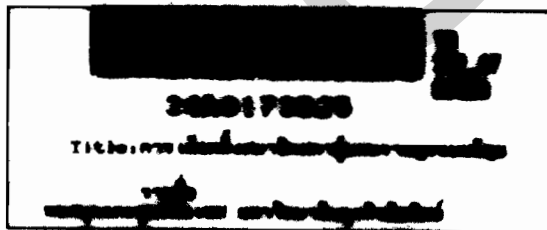




การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ (Party list)
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ศักดิ์สิทธิ์ เตชะประเสริฐพร



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2547

ISBN 974-281-915-7

**The Election of Members of the House of Representatives
On a Party-List Basis under the Constitution of
the Kingdom of Thailand, B.E. 2540**

Saksit Techaprasertporn

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws
Department of Law
Graduate School Dhurakijpundit University**

2004

ISBN 974-281-915-7

เลขทะเบียน.....	0173625
วันลงทะเบียน.....	27 ส.ค. 2548
เลขวิทยุหนังสือ.....	342.07
	ค3327
	[2548]

๑1

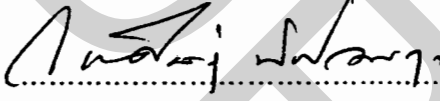


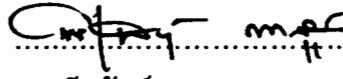
ใบรับรองวิทยานิพนธ์
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ชื่อวิทยานิพนธ์ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ (Party List)
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

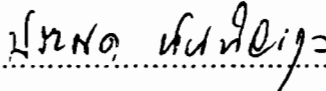
เสนอโดย นาย ศักดิ์สิทธิ์ เตชะประเสริฐพร
สาขาวิชา นิติศาสตร์ หมวดวิชา กฎหมายมหาชน
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข

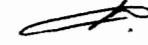
ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว


..... ประธานกรรมการ
(ศ.ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล)

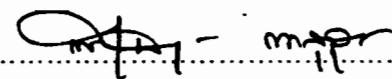

..... กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์
(ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข)


..... กรรมการ
(รศ.ดร.บุญศรี มีวงศ์ไชย)


..... กรรมการ
(รศ.ประณต นันทิยะกุล)


..... กรรมการ
(นาย สมศักดิ์ สूरียมงคล)

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว


..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข)

วันที่ 29 เดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2547

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาอย่างยิ่งจากท่านอาจารย์ ดร.พีรพันธ์ พาลุสุข อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าให้คำปรึกษา แนะนำ และแก้ไข ข้อบกพร่องจนวิทยานิพนธ์มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ซึ่งผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ เป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ประธานกรรมการสอบ วิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ รองศาสตราจารย์ประณต นันทิยะกุล อาจารย์สมศักดิ์ สุริยมงคล กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำชี้แนวทางที่นับเป็น ประโยชน์ยิ่งในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์

ขอขอบพระคุณเพื่อนๆ ของผู้เขียนทุกคนที่ได้ให้คำปรึกษา แนะนำ และได้ให้กำลังใจ แก่ผู้เขียนตลอดมาจนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงด้วยดี

และขอขอบคุณและขอปองใจภรรยาและบุตรของผู้เขียนที่ได้เสียสละเวลาที่ผู้เขียนจะต้องมี ใให้กับครอบครัว และคอยให้กำลังใจแก่ผู้เขียนได้ศึกษาจนสำเร็จการศึกษา

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาแล้ว ผู้เขียนขอเทอดนุชา พระคุณของบิดามารดา และคณาจารย์ผู้ประสิทธิ์ประสาทวิชาการแก่ผู้เขียนทุกคน

ศักดิ์สิทธิ์ เตชะประเสริฐพร

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
สารบัญตาราง.....	๘
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	3
3 ขอบเขตของการวิจัย.....	3
4 สมมติฐานของการวิจัย.....	4
5 วิธีดำเนินการวิจัย.....	4
6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
2 แนวความคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบกฎหมายเลือกตั้งในประเทศไทย.....	6
1 แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง.....	6
2 ระบบการเลือกตั้งแบบต่างๆ.....	8
2.1 การแบ่งเขตเลือก.....	8
2.2 การไม่แบ่งเขตเลือกตั้งหรือมีเขตเลือกตั้งเขตเดียว.....	10
2.3 วิธีการคิดคะแนนระบบการเลือกตั้งแบบต่างๆ.....	11
3 การเลือกตั้งของประเทศไทยในอดีต.....	15
3.1 การเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในประเทศไทย.....	15
3.2 ระบบการเลือกตั้งกับผลกระทบที่เกิดขึ้นกับระบบการเมืองไทย.....	20
4 การเสนอแนวคิดในการปรับปรุงกฎหมายเลือกตั้ง.....	24
4.1 ระบบที่น่าเสนอ.....	24
4.2 ผลดีของระบบที่น่าเสนอ.....	35
4.3 ผลเสียของระบบที่น่าเสนอ.....	38

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
5 ระบบการเลือกตั้งในปัจจุบัน ตามรัฐธรรมนูญ 2540.....	39
5.1 ระบบผสม.....	39
5.1.1 การเลือกตั้งในระบบเขต.....	40
5.1.2 การเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อ.....	41
3 ระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (party list) ของไทย.....	43
1 การแบ่งเขตเลือกตั้งตามระบบบัญชีรายชื่อ.....	43
1.1 ผลดีของเขตเลือกตั้งขนาดใหญ่.....	44
1.2 ผลเสียของเขตเลือกตั้งขนาดใหญ่.....	45
2 สัดส่วนจำนวน ส.ส. จากระบบเขตเลือกตั้งกับระบบบัญชีรายชื่อ.....	45
3 การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครตามระบบบัญชีรายชื่อ.....	52
4 การลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อ.....	52
5 เกณฑ์ขั้นต่ำที่จะได้รับเลือกตั้งตามระบบบัญชีรายชื่อ.....	53
6 ผู้มีสิทธิได้รับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อ.....	53
7 การสิ้นสมาชิกภาพและการเลื่อนอันดับของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อ.....	54
8 การออกเสียงเลือกตั้งของผู้อยู่ในต่างประเทศ.....	55
9 การเลือกตั้งตามระบบบัญชีรายชื่อกับผลการเลือกตั้งทั่วไป	
ส.ส. 6 มกราคม 2544.....	61
9.1 ผลกระทบที่เกิดกับพรรคการเมืองขนาดใหญ่.....	61
9.2 ผลกระทบที่เกิดกับพรรคการเมืองขนาดเล็ก.....	63
9.3 ผลกระทบต่อการกระจายโอกาสและความเสมอภาคของประชาชนผู้ใช้สิทธิออกเสียง.....	72
4 ระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (party list) ในต่างประเทศ.....	74
1 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน.....	74
1.1 การพัฒนาและปรับปรุงระบบกฎหมายเลือกตั้ง.....	74
1.2 ระบบการเลือกตั้งของเยอรมันในปัจจุบัน.....	77

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
1.2.1 ผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบเขต.....	77
1.2.2 ผู้แทนราษฎรที่มาจากพรรคการเมืองขนาดใหญ่และเล็ก.....	78
1.2.3 ผลกระทบต่อพรรคการเมืองขนาดใหญ่และเล็ก.....	85
1.2.4 ข้อดีของระบบการเลือกตั้งของสหพันธรัฐเยอรมัน.....	87
2 ประเทศญี่ปุ่น.....	89
2.1 การพัฒนาและปรับปรุงระบบกฎหมายเลือกตั้ง.....	89
2.2 ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน.....	91
2.3 ผลกระทบต่อพรรคการเมืองขนาดใหญ่และเล็ก.....	98
2.4 ข้อดีของระบบการเลือกตั้งของประเทศญี่ปุ่น.....	99
5 วิเคราะห์เปรียบเทียบระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (party list) ของไทยกับต่างประเทศ.....	101
1 เขตเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อ.....	101
2 สัดส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ กับระบบเขตเลือกตั้ง.....	105
3 การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง.....	107
4 การลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อ.....	109
5 การคิดคะแนนในระบบบัญชีรายชื่อ (party list).....	110
6 เกณฑ์ขั้นต่ำที่จะได้รับเลือกตั้งตามระบบบัญชีรายชื่อ.....	112
7 ความสัมพันธ์ระหว่างระบบบัญชีกับระบบเขตเลือกตั้ง.....	115
8 ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการนำระบบบัญชีรายชื่อมาใช้.....	116
6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	119
1 บทสรุป.....	119
2 ข้อเสนอแนะ.....	122
บรรณานุกรม.....	124

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1 แสดงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากอดีตจนถึงปัจจุบันตามรัฐธรรมนูญ 2540.....	19
2 แสดงการเปรียบเทียบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก และแบบอัตราส่วน เพื่อนำการเลือกตั้งแบบอัตราส่วนมาใช้ในประเทศไทย.....	25
3 แสดงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.....	67
4 แสดงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ระบบบัญชีรายชื่อของพรรค.....	68
5 แสดงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ระบบบัญชีรายชื่อพรรค.....	69
6 แสดงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 และ 29 มกราคม 2544.....	70
7 แสดงสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคไทยรักไทยกับพรรคประชาธิปัตย์.....	71
8 แสดงจำนวนคะแนนที่แต่ละพรรคได้รับ.....	81
9 แสดงจำนวนที่นั่งที่แต่ละพรรคได้รับ.....	82
10 แสดงจำนวนจุดศูนยามที่เหลือจากการคำนวณที่นั่ง.....	83
11 แสดงจำนวนที่นั่งที่เพิ่มขึ้นจากการจัดสรรที่นั่ง.....	83
12 แสดงผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรญี่ปุ่น วันที่ 30 ตุลาคม ค.ศ. 1996.....	94
13 แสดงผลการเลือกตั้งในระบบเขตและระบบสัดส่วนที่พรรคการเมืองต่างๆ ได้รับในการเลือกตั้งทั่วไปของญี่ปุ่นเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2546.....	97
14 แสดงสัดส่วนเป็นเปอร์เซ็นต์ที่แต่ละพรรคได้รับการเลือกตั้ง.....	98
15 เปรียบเทียบระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของไทยกับเยอรมันและญี่ปุ่น.....	118

ชื่อวิทยานิพนธ์	การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ (Party list) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
ชื่อนักศึกษา	ศักดิ์สิทธิ์ เตชะประเสริฐพร
อาจารย์ที่ปรึกษา	ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ (กฎหมายมหาชน)
ปีการศึกษา	2546

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ (PARTY LIST) ซึ่งได้นำมาใช้ในประเทศไทยและมีการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อครั้งแรกเมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2544 แต่ก็ได้เกิดปัญหาหลายประการจากการนำระบบการเลือกตั้งดังกล่าวมาใช้ ได้แก่ การกำหนดเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง เกณฑ์ขั้นต่ำในการที่รับการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อ รวมทั้งผลกระทบที่จะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่พรรคการเมืองขนาดเล็ก

การศึกษาเรื่องนี้ใช้วิธีวิจัยเอกสารโดยศึกษาจากตำรา วารสาร บทความ งานวิจัยโดยนำระบบการเลือกตั้งของสหพันธรัฐเยอรมันและประเทศญี่ปุ่นมาศึกษาเปรียบเทียบ

ผลการศึกษาพบว่า

1) การกำหนดเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อของประเทศไทยมีความแตกต่างจากสหพันธรัฐเยอรมันที่ใช้มลรัฐเป็นเขตเลือกตั้ง ส่วนประเทศญี่ปุ่นได้แบ่งเขตประเทศออกเป็นเขตเลือกตั้งจำนวน 11 เขต

2) สัดส่วนระหว่างผู้แทนราษฎรที่มาจากเขตเลือกตั้งและผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบบัญชีรายชื่อไม่ได้สัดส่วนกัน โดยมีอัตราส่วนเท่ากับ 1 : 4 ซึ่งแตกต่างจากสหพันธรัฐเยอรมันจะมีอัตราส่วน 1 : 1 ในประเทศญี่ปุ่น 2 : 3

3) จำนวนขั้นต่ำของคะแนนที่พรรคการเมืองจะได้รับการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อซึ่งกำหนดขั้นต่ำไว้ไม่น้อยกว่า 5% ของคะแนนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศ โดยไม่มีระบบชดเชยให้แก่พรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งซึ่งแตกต่างจากสหพันธรัฐเยอรมันที่กำหนดให้พรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งตั้งแต่ 3 เขตเลือกตั้งขึ้นไปจะได้รับการจัดสรรที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อ

4) อำนาจการจัดทำบัญชีรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อของประเทศไทยเป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรคหรือหัวหน้าพรรคของพรรคการเมืองนั้นๆ ซึ่งแตกต่างจากการจัดทำบัญชีรายชื่อ ผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อของสหพันธ์รัฐเยอรมันและของประเทศญี่ปุ่นจะมีการจัดทำบัญชีรายชื่อในระดับเขตเลือกตั้ง

วิทยานิพนธ์นี้จึงเสนอว่า ควรแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งในประเด็นดังต่อไปนี้

1) ให้แบ่งเขตเลือกตั้งของประเทศไทยในระบบบัญชีรายชื่อออกเป็นจำนวนหลายเขต ส่วนจะมีจำนวนกี่เขตนั้นก็เห็นสมควรจะได้มีการศึกษากันในทางวิชาการต่อไป

2) ควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบบัญชีรายชื่อและระบบเขตเลือกตั้งให้มีสัดส่วนจำนวนเท่ากัน

3) พรรคการเมืองที่ได้รับการจัดสรรที่นั่งในระบบบัญชีรายนั้นเห็นว่าที่กำหนดให้ได้คะแนนเสียงเลือกตั้งขั้นต่ำไม่น้อยกว่า 5% ของคะแนนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งน่าจะมีความเหมาะสมแล้ว แต่เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่พรรคการเมืองขนาดเล็กควรกำหนดหลักเกณฑ์ชัดเจนให้แก่พรรคการเมืองที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งในระบบเขตเลือกตั้งตั้งแต่ 3 เขตขึ้นไปได้รับการจัดสรรที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อ

4) การจัดทำบัญชีรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายนั้นควรให้สมาชิกพรรคและสาขาพรรคในเขตเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อมีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อในเขตนั้นๆ

5) บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองต่างๆ แต่ละบัญชีนั้นควรกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำให้พรรคการเมืองแต่ละพรรคส่งผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อแต่ละบัญชีไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง

Thesis Title: The Election of Members of the House of
Representatives on a Party-List Basis under the
Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540

Name: Saksit Techaprasertporn

Thesis Advisor: Dr. Peerapan Palusuk

Department: Law

Academic Year: 2003

Abstract

This thesis aims to study problems relating to the elections of Members of the House of Representatives on the party-list basis, which has been implemented in Thailand. Even though the first election took place on 6 January 2544, there have been many problems regarding the implementation of the party-list basis in the election. These problems include: the determination of electorates, the minimum requirement of being elected on the party-list basis and detrimental bias to small-sized political parties.

This study is documentary research based on textbooks, magazines, articles, and research works by a comparative study of election systems in Thailand, Germany and Japan.

It found as follows:

- 1) The determination of electorates on a party-list basis in Thailand is different from Germany, where the federal states are determined as electorates. On the contrary, Japan divides the country into 11 territorial electorates.
- 2) The 1:4 ratio between Members of the House of Representatives from a constituency basis and those on a party-list basis in Thailand is not proportionate. In contrast, the ratio in Germany and in Japan is 1:1 and 2:3 respectively.
- 3) The minimum poll for the election of political parties on a party-list basis is no less than five percent of all voters throughout the country without any

remedial system to political parties which have been elected. But, in Germany, the seats on a party-list basis are allocated to the political parties which have carried an election from more than three electorates.

- 4) The power in providing the name list of candidates on a party-list basis in Thailand belongs to the parties' committee or their party-leaders. This is different from Germany and Japan, where the name lists are provided by the electorates.

This thesis suggests that the provisions of the Constitution and laws concerning the elections should be amended as follows:

- 1) The electorates on a party-list basis in Thailand should be divided into multiple electorates. But how many electorates there should be needs to be academically studied accordingly.
- 2) The Constitution should be amended so that the numbers of Members of the House of Representatives on a party-list basis and a constituency basis are proportionate.
- 3) The requirement for political parties allocated seats on a party-list basis requiring minimum votes consisting of no less than five percent of the polls of voters should be proportional. Nevertheless, for fairness to small-sized parties, remedial rules to political parties whose members hold more than three constituency basis seats should be laid down to allocate the seats on a party-list basis.
- 4) In providing the name lists of candidates on a party-list basis, the members of the parties or their branches in the electorates on a party-list basis should participate in selecting the candidates on a party-list basis in such electorates.
- 5) For each name-list of all political parties, there should be a minimum requirement by which each political party is required to nominate the candidates on a party-list basis, consisting of not less than a quarter of the Members of the House of Representatives on a party-list basis of political parties.

บทที่ 1

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยคณะราษฎรเมื่อปี พ.ศ. 2475 โดยคณะราษฎรมีเจตนารมณ์อันแน่วแน่ในการที่จะสถาปนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยขึ้นในสังคมไทย แต่เจตนารมณ์ของคณะราษฎรในการที่จะสถาปนาระบอบการปกครองในระบบประชาธิปไตยยังไม่บรรลุผลตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ดังกล่าวแม้ว่าการเปลี่ยนแปลงการปกครองของคณะราษฎรจะล่วงพ้นไปหลายทศวรรษแล้วก็ตาม เพราะระบอบประชาธิปไตยได้ล้มลุกคลุกคลานมาโดยตลอดรัฐบาลที่บริหารประเทศมีความอ่อนแอไม่มีเสถียรภาพเกิดการปฏิวัติรัฐประหารล้มล้างเปลี่ยนแปลงรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน เกิดการทุจริตโกงกินของคณะรัฐมนตรีและนักการเมืองที่มีอำนาจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบเพื่อหาทุนสำรองไว้เพื่อใช้สำหรับการเลือกตั้งครั้งต่อไปและเพื่อหล่อเลี้ยงระบบหัวคะแนนและผู้ให้การสนับสนุนคนในเขตเลือกตั้งซึ่งปัญหาดังกล่าวได้ทวีความรุนแรงขึ้นไม่มีทีท่าว่าปัญหาดังกล่าวจะลดความรุนแรงลง

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์ ให้ความเห็นว่า¹ 68 ปีที่ผ่านมาประเทศไทยยังเป็นประชาธิปไตยเพียงในรูปแบบแต่ในเนื้อหาแล้วมิได้เป็นไปตามหลักการประชาธิปไตย เพราะกลไกการปกครองไม่บรรลุเป้าหมาย การเอารัดเอาเปรียบกันในสังคมมีอยู่มากมาย ผู้มีอิทธิพลกลับมีบทบาทในทางการเมือง นักการเมืองร่ำรวยผิดปกติอย่างรวดเร็ว

วัชรวิชัย ให้ความเห็นว่า² ปัญหาการเมืองไม่เป็นประชาธิปไตยเกิดจากระบบการเลือกตั้งเพราะระบบการเลือกตั้งเป็นส่วนหนึ่งในประเด็นปัญหาและหลักการที่สำคัญของสถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองโดยเกิดจากระบบการเมืองไม่ได้รับความเชื่อถือจากประชาชนโดยรวม เนื่องจากการคัดเลือกคนเข้าสู่ระบบการเมืองทั้งในพรรคการเมืองและการเลือกตั้งได้มีการใช้เงินเป็นปัจจัยหลักสำคัญที่จะนำไปสู่การเมืองพาณิชย์ หรือ ธุรกิจการเมือง

¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์. ธนกิจการเมืองกับการปฏิรูปการเมือง. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543, หน้า 1 – 3.

