

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 4 พฤษภาคม 2543

กฎการลงคะแนนเสียงกับการเลือกตั้ง

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทยเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 และการเลือกตั้ง 'ข้า' เมื่อวันที่ 29 เมษายน ศกเดียวกัน บังชี้ให้เห็นข้อบกพร่องของกฎการลงคะแนนเสียง (Voting Rule) อันสะท้อนให้เห็นภูมิปัญญาของสมาชิกสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้ใช้ระบบการเลือกตั้ง (Electoral System) แตกต่างกันระหว่างการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับสมาชิกวุฒิสภา ระบบการเลือกตั้งโดยทั่วไปอาจจำแนกเป็น 3 ระบบ ได้แก่ ระบบพหุนิยม (Plurality System) ระบบเสียงข้างมาก (Majority System) และระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วนคะแนนเสียง (Proportional System)

ในการเลือกตั้งภายใต้ระบบพหุนิยม ผู้ที่ได้คะแนนเสียงสูงสุดจะได้รับเลือกตั้งโดยไม่สนใจว่า คะแนนเสียงที่ได้รับมากกว่า 50% ของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งหรือไม่ ระบบการเลือกตั้งดังกล่าวนี้เรียกกันอีกชื่อหนึ่งว่า First-past-the-post System กล่าวคือ ผู้ที่เข้า 'เส้นชัย' เป็นคนแรกเป็นผู้ชนะ ระบบพหุนิยมใช้ในประเทศอังกฤษและประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมของอังกฤษ รวมตลอดจนประเทศที่ตกอยู่ใต้อิทธิพลของอังกฤษ

ระบบเสียงข้างมากกำหนดกติกาไว้ว่า ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งนอกจากจะได้รับคะแนนเสียงมากกว่าผู้สมัครคนอื่นแล้ว ยังต้องได้คะแนนเสียงมากกว่า 50% ของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งอีกด้วย หากไม่มีผู้สมัครคนใดที่ได้รับคะแนนเสียงมากกว่า 50% ก็ต้องตัดทอนผู้สมัครให้เหลือเฉพาะผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุด 2-3 อันดับแรก เพื่อให้มีการเลือกตั้งรอบสองหรือสาม จนกว่าจะได้ตัวผู้ชนะการเลือกตั้งที่ได้รับคะแนนเสียงมากกว่า 50% ของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ระบบดังกล่าวนี้ใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาฝรั่งเศสและออสเตรเลีย การเลือกตั้งประธานาธิบดีในประเทศส่วนใหญ่นิยมใช้ระบบนี้ด้วย

ระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วนคะแนนเสียง มีสำนวนชื่อว่า Party – List System พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาตามสัดส่วนคะแนนเสียงที่ได้รับจากผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Proportional Representation)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เลือกใช้ระบบพหุนิยมผสมผสานกับระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วนคะแนนเสียง (มาตรา 98) ส่วนการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใช้ระบบพหุนิยมระบบเดียว (มาตรา 121-123)

รัฐธรรมนูญปี 2540 พยายามยึดหลักการ *'One person, one vote'* กล่าวคือ กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกผู้สมัครได้เพียงคนเดียว ทั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 102) และสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 123) ความแตกต่างสำคัญอยู่ที่การกำหนดเขตการเลือกตั้ง ในกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีการแบ่งเขตเลือกตั้งจนแต่ละเขตมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เพียงคนเดียว แต่ในกรณีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา รัฐธรรมนูญกำหนดให้จังหวัดเป็นเขตการเลือกตั้ง (มาตรา 122) มีหน้าที่ยังกำหนดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด 200 คน (มาตรา 121) ดังนั้น บางจังหวัดจะมีสมาชิกวุฒิสภาได้มากกว่าหนึ่งคน

การกำหนดให้จังหวัดเป็นเขตการเลือกตั้ง โดยที่บางจังหวัดมีสมาชิกวุฒิสภาได้มากกว่าหนึ่งคน ทำให้การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภามีได้เป็นไปตามหลักการ *'เขตเดียว คนเดียว'* หากให้ความสำคัญแก่หลักการ *'เขตเดียว คนเดียว'* เป็นด้านหลัก ย่อมมีทางเลือกอย่างน้อย 2 ทาง ทางหนึ่ง ได้แก่ การกำหนดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาให้เท่ากับจำนวนจังหวัด หรืออาจกำหนดให้แต่ละจังหวัดมีตัวแทนในวุฒิสภาได้ 2-3 คน โดยทุกจังหวัดมีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนเท่ากัน ทั้งนี้โดยไม่คำนึงถึงขนาดทางกายภาพหรือจำนวนประชากรของจังหวัด จุดดั่งวุฒิสภาแห่งสหรัฐอเมริกา ซึ่งทุกมลรัฐมีตัวแทนในวุฒิสภาจำนวนเท่ากัน ไม่ว่าจะมลรัฐเล็กหรือใหญ่ อีกหนทางหนึ่ง ได้แก่ การแบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อให้เป็นไปตามหลักการ *'เขตเดียว คนเดียว'* จุดเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีนี้ จำเป็นต้องละทิ้งการกำหนดให้จังหวัดเป็นเขตการเลือกตั้ง (มาตรา 122)

