ปัจจุบันหรือภูมิลำเนาของผู้สมัคร และการกระจายไปทั่วทุกภูมิกานั้น ควรมีการกำหนดให้ชัดเจนว่า จำนวนผู้สมัครเท่าใดต่อภูมิภาคจึงจะเหมาะสม
2. ควรมีการสร้างจารีตประเพณีทางการเมืองโดยทุกพรรคการเมืองยึดถือปฏิบัติโดยเคร่งครัดว่า รัฐมนตรีต้องมาจากผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ และการจัดลำดับในบัญชีรายชื่อของทุกพรรคการเมืองจะเป็นการจัดลำดับตามความสำคัญของบุคคล โดยผู้สมัครที่ถูกจัดอยู่ในลำดับต้นของบัญชีรายชื่อต้องมีโอกาสได้รับการดำรงตำแหน่งทางการเมืองมากกว่าผู้สมัครที่ถูกจัดอยู่ในลำดับท้าย