² วัชรวิชัย. ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2544, หน้า 6 – 8.

ซึ่งไม่เอื้ออำนวยให้คนตีมีความรู้ความสามารถมีโอกาสเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตย ในกระบวนการนิติบัญญัติและบริหารประเทศแทนประชาชนได้

อุกฤษ มงคลนาวิน ให้ความเห็นว่า³ หัวใจสำคัญของการปฏิรูปการเมืองจึงได้จากการปฏิรูปวิธีการเลือกตั้งใหม่เพื่อให้คนดีได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คนดีเหล่านี้ก็จะมีโอกาสเลือกผู้นำที่ดีมาเป็นนายกรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินให้เจริญรุ่งเรือง สร้างศรัทธาให้แก่ประชาชน สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ถูกต้องและรวดเร็ว

ดังนั้นเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อปี พ.ศ. 2540 ประเด็นระบบการเลือกตั้งเป็นประเด็นหลักอย่างหนึ่งในการปฏิรูปการเมือง โดยมีการนำระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนเข้ามาใช้เป็นครั้งแรกโดยมุ่งหวังว่าระบบการเลือกตั้งใหม่นี้จะลดการทุจริตในการเลือกตั้งลงทำให้ได้นักการเมืองที่ดีและมีความสามารถเข้ามาทำงานให้กับประชาชนและ ประเทศชาติโดยส่วนรวม ซึ่งระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2540 ที่สำคัญคือ การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ โดยให้พรรคการเมืองจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อของพรรค พรรคละไม่เกิน 100 คน ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้ โดยเป็นการลงคะแนนเลือกพรรคใดพรรคนึง ซึ่งระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อดังกล่าวมีต้นแบบมาจากสหพันธรัฐเยอรมันและประเทศญี่ปุ่น แต่ระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเมื่อนำมาใช้ในประเทศไทยจะมีความแตกต่างไปจากระบบที่ใช้อยู่ในสหพันธรัฐเยอรมันและประเทศญี่ปุ่นไม่ว่าจะเป็นสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อกับระบบเขตเลือกตั้งของไทย 1 : 4 เยอรมัน 1 : 1 ญี่ปุ่น 2 : 3 เขตเลือกตั้งก็มีความแตกต่างจากประเทศต้นแบบทั้งสองดังกล่าว ไทยใช้ประเทศเป็น เขตเลือกตั้งสหพันธรัฐเยอรมันใช้มลรัฐเป็นเขตเลือกตั้ง ประเทศญี่ปุ่นได้แบ่งเขตการเลือกตั้งในระบบ บัญชีรายชื่อ ออกเป็น 11 เขต การคิดคะแนนเลือกตั้งของไทยแบบบัญชีรายชื่อ และแบบเขตแยกจากกันเด็ดขาดไม่มีความสัมพันธ์กันเลย กล่าวคือ ผู้สมัครของพรรคการเมืองใดได้รับการเลือกตั้งโดยเสียงข้างมาก ก็จะได้รับเลือกตั้งโดยไม่นำคะแนนจากการเลือกตั้งในระบบเขตดังกล่าวมาหาสัดส่วนความสัมพันธ์เพื่อจัดสรรที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งต่างจากสหพันธรัฐเยอรมันการคิดคะแนนในระบบเขตเลือกตั้งและระบบบัญชีรายชื่อมีความสัมพันธ์กัน และนอกจากนี้จำนวนขั้นต่ำของคะแนนเสียงที่จะได้รับการจัดสรรในระบบบัญชีรายชื่อของไทยพรรคใดได้รับการเลือกตั้งไม่ถึง 5 % ก็จะไม่ได้รับการจัดสรรที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อ ในสหพันธรัฐเยอรมันเกณฑ์ขั้นต่ำที่จะได้รับการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อคือเกณฑ์จะต้องได้รับการเลือกตั้งตั้งแต่ 5% ขึ้นไป

³ อุกฤษ มงคลนาวิน. “การปฏิรูปการเมืองโดยการจัดระบบและวิธีการเลือกตั้งใหม่”

เช่นเดียวกับประเทศไทย แต่ถ้าหากพรรคใดได้รับการเลือกตั้งตั้งแต่ 3 เขตการเลือกตั้งขึ้นไปก็จะได้รับการจัดสรรที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อ

เพราะฉะนั้นจึงควรศึกษาว่าการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของไทยเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ 2540 หรือไม่ โดยศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับระบบการเลือกตั้งดังกล่าว เปรียบเทียบกับระบบดังกล่าวที่ใช้อยู่ในสหพันธรัฐเยอรมันและประเทศญี่ปุ่นว่ามีความเหมือนและแตกต่างกันอย่างไร โดยจะนำผลการเลือกตั้งทั่วไปของไทยเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 มาศึกษา วิเคราะห์ และเปรียบเทียบ เพื่อความรู้ความเข้าใจและเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบการเลือกตั้งของไทยให้มีความสมบูรณ์และเหมาะสมยิ่งขึ้นไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมาและแนวความคิดของระบบการเลือกตั้งระบบต่างๆ ที่นำมาใช้ในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมาและแนวความคิดของระบบการเลือกแบบสัดส่วนหรือระบบบัญชีรายชื่อที่นำมาใช้ในประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 2540 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (party list) ดังกล่าวไว้
4. เพื่อศึกษาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการนำเอาระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อมาใช้ในประเทศไทย
5. ศึกษาวิเคราะห์ เปรียบเทียบระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (party list) ของไทย เปรียบเทียบกับระบบดังกล่าวที่ใช้อยู่ในสหพันธรัฐเยอรมัน และประเทศญี่ปุ่น

3. ขอบเขตของการวิจัย

จะทำการศึกษาถึงประวัติความเป็นมาและแนวทางความคิดของระบบการเลือกตั้งระบบต่างๆ ที่นำมาใช้ในประเทศไทย การพัฒนาระบบการเลือกตั้งในประเทศไทยและการนำระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาระบบการเลือกตั้งและระบบการเมืองของไทย และศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของไทย ศึกษาถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากระบบดังกล่าวต่อพรรคการเมือง

เมืองขนาดใหญ่และพรรคขนาดเล็กของไทย และศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (party list) ของไทยกับระบบดังกล่าวที่ใช้อยู่ในสหพันธรัฐเยอรมันและประเทศญี่ปุ่นว่ามีความเหมือนกันและความแตกต่างกับของไทยอย่างไร เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงและพัฒนา ระบบ การเลือกตั้งของไทยให้มีความสมบูรณ์และเหมาะสมยิ่งขึ้นต่อไป

4. สมมติฐานของการวิจัย

การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (Party list) ที่นำมาใช้ในประเทศไทยมีความผิดเพี้ยนจากระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่ใช้อยู่ในสหพันธรัฐเยอรมันและประเทศญี่ปุ่น และก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในทางการเมืองและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ คือ

1. การถือเอาเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งทำให้เขตเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อใหญ่มาก ทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กเสียเปรียบในการแข่งขัน
2. สัดส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อกับแบบเขตเลือกตั้งไม่ได้สัดส่วนกัน
3. เกณฑ์ขั้นต่ำคะแนนเสียงเลือกตั้งที่จะต้องได้รับคะแนนไม่น้อยกว่า 5% ของผู้ลงคะแนนเลือกตั้งทั่วประเทศทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กเสียเปรียบ

5. วิธีดำเนินการวิจัย

ศึกษาวิจัยโดยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องได้แก่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่างๆ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้องต่างๆ ตำรา วารสาร บทความ รายงานการวิจัย รายงานการสัมมนา ระเบียบข้อบังคับตลอดจนรวบรวมข้อมูลการเลือกตั้ง สถิติการเลือกตั้ง และสิ่งพิมพ์ต่างๆ เพื่อนำมาประมวลเปรียบเทียบ วิเคราะห์

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นมาและแนวความคิดของระบบการเลือกตั้งระบบต่างๆ ที่นำมาใช้ในประเทศไทย

2. ทำให้ทราบถึงประวัติความเป็นมาและแนวความคิดของระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนหรือระบบบัญชีรายชื่อที่นำมาใช้ในประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (party list)
4. ทำให้ทราบถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการนำเอาระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีชื่อมาใช้ในประเทศไทย
5. ทำให้ทราบถึงระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (Party list) ที่ใช้อยู่ในประเทศไทย กับสหพันธรัฐเยอรมันและประเทศญี่ปุ่นมีความเหมือนและแตกต่างกันอย่างไร
6. ผลการวิจัยอาจจะใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุง การพัฒนาระบบการเลือกตั้งของไทยให้มีความเหมาะสมและสมบูรณ์ยิ่งขึ้นไป

บทที่ 2

แนวความคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบกฎหมายเลือกตั้งในประเทศไทย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยได้รับแบบอย่างมาจากประเทศอังกฤษเป็นระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภาโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นองค์พระประมุขภายหลังที่ประเทศไทยได้นำระบอบประชาธิปไตยมาสถาปนาเป็นระบอบการปกครองของไทยแทนระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชแล้ว ประเทศไทยได้จัดให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรทั้งทางอ้อมและทางตรงการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรทางตรงนั้นได้นำระบอบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียวเข้ามาใช้โดยประเทศไทยไม่เคยมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการเลือกตั้งเลยจนถึงการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งก่อนที่จะทำการศึกษารเลือกตั้งของประเทศไทยในอดีตจะศึกษาถึงแนวความคิดของการเลือกตั้งและระบอบการเลือกตั้งแบบต่างๆ ที่ใช้เสียก่อน

1 แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการประชาธิปไตย ซึ่งจะนำไปสู่กระบวนการประชาธิปไตยอื่นๆ ไม่ว่าจะการเลือกตั้งรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารการออกกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ การเลือกตั้งเป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้คนส่วนใหญ่ของประเทศได้มีส่วนร่วมในการปกครองประเทศเป็นการมอบอำนาจธิปไตยของราษฎรแต่ละคนให้ผู้แทนของตนนำไปใช้ในการปกครองประเทศ เนื่องจากเราไม่สามารถให้ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศได้จึงคิดค้นวิธีการขึ้นมาเรียกว่าการเลือกตั้ง¹

การเลือกตั้งเป็นกระบวนการสรรหาผู้ปกครองหรือรัฐบาลโดยสันติวิธีและมีคุณสมบัติ 2 ประการ คือ ประการแรกสร้างความชอบธรรมให้กับอำนาจรัฐบาลหรือผู้ปกครองที่มาจากเลือกตั้งสามารถกระทำการต่างๆ ในนามประชาชนได้อย่างเต็มที่และมีสิทธิ เพราะได้รับความนิยมนของประชาชน ประการต่อมาเป็นกลไกแห่งการสืบทอดอำนาจโดยสันติ²

¹ อัญญาค์ ปาณิกบุตร. การเลือกตั้ง : การเมืองการปกครองไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ วิ.เจ. พรินต์ติ้ง, 2544, หน้า 399.

² สุขุม นวลสกุล. การเมืองการปกครองไทย. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2535
อ้างใน อัญญาค์ ปาณิกบุตร. “การเลือกตั้ง” การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน.

วิชา ไชยสาร ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งไว้ว่า³ การเลือกตั้งเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้มีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) อันเป็นกลไกที่แสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่เรียกร้องหรือสนับสนุนให้มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมือง หรือการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน โดยประชาชนทั่วไปเลือกผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์นโยบาย และวิสัยทัศน์ที่สอดคล้องกับตนด้วยความคาดหวังว่าผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่ตนเลือกให้ไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนนั้น จะนำอุดมการณ์และนโยบายไปเป็นแผนนโยบายในการบริหารประเทศ และทำหน้าที่พิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเอง การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการแสวงหาทางเลือกในทางการเมืองการปกครองของประชาชนนั่นเอง

การเลือกตั้งเป็นสิ่งสำคัญในระบอบประชาธิปไตยต้องมีย่างสม่ำเสมอเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกผู้ปกครองที่ตนเห็นว่าดีและเหมาะสมเข้ามาทำหน้าที่แทนตน เป็นเรื่องของประชาธิปไตยโดยผู้แทน ขณะเดียวกันเป็นการยอมรับในตัวผู้แทนที่ราษฎรเลือกไปพร้อมกับการมอบอำนาจให้ไปปกครองประเทศ ราษฎรจึงเป็นผู้สนับสนุนที่สำคัญของนักการเมืองที่ไปทำหน้าที่แทนประชาชน ในทางกลับกันผู้แทนที่ราษฎรเลือกเข้าไปทำหน้าที่จะต้องระลึกอยู่เสมอว่าต้องทำหน้าที่อย่างซื่อสัตย์และมีประสิทธิภาพมิฉะนั้นประชาชนจะไม่สนับสนุน ให้โอกาสกลับเข้ามาทำหน้าที่อีก⁴

การเลือกตั้งจึงมีความสำคัญในระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก เพราะเป็นกระบวนการในการมอบอำนาจและส่งมอบอำนาจและเป็นกระบวนการสันติวิธีซึ่งประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทุกประเทศจะต้องมีการเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ตามประเทศที่ปกครองในระบอบเผด็จการไม่ว่าเป็นเผด็จการคอมมิวนิสต์หรือเผด็จการในระบบอื่นๆ บางประเทศอาจจัดให้มีการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน แต่การเลือกตั้งในระบบเผด็จการดังกล่าวก็เป็นการเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยเสรี แต่การเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตยจะเป็นไปโดยเสรีมีหลักประกันพื้นฐานที่สำคัญ เช่น หลักการให้สิทธิเลือกตั้งทั่วไป หลักการเลือกตั้งโดยตรง หลักการเลือกตั้งโดยเสรี หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาคและหลักการเลือกตั้งโดยลับ ซึ่งประเทศที่ปกครองโดยระบอบเผด็จการจะไม่มีหลักประกันพื้นฐานดังกล่าว แต่ในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยการจัดการเลือกตั้งเพื่อให้ได้ผู้แทนของตนก็จะมีวิธีการได้มาแตกต่างกันแล้วแต่ระบบการเลือกตั้งของแต่ละประเทศ

หน้า 399.

³ วิชา ไชยสาร. ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541, หน้า 10-11.

⁴ สุขุม นวลสกุล. เรื่องเดียวกัน, หน้า 399.

เป็นสำคัญ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงระบบการเลือกตั้งที่ใช้อยู่ในประเทศประชาธิปไตยที่สำคัญ

2 ระบบการเลือกตั้งแบบต่างๆ

ระบบการเลือกตั้งแบบต่างๆที่นิยมใช้กันในประเทศต่างๆโดยส่วนใหญ่จะมีความสัมพันธ์อยู่ใน 2 ลักษณะคือเขตเลือกตั้งและวิธีการคิดคะแนน โดยจะมีการนำเขตเลือกตั้งและวิธีการคิดคะแนนมาผสมผสานกันเป็นระบบการเลือกตั้งแบบต่างๆ โดยจะได้ศึกษาถึงเขตเลือกตั้งและ วิธีการคิดคะแนนแบบต่างๆเป็นลำดับไป

2.1 การแบ่งเขตเลือกตั้ง

การแบ่งเขตเลือกตั้งที่นิยมใช้กันอยู่ในประเทศต่างๆ แบ่งได้เป็น 2 ระบบคือ

ก) เขตเลือกตั้งแบบ 1 เขต มีผู้แทนราษฎรได้เขตละ 1 คน (Single-number Constituency) การแบ่งเขตเลือกตั้งลักษณะนี้จะกำหนดให้ในเขตเลือกตั้งหนึ่งนั้นประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนสามารถเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เพียงคนเดียว เพราะเขตเลือกตั้งนั้นมีที่นั่งเพียงที่เดียว ในการนี้จะต้องมีการแบ่งเขตเลือกตั้งให้แต่ละเขตมีสัดส่วนของประชากรได้ตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเลือกตั้งกำหนด ดังนั้นเขตเลือกตั้งโดยทั่วไปจะไม่ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง อาจจะใช้เขตระบบอำเภอหรือจัดแบ่งเขตใหม่หมดก็ได้ แต่โดยสรุปแล้วทั้งประเทศจะมีเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้เขตละหนึ่งคนเท่านั้น⁵

⁵ โภคิน พลกุล “ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง” ในเอกสารสรุปผลการสัมมนาในวาระครบรอบ 50 ปี แห่งการสถาปนามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่องปัญหารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองในสภาวารณปัจจุบัน จัดโดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย ณ คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 10-11 สิงหาคม 2527 หน้า 192-195. อ้างใน สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน. กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2542, หน้า 31-32.

ผลดีของการแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละ 1 คน

- 1) ส่งเสริมให้ผู้แทนกับประชาชนในท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดและดูแลประชาชนได้อย่างทั่วถึง
- 2) ส่งเสริมให้ผู้มีความรู้ความสามารถได้มีโอกาสสมัครรับเลือกตั้งได้ เพราะเขตเลือกตั้งมีขนาดเล็กทำให้ค่าใช้จ่ายในการหาเสียงน้อยลง
- 3) ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ออกเสียงเลือกตั้งได้คนละ 1 เสียงเท่ากัน
- 4) ทำให้เกิดระบบสองพรรคการเมืองใหญ่⁶

ผลเสียของการแบ่งเขตเลือกตั้ง แบบเขตละหนึ่งคน

- 1) เขตเลือกตั้งเล็กทำให้สะดวกต่อการทุจริตในการเลือกตั้ง
- 2) ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งอาจจะไม่ใช่บุคคลที่ได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง⁷

ข) เขตละหลายคน (multi-number Constituency) หรือบางที่เรียกว่ารวมเขต ในลักษณะนี้ เขตเลือกตั้งหนึ่งจะมีผู้แทนหรือที่นั่งมากกว่าหนึ่งขึ้นไป อาจเป็นสองสาม สี่ ห้า หก ฯลฯ ก็ได้ ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนสามารถเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ตามจำนวนผู้แทนหรือที่นั่งที่พึงมีในแต่ละเขตนั้น กรณีนี้มักใช้เขตเลือกตั้งใหญ่เช่นเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง แต่ถ้าให้เขตหนึ่งมีผู้แทนไม่มากนัก เช่น เขตละ 3 คน ก็จะแบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตย่อยให้ได้เขตละ 3 คน อีกที่หนึ่ง⁸

⁶ วัชรวิทย์ ไชยสาร. ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่. หน้า 19.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

⁸ โภคิน พลกุล, “ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง” ใน เอกสารสรุปผลการสัมมนาในวาระครบรอบ 50 ปี แห่งการสถาปนามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่องปัญหารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองในสภาวะการณปัจจุบัน จัดโดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 10 – 11 สิงหาคม 2527, หน้า 192 – 195. อ้างใน สมคิด เลิศไพฑูรย์. หน้า 32.

ผลดีของการแบ่งเขตเลือกตั้งแบบเขตละหลายคนหรือรวมเขต

- 1) สะดวกและไม่มีปัญหาเรื่องความไม่เป็นธรรมในการแบ่งเขตเลือกตั้งเพราะเขตการปกครองหรือเขตทางการเมืองนั้นได้กำหนดไว้ตายตัวแล้ว
- 2) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เป็นจำต้องเลือกผู้แทนทั้งหมดที่กฎหมายกำหนดให้มีในเขตเลือกตั้งนั้นๆ โดยอาจเลือกจากพรรคหนึ่งพรรคใด หรือผสมกันก็ได้ จึงเป็นการเลือกตั้งที่ไม่จำกัดความเป็นอิสระของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง⁹

ผลเสียของการแบ่งเขตเลือกตั้งแบบเขตละหลายคนหรือรวมเขต

- 1) สิทธิของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไม่เท่าเทียมกันไม่ตรงกับหลักการ one man one vote เพราะผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้มากกว่าก็มีสิทธิเลือกผู้แทนของตนมากกว่าเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้น้อยกว่า
- 2) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีอิสระเลือกผู้สมัครต่างพรรคได้ อาจส่งผลให้เกิดพรรคการเมืองหลายพรรค¹⁰

2.2 การไม่แบ่งเขตเลือกตั้งหรือมีเขตเลือกตั้งเขตเดียว

การไม่แบ่งเขตเลือกตั้งโดยถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งโดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้โดยเท่าเทียมกันคนละหนึ่งคะแนน โดยเลือกผู้สมัครจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเพียงบัญชีเดียวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 99 นับว่าเป็นระบบการเลือกตั้งและเขตการเลือกตั้งในระบบใหม่ที่นำมาใช้ในประเทศไทยซึ่งวัชรา ไชยสาร ได้กล่าวถึงข้อดีและข้อเสียของการไม่แบ่งเขตเลือกตั้งไว้โดยสรุปดังนี้¹¹

⁹ วัชรา ไชยสาร. ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่. หน้า 17 - 18.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21 - 22.

ข้อดีของการไม่แบ่งเขตเลือกตั้งหรือมีเขตเลือกตั้งเขตเดียว

- 1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากที่สุด โดยผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทุกคนจะมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่าเทียมกัน
- 2) เป็นการส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง เพราะพรรคการเมืองต้องหาเสียงจากประชาชนทั้งประเทศเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้ง
- 3) พรรคการเมืองจะได้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีความรู้ความสามารถและเป็นที่ยอมรับในระดับชาติเข้ารับเลือกตั้งมากขึ้น
- 4) การเลือกตั้งตามระบบบัญชีรายชื่อพรรคทั่วประเทศจะลดการซื้อเสียงและพรรคการเมืองจะเปลี่ยนกลยุทธ์ในการหาเสียง โดยเน้นการหาเสียงให้พรรคมากกว่าเฉพาะตัวบุคคล และใช้สื่อมวลชนมากกว่าการหาเสียง โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งเอง

ข้อเสียของการไม่แบ่งเขตเลือกตั้งหรือมีเขตเลือกตั้งเขตเดียว

- 1) มักจะมีแนวโน้มให้เกิดระบบหลายพรรคเนื่องจากพรรคเล็กๆ ที่ได้คะแนนเสียงจากแต่ละท้องถิ่นเพียงเล็กน้อยแต่รวมกันทั้งประเทศอาจจะมีจำนวนเป็นแสนคะแนนซึ่งจะทำให้เกิดพรรคเล็กๆ มากมาย
- 2) ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อจะขาดความผูกพันระหว่างประชาชนในพื้นที่กับผู้แทน

2.3 วิธีการคิดคะแนนระบบการเลือกตั้งแบบต่างๆ

วิธีการคิดคะแนนเสียงในระบบการเลือกตั้งแบบต่างๆ ที่ใช้อยู่ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยที่นิยมใช้กัน ได้แก่ ระบบการเลือกตั้งตามเสียงข้างมาก และระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วนระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเป็นระบบการเลือกตั้งที่ตัดสินใจให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดตามจำนวนผู้แทนที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเลือกตั้งกำหนดให้มีในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งซึ่งตัดสินความเป็นผู้แทนจากการได้รับความสนับสนุนจากผู้ออกเสียงเลือกตั้งส่วนมาก ซึ่งอาจไม่ใช่เสียงส่วนใหญ่ ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากที่สำคัญมี 3 รูปแบบ¹² ได้แก่ ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว หรือ

¹² วัชรวิทย์ ไชยสาร. เรื่องเดียวกัน, หน้า 23 -30.

เสียงข้างมากอย่างง่าย(Simple majority System) ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากสองรอบ (Absolute Majority System) และระบบการเลือกตั้งแบบผสมระหว่างแบบเสียงข้างมากรอบเดียว หรือเสียงข้างมากอย่างง่ายกับเสียงข้างมากสองรอบ (Alternative of Preferential Voting System) ส่วนระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนเป็น ระบบการเลือกตั้งที่ใช้กันอยู่ในประเทศยุโรปตะวันตกที่แบ่งเขตเลือกตั้งแบบรวมเขต หรือเขตละหลายคน ซึ่งเป็นระบบการเลือกตั้งที่พยายามเชื่อมโยงที่นั้งกับคะแนนที่ได้รับให้เป็นสัดส่วนมากกว่าระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากของการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เรียกอีกชื่อหนึ่งว่าระบบบัญชีรายชื่อ (List System) ซึ่งระบบดังกล่าวนี้เกิดขึ้นเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของระบบการเลือกตั้งแบบอื่นๆ โดยเชื่อว่าจะให้ความเป็นธรรมแก่ทุกพรรคการเมือง และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากที่สุด มีความสมดุลและได้สัดส่วนกันระหว่างคะแนนเสียงที่ได้รับกับจำนวนที่นั่งที่พึงจะได้

1) ระบบการเลือกตั้งตามเสียงข้างมาก

ระบบการเลือกตั้งตามเสียงข้างมาก อาจมีความหลากหลายได้มากมายหลายวิธี แต่ลักษณะร่วมกันของระบบการเลือกตั้งตามเสียงข้างมากก็คือ การตัดสินใจว่าใครจะเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งนั้นดูกันที่คะแนนเสียงว่าใครได้รับคะแนนเสียงเป็นฝ่ายข้างมาก ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงมากกว่าผู้อื่นจะเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่ในสภาต่อไป ระบบการเลือกตั้งตามเสียงข้างมากอาจแบ่งเป็นกลุ่มย่อยๆ ตามลักษณะของการเลือกตั้งได้ดังต่อไปนี้¹³

ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากในเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้ 1 คน

ในเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนราษฎรได้เพียงคนเดียวที่แต่ละเขตเป็นอิสระจากกันอาจมีความแตกต่างเกิดขึ้นในแง่ของการใช้คะแนนเสียงตัดสินว่ามีความเข้มข้นมากน้อยเพียงใด มีระบบที่ตัดสินด้วยคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา กับระบบที่ตัดสินด้วยคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด ในระบบที่ตัดสินกันด้วยคะแนนเสียงข้างมากธรรมดาจะมีการลงคะแนนเสียงเพียงรอบเดียว ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีคะแนนเสียงข้างมากที่สุดจะเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง ส่วนระบบที่ตัดสินด้วยคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาดกำหนดให้ผู้ที่ได้คะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของผู้มาลงคะแนนเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง โดยการเลือกตั้งในรอบแรกไม่มีผู้ใดได้คะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งก็จะจัดให้มีการลงคะแนนเสียงใน

¹³ บุญศรี มิวงศ์อุโฆษ. การเลือกตั้งและพรรคการเมือง บทเรียนจากเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร : บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด, 2542, หน้า 93-94.

รอบที่สอง โดยในรอบที่สองจะคัดเอาเฉพาะผู้ที่ได้คะแนนเป็นที่หนึ่งและที่สองมาแข่งขันกันอีกครั้งหนึ่ง

ระบบการเลือกตั้งตามเสียงข้างมากในเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้หลายคน

ระบบการเลือกตั้งแบบนี้จะใช้บัญชีรายชื่อและไม่ใช้บัญชีรายชื่อสำหรับการใช้บัญชีรายชื่อจะกำหนดให้แต่ละพรรคส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งของตนลงแข่งขัน โดยมีจำนวนรายชื่อผู้สมัครเท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของเขตนั้น ซึ่งอาจมีจำนวนผู้แทนได้หลายคน ผู้ลงคะแนนจะต้องเลือกบัญชีใดบัญชีหนึ่งทั้งบัญชี ส่วนการตัดสินใจว่าบัญชีใดจะชนะการเลือกตั้งและผู้สมัครทั้งหมดที่มีรายชื่ออยู่ในบัญชีได้เข้าไปเป็นผู้แทนราษฎรนั้นอาจใช้วิธีคิดคะแนนเสียงแบบข้างมากธรรมดา สำหรับระบบที่ไม่ใช้บัญชีระบบนี้ไม่มีการบังคับให้ผู้ลงคะแนนต้องเลือกผู้สมัครจากพรรคเดียวกันเท่านั้น และใช้เขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้ไม่เกิน 3 คน

ระบบการเลือกตั้งตามเสียงข้างมากที่มีตัวแทนของฝ่ายข้างน้อย

การเลือกตั้งในระบบนี้ยังคงเป็นการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากแต่เพื่อเป็นการให้เกิดความเป็นธรรมกับเสียงข้างน้อยจึงกำหนดให้พรรคเสียงข้างน้อยมีโอกาสที่จะมีที่นั่งในสภา

2) ระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วน

ระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วน เป็นระบบการเลือกตั้งที่ออกแบบมาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เสียงข้างน้อย เพราะการเลือกตั้งในระบบเสียงข้างมากทำให้ไม่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของเสียงข้างน้อย กล่าวคือ ผู้ลงคะแนนเสียงข้างน้อยไม่มีโอกาสที่จะมีผู้แทนของตนในสภาทั้งๆ ที่เมื่อคิดสัดส่วนของคะแนนเสียงแล้วจะมีสัดส่วนแตกต่างกันไม่มากกับเสียงข้างมากที่ชนะเลือกตั้ง การเลือกตั้งในระบบสัดส่วนจึงเป็นการเลือกตั้งที่คำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับกับจำนวนที่นั่งในสภาที่แต่ละพรรคจะได้รับที่นั่งในสภาอย่างเป็นสัดส่วนกับคะแนนเสียงที่พรรคได้รับจากการเลือกตั้ง

ในการเลือกตั้งในระบบสัดส่วนใช้ได้ทั้งในเขตเลือกตั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่ โดยในเขตเลือกตั้งขนาดเล็กจะมีผู้แทนได้เขตละประมาณ 3 -5 คน ส่วนเขตเลือกตั้งขนาดกลาง

ก็จะเป็นผู้แทนได้เขตละประมาณ 6 -10 คน เขตเลือกตั้งขนาดใหญ่มีผู้แทนได้เกินกว่า 10 คน และเขตเลือกตั้งเขตเดียวมีผู้แทนได้เขตละ 1 คน

การจัดทำบัญชีรายชื่อการเลือกตั้งในระบบสัดส่วนมีทั้งระบบที่ใช้บัญชีและไม่ใช้บัญชี ระบบที่ใช้บัญชีก็มีทั้งที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงได้และแก้ไขเปลี่ยนแปลงไม่ได้ กล่าวคือระบบที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงไม่ได้ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องเลือกบัญชีใดบัญชีหนึ่งโดยต้องยอมรับทั้งบัญชี ส่วนที่สามารถแก้ไขได้ผู้ลงคะแนนสามารถจัดลำดับก่อนหลังในบัญชีได้ โดยผู้ลงคะแนนชอบผู้สมัครคนใดก็เลื่อนลำดับผู้สมัครผู้นั้นมาอยู่ในลำดับต้นๆ เพื่อให้มีโอกาสเข้าไปนั่งในสภาได้มากขึ้น ระบบใช้บัญชียังมีระบบบัญชีรายชื่อแบบเสรีคือนอกจากจะเปลี่ยนแปลงลำดับก่อนหลังในบัญชีใดบัญชีหนึ่งได้แล้ว ยังลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครต่างบัญชีโดยที่ผู้ลงคะแนนเป็นผู้ที่จัดลำดับก่อนหลังเอง นอกจากนี้การเลือกตั้งในระบบสัดส่วนยังมีกรณีที่ไม่ใช้บัญชีรายชื่อผู้สมัคร โดยจัดให้มีการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งโดยที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนจะมีความอิสระจากกัน การลงคะแนนให้แก่ผู้สมัคร ผู้ลงคะแนนจะลงคะแนนให้แก่หมายเลขหนึ่งซึ่งเป็นผู้สมัครที่ตนชอบที่สุดและให้คะแนนแก่หมายเลขสอง สาม สำหรับผู้สมัครที่ตนเองชอบเป็นลำดับถัดไป

สำหรับระบบการเลือกตั้งในระบบสัดส่วนที่ใช้ในสหพันธรัฐเยอรมัน จะกำหนดให้ผู้ลงคะแนนทุกคนมีคะแนนเสียงคนละ 2 คะแนน โดยคะแนนที่ 1 เป็นคะแนนที่ใช้เลือกผู้สมัครจากเขตเลือกตั้ง ซึ่งมีผู้แทนได้เขตละ 1 คน ส่วนคะแนนที่ 2 ใช้เลือกพรรคการเมือง ระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วนแบบของสหพันธรัฐเยอรมัน คะแนนที่สองจะมีความสำคัญมาก เพราะเป็นคะแนนที่ชี้ขาดว่าในท้ายที่สุดเมื่อคำนวณตามสัดส่วนแล้วแต่ละพรรคจะมีผู้แทนราษฎรในสภาได้จำนวนเท่าใด โดยจะมีผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งจะเข้ามาเป็นแกน ส่วนผู้มีรายชื่อตามลำดับในบัญชีจะเข้ามาสมทบจนเต็มจำนวนผู้แทนตามสัดส่วนที่นั่งในสภาที่พรรคได้รับ

3) ระบบการเลือกตั้งแบบผสม

การเลือกตั้งในระบบนี้เป็นการนำเอาระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากและระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนมาผสมเข้าด้วยกัน มีทั้งระบบผสมที่แยกการคิดคะแนนเสียงข้างมากออกจากระบบสัดส่วนอย่างเด็ดขาด โดยระบบนี้ได้นำมาใช้ตามกฎหมายเลือกตั้งของฝรั่งเศส ฉบับลงวันที่ 9 พฤษภาคม ค.ศ. 1951 ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ก็นำระบบนี้มาใช้เช่นเดียวกัน ส่วนระบบผสมที่ไม่แยกการคิดคะแนนเสียงข้างมากออกจากระบบสัดส่วนอย่างเด็ดขาด โดยระบบนี้จะใช้วิธีคิดคะแนนตามเสียงข้างมากธรรมดาในเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้หนึ่งคน และเมื่อได้ผู้แทนเขตแล้วคะแนนส่วนที่เกินความจำเป็นของผู้ที่

ได้รับเลือกตั้งกับคะแนนของผู้ที่ไม่ได้รับเลือกตั้งทั้งหมดจะถูกนำมารวมกัน โดยแยกตามพรรคที่ผู้สมัครแต่ละคนสังกัดแล้วจึงมีการคิดสัดส่วนแบ่งที่นั่งในสภาอีกครึ่งหนึ่ง

3 การเลือกตั้งของประเทศไทยในอดีต

3.1 การเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในประเทศไทย

ประเทศไทยตั้งแต่ได้นำระบบการปกครองประชาธิปไตยมาใช้ในปี พ.ศ. 2475 ระบบการปกครองในระบบประชาธิปไตย ได้ล้มลุกคลุกคลานมาโดยตลอด มีการปฏิวัติรัฐประหาร มีการเลือกตั้งทางอ้อม และโดยตรงหลายครั้ง ทั้งในระบบรวมเขตและแบ่งเขตรวมทั้งสิ้น 19 ครั้ง โดยไม่นับการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง 2540 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งครั้งที่ 20 และได้นำระบบการเลือกตั้งในระบบผสมมาใช้ การเลือกตั้งทั้ง 20 ครั้งที่ผ่านมาพอสรุปรายละเอียดแต่ละครั้งได้ดังนี้

1. การเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรก เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2476 เป็นการเลือกตั้งทางอ้อมโดยวิธีแบ่งเขต แต่ละเขตให้เลือกผู้แทนราษฎรได้ 1 คน และกำหนดจำนวนราษฎรไว้ 200,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน
2. การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2480 เป็นการเลือกตั้งทางตรง กล่าวคือ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเอง เป็นการเลือกตั้งโดยวิธีแบ่งเขตโดยที่แต่ละเขตให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรได้ 1 คน และถือเอาจำนวนราษฎร 200,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน
3. การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2481 เป็นการเลือกตั้งทางตรง โดยให้แต่ละเขตเลือกผู้แทนราษฎรได้ 1 คน และถือเอาจำนวนราษฎร 200,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน
4. การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2489 เป็นการเลือกตั้งทางตรงโดยวิธีแบ่งเขต แต่ละเขตให้เลือกผู้แทนราษฎรได้ 1 คน และถือเอาจำนวนราษฎร 200,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน ต่อมามีการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2489 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเพิ่มตามจำนวนพลเมือง ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2498 เป็นการเลือกตั้งทางตรงโดยวิธีแบ่งเขต แต่ละเขตมีผู้แทนราษฎรได้ 1 คน มีการเลือกตั้งเพิ่มจำนวน 47 จังหวัด การเลือกตั้งครั้งนี้ทำให้มีผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นอีก 82 คน

5. การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 5 เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2491 เป็นการเลือกตั้งทางตรงโดยวิธีรวมเขต โดยถือเอาจังหวัดหนึ่งเป็นเขตการเลือกตั้งและถือเอาจำนวนราษฎร 200,000 คนต่อผู้แทนราษฎร 1 คน ต่อมาเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2492 ได้มีการเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นการเลือกตั้งตามจำนวนพลเมือง ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 เป็นการเลือกตั้งทางตรงโดยวิธีรวมเขต มีการเลือกตั้งเพิ่มจำนวน 19 จังหวัด การเลือกตั้งเพิ่มครั้งนี้ทำให้มีผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นอีก 21 คน

6. การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 6 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2495 เป็นการเลือกตั้งทางตรงโดยวิธีรวมเขต โดยถือเอาจังหวัดหนึ่งเป็นเขตการเลือกตั้งหนึ่ง และถือเอาจำนวนราษฎร 150,000 คนต่อผู้แทนราษฎร 1 คน

7. การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 7 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2500 เป็นการเลือกตั้งทางตรงโดยวิธีรวมเขต โดยถือเอาจังหวัดเป็นเขตการเลือกตั้งหนึ่ง และถือเอาจำนวนราษฎร 150,000 คนต่อผู้แทนราษฎร 1 คน

8. การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 8 เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2500 เป็นการเลือกตั้งทางตรงโดยวิธีรวมเขต โดยถือเอาจังหวัดเป็นเขตการเลือกตั้งหนึ่ง และถือเอาจำนวนราษฎร 150,000 คนต่อผู้แทนราษฎร 1 คน การเลือกตั้งครั้งนี้ได้ยึดถือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 6 และ 7

9. การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 9 เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2512 เป็นการเลือกตั้งทางตรงโดยวิธีรวมเขต โดยถือเอาจังหวัดเป็นเขตการเลือกตั้งหนึ่ง และถือเอาจำนวนราษฎร 150,000 คนต่อผู้แทนราษฎร 1 คน เช่นเดียวกับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 6, 7 และ 8

10. การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 10 เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 เป็นการเลือกตั้งทางตรง โดยวิธีการเลือกตั้งแบบผสมระหว่างการแบ่งเขตและรวมเขตเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดโดยถือเอาจำนวนราษฎร 150,000 คนต่อผู้แทนราษฎร 1 คน

11. การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 11 เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2519 เป็นการเลือกตั้งทางตรงโดยวิธีการเลือกตั้งแบบผสมระหว่างการแบ่งเขตและรวมเขตเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดเช่นเดียวกับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 10 โดยถือเอาจำนวนราษฎร 150,000 คนต่อผู้แทนราษฎร 1 คน

12. การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 12 เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2522 เป็นการเลือกตั้งทางตรง โดยวิธีการเลือกตั้งแบบผสม ระหว่างการแบ่งเขตและรวมเขตเลือกตั้งในแต่ละ

20. การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 20 เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 เป็นการเลือกตั้งทางตรง เป็นการเลือกตั้งในระบบผสมระหว่างการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อและระบบเขตเลือกตั้ง โดยการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อใช้ระบบรวมเขตโดยถือทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง ส่วนการเลือกตั้งในระบบเขตใช้ระบบการแบ่งเขตแต่ละเขตมีผู้แทนราษฎรได้ 1 คน โดยถือเอาจำนวนราษฎร 150,000 คนต่อผู้แทนราษฎร 1 คน

ตารางที่ 1 แสดงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากอดีตจนถึงปัจจุบันตามรัฐธรรมนูญ 2540

ครั้งที่	วัน/เดือน/ปี	วิธีการเลือกตั้ง	จำนวน ส.ส.	สาเหตุของการเลือกตั้ง
1.	15 พ.ย.2476	โดยอ้อม (แบ่งเขต ๆ ละ 1 คน)	78	เปลี่ยนแปลงการปกครอง
2.	2 พ.ย.2480	ทางตรง (แบ่งเขต ๆ ละ 1 คน)	91	สภาสิ้นสุดตามวาระ
3.	12 พ.ย.2481	ทางตรง (แบ่งเขต ๆ ละ 1 คน)	91	ยุบสภา
4.	6 ม.ค.2489	ทางตรง (แบ่งเขต ๆ ละ 1 คน)	96	ยุบสภา
5.	29 ม.ค.2491	รวมเขตจังหวัด	99	ใช้รัฐธรรมนูญใหม่
6.	26 ก.พ. 2495	รวมเขตจังหวัด	123	ใช้รัฐธรรมนูญใหม่
7.	26 ก.พ. 2500	รวมเขตจังหวัด	160	สภาสิ้นสุดตามวาระ
8.	15 ธ.ค. 2500	รวมเขตจังหวัด	160	ใช้รัฐธรรมนูญใหม่
9.	10 ก.พ.2512	รวมเขตจังหวัด	219	ใช้รัฐธรรมนูญใหม่
10.	26 ม.ค. 2518	แบบผสม (รวมเขต/แบ่งเขต)	296	ใช้รัฐธรรมนูญใหม่
11.	4 เม.ย.2519	แบบผสม (รวมเขต/แบ่งเขต)	279	ยุบสภา
12.	22เม.ย. 2522	แบบผสม (รวมเขต/แบ่งเขต)	301	ใช้รัฐธรรมนูญใหม่
13.	18 เม.ย.2526	แบบผสม (รวมเขต/แบ่งเขต)	304	ยุบสภา
14.	27 ก.ค.2526	แบบผสม (รวมเขต/แบ่งเขต)	347	ยุบสภา
15.	24 ก.ค.2531	แบบผสม(รวมเขต/แบ่งเขต)	357	ยุบสภา
16.	22 มี.ค. 2535	แบบผสม (รวมเขต/แบ่งเขต)	360	ใช้รัฐธรรมนูญใหม่
17.	13 ก.ค. 2535	แบบผสม(รวมเขต/แบ่งเขต)	360	ยุบสภา
18.	2 ก.ค.2538	แบบผสม(รวมเขต/แบ่งเขต)	391	ยุบสภา
19.	17 พ.ย.2539	แบบผสม (รวมเขต/แบ่งเขต)	393	ยุบสภา
20.	6 ม.ค. 2544	ระบบผสม (การเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อ/รวมเขต และการเลือกตั้งในระบบเขต/แบ่งเขต)	500	ยุบสภา

ที่มา : กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง¹⁴

¹⁴ กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง อังในจันงค์ ถาวรวิสิทธิ์. "ศึกษาเปรียบเทียบระบบและวิธีการเลือกตั้ง ส.ส. ของไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) กับระบบและวิธีการเลือกตั้ง ส.ส. ตามกฎหมายของสหพันธรัฐเยอรมัน" วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542, หน้า 17.

3.2 ระบบการเลือกตั้งกับผลกระทบที่เกิดขึ้นกับระบบการเมืองไทย

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้นำ ระบบการเลือกตั้งทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งระบบการแบ่งเขตและรวมเขตเข้ามาใช้ในการเลือกตั้งของประเทศไทย การเลือกตั้งทางอ้อมขณะนั้นมีแนวความคิดเป็นสองแนวคือ แนวความคิดตาม พระราชบัญญัติการปกครองแผ่นดินสยามฉบับชั่วคราว และแนวความคิดตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยลงวันที่ 10 ธันวาคม 2475 โดยพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามฉบับชั่วคราวเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยนั้น “ได้สะท้อนวิสัยทัศน์ของผู้ร่างฯ ออกมาอย่างชัดเจนว่า ผู้ร่างฯ เป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่ตามความเป็นจริงของสังคมไทยและรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาคของไทยเป็นอย่างดี”¹⁵ ได้ออกแบบการเลือกตั้ง แบบทางอ้อมโดยมีการเลือกตั้งตัวแทนระดับหมู่บ้าน เลือกตัวแทนระดับตำบล และเลือกผู้แทนในระดับจังหวัด แต่ระบบการเลือกตั้งดังกล่าวก็ไม่ได้มีการนำมาใช้เนื่องจากได้มีการพระราชทาน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามฉบับลงวันที่ 10 ธันวาคม 2475 ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีแนวความคิดที่ทันสมัยเกี่ยวกับการวางกฎเกณฑ์ในการเลือกตั้งโดยไม่กำหนดรายละเอียดไว้ในรัฐธรรมนูญเสียเอง แต่บัญญัติให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการที่จะกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการเลือกตั้งไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติอีกชั้นหนึ่ง แต่กฎหมายเลือกตั้งซึ่งบัญญัติขึ้นใน ปี พ.ศ. 2476 ได้ลดขั้นตอนของการเลือกตั้งจาก 3 ขั้นตอนเหลือเพียง 2 ขั้นตอนโดยมีจุดประสงค์เพื่อให้เกิดความสะดวก แต่การลดขั้นตอนดังกล่าวทำให้ละเลยถึงความสำคัญของการเลือกตั้งตัวแทนระดับหมู่บ้านไป ดังนั้นการเลือกตั้งครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2476 จึงเป็นการเลือกตั้ง ทางอ้อมโดย การเลือกตัวแทนระดับตำบล และระดับจังหวัด หลังจากนั้นการเลือกตั้งในประเทศไทยก็ไม่เคยนำระบบการเลือกตั้งโดยทางอ้อมมาใช้อีกเลย

เหตุที่นำระบบการเลือกตั้งทางอ้อมมาใช้ในการเลือกตั้งครั้งที่ 1 เนื่องจากเพิ่งเปลี่ยนแปลงระบบการปกครอง ประชาชนยังไม่มีความคุ้นเคยกับการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรในระดับประเทศ การเลือกตั้งครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2480 ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2481 และครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2489 ได้มีการนำระบบการเลือกตั้งทางตรงแบบเสียงข้างมาก โดยในเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้เขตละ 1 คนมาใช้ซึ่งเป็นการเลียนแบบอย่างระบบการเลือกตั้งที่ใช้ในประเทศอังกฤษซึ่งได้ชื่อว่าเป็นเมืองแม่แบบของการปกครองในระบบประชาธิปไตย

¹⁵ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. การเลือกตั้งและพรรคการเมือง บทเรียนจากเยอรมัน. หน้า 107.

แต่การเลือกตั้งในระบบดังกล่าวก็มีปัญหาเพราะมีการซื้อสิทธิขายเสียงกันมาก “มีการซื้อสิทธิขายเสียงกันจนกลายเป็นข้ออ้างข้อหนึ่งของการก่อเหตุรัฐประหารในปี พ.ศ. 2490 และเป็นเหตุผลสำคัญที่มีการเปลี่ยนแปลงในแง่ของขนาดของเขตเลือกตั้ง”¹⁶ สาเหตุประการหนึ่งที่เชื่อกันว่าการเลือกตั้งดังกล่าวมีการซื้อสิทธิขายเสียงกันมากเนื่องจากการเลือกตั้งในระบบแบ่งเขตๆ ละ 1 คน ทำให้เขตเลือกตั้งเล็กและผู้สมัครที่มีเงินทุนจึงสามารถนำเงินทุนที่มีอยู่ไปใช้ในการต่อสู้ทางการเมืองเพื่อหวังชัยชนะในการเลือกตั้ง ปรากฏการณ์ของการเลือกตั้งครั้งที่ 2 , 3 และ 4 ดังกล่าวนำไปสู่ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและมีการใช้รัฐธรรมนูญใหม่ โดยเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งแบบเขตละ 1 คน เป็นระบบการเลือกตั้งในแบบรวมเขต โดยเชื่อว่าเมื่อเขตเลือกตั้งใหญ่ขึ้นจะทำให้การจัดตั้งห้วคณะแนและการซื้อเสียงกระทำได้ยากขึ้นและได้นำระบบการเลือกตั้งแบบรวมเขตดังกล่าวมาใช้ในการเลือกตั้งครั้งที่ 5, 6, 7, 8 และ 9 เมื่อมีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 ได้มีการนำเอา แนวความคิดที่บังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองมาใช้เป็นครั้งแรก ทั้งนี้เนื่องจากบทเรียนจากการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมามาตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2511 เขตการเลือกตั้งดังกล่าวไม่มีพรรคใดได้เสียงข้างมาก “พรรคแกนนำซึ่งเป็นผู้สืบทอดอำนาจเดิม จึงต้องพึ่งบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้สมัครอิสระ และมารวมกลุ่มกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง ภายหลังกลายเป็นพรรคเฉพาะกิจและมีลักษณะของการเรียกร้องผลประโยชน์จน จอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาลในขณะนั้นกระทำรัฐประหารตนเอง ยึดอำนาจการปกครองเมื่อ วันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 ” ทั้งนี้ก็เนื่องจากไม่สามารถควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากที่ต่างๆ โดยไม่มีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกันแต่ที่มารวมกันก็เพราะผลประโยชน์เฉพาะหน้าที่มีการหยิบยื่นให้จากพรรคแกนนำซึ่งมีความประสงค์จะได้เสียงข้างมากเพื่อจัดตั้งรัฐบาล

ระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 “ เป็นผลมาจากการประนีประนอมกันเนื่องจากในช่วงนั้นมีแนวความคิดแตกออกเป็นสองแนวทางที่สำคัญก็คือ การเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาซึ่งเคยใช้มาตลอดและจะใช้ต่อไปนั้นควรทำในเขตเลือกตั้งที่มีขนาดเล็ก กล่าวคือ ให้ทำการแบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตย่อยๆ ดังที่เคยใช้มาก่อนปี พ.ศ. 2490 หรือควรจะมีขนาดใหญ่โดยให้รวมเอาเขตจังหวัดทั้งจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง”¹⁷ ในที่สุดตกลงกันได้โดยกำหนดให้เขตเลือกตั้งมีขนาดใหญ่ปานกลางมีผู้แทนราษฎรได้เขตละ 3 คน ส่วนจังหวัดเล็กที่มีประชากรน้อยก็จะมิผู้แทนราษฎรได้จังหวัดละ 1 คน บางจังหวัดก็จะมีผู้แทนราษฎรได้ 2 คน “ ทำให้สามารถยกเป็น

¹⁶ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 109.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 110.

ประเด็นขึ้นมาพิจารณาได้ต่อไปว่าระบบดังกล่าวมีความสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคหรือไม่ในเมื่อเป็นระบบที่ทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่อยู่ต่างเขตกันดังกล่าวสามารถเลือกผู้แทนราษฎรจำนวนไม่เท่ากัน เท่ากับว่าทำให้ประชาชนที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้เพียงคนเดียวหรือแม้กระทั่งในเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้ 2 คน มีน้ำหนักของคะแนนเสียงไม่เท่ากับประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งมาตรฐานที่สามารถเลือกผู้แทนได้ 3 คน”¹⁸

การเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2517 จึงเป็นทั้งระบบแบ่งเขตและรวมเขตและได้มีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 10 และครั้งที่ 11 เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 และวันที่ 4 เมษายน 2519 หลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 พรรคประชาธิปัตย์ได้จัดตั้งรัฐบาลโดยมี ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี แต่เมื่อแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรกลับไม่ได้รับความไว้วางใจ จึงต้องพ้นจากตำแหน่งไปหลังจากที่ได้ดำรงตำแหน่งเพียง 15 วัน ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคมซึ่งมีเพียง 18 เสียงกลับได้เป็นแกนนำตั้งรัฐบาลผสม ซึ่งต่อมาถูก ส.ส. คู่ด้วยกันเรียกร้องขอเป็นรัฐมนตรีกันมาก และการประท้วงทางการเมืองก็มิได้อยู่ตลอดเวลา ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช จึงประกาศยุบสภาและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่เมื่อ 4 เมษายน 2519 คราวนี้ พรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้งเข้ามามาก ม.ร.ว. เสนีย์ จึงได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจนกระทั่งเกิดเหตุการณ์นองเลือดเมื่อ 6 ตุลาคม 2519 คณะทหารนำโดย พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ จึงเข้ายึดอำนาจจากรัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ แล้วตั้งรัฐบาลของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินขึ้นมี นายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี และตั้งสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินทำหน้าที่รัฐสภา จะเห็นได้ว่าการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2517 เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 และ 4 เมษายน 2519 นั้น พรรคการเมืองพรรคเล็กพรรคน้อยเกิดขึ้นมากมายไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับเลือกตั้งจนมีเสียงข้างมากจัดตั้งรัฐบาลเพียงพรรคเดียวได้ทำให้ต้องจัดตั้งรัฐบาลผสม นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าของพรรคแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลจะต้องเอาใจพรรคร่วมรัฐบาลเพื่อให้มีเสียงข้างมากพอที่จะบริหารราชการแผ่นดินไปได้ ทำให้นายกรัฐมนตรีไม่มีความเข้มแข็งขาดภาวะผู้นำ และไม่สามารถแก้ไขวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นได้

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ผู้ร่างฯ ได้พยายามที่จะเปลี่ยนระบบเลือกตั้งมาเป็นระบบที่ใช้เขตเลือกตั้งใหญ่และการสมัครรับเลือกตั้งก็กำหนดให้ผู้สมัครต้องสังกัดพรรคการเมืองโดยพรรคจะต้องส่งผู้สมัครครบจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะมีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น และผู้สมัครพรรคเดียวกันก็จะอยู่ในบัญชีรายชื่อที่มีเพียงหมายเลขเดียวผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเลือกหมายเลขใดมากที่สุด

¹⁸ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 110-111.