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 พยายามยึดหลักการ *'One person, one vote'* แต่หลักการ *'One person, one vote'* จักต้องดำเนินการควบคู่กับหลักการ *'เขตเดียว คนเดียว'* ในประเด็นนี้ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยึดเกณฑ์ *'One person, one vote'* ควบคู่กับเกณฑ์ *'เขตเดียว คนเดียว'* แต่การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแม้จะกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกผู้สมัครได้เพียงคนเดียว (มาตรา 123) แต่หาเป็นไปตามเกณฑ์ *'เขตเดียว คนเดียว'* ไม่ เนื่องจากเพราะจังหวัดซึ่งถูกกำหนดเป็นเขตการเลือกตั้ง (มาตรา 122) บางจังหวัดมีสมาชิกวุฒิสภาได้มากกว่าหนึ่งคน

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดที่มีสมาชิกวุฒิสภามากกว่าหนึ่งคน เมื่อถูกกำหนดให้เลือกผู้สมัครได้เพียงคนเดียว ย่อมมีตัวแทนในวุฒิสภาต่ำกว่าสัดส่วนอันสมควร (under-representation) อาทิเช่นกรุงเทพฯ ซึ่งมีสมาชิกวุฒิสภา 18 คน แต่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในกรุงเทพฯ มีสิทธิเลือกผู้สมัครได้เพียงคนเดียว ดังนั้น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในกรุงเทพฯ แต่ละคนมีสิทธิที่จะมีตัวแทน

ในวุฒิสภาเพียง 1 ใน 18 ของจำนวนผู้แทนรวมภายใต้ระบบการเลือกตั้งแบบพหุนิยม ประกอบกับการกำหนดจังหวัดเป็นเขตการเลือกตั้ง โดยที่บางเขตมีสมาชิกวุฒิสภาได้หลายคน และการยึดหลักการ ‘One person, one vote’ ดังที่กล่าวข้างต้นนี้ ก่อให้เกิดผลกระทบสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ผู้ชนะการเลือกตั้งยากที่จะได้รับคะแนนเสียงเกินกว่า 50% ของจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง หากจำนวนผู้สมัครมีมากเพียงใด โอกาสที่ผู้ชนะการเลือกตั้งจะได้รับคะแนนเสียงต่ำกว่า 50% ยิ่งมีมากเพียงนั้น ในการเลือกตั้งสมาชิกครั้งแรก ผู้ชนะการเลือกตั้งบางคนได้คะแนนเสียงเพียง 5% ของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ภายใต้ระบบการเลือกตั้งดังกล่าวนี้ สมาชิกวุฒิสภามิอาจกล่าวอ้างอย่างเต็มปากเต็มคำว่าเป็นผู้แทนของชนชาวไทย

ประการที่สอง ระบบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาดังที่เป็นอยู่เกือบประโยชน์แก่ผู้สมัครที่มีฐานเสียง และส่งเสริมการจัดตั้งฐานเสียง เพราะสามารถคำนวณได้โดยง่ายว่า จะต้องมีความเสียงอย่างน้อยเท่าไรจึงจะชนะการเลือกตั้ง

ยกตัวอย่างเช่น สมมติว่า กรุงเทพฯมีผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง 4 ล้านคน และมีสมาชิกวุฒิสภาได้ 18 คน หากผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถจัดตั้งฐานเสียงได้อย่างน้อย 222,223 เสียง ก็สามารถชนะการเลือกตั้งได้โดยไม่ยากลำบาก ยังมีผู้นอนหลับทับสิทธิ์มากเพียงใด จำนวนคะแนนเสียงจัดตั้งขั้นต่ำเพื่อชนะการเลือกตั้งจะยิ่งน้อยเพียงนั้น สมมติว่ามีผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งเพียง 70% คะแนนเสียงจัดตั้งขั้นต่ำเพียง 155,556 คน ก็สามารถชนะการเลือกตั้งได้ หากอัตราการนอนหลับทับสิทธิ์เท่ากับ 50% คะแนนเสียงจัดตั้งขั้นต่ำจะเหลือเพียง 111,112 คน ในทำนองเดียวกัน หากการกระจายคะแนนเสียงเลือกตั้งมีลักษณะเบ้ไปทางที่ผู้สมัครบางคนได้รับคะแนนสูงผิดปกติ คะแนนเสียงจัดตั้งขั้นต่ำเพื่อชนะการเลือกตั้งก็จะลดจำนวนลง ทั้งหมดนี้ต้องการอธิบายว่า เหตุใดผู้ที่ได้คะแนนเสียงเพียง 20,000 เสียงเศษสามารถชนะการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาสำหรับกรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 ได้