สุดผู้สมัครที่มีรายชื่อตามหมายเลขนั้นทั้งหมดก็จะได้รับเลือกตั้งเข้าไปนั่งในสภาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งบัญชีนั้นจึงมีผู้ขนานนามระบบการเลือกตั้งดังกล่าวว่า “ รวมเขต รวมเบอร์ ” แนวความคิดดังกล่าวก็มาจากเหตุผลที่ต้องการจะให้เกิดพรรคการเมืองใหญ่ ลดพรรคการเมืองขนาดเล็กลงเพราะเห็นว่าการมีพรรคการเมืองมากพรรคทำให้เป็นอุปสรรคต่อการจัดตั้งรัฐบาลและการบริหารงานของรัฐบาล และเป็นอุปสรรคต่อการทำงานของสภาฯ อย่างไรก็ตามระบบดังกล่าวก็ไม่ถูกนำมาใช้ในทางปฏิบัติจริงเนื่องจากมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ในปี พ.ศ. 2528 รัฐธรรมนูญ 2521 ได้ใช้ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 12 วันที่ 22 เมษายน 2522 ครั้งที่ 13 วันที่ 18 เมษายน 2526 ครั้งที่ 14 วันที่ 27 กรกฎาคม 2529 และครั้งที่ 15 วันที่ 24 กรกฎาคม 2531 ซึ่งใช้วิธีการเลือกตั้งแบบผสมทั้งรวมเขตและแบ่งเขตแต่ระบบการเลือกตั้งที่ใช้มาดังกล่าวได้มีปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ทำให้นักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ในทางที่มีชอบด้วยกฎหมาย คณะรัฐมนตรีบางคณะได้รับฉายาว่า “ บุพเพคาปิเนต ” จนกลายเป็นข้ออ้างสำหรับการกระทำรัฐประหารภายใต้การนำของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) และแม้ว่าการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งจะเป็นข้ออ้างเพื่อกระทำรัฐประหารแต่คณะรัฐประหารก็ได้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองและกฎหมายเลือกตั้งแต่อย่างใด

ระบบการเลือกตั้งแบบเดิมจึงมีผลใช้บังคับต่อมาแม้เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2534 ก็ยังใช้วิธีการเลือกตั้งแบบผสมทั้งรวมเขตและแบ่งเขตเช่นเดิมซึ่งตามรัฐธรรมนูญ 2534 ได้มีการเลือกตั้งรวม 4 ครั้งคือ ครั้งที่ 16 วันที่ 22 มีนาคม 2535 ครั้งที่ 17 วันที่ 13 กรกฎาคม 2535 ครั้งที่ 18 วันที่ 2 กรกฎาคม 2538 และครั้งที่ 19 วันที่ 17 พฤศจิกายน 2539 ในระหว่างที่ใช้รัฐธรรมนูญ 2534 มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในหลายประเด็นแต่ก็ยังคงไม่สามารถหยุดยั้งปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงได้ ต่อมาเรืออากาศตรี ฉลาด วรฉัตร ทำการอดข้าวเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยเป็นผลให้ประธานรัฐสภาในขณะนั้นคือ ศาสตราจารย์มารุต บุญนาท จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ขึ้นมาโดยให้นายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นประธาน เพื่อทำการศึกษาประเด็นสำคัญๆ ของการปกครองในระบบประชาธิปไตย การเลือกตั้ง และพรรคการเมืองและข้อเสนอแนะสำหรับการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญ จนนำมาสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่เป็นรัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งเป็นฉบับที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางและเป็นรัฐธรรมนูญที่เรียกได้ว่าดีที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศไทย โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้มีเจตนารมณ์ที่จะลดการทุจริตคอร์รัปชัน การซื้อสิทธิขายเสียง ซึ่งเป็นปัญหาหมักหมมที่รุนแรงและกีดกร่อนระบบการเมืองการปกครองของไทยมาโดยตลอดโดยได้นำระบบการเลือกตั้งแบบใหม่โดยนำเอาระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนของสหพันธรัฐเยอรมันและที่ใช้ในประเทศญี่ปุ่นมาปรับใช้ให้เหมาะสม

สมกับสภาพสังคมไทย และนอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังมีเจตนารมณ์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารและสถานะผู้นำให้กับนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บริหาร

4 การเสนอแนวคิดในการปรับปรุงกฎหมายเลือกตั้ง

4.1 ระบบที่นำเสนอ

4.1.1 การนำเสนอระบบเลือกตั้งของศาสตราจารย์ ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน

ศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน ให้ความเห็นว่าระบบการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรที่ใช้ก่อนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ไม่เหมาะสมกับการพัฒนาความมั่นคงทางการเมือง ทำให้รัฐบาล ขาดเสถียรภาพ และภาพพจน์ของผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่เสียหายเนื่องจากระบบการใช้จ่ายเงินซื้อเสียง เพื่อให้ได้รับการเลือกตั้งมีอัตราสูงขึ้น และผู้สมัครเกือบทุกคนต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากทำให้ต้องพยายามแสวงหาเงินเพื่อชดเชยในการลงทุนไปวิธีการหาเงินที่สำคัญที่สุดคือ ความพยายามเข้าร่วมรัฐบาลเพื่อจะได้มีโอกาสแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเอง เพื่อพรรคพวก และเพื่อพรรคการเมืองที่สังกัด เพื่อช่วยเหลือค่าใช้จ่ายของพรรคในการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้แทนสังกัดพรรคเดียวกัน และช่วยเหลือค่าใช้จ่ายของพรรค โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ซึ่งจะต้องใช้จ่ายเงินสูงมาก ทำให้แก่งแย่งกันเข้าร่วมรัฐบาลและแย่งกันเป็นรัฐมนตรีเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบเป็นการถาวร นอกจากนั้นผู้แทนราษฎรยังต้องตอบแทนบุญคุณ และเลี้ยงดูบรรดาห้วคณะเนตทั้งหลายทั้งก่อนและหลังการเลือกตั้งซึ่งต้องใช้จ่ายเงินทั้งสิ้น ทำให้ผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ตกอยู่ในสภาพเช่นนี้ แม้พื้นฐานจะเป็นคนดีมีอุดมคติสูงก็ไม่อาจหลุดพ้นจากสภาพการฉ้อโกงกล่าวมาแล้ว ประชาชนทั่วไปเกิดความเบื่อหน่ายและรังเกียจผู้แทนราษฎร ส่วนใหญ่เพราะเห็นว่าเลือกเข้าไปแล้วมีแต่เรื่องทะเลาะเบาะแว้งเรื่องแสวงหาเงินและผลประโยชน์ เรื่องแก่งแย่งกันเป็นรัฐมนตรี เรื่องใช้อำนาจไม่เป็นธรรมกับข้าราชการประจำ ฯลฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนทั่วไปเริ่มรู้สึกที่ผู้แทนราษฎรไม่มีความหมายบุคคลใดๆ จำนวนไม่น้อย ที่เสียสละสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรกลับกลายเป็นคนที่ประชาชนเชื่อถือไว้วางใจน้อยลง ทั้งๆที่เป็นผู้มีความตั้งใจเสียสละเพื่อประเทศชาติอย่างสูง

ศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน ได้แจกแจงและเปรียบเทียบให้เห็นการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากที่เคยนำมาใช้ในประเทศไทย และการเลือกตั้งแบบอัตราส่วนหรือสัดส่วนว่ามีข้อแตกต่างกันโดยสรุปดังนี้¹⁹

ตารางที่ 2 แสดงการเปรียบเทียบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก และแบบอัตราส่วน เพื่อนำการเลือกตั้งแบบอัตราส่วนมาใช้ในประเทศไทย

การเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก	การเลือกตั้งแบบอัตราส่วน
<p>๑. มีความเป็นประชาธิปไตยโดยน้อย เพราะหากเอาคะแนนของผู้สมัครอื่นๆ ที่ไม่ได้รับเลือกตั้งทั้งหมดมารวมกัน คะแนนเสียงทั้งหมดนี้มักจะมากกว่าคะแนนเสียงของผู้ได้รับเลือกตั้ง</p>	<p>๑. มีความเป็นประชาธิปไตยเพราะผู้ที่จะได้รับเลือก จะเฉลี่ยกันระหว่างพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนนิยมสูง โดยจะมีผู้แทนราษฎรตามอัตราส่วนของคะแนนนิยม</p>
<p>๒. มีการกล่าวหาผู้ได้รับเลือกตั้งระบบนี้มักเป็นผู้แทนของประชาชนส่วนน้อย</p>	<p>๒. ผู้รับเลือกตั้งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนทุกกลุ่มซึ่งรวมกันเป็นประชาชนส่วนใหญ่</p>
<p>๓. เป็นระบบแก้คัดออก ทำให้ผู้สมัครที่มีคุณสมบัติสูงแต่บังเอิญได้รับคะแนนเสียงน้อยกว่าผู้สมัครอื่นเพียงเล็กน้อยจะไม่ได้รับเลือก</p>	<p>๓. เป็นระบบเฉลี่ยคะแนนเสียง โดยพรรคใดได้คะแนนเสียงเป็นอัตราส่วนเท่าใดบุคคลที่มีรายชื่อในบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคจะได้เป็นผู้แทนเรียงตามลำดับ</p>
<p>๔. เป็นการเลือกตั้งที่เน้นความสำคัญของตัวบุคคล</p>	<p>๔. เป็นการเลือกตั้งที่เน้นความสำคัญของพรรค</p>

¹⁹ อุกฤษ มงคลนาวิน. “การปฏิรูปการเมืองโดยการจัดระบบและวิธีการเลือกตั้งใหม่”
วารสารบัณฑิตศึกษา. เล่ม 53, ตอน 1. มีนาคม 2540, หน้า 3-7.

ตารางที่ 2 (ต่อ)

การเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก	การเลือกตั้งแบบอัตราส่วน
<p>๕. เป็นการเลือกตั้งที่เปิดโอกาสให้มีการทุจริตโดยการทุ่มเงินซื้อเสียง</p>	<p>๕. เป็นการเลือกตั้งพรรคโดยตัวบุคคลที่อยู่ในบัญชีรายชื่อผู้รับเลือกตั้งพรรค ทำให้ไม่มีความจำเป็นต้องใช้เงินทุ่มซื้อเสียง</p>
<p>๖. เป็นการเลือกตั้งที่มีการโจมตีตัวบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นรายตัว</p>	<p>๖. การโจมตีตัวบุคคลจะลดลง เพราะจะต้องเปลี่ยนเป็นการโจมตีชื่อเสียงพรรคนโยบายพรรค</p>
<p>๗. ผู้ได้รับเลือกตั้งมักไม่มีระเบียบวินัย ไม่สนใจและเคารพเชื้อฟังพรรค</p>	<p>๗. ผู้ได้รับเลือกตั้งจะเคารพเชื้อฟังพรรคผู้แทนราษฎรในระบบนี้จึงเป็นผู้มีระเบียบวินัย</p>
<p>๘. ต้องมีการเลือกตั้งซ่อม ในกรณีผู้ได้รับเลือกตั้งตาย ลาออก หรือถูกพรรคไล่ออก</p>	<p>๘. ในระบบเลือกตั้งตามอัตราส่วน ไม่ต้องมีการเลือกตั้งซ่อม ในกรณีผู้ได้รับการเลือกตั้งคนใดตาย ลาออก หรือถูกไล่ออก ให้เลื่อนคนที่อยู่ในลำดับถัดไปขึ้นไปแทนที่</p>
<p>๙. ไม่ทำให้พรรคใดพรรคหนึ่งได้เสียงข้างมากเด็ดขาด</p>	<p>๙. ระบบพรรคการเมืองมีความเข้มแข็งเพราะพรรคที่ได้รับความนิยมมากอาจมีเพียงพรรคใหญ่ๆไม่กี่พรรค</p>
<p>๑๐. มีปัญหาความไม่ยุติธรรมในการแบ่งเขตเลือกตั้ง</p>	<p>๑๐. ไม่มีปัญหาเรื่องการแบ่งเขต เพราะมีเขตเลือกตั้งที่แน่นอนอยู่แล้ว โดยถือประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง</p>

ตารางที่ 2 (ต่อ)

การเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก	การเลือกตั้งแบบสัดส่วน
๑๑. เป็นการเลือกตั้งที่มีความสับสนในการจำชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง	๑๑. ไม่มีความสับสนในการลงคะแนนเพราะประชาชนเลือกพรรคเท่านั้น
๑๒. ไม่เปิดโอกาสให้ใช้ระบบแบ่งแยกการทำหน้าที่ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร	๑๒. เปิดโอกาสให้มีการแบ่งแยกการทำหน้าที่ได้ง่าย

และศาสตราจารย์ ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน ได้สรุปความเห็น²⁰ ระบบและวิธีการเลือกตั้งที่ควรนำมาใช้ในประเทศไทยควรใช้ระบบผสม คือ ใช้ระบบเลือกตั้งตามอัตราส่วนโดยพรรคการเมืองจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเสนอต่อประชาชนในวันสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนทั่วประเทศเลือกพรรคการเมือง โดยถือหลัก “พรรคเลือกคน ประชาชนเลือกพรรค” ผสมกับระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว โดยแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นเขตเล็ก มีผู้แทนได้เขตละหนึ่งคน

โดยศาสตราจารย์ ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน ได้เสนอว่า²¹ อาจกำหนดจำนวนผู้แทนราษฎรไว้ตายตัวที่ 400 คนให้มีการเลือกตั้งตามอัตราส่วนตามบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจำนวน 200 คน อีก 200 คนแบ่งเขตเลือกตั้งเป็น 200 เขตมีผู้แทนราษฎรได้เขตละ 1 คนประชาชนผู้เลือกตั้งทุกคนจะมีสิทธิเท่าเทียมกันโดยหย่อนบัตรเลือกตั้งในวันเดียวกัน 2 บัตร บัตรแรกเลือกพรรค บัตรที่สองเลือกบุคคลในเขตเลือกตั้งซึ่งจะง่ายมากไม่มีความสับสน และการคิดคะแนนเสียงการเลือกตั้งตามอัตราส่วนจะคิดง่าย สำหรับพรรคการเมืองที่ได้รับความนิยมน้อย เช่น ต่ำกว่า 5% อาจถูกตัดออกจากบัญชีรายชื่อเพื่อส่งเสริมให้มีพรรคใหม่ ๆ น้อยพรรคจนถึงขนาดที่พรรคเดียวอาจจัดตั้ง

²⁰ อุกฤษ มงคลนาวิน. “การปฏิรูปการเมืองโดยการจัดระบบและวิธีการเลือกตั้งใหม่” วารสารบทบัญญัติ. หน้า 8-9.

²¹ อุกฤษ มงคลนาวิน. เรื่องเดียวกัน, หน้า 8-9.

รัฐบาลได้โดยไม่ต้องจัดตั้งรัฐบาลผสม ซึ่งข้อเสนอของศาสตราจารย์ดร.อุกฤษ ดังกล่าว ได้กำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ทั้งหมดตายตัวมีจำนวน 400 คน และสัดส่วนผู้แทนราษฎรจากระบบบัญชีรายชื่อและจากระบบเขตเลือกตั้งมีสัดส่วนจำนวนเท่าๆ กันคือ 1 : 1 ซึ่งการกำหนดสัดส่วนดังกล่าวทำให้น้ำหนักความสำคัญระหว่างผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบบัญชีรายชื่อและระบบเขตเลือกตั้งมีความเป็นสัดส่วนกันมีน้ำหนักและมีความสำคัญเท่ากัน ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวตรงกับจำนวนสัดส่วนผู้แทนราษฎรของสหพันธรัฐเยอรมันที่ผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบบัญชีรายชื่อและจากระบบเขตเลือกตั้งมีจำนวนเท่ากัน ส่วนในประเทศญี่ปุ่นจะใช้สัดส่วน 3 : 2 คือผู้แทนราษฎรที่มาจากเขตเลือกตั้งมีจำนวน 300 คน จากระบบบัญชีรายชื่อ 200 คน ซึ่งจำนวนสัดส่วนที่แตกต่างกันดังกล่าวเนื่องมาจากเหตุผลและความจำเป็นของแต่ละประเทศ

1. อาจกำหนดจำนวนผู้แทนราษฎรไว้ตายตัวที่ 400 คน ให้มีการเลือกตั้งตามอัตราส่วนตามบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง จำนวน 200 คน อีก 200 คน แบ่งเขตเลือกตั้งเป็น 200 เขต มีผู้แทนราษฎรได้เขตละหนึ่งคน

2. ประชาชนผู้เลือกตั้งทุกคนจะมีสิทธิ เท่าเทียมกัน โดยหย่อนบัตรเลือกตั้งในวันเดียวกัน 2 บัตร บัตรแรกเลือกพรรค บัตรที่สองเลือกตัวบุคคลในเขตเลือกตั้ง ซึ่งจะง่ายมากไม่มีความสับสน

3. การคิดคะแนนเสียงในการเลือกตั้งตามอัตราส่วนจะคิดง่ายมาก เช่น ผู้แทนราษฎรจำนวน 200 คน ถ้าพรรค ก. ได้รับความนิยมทั่วประเทศ 30% จะได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร 60 คน ได้แก่หมายเลข 1 ถึงหมายเลข 60 , พรรค ข. ได้รับความนิยมทั่วประเทศ 20% จะมีผู้แทนราษฎร 40 คน ได้แก่ หมายเลข 1 ถึงหมายเลข 40 ส่วนพรรคอื่นๆ จะมีจำนวนผู้แทนราษฎรเฉลี่ยกันไปตามอัตราส่วน สำหรับพรรคการเมืองที่ได้รับความนิยมน้อย เช่นต่ำกว่า 5% อาจถูกคัดออกจากบัญชีเพื่อส่งเสริมให้มีพรรคใหม่ ๆ น้อยพรรค จนถึงขนาดที่พรรคเดียวอาจจัดตั้งรัฐบาลได้โดยไม่ต้องจัดตั้งรัฐบาลผสม²²

4.1.2 การนำเสนอระบบเลือกตั้งของรองศาสตราจารย์อัยฎงค์ ปาณิกบุตร

อัยฎงค์ ปาณิกบุตร ได้เสนอแนวความคิดระบบเลือกตั้งที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย คือการเลือกตั้งแบบสัดส่วน และเขตละหนึ่งคน คือประกอบด้วยผู้แทนราษฎรสองประเภทประเภทหนึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงเขตละหนึ่งคน อีกประเภทหนึ่งเป็นการเลือกตั้ง

²² อุกฤษ มงคลนาวิน. เรื่องเดียวกัน, หน้า 8-9.

ทางอ้อมโดยให้ประชาชนเลือกพรรคการเมืองที่ตนชอบ โดยพรรคการเมืองจัดทำบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคเพื่อให้ประชาชนเลือกโดยเห็นว่าควรมีจำนวนผู้แทนราษฎรทั้งหมด 400คน โดยแบ่งเป็นผู้แทนที่มาจากระบบเขตเลือกตั้งจำนวน 240 คน โดยแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 240 เขตทั่วประเทศ และมาจากระบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจำนวน 160 คน โดยนำคะแนนรวมของการเลือกพรรคทั่วประเทศเพื่อคำนวณหาผู้แทนราษฎรตามสัดส่วนที่แต่ละพรรคได้คะแนน สำหรับพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนจากประชาชนไม่เกิน 5% ของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งจะไม่ได้รับสัดส่วนผู้แทนจากบัญชีรายชื่อ เป็นการป้องกันไม่ให้มีพรรคเล็กพรรคน้อยมากเกินไป²³

4.1.3 การนำเสนอระบบเลือกตั้งของ จรัล ดิษฐาอภิชัย

จรัล ดิษฐาอภิชัย ได้เสนอระบบเลือกตั้งของไทยโดยนำเสนอโครงสร้างของทั้งระบบ จรัล ดิษฐาอภิชัย ได้เสนอให้เปลี่ยนลักษณะของรัฐสภาจากสภาการเมืองให้เป็นสภาแห่งชาติ เปลี่ยนระบบ 2 สภาเป็นระบบสภาเดียว ฐานะและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาแห่งชาติ จะต้องสอดคล้องกับลักษณะของรัฐสภา และระบบรัฐบาล โครงสร้าง กลไก และระบบการดำเนินงานของรัฐสภาเป็นแบบการนำรวมหมู่ กระบวนการทำงานของสภาให้เปิดกว้าง ยืดหยุ่น และมีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วมและการควบคุมของประชาชน การจัดการแทรกแซงของพรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภา โดยจรัล ดิษฐาอภิชัย เห็นว่า รัฐสภาที่ผ่านมาไม่ว่าจะเป็นระบบสภาเดียวหรือ สองสภาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตหรือรวมเขต วิธีนับคะแนนแบบยึดถือเสียงข้างมากหรือ การเลือกตั้งระบบสัดส่วนมีลักษณะเป็นสภานิติบัญญัติแบบถาวร เป็นสภาการเมือง (Political Assembly) เป็นสภาของพรรคการเมืองและสภาของฝ่ายรัฐบาล เป็นสภาของคณกรวยหรือนักธุรกิจ นายทุนเป็นหลักใหญ่ สภาเช่นนี้ไม่อาจเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนไม่สามารถออกกฎหมายที่สะท้อนเจตนารมณ์ทั่วไปของประชาชนได้ จะต้องเปลี่ยนแปลงให้เป็นสภาแห่งชาติหรือสภาผู้แทนประชาชนและมีสภาเดียวเพื่อเป็นองค์กรสูงสุดในการวางแผนนโยบายของรัฐให้ความเห็นชอบในนโยบายของรัฐบาลตัดสินใจปัญหา นโยบายระดับชาติที่ฝ่ายต่างๆเสนอขึ้นมาโดยสภาแห่งชาติหรือสภาผู้แทนประชาชนประกอบด้วยสมาชิกสองประเภท คือ 1) ผู้แทนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามระบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตหนึ่งมีผู้แทนได้คนเดียว (Single member constituency)

²³ อัญญาณ์ ปาณิกบุตร. แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมือง. กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, 2540, หน้า 25 – 28.

คิดสัดส่วนประชากร 200,000 คนต่อผู้แทน 1 คน คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนจะ สังกัดพรรคการเมือง หรือไม่สังกัดพรรคการเมืองก็ได้ 2) ผู้แทนของกลุ่มอาชีพและกลุ่มทางสังคม ที่องค์การการระดับชาติและต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่า 100,000 คน เช่น สภาอุตสาหกรรมสภา หอการค้าสหพันธ์สหภาพแรงงาน สหพันธ์เกษตรกร สภาสตรี ฯลฯ กลุ่มละ 1 คน แต่จำนวน ทั้งหมดต้องไม่เกินหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยมีสำนักงานการเลือกตั้งแห่งชาติเป็นผู้จัดการใหม่เลือกตั้งฯ สภาแห่งชาติมีอายุคราวละ 2 ปีนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง²⁴

4.1.4 การนำเสนอระบบการเลือกตั้งของ ดร.วิชัย ตันศิริ

วิชัย ตันศิริ ได้นำเสนอรูปแบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ควรนำมา ใช้สำหรับประเทศไทยไว้ว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร น่าจะมีการเลือกตั้งแบบผสมโดย ให้มีระบบบัญชีรายชื่อ (หรือที่เรียกว่า ระดับส่วน PR.) จำนวนครึ่งหนึ่ง ของสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร และ อีกครึ่งหนึ่ง ให้เลือกตั้งแบบ แบ่งเขตเลือกตั้งเขตละหนึ่งคน (Single-member constituency) โดยเห็นว่าระบบอัตราส่วนมีแนวโน้มทำให้เกิดผลด้านวินัย พรรคจะเข้มแข็งขึ้น พรรค สามารถเลือกคนที่มีความรู้ระดับชาติมาไว้ในระบบบัญชีพรรคการเมือง ขณะเดียวกันก็ยังคงรักษา ระบบการเลือกตั้งแบบเขตละคนเพื่อให้ผู้สมัครที่มีความรู้ระดับท้องถิ่นสามารถเข้ามามีบทบาทเช่น กัน

4.1.5 การนำเสนอระบบการเลือกตั้งของ ดร.ไพฑูรย์ บุญวัฒน์

ไพฑูรย์ บุญวัฒน์ ได้นำเสนอว่าระบบการเลือกตั้งของไทยที่ผ่านมาจนถึง ปัจจุบันเป็นระบบเสียงข้างมากรอบเดียวและใช้แบบเขตผสมรวมเขตเลือกตั้ง ซึ่งแม้ว่าระบบการเลือก ตั้ง ดังกล่าว มิใช่สาเหตุโดยตรงของการซื้อเสียงเลือกตั้ง แต่ก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าระบบดังกล่าวนี้เอื้อ ต่อการซื้อเสียงเลือกตั้ง ทั้งนี้เพราะระบบนี้ใช้มาเป็นเวลาช้านาน จึงก่อให้เกิดวิวัฒนาการของการ ซื้อเสียงเลือกตั้งด้วยวิธีการที่สลับซับซ้อนมากขึ้นกว่าแต่ก่อน ฉะนั้นถึงเวลาแล้วที่ประเทศไทยควร ปฏิรูประบบการเลือกตั้งให้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมในลักษณะที่ค่อยเป็นค่อยไป โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อ ป้องกันการซื้อเสียงเลือกตั้ง และเพื่อให้โอกาสคนดีมีความสามารถได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง

²⁴ จรัส ดิษฐาภิรักษ์. แนวทางการยกเครื่องรัฐสภาไทย. กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, 2540, หน้า 59-64.

เมืองในระบบรัฐสภา นอกจากนี้ควรที่จะปรับเปลี่ยนทัศนคติของประชาชนอย่างค่อยเป็นค่อยไปจากการยึดถือตัวบุคคลมาเป็นยึดถือและสนับสนุนพรรคการเมือง โดยมุ่งหวังที่จะให้พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงนอกระบบกระบวนการเลือกตั้ง (การซื้อเสียง) ให้เข้าอยู่ในระบบการเลือกตั้งที่ถูกต้อง อันจะทำให้พรรคการเมืองมีฐานเสียงจากประชาชนส่วนใหญ่มิใช่เป็นพรรคการเมืองของกลุ่มบุคคลบางประเภทอย่างเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ไพฑูรย์ บุญวัฒน์ จึงเสนอว่าในการปฏิรูประบบ การเลือกตั้งควรจำแนกกระบวนการเลือกตั้งออกเป็นสองส่วน กล่าวคือ ส่วนที่ 1 เป็นการเลือกตั้งในระบบเสียงข้างมากรอบเดียวจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจมีจำนวนสัดส่วนกับจำนวนประชากรเท่ากับ 1:200,000 คน ในส่วนที่ 2 ควรเป็นการเลือกตั้งระบบสัดส่วนแบบเหลือเศษมาก โดยนำแนวความคิดระบบการเลือกตั้งทั้งสองแบบมาผสมผสานใช้ในประเทศไทย โดยให้สัดส่วนของจำนวนสมาชิกทั้งสองประเภทมีขนาดที่ใกล้เคียงกันหรือเท่ากัน²⁵

4.1.6 การนำเสนอระบบเลือกตั้งของ คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.)

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2537 ให้มีหน้าที่ศึกษา พิจารณา ค้นคว้า ตรวจสอบ รวบรวมความคิดเห็นและเรียบเรียงบทบัญญัติขึ้นเป็นร่างรัฐธรรมนูญ ศึกษา พิจารณา ค้นคว้า ตรวจสอบ รวบรวมความคิดเห็นและเรียบเรียงบทบัญญัติขึ้นเป็นกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคการเมือง และร่างกฎหมายอื่นอันจำเป็นต่อการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ศึกษา พิจารณา ค้นคว้า ตรวจสอบ รวบรวมความคิดเห็นและยกร่างข้อเสนอแนะเพื่อการจัดทำแผนเพื่อโครงการพัฒนาหรือปฏิรูปการเมืองการปกครองของประเทศในระยะเฉพาะหน้าและระยะยาว โดยสอดคล้องกับระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข²⁶

ผลการศึกษาของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ข้อเสนอแนะอยู่ 2 ประการคือ ประการที่ 1 ควรมีองค์กรที่ทำหน้าที่พัฒนาการเมืองอย่างต่อเนื่อง ประการที่ 2 ควรมีการปฏิรูปการเมือง ซึ่งข้อเสนอที่เกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย

²⁵ ไพฑูรย์ บุญวัฒน์. ระบบการเลือกตั้งที่ลดการซื้อเสียงและให้โอกาสคนดีสมัครรับเลือกตั้งเพื่อทดแทนระบบการเลือกตั้งที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538, หน้า 93-96.

²⁶ คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.). ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, หน้า 5.

(คพป.) ได้เสนอให้ใช้ระบบการเลือกตั้งระบบผสมคือ ใช้ระบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่อพรรค 100 คน และใช้ระบบการเลือกตั้งเสียงข้างมาก เขตละคนตามจำนวน ส.ส. 1 คนต่อประชากร 200,000 คน โดย จัดให้มีการมีการเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อก่อน 1 สัปดาห์ แล้วจัดให้มีการเลือกตั้งแบบเขตละคนในสัปดาห์ถัดมา ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีคะแนนคนละ 2 เสียงเท่ากันทั้งประเทศ เสียงแรกเลือกบัญชีของพรรค และเสียงที่สองเลือกผู้แทนเขตเลือกตั้งของตน โดยคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) เห็นว่า ระบบเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อจะทำให้ลดการซื้อเสียงได้ในระดับหนึ่งเพราะเขตประเทศทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง ทำให้แรงจูงใจในการซื้อเสียงลดน้อยลง เขตเลือกตั้งใหญ่ทำให้ความสามารถในการซื้อเสียงลดลง ส่วนระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเขตละคนจะเป็นระบบผูกผู้แทนไว้กับเขตเลือกตั้งไว้ให้ช่วยแก้ปัญหาในแต่ละเขต ²⁷

4.1.7 การนำเสนอระบบการเลือกตั้งของ คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.)

คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) ได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีตามคำสั่งของสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 118/2538 ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2538 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการ ปฏิรูปการเมือง (คปก.) เพื่อจัดทำแผนพัฒนาการเมืองให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์อันทรงเป็นพระประมุขเสนอแนวทางและวิธีการปฏิรูปเมืองและดำเนินการแก้ไขประเด็นการปฏิรูปการเมืองเร่งด่วน รวมทั้งพิจารณาแนวทางการดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 211 และพิจารณาปรับปรุงบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง และวิธีปฏิบัติต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปการเมือง ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองได้ทำการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการจัดทำแผนพัฒนา การเมือง ประกอบด้วยกรอบและสาระสำคัญในด้านต่างๆ รวม 4 กรอบ หนึ่งในสี่กรอบนั้นคือ กระบวนการเข้าสู่อำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี และฝ่ายตุลาการ ซึ่งคณะอนุกรรมการได้พิจารณาแล้วและได้นำเสนอกรอบกระบวนการเข้าสู่อำนาจของสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร สำหรับที่เป็นมาตรการระยะยาวไว้ดังนี้

(1) ปรับเปลี่ยน “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” ที่จะได้จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ให้มีอำนาจหน้าที่

²⁷ คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.). ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, หน้า 61-63.

ขยายกว้างขวางขึ้นจากการกำกับดูแลให้ครอบคลุมไปถึงการบริหารจัดการเลือกตั้ง และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งของประเทศในทุกระดับ ให้เป็นองค์การอิสระอย่างแท้จริง

(2) ปรับเปลี่ยนให้ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นแบบ “ระบบเขตเดียวคนเดียวเสียงข้างมากสูงสุดรอบเดียว” (The - First - Past - The - Post System or Plurality System) ผสมกับ “ระบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่อผู้สมัครของพรรคการเมือง” (List System of Proportional Representation) อันจะเป็นการส่งเสริมระบบพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง และเปิดโอกาสให้คนดีที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาสู่ระบบการเมืองและมีโอกาสบริหารราชการแผ่นดิน อันจะเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายโดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังนี้

ก. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่มาจากกาเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียวเสียงข้างมากสูงสุดรอบเดียว ให้มีจำนวนกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีได้ในการเลือกตั้งทั่วไปในครั้งนั้นๆ

ข. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่มีจากการเลือกตั้งระบบสัดส่วน โดยถือเอาเขตเลือกตั้งทั่วประเทศสมาชิกจำนวนนี้มาจากบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่ส่งสมัครรับเลือกตั้งในครั้งนั้นๆ โดยถือเอาเกณฑ์ตามสัดส่วนจำนวนคะแนนเสียงที่ประชาชนไปลงคะแนนเสียงให้แก่แต่ละพรรคการเมือง โดยมีจำนวนกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีได้ในการเลือกตั้งทั่วไปในครั้งนั้นๆ

ค. บุคคลที่มีสิทธิมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองจัดทำ เพื่อให้ประชาชนพิจารณาในการเลือกตั้งทั่วไปตามระบบสัดส่วนอาจจะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งประเภทเขตเดียวคนเดียวดังกล่าว บุคคลทั่วไปหรือผู้สนับสนุนพรรคก็ได้²⁸

4.1.8 รัฐสภาและกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง

1. ให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดยให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นหลักสำคัญในฝ่ายนิติบัญญัติ และวุฒิสภาเป็นองค์กรถ่วงดุลระงับกฎหมายให้รอบคอบ ทั้งเป็นการคานอำนาจพรรคการเมืองในบางเรื่อง โดยเฉพาะอำนาจในการตรวจสอบและถอดถอน

สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยระบบผสมจำนวน 400 คน โดย 300 คนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเขตเดียวคนเดียว และอีก 100 คน เลือกจากระบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่อพรรคการเมือง (โดยสัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 ประเภท

²⁸ รายงานผลการทำงานของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.). 8 สิงหาคม 2538 – 7 พฤศจิกายน 2538. หน้า 39 – 40.

นี้อาจปรับปรุงได้หลังจากรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนแล้ว) ทำหน้าที่ลงมติเสนอแต่งตั้ง นายกรัฐมนตรีควบคุมรัฐบาลโดยกระทันหัน การอภิปรายไม่ไว้วางใจควบคุมงบประมาณ พิจารณา กฎหมาย เริ่มและร่วมพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐวุฒิสภาซึ่ง มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม 200 คน ทำหน้าที่กั้นกรอกกฎหมายเริ่มและร่วมพิจารณาถอดถอนผู้ ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ²⁹

2. การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ต้องตัดบทบาทธุรกิจการเมืองและการใช้เงินซื้อเสียงมารวม ทั้งเพิ่มความหลากหลายของกลุ่มในสังคมเข้ามาในรัฐสภาให้มากขึ้น โดยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ต้องปรับปรุง ดังนี้³⁰

2.1 ขยายจำนวนผู้เลือกตั้งให้มากขึ้นจนการใช้เงินมีอิทธิพลน้อยลง โดยการกำหนด ให้การไปเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของพลเมืองผู้ซึ่งไม่อาจไปเลือกตั้งได้ต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบล่วงหน้า ส่วนผู้ที่ไม่แจ้งล่วงหน้าและไม่ไปเลือกตั้งต้องชำระเบี้ยปรับตามที่กฎหมายกำหนดและเบี้ยปรับ ให้นำมาเข้ากองทุนอุดหนุนพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง

2.2 อำนวยความสะดวกโดยรัฐ เพื่อให้ผู้เลือกตั้งไปเลือกตั้ง อาทิ การเพิ่มจำนวน หน่วยเลือกตั้ง หรือการอำนวยความสะดวกในการรับส่ง เป็นต้น

2.3 ให้นำบุคคลซึ่งอยู่ในนอกภูมิลาเนาสามารถลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้เฉพาะจากระบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอเท่านั้น

2.4 เปลี่ยนระบบเลือกตั้งเป็นระบบผสมระหว่างบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอ 100 คน และระบบเสียงข้างมากรอบเดียวเขตละคน (เขตเดียวคนเดียว) 300 คน โดยระบบบัญชีใช้ เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งและการแบ่งเขตใช้ประชากรสองแสนคนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หนึ่งคน สำหรับการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว (ในกรณีที่ประชาชนต้องการให้แบ่งเขตโดย ให้ประชากรหนึ่งแสนห้าหมื่นคนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทเลือกในเขตจะเพิ่มเป็น 400 คน)

ทั้งนี้ ผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนมี 2 คะแนนเสียง ที่สามารถลงคะแนนใน บัตร 2 ใบ โดยใบแรกเลือกเฉพาะบัญชีใดบัญชีหนึ่งที่พรรคการเมืองต่างๆ เสนอ และใบที่สองลง คะแนนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งนั้น

การนับคะแนนตามบัญชีรายชื่อ ให้นำคะแนนทั้งประเทศเป็นสัดส่วน โดยถือว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคจะมีที่นั่งในสภาเป็นสัดส่วนกับคะแนนที่บัญชี

²⁹ แดมสุข นุ่มนนท์. สภาร่างรัฐธรรมนูญ : เส้นทางปฏิรูปการเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2545, หน้า 31.