ด้วยเหตุที่ระบบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันสร้างสิ่งจูงใจในการจัดตั้งฐานเสียง มรรควิธีในการจัดตั้งฐานเสียงที่ง่ายที่สุด ก็คือ การอาศัยเครือข่ายทางการเมืองของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ สิ่งจูงใจในการชักนำพรรคการเมืองให้เข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวนี้ ชัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2540 ในอีกด้านหนึ่ง ในเมื่อระบบการเลือกตั้งเช่นนี้เกื้อกูลการจัดตั้งฐานเสียง ย่อมเกื้อกูลการซื้อเสียงด้วย เพราะการซื้อเสียงเพียง 100,000 – 150,000 เสียง ก็สามารถชนะการเลือกตั้งในกรุงเทพฯได้

หากมีการเปลี่ยนแปลงกฎการลงคะแนนเสียง แทนที่จะยึดหลักการ ‘One person, one vote’ ก็ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกผู้สมัครตามจำนวนที่เขตการเลือกตั้งนั้นพึงมี หากกรุงเทพฯ มีสมาชิกวุฒิสภา 18 คน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในกรุงเทพฯ ควรจะมีสิทธิเลือกผู้สมัครได้ 18

คน ในกรณีนี้ การจัดตั้งฐานเสียงและการซื้อเสียงทำได้ยาก ถึงอัตราการนอนหลับทับสิทธิ์จะสูงถึง 50% ก็ยังต้องจัดตั้งฐานเสียงและ/หรือซื้อเสียงถึง 2 ล้านคน (จากจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมมติ 4 ล้านคน)

แม้ว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภายึดหลักการ ‘One person, one vote’ แต่ด้วยเหตุที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแขวน ‘ผู้ชนะการเลือกตั้ง’ ที่มีประพฤติกรรมการซื้อเสียงและทุจริต โดยให้มีการเลือกตั้งใหม่เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนที่มาทดแทน ‘ผู้ชนะการเลือกตั้ง’ ที่ถูกแขวน หลักการ ‘One person, one vote’ ทั้งการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ก็แปรเปลี่ยนเป็นหลักการ ‘One person, many votes’ อาทิเช่น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนหนึ่งใช้สิทธิเลือกนายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 โดยที่นายเจิมศักดิ์ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่มี ‘ผู้ชนะการเลือกตั้ง’ บางคนไม่ได้รับการรับรอง จนต้องมีการเลือกตั้งใหม่เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2543 สมมติว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนเดิมใช้สิทธิเลือกคุณหญิงชดช้อย โสภณพนิช โดยที่ กกต. ให้การรับรองว่าเป็นผู้ชนะการเลือกตั้ง ตามตัวอย่างในกรณีนี้ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวใช้สิทธิตามหลักการ ‘One person, two votes’ หากใช้ ‘One person, one vote’ ไม่ ดังนี้ จะเห็นได้ว่า ระบบการบริหารการเลือกตั้งมีส่วนบิดเบือนหลักการ ‘One person, one vote’

หากต้องการยึดหลักการ ‘One person, one vote’ อย่างมั่นคง หนทางที่ง่ายที่สุดในการแก้ปัญหา ก็คือ เมื่อมีการแขวนหรือไม่รับรอง ‘ผู้ชนะการเลือกตั้ง’ คนใด ก็ให้เลื่อนผู้ได้รับคะแนนเสียงรองลงมาให้เป็นผู้ชนะการเลือกตั้งแทน การเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารการเลือกตั้งเช่นนี้ จะช่วยลดต้นทุนของสังคมจำนวนมาก ไม่เฉพาะแต่ต้นทุนการจัดการเลือกตั้งเท่านั้น หากยังรวมถึงต้นทุนการรณรงค์ทางการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และต้นทุนในการเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งอีกด้วย

ระบบการเลือกตั้งและกฎการลงคะแนนเสียง ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีข้อบกพร่องที่จำต้องเยียวยาแก้ไข