³⁰ แดมสุข นุ่มนนท์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

ของพรรคนั้นได้ทั่วประเทศ อาทิ จำนวนพรรค ก. ได้คะแนนเสียงทั้งประเทศจากบัญชีคิดเป็นร้อยละ 20 ของผู้มีสิทธิ ก็จะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร้อยละ 20 ของจำนวน 100 ซึ่งเท่ากับ 20 คนแรกของบัญชี ส่วนพรรคที่ได้คะแนนต่ำกว่าร้อยละ 5 ของผู้มีสิทธิ ไม่มีสิทธิได้ผู้แทนตามบัญชี

การนับคะแนนในเขตสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละเขต ใช้ระบบเสียงข้างมากรอบเดียว

4.2 ผลดีของระบบที่นำเสนอ

ศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับผลดีในการนำเสนอระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนมาใช้ดังนี้³¹

1. ขจัดปัญหาการซื้อเสียง เพราะประเทศเป็นเขตเลือกตั้งจะมีจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งประมาณ 30 กว่าล้านคน จะทำให้การซื้อเสียงเป็นไปได้
2. ผู้นำของพรรคซึ่งมักจะเป็นตัวการในการซื้อเสียงไม่ต้องใช้เงินซื้อเสียงเพราะยอมถูกจัดให้อยู่ในลำดับต้น ๆ ของบัญชีรายชื่อผู้สมัครของพรรค และมีโอกาสได้รับเลือกอยู่แล้ว
3. ผู้นำของพรรคไม่ต้องหนีไปลงสมัครรับเลือกตั้งในต่างจังหวัด ซึ่งทำให้เป็นผู้แทนของคนต่างจังหวัด แต่ระบบใหม่ผู้นำของพรรคจะเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งประเทศ
4. พรรคจะต้องพิถีพิถันในการเชิญ “คนดี” เข้ามาอยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรค และจะต้องแข่งขันไปเชิญเชิญ “คนดี” มาสังกัดพรรคของตน ซึ่งประชาชนสามารถตัดสินใจมอบความไว้วางใจให้พรรคที่ตนนิยมได้ง่ายขึ้น โดยดูจากบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง ประกอบกับความเป็นผู้นำ ความรู้ ความสามารถ ความซื่อสัตย์ บารมีของหัวหน้าพรรค และผู้นำพรรค
5. คนดีของพรรค และคนดีของต่างพรรค สามารถมีโอกาสได้เข้ามาทำงานการเมืองร่วมกันในสภาโดยความสนิทใจ เพราะไม่เคยผ่านการหาเสียงโจมตีคำวาทอย่างรุนแรงซึ่งกันและกันมาก่อน
6. การแบ่งแยกการทำหน้าที่ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร สามารถทำได้ง่าย เช่น อาจกำหนดให้ผู้ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรี, รัฐมนตรี, ข้าราชการการเมือง ตำแหน่งต่างๆ) ต้องได้รับเลือกเป็น ผู้แทนราษฎรก่อน เมื่อได้รับตำแหน่งทางฝ่ายบริหารแล้วให้พ้น

³¹ อุกฤษ มงคลนาวิน. การปฏิรูปการเมืองโดยการจัดระบบและวิธีการเลือกตั้งใหม่.

จากตำแหน่งทางฝ่ายนิติบัญญัติ และเลื่อนผู้ที่อยู่ในลำดับถัดไปในบัญชีรายชื่อของพรรคเดียวกันขึ้นมาแทนที่โดยไม่ต้องเลือกตั้งซ่อมและไม่เสียสัดส่วนผู้แทนราษฎรของพรรคในการให้การสนับสนุนรัฐบาล

สำหรับผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกในเขตเลือกตั้งละหนึ่งคน ถ้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหารให้พ้นจากการทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติเช่นเดียวกัน สำหรับตำแหน่งที่ว่างลงอาจดำเนินการได้ 2 แบบ คือให้มีการเลือกตั้งซ่อมหรือการเลื่อนผู้ที่ได้คะแนนเสียงถัดไปขึ้นมาแทนที่ซึ่งในทางปฏิบัติ น่าจะมีโอกาสน้อยเพราะผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตามบัญชีรายชื่อของพรรคน่าจะมีโอกาสได้รับเลือกเข้ามาทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร เพราะจะมีผู้ทรงคุณวุฒิและเทียบพร้อมด้วยความรู้ความสามารถมากกว่า และถือว่าเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยที่แท้จริง ไม่ใช่ผู้แทนราษฎรเฉพาะในเขตเลือกตั้ง

7. การซื้อสิทธิขายเสียงในเขตเลือกตั้งต่างๆ จะน้อยลงหรือหมดไป เพราะเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วโอกาสที่จะไปเป็นรัฐมนตรีมีน้อยทำให้ไม่มีการลงทุน

8. ระบบโควตาในการแต่งตั้งรัฐมนตรีจะหมดไป เพราะการรวบรวมเสียงของผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งให้สนับสนุนผู้แทนราษฎรบางคนเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการ หรือรัฐมนตรีว่าการ เช่นที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันจะกระทำมิได้

9. ระบบเลือกตั้งแบบจังหวัดนิยม หรือภาคนิยม หรือการสืบทอดทายาททางการเมืองจะหมดไป โดยผู้ที่ลงเล่นการเมืองต้องพิสูจน์ตนเองแก่ประชาชนและสังคมตามลำดับว่ามีความเหมาะสมในการเป็นผู้แทนราษฎร ไม่มีการเรียนลัด

10. จะมีระบบควบคุมฝ่ายบริหาร และในด้านความซื่อสัตย์ ด้านจริยธรรม และด้านความมีระเบียบวินัยอย่างเข้มงวดกวดขัน ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติที่ถูกพรรคขับให้ออกจากพรรคไม่สามารถกลับเข้าสู่วงการเมืองตลอดสมัยการเลือกตั้งนั้น

11. จะมีระบบควบคุมผู้บริหารพรรค โดยองค์กรของพรรค และองค์กรของประชาชน ซึ่งผู้บริหารพรรคที่ขาดความซื่อสัตย์ ขาดจริยธรรม และขาดระเบียบวินัยก็อาจถูกขับออกจากพรรคเช่นเดียวกัน ซึ่งจะทำให้พ้นจากตำแหน่งในฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติด้วย

12. ระบบการจ่ายเงินสนับสนุนผู้แทนราษฎรประจำปี ซึ่งเรียกว่า “ งบผู้แทน ” จะหมดไป เพราะเป็นเรื่องที่ผิดหน้าที่ และผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งตามระบบอัตราส่วนคงจะไม่ให้ความเห็นชอบ

13. ระบบที่นักการเมืองเข้าก้าวก่ายแทรกแซงข้าราชการประจำในการปฏิบัติหน้าที่ และการแต่งตั้งโยกย้ายที่ไม่เป็นธรรมจะหมดไป เพราะผู้แทนราษฎรไม่ต้องเอาใจ “ บรรดาหัวคะแนน ” ซึ่งบุคคลเหล่านี้คือผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการบีบบังคับหรือชักนำให้นักการเมืองกระทำผิดในเรื่องต่าง ๆ

14. เมื่อบทบาทของนักการเมืองลดลง โดยไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบไม่สามารถทุจริตและประพฤติมิชอบเช่นที่สามารถกระทำได้ในระบบเลือกตั้งปัจจุบัน “ คนที่ไม่ดี ” จะไม่สามารถเข้ามามีบทบาทในวงการเมืองเฉพาะ “ คนดี ” เท่านั้นจะมีโอกาสเข้ามาเป็น นักการเมืองที่ดี ”

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อมีข้อดีหลายประการ อาทิ เช่น

1. ทำให้ชื่อเสียงยากเพราะระบบบัญชีพรรคจะใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง คนที่อยู่ในบัญชีตอนต้นก็คาดว่าตนจะได้รับเลือกตั้ง จึงไม่ลงทุน คนอยู่ท้าย ๆ ก็ไม่แน่ใจว่าจะได้ ก็ไม่ยอมลงทุน หากมีนายทุนเข้ามาล้อมวลชนและประชาชนจะทราบล่วงหน้าทันทีว่าควรเลือกพรรคนั้นหรือไม่

2. ทำให้คะแนนของผู้มีสิทธิทุกคนมีความหมาย โดยเฉพาะคะแนนที่เลือกบัญชีพรรค เพราะต้องนำไปคำนวณระดับประเทศ ในขณะที่ระบบนับคะแนนเดิมทำให้คะแนนเสียงที่เลือกคนแพ้เลือกตั้งหมดความหมายไปโดยสิ้นเชิง เพราะไม่มีการนำไปคำนวณอีก

3. ส่งเสริมระบบพรรคการเมือง เพราะต้องเลือกบัญชีพรรคใดพรรคหนึ่งโดยเลือกตัวบุคคลในบัญชีมิได้ การกำหนดว่าบัญชีใดคะแนนต่ำกว่า 5% ให้ถือว่าไม่มีใครได้รับเลือก ก็เพื่อไม่ให้พรรคเล็กพรรคน้อยเต็มสภา ซึ่งจะทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพอีก

4. ทำให้มีการเมืองใหม่ๆ ที่มีความรู้ความสามารถ แต่หาเสียงไม่เก่ง สามารถเข้าสู่การเมืองได้ง่ายขึ้น

5. ทำให้ได้ผู้แทนราษฎรที่มีวิสัยทัศน์กว้างระดับประเทศเพิ่มขึ้นแทนที่จะเป็นผู้แทนจังหวัดคนอย่างที่เป็นมา

6. อาจพัฒนาให้มีการนำหัวหน้าพรรคและผู้ที่จะเป็นรัฐมนตรีมาใส่ไว้ในบัญชีรายชื่อในระดับ 1 – 5 เพื่อให้ประชาชนทราบ “ คณะรัฐมนตรีเงา ” ของแต่ละพรรคได้

7. หากยังมีการใช้เงินซื้อเสียง ก็ต้องใช้เงินมากขึ้นทำให้ไม่ยากใช้³²

³² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ . “ภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” ในรวมสารรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2541, หน้า 65.

4.3 ผลเสียของระบบที่นำเสนอ

ศาสตราจารย์ ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน ให้เหตุผลว่า แม้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนจะมีผลดีเสียส่วนใหญ่ แต่ก็มีจุดอ่อนที่จะต้องพิจารณาในประเด็นดังนี้

1. พรรคการเมืองอาจนำพรรคพวกของคนมาเสนอให้ประชาชนเลือก โดยบุคคลนั้นไม่มีคุณภาพจริง
2. อาจทำให้เกิดความสับสนสำหรับประชาชนที่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจทางการเมือง คือพอ
3. ระบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่ออาจทำให้พรรคการเมืองจะหาบุคคลที่มีชื่อเสียงลงสมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ได้ยากขึ้น
4. ทำให้สัดส่วนของ ส.ส. ที่ได้รับเลือกจากแต่ละพรรคการเมืองกระจายกันออกไปซึ่งทำให้ต้องจัดตั้งรัฐบาลผสมหลายพรรค
5. ในระบบสัดส่วนมีปัญหาการแจกแจงคะแนนเลือกตั้งกับจำนวน ส.ส. ที่เข้าสู่สภา หลายวิธี แต่ละวิธีก่อให้เกิดประโยชน์กับพรรคเล็กพรรคใหญ่แตกต่างกันออกไป³³

ดร. ไพฑูรย์ บุญวัฒน์ ได้ให้ความเห็นถึงผลเสียของระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนหรือหรือแบบอัตราส่วนไว้ ดังนี้

1. ทำให้โอกาสในการจัดตั้งรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากเป็นไปได้ยาก
2. ทำให้ความร่วมมือระหว่างพรรคการเมืองไม่เกิดขึ้น
3. การทำให้มีพรรคการเมืองมากมายหลายพรรค
4. ทำให้พรรคการเมืองมีอำนาจเหนือผู้สมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นผู้จัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง
5. ประชาชนอาจจะไม่รู้จักผู้สมัครรับเลือกตั้งหมดทุกคน³⁴

³³ อุกฤษ มงคลนาวิน. การปฏิรูปการเมืองโดยการจัดระบบและวิธีการเลือกตั้งใหม่. หน้า 10.

³⁴ ไพฑูรย์ บุญวัฒน์. ระบบการเลือกตั้งที่ลดการซื้อเสียงและให้โอกาสคนดีสมัครรับเลือกตั้งเพื่อทดแทนระบบการเลือกตั้งที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน. หน้า 80.

5 ระบบการเลือกตั้งในปัจจุบัน ตามรัฐธรรมนูญ 2540

5.1 ระบบผสม

สำหรับระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้มีการนำเอาแนวความคิดใหม่ๆ มาบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีการทดลองใช้ในประเทศไทยเป็นครั้งแรก กล่าวคือ การมีบัญญัติให้ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบผสม สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งควรจะมีการทำความเข้าใจ ณ ที่นี้ว่าระบบดังกล่าวเป็นระบบที่แตกต่างกับการเลือกตั้งที่ใช้อยู่ในสหพันธรัฐเยอรมันทั้งนี้เพราะระบบการเลือกตั้งของสหพันธรัฐเยอรมันเป็นระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วนเพียงแต่มีการนำการเลือก ส.ส. จากเขตเลือกตั้งมาเสริมด้วยเท่านั้น อาจกล่าวได้ว่าคะแนนเสียงที่สองซึ่งเป็นคะแนนสำหรับเลือกบัญชีรายชื่อ เป็นเครื่องชี้ขาดว่าแต่ละพรรคจะมีที่นั่งในสภา ที่ที่นั่ง

ส่วนระบบของไทยเป็นระบบผสม เพราะการเลือกบุคคลจากเขตเลือกตั้ง 400 เขต เขตละ 1 คนนั้น แยกออกมาจากระบบสัดส่วนซึ่งมีจำนวน ส.ส. ได้ 100 คน (มาตรา 98) อย่างเด็ดขาดและทั้งสองระบบที่ถูกลำมาใช้นี้จะไม่มีอิทธิพลต่อกันเลย

ในการเลือกตั้งประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะมีคะแนนเสียงคนละสองคะแนนเสียง กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งจะแจกบัตรเลือกตั้งให้แก่ผู้ที่ใช้สิทธิเลือกตั้งคนละสองใบ โดยมาตรา 51 วรรคสี่ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 กำหนดให้บัตรเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งแต่ละประเภทจะต้องมีบัตรเลือกตั้งที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน

การตัดสินใจว่าผู้ใดที่ได้รับเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งนั้น ก็ยังคงใช้หลักเสียงข้างมากธรรมดาเช่นที่เคยใช้กันมา ส่วนการเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อนั้นได้มีการวางเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำไว้ หากพรรคได้เสียงประชาชนจากทั่วประเทศรวมกันแล้วน้อยกว่าร้อยละ 5 พรรคนั้นก็จะไม่ได้รับการแบ่งสรรที่นั่งในการจัดสรรเก้าอี้ในสภาฯ (มาตรา 100 วรรคแรก)

แนวความคิดเกี่ยวกับการวางเกณฑ์ขั้นต่ำนี้ จะเห็นได้ว่า ได้รับมาจากสหพันธรัฐเยอรมัน เพื่อมิให้มีพรรคเล็กพรรคน้อยในสภาฯ มากจนเกินไป แต่อย่างไรก็ตามผลของบทบัญญัติดังกล่าวสำหรับ ระบบการเลือกตั้งของไทย อาจจะกล่าวได้ว่าคงจะมีไม่มากนัก เมื่อเทียบกับของสหพันธรัฐเยอรมันเนื่องจากเกณฑ์ดังกล่าวของสหพันธรัฐเยอรมันนั้นจะใช้กับจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด จากเหตุผลที่ว่าระบบของสหพันธรัฐเยอรมันเป็นระบบสัดส่วนนั่นเอง ระบบของสหพันธรัฐเยอรมันจึงสามารถตัดจำนวนผู้ที่เข้ามาเป็นสมาชิกสภาที่สังกัดพรรคเล็กพรรคน้อยออกไปได้มากกว่า 30 คน แต่สำหรับระบบการเลือกตั้งของไทย ซึ่งเป็นระบบผสมที่แยกระบบเสียงข้างมากออกจากระบบสัดส่วนอย่างเด็ดขาด เกณฑ์ขั้นต่ำร้อยละ 5 นี้ จึงมีผลเฉพาะกับการเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อเท่านั้น ซึ่ง

เท่ากับว่าเราจะสามารถตัดผู้ที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกสภาฯ จากพรรคเล็กพรรคน้อยออกไปได้เพียงประมาณ 5 คน เท่านั้น จาก ส.ส. ทั้งหมด 500 คน ซึ่งนับว่าน้อยมากและแทบจะไม่มีผลกระทบในภาพรวมเลย³⁵

5.1.1 การเลือกตั้งในระบบเขต

การเลือกตั้งในระบบเขตจำนวนสี่ร้อยคน (มาตรา 98) สมาชิกมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตามมาตรา 102 ซึ่งการเลือกตั้งในระบบเขตประเทศไทยใช้ระบบเสียงข้างมากแบบเสียงข้างมากสูงสุด (Relative majority) คือผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดได้คะแนนเสียงมากกว่าผู้อื่น แม้แต่เพียงเสียงเดียวและถึงจะไม่เกินครึ่งหนึ่งของคะแนนเสียงทั้งหมด ผู้นั้นก็เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 400 คน มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เขตละหนึ่งคน จำนวน ส.ส. ที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีได้ มาจากการนำจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน ที่คำนวณได้มาเฉลี่ยจำนวนราษฎรในจังหวัดนั้นจังหวัดใดมีราษฎรไม่ถึงเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน ให้มี ส.ส. ในจังหวัดนั้นได้หนึ่งคน จังหวัดใดมีราษฎรเกินเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน ให้มี ส.ส. ในจังหวัดนั้นเพิ่มขึ้นอีกคนทุกจำนวนราษฎรที่ถึงเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน

เมื่อได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละจังหวัดแล้ว ถ้าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังไม่ครบ 400 คน จังหวัดใดมีเศษที่เหลือจากการคำนวณมากที่สุด ในจังหวัดนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มอีก 1 คน และให้เพิ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามวิธีการดังกล่าวแก่จังหวัดที่มีเศษเหลือจากการคำนวณในลำดับรองมา ตามลำดับจนครบ 400 คน

จังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 1 คน ให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และจังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่เกิน 1 คน ให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้งมีจำนวนเท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมี โดยจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน

จังหวัดใดมีการแบ่งเขตเลือกตั้งมากกว่า 1 เขต ต้องแบ่งพื้นที่ของเขตเลือกตั้งแต่ละเขตให้ติดต่อกัน และต้องให้จำนวนราษฎรในแต่ละเขตใกล้เคียงกัน

³⁵ บุญศรี มิววงศ์อุโฆษ. การปฏิรูปการเมืองโดยการจัดระบบและวิธีการเลือกตั้งใหม่.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งไว้ทุกจังหวัด เพื่อให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้า โดยการแบ่งเขตเลือกตั้งจะต้องกำหนดพื้นที่ในแต่ละเขตเลือกตั้งให้ติดต่อกัน และมีจำนวนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งใกล้เคียงกันโดยถือเกณฑ์ ดังนี้ (มาตรา 18)

(1) ในกรณีที่อำเภอหรือตำบลใดมีจำนวนราษฎรเพียงพอที่จะกำหนดเป็นเขตเลือกตั้งได้ให้กำหนดอำเภอหรือตำบลนั้นเป็นเขตเลือกตั้ง

(2) ในกรณีที่ไม่เป็นไปตาม (1) ให้รวมอำเภอต่าง ๆ เป็นเขตเลือกตั้ง โดยคำนึงถึงพื้นที่ที่ติดต่อกันใกล้เคียงกัน ความสะดวกในการคมนาคมระหว่างกัน และการเคยอยู่ในเขตเลือกตั้งเดียวกัน ถ้าการรวมอำเภอในลักษณะนี้จะทำให้มีจำนวนประชากรน้อยเกินไป ให้แยกหรือรวมพื้นที่ตำบลเพื่อให้ได้จำนวนประชากรพอเพียงสำหรับการเป็นเขตเลือกตั้งแต่จะแยกหรือรวมเฉพาะเพียงบางส่วนของตำบลไม่ได้

(3) ในกรณีที่การกำหนดพื้นที่ตามเกณฑ์ (2) จะทำให้ราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนไม่ใกล้เคียงกันหรือไม่มีสภาพเป็นชุมชนเดียวกัน ให้ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งตามสภาพของชุมชนที่ราษฎรมีการติดต่อกันเป็นประจำในลักษณะที่เป็นชุมชนเดียวกันหรือใกล้เคียงกันและสามารถเดินทางติดต่อกันได้โดยสะดวก โดยจะต้องทำให้จำนวนราษฎรของแต่ละชุมชนในเขตเลือกตั้งแต่ละแห่งมีจำนวนใกล้เคียงกันมากที่สุด

5.1.2 การเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อ

การเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อหรือระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วน คือ การเอาคะแนนเสียงเลือกตั้ง ทั้งหมดมาแบ่งสรร ปันส่วนให้แก่พรรคการเมืองตามส่วนที่พรรคการเมืองนั้นๆ ได้รับคะแนนเสียง เพื่อให้เกิดความสมดุลหรือการได้สัดส่วนกันระหว่างคะแนนเสียงที่ได้รับที่นั้นจะพึงได้ประเทศไทยนำระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนมาใช้กับการเลือกตั้งสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรจำนวน 400 คน โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียง ลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อ ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้น โดยเลือกบัญชีรายชื่อหนึ่งเพียงบัญชีเดียวพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อ ผู้สมัครของพรรคการเมืองจะได้เป็น ส.ส. ตามสัดส่วนคะแนนเสียงที่บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองแต่ละพรรคได้รับโดยผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีรายชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง ได้รับเลือกตั้งเรียงตามลำดับจากหมายเลขต้นบัญชีลงไปตามจำนวนสัดส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่คำนวณได้สำหรับบัญชีรายชื่อนั้นตามสัดส่วนคะแนนเสียงที่บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองแต่ละพรรคได้รับ โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีรายชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อของแต่ละ

พรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งเรียงตามลำดับจากหมายเลขต้นบัญชีลงไปตามจำนวนสัดส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่คำนวณได้สำหรับบัญชีรายชื่อนั้นการคำนวณหาผู้ได้รับเลือกตั้งในกรณีของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้คำนวณจากสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งที่จะได้รับเลือกในแต่ละพรรคการเมือง (พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 76)

(1) ให้รวมผลการนับคะแนนทั้งหมดที่พรรคการเมืองได้รับคะแนนจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น

(2)ให้นำคะแนนจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนน้อยกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนคะแนนที่นับได้ทั้งหมดตาม (1) หักออกโดยไม่นำมารวมคำนวณ สัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้ง

(3)ให้นำคะแนนรวมที่เหลือภายหลังจากได้หักคะแนนแล้วตาม (2) หารด้วยหนึ่งร้อย ผลลัพธ์ที่ได้ถือเป็นจำนวนคะแนนเฉลี่ยต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน

(4) ในการคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่พรรคการเมืองจะพึงได้รับให้นำคะแนนรวมของบัญชีรายชื่อแต่ละพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนร้อยละห้าขึ้นไปหารด้วยจำนวนคะแนนเฉลี่ยตาม (3) ผลลัพธ์ที่เป็นจำนวนเต็มที่ได้รับคือจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นได้รับโดยเรียงลำดับจากรายชื่อแรกของบัญชีรายชื่อเป็นลำดับต่อไป

(5) ในกรณีที่จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับรวมกันทุกพรรคการเมืองมีจำนวนไม่ครบ 100 คน ให้พรรคการเมืองที่มีผลลัพธ์ตาม (4) เป็นเศษที่มีจำนวนมากที่สุดได้รับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นอีก 1 คน เรียงตามลำดับจนกว่าจะมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองทั้งหมดได้รับรวมกันครบจำนวน 100 คน จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละพรรคการเมืองที่ได้รับตามผลการคำนวณข้างต้นจะต้องไม่เกินจำนวนตามที่ปรากฏไว้ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองนั้นได้จัดทำขึ้น

บทที่ 3

ระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (Party list) ของไทย

1 การแบ่งเขตเลือกตั้งตามระบบบัญชีรายชื่อ

รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 99 วรรคแรกตอนท้ายกำหนดให้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อซึ่งในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญก็มีการถกเถียงกันเป็นอย่างมากว่าการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อสมควรจะมีการแบ่งเขตหรือรวมเขตทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง การกำหนดให้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเป็นลักษณะพิเศษของประเทศไทย ประเทศส่วนใหญ่มักไม่ใช่เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ เช่น สหพันธรัฐเยอรมัน และประเทศญี่ปุ่น ต่างก็แบ่งเขตเป็นหลายเขตทั้งสิ้น ของไทยเรานั้นเนื่องจากเกรงว่าจะเกิดสภาพ “ภาคนิยม” ขึ้น สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจึงไม่เห็นด้วยกับการแบ่งเป็นเขตๆ¹ แต่ก็แก้ไขโดยระบุให้รายชื่อของบุคคลในบัญชีรายชื่อนั้นจะต้องประกอบด้วยรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่างๆ อย่างเป็นธรรม² ซึ่งในเรื่องนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 35 ก็มีบทบัญญัติว่าในกรณีที่พรรคการเมืองใดจะเสนอบัญชีรายชื่อเพื่อสมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองนั้นต้องจัดทำบัญชีรายชื่อ โดยมีหลักเกณฑ์ตามลำดับ ดังต่อไปนี้

- (1) บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองต้องประกอบด้วยรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่างๆ อย่างเป็นธรรม
- (2) ในการที่พรรคการเมืองจะเสนอรายชื่อบุคคลใดต้องได้รับความยินยอมเป็นหลักฐานโดยชัดแจ้งจากบุคคลนั้น และบุคคลดังกล่าวต้องเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่จะเสนอรายชื่อเพียงพรรคเดียว
- (3) ให้จัดทำบัญชีรายชื่อตามแบบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยให้จัดเรียงลำดับรายชื่อผู้สมัครตามลำดับหมายเลข ไม่เกินจำนวน 100 คน

¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543, หน้า 57.

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 99 (1)

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่จะแก้ไขให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อได้กระจายไปตามภูมิภาคต่างๆ เท่านั้น แต่บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้แก้ไข จุดอ่อนที่เขตเลือกตั้งใหญ่จะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่พรรคการเมืองขนาดเล็ก เพราะไม่มีพลังเพียงพอที่จะรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งได้ทั่วทั้งประเทศที่เป็นเขตเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อดังกล่าว

1.1 ผลดีของเขตเลือกตั้งขนาดใหญ่

1. การไม่แบ่งเขตเลือกตั้งหรือมีเขตเลือกตั้งเขตเดียว จะส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากที่สุด โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนจะมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่าเทียมกัน คะแนนทุกๆ คะแนนจึงไม่สูญเสียไป ซึ่งจะก่อให้เกิดความถูกต้องยุติธรรมมากที่สุด
2. วินัยของพรรคการเมืองจะเข้มแข็งขึ้น เนื่องจากการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้คนทั่วประเทศเลือกในนามพรรคการเมืองนั้น พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องหาเสียงทั้งประเทศ ภาพพจน์ของพรรคการเมือง ความนิยมที่พรรคการเมืองได้รับจากประชาชนและวินัยของพรรคการเมืองจะเป็นปัจจัยสำคัญในการเลือกตั้งผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจึงมักจะต้องอยู่ในวินัยพรรคมากกว่าการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต
3. การไม่แบ่งเขตเลือกตั้งหรือมีเขตเลือกตั้งเขตเดียวน่าจะให้ผู้สมัครที่มีความรู้ความสามารถและเป็นที่ยอมรับในระดับชาติมากขึ้น ผู้ที่มีชื่อเสียงในระดับชาติ เช่น อาจารย์ ผู้บริหารระดับชาติ และผู้ที่มีประสบการณ์กว้างขวางจะเป็นที่นิยม ดังนั้น พรรคการเมืองจะได้ ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีคุณภาพมากขึ้น และบุคคลที่เป็นที่ยอมรับหรือมีอิทธิพลเฉพาะในท้องถิ่นเท่านั้น จะไม่อาจช่วยให้ได้รับคะแนนเสียงในระดับชาติได้
4. การไม่แบ่งเขตเลือกตั้งหรือมีเขตเลือกตั้งเขตเดียวเช่นนั้น คาดว่าจะทำให้การซื้อเสียงลดลงอย่างมาก เนื่องจากการเลือกตั้งตามสัดส่วนหรือระบบบัญชีพรรคทั่วประเทศ มิได้เลือกผู้ใดผู้หนึ่งโดยเฉพาะการซื้อเสียงอาจกระทำได้ แต่ต้องลงทุนมหาศาล พรรคการเมืองจึงอาจต้องเปลี่ยนกลยุทธ์ในการหาเสียงโดยใช้สื่อมวลชนมากกว่าจะใช้วิธีการเดินหาเสียงโดยผู้สมัคร และเปลี่ยนจุดเน้นในการหาเสียงให้ทั้งพรรคมากกว่าเฉพาะตัวบุคคล

1.2 ผลเสียของเขตเลือกตั้งขนาดใหญ่

1. มักจะมีแนวโน้มทำให้เกิดระบบหลายพรรค เนื่องจากพรรคเล็กๆ ที่ได้คะแนนจากแต่ละท้องถิ่นเพียงเล็กน้อยแต่เมื่อรวมกันระดับชาติแล้ว อาจจะมีคะแนนเป็นแสน ฉะนั้นหากไม่มีกฎหมายระบุว่า พรรคที่ได้คะแนนต่ำกว่า 5% ของคะแนนเสียงทั่วประเทศจะไม่ได้ที่นั่งในสภา ก็จะทำให้เกิดพรรคเล็กพรรคน้อยมากมาย

2. การมีเขตเลือกตั้งเขตเดียวทำให้ไม่มีผู้แทนของจังหวัดหรือของท้องถิ่นเพราะผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบบัญชีพรรค เมื่อได้รับการเลือกตั้งแล้วก็ไม่สามารถกล่าวได้ว่าเป็น ผู้แทนของจังหวัดหรือท้องถิ่นใด ผู้ได้รับเลือกตั้งทุกคนเป็นผู้แทนของประชาชนทุกคนทั่วประเทศ ทำให้ขาดความผูกพันระหว่างประชาชนในพื้นที่กับผู้แทน การกำหนดเขตเลือกตั้งเขตเดียว ซึ่งนำวิธีคิดคะแนนตามระบบสัดส่วนมาใช้ จึงไม่สอดคล้องกับระบบผู้แทน เนื่องจากไม่สามารถระบุได้ว่าใครเป็นผู้แทนของจังหวัดใดหรือเขตใดได้

2 สัดส่วนจำนวน ส.ส. จากระบบเขตเลือกตั้งกับระบบบัญชีรายชื่อ

โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 98 วรรค 1 ได้บัญญัติให้ “สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 500 คน โดยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อตามมาตรา 99 จำนวน 100 คน และ สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้ง แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ตามมาตรา 120 จำนวน 400 คน” เป็นผลให้การเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญใหม่เป็นแบบผสมระหว่างการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต (Single - member constituency)กับการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (Party list)

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบสัดส่วนจึงมีน้อยกว่าสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรที่มาจากเขตการเลือกตั้ง คิดเป็นสัดส่วนระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก ระบบสัดส่วน มีจำนวนเพียง 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด

สัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งกับสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น ควรจะมีสัดส่วนจำนวนเท่าใด ได้มีการนำเสนอแนวคิดและมีการถกเถียงกันเป็นอย่างมาก โดยศาสตราจารย์ ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน เคยเสนอว่าอาจกำหนดจำนวนผู้แทนราษฎรไว้ตายตัวที่ 400 คน ให้มีการเลือกตั้งตามอัตราส่วนตามบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจำนวน 200 คน อีก 200 คน แบ่งเขตเลือกตั้งเป็น 200 เขตเลือกตั้งมี ผู้แทนราษฎรได้เขตละ 1 คน โดยกำหนดสัดส่วนผู้แทนราษฎรจากระบบบัญชีรายชื่อและจากระบบเขตเลือกตั้งจำนวนเท่าๆ กัน คือ 1: 1 โดยเห็นว่าการกำหนดสัดส่วนดังกล่าวทำให้น้ำหนัก

ความสำคัญระหว่างผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบบัญชีรายชื่อและระบบเขตเลือกตั้งมีความเป็นสัดส่วนกันมีน้ำหนักและมีความสำคัญเท่ากัน ซึ่ง ดร. ไพฑูรย์ บุญวัฒน์ ก็มีความเห็นสอดคล้องกับศาสตราจารย์ ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน โดยเห็นว่าสมาชิกทั้งสองประเภทดังกล่าวมีลักษณะเป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทยดังนั้นสัดส่วนของจำนวนสมาชิกทั้ง 2 ประเภท จึงควรมีขนาดที่ใกล้เคียงกันหรือเท่ากัน การนำเสนอระบบการเลือกตั้งของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก) ก็เสนอในการทำงานเดียวกัน ต่างจากข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป) โดยเสนอใช้ระบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่อพรรค 100 คน และใช้ระบบการเลือกตั้งเชิงข้างมาก เขตละคนตามจำนวน ส.ส. 1 คน ต่อประชากร 200,000 คน (ซึ่งจะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้งประมาณ 290 – 300 คน) ซึ่งจะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากระบบบัญชีรายชื่อกับเขตเลือกตั้งคิดเป็น สัดส่วน 1 : 3

คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอกรอบความคิดโดยสัดส่วนจำนวน ผู้แทนราษฎรทั้ง 2 ประเภทไว้ว่า³ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยระบบผสมจำนวน 400 คน โดย 300 คนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเขตเดียวคนเดียว และอีก 100 คนเลือกจากระบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่อพรรคการเมือง (โดยสัดส่วนของสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร 2 ประเภทนี้อาจปรับปรุงได้หลังจากการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนแล้ว) ทำหน้าที่ลงมติเสนอแต่งตั้ง นายกรัฐมนตรีควบคุมรัฐบาลโดยกระทันหัน การอภิปรายไม่ไว้วางใจ ควบคุมงบประมาณ พิจารณากฎหมาย เริ่มและร่วมพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

โดยคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอกรอบการได้มาซึ่งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร เพื่อต้องการลดบทบาทธุรกิจการเมืองและการใช้เงินซื้อเสียง รวมทั้งเพิ่มความหลากหลายของกลุ่มในสังคมเข้ามาในรัฐสภาให้มากขึ้น โดยการเปลี่ยนระบบเลือกตั้งเป็นระบบผสมระหว่างบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอ 100 คน และระบบเชิงข้างมากรอบเดียวเขตละคน (เขตเดียวคนเดียว) 300 คน โดยระบบบัญชีรายชื่อใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง และการแบ่งเขตใช้ประชากร 200,000 คน ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน สำหรับการเลือกตั้งแบบเชิงข้างมากรอบเดียว (ในกรณีที่ประชาชนต้องการให้แบ่งเขตโดยให้ประชากร 150,000 คน ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทเลือกในเขตจะเพิ่มเป็น 400 คน) ทั้งนี้ ผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนมีสอง

³ แดมสุข นุ่มนนท์. สภาร่างรัฐธรรมนูญ : เส้นทางปฏิรูปการเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2545, หน้า 31 – 32.

คะแนนเสียงที่สามารถลงคะแนนในบัตรสองใบ โดยใบแรกเลือกเฉพาะบัญชีใดบัญชีหนึ่งที่พรรคการเมืองต่างๆ เสนอ และใบที่สองลงคะแนนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งนั้นการนับคะแนนตามบัญชีรายชื่อ ให้นับคะแนนรวมทั้งประเทศเป็นสัดส่วน โดยถือว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคจะมีที่นั่งในสภาเป็นสัดส่วนกับคะแนนที่บัญชีของพรรคนั้นได้ทั่วประเทศ อาทิ จำนวนพรรค ก. ได้คะแนนเสียงทั่วประเทศจากบัญชีคิดเป็นร้อยละ 20 ของผู้มาใช้สิทธิ ก็จะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร้อยละ 20 ของจำนวน 100 ซึ่งเท่ากับ 20 คนแรกของบัญชี ส่วนพรรคที่ได้คะแนนต่ำกว่าร้อยละ 5 ของผู้มาใช้สิทธิไม่มีสิทธิได้ผู้แทนตามบัญชีการนับคะแนนในเขตสำหรับสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรในแต่ละเขตใช้ระบบเสียงข้างมากรอบเดียว

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ประชุมพิจารณารายงานของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในคราวประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 5 วันอังคารที่ 4 กุมภาพันธ์ 2540 ครั้งที่ 7 วันอังคารที่ 18 กุมภาพันธ์ 2540 และครั้งที่ 8 วันอังคารที่ 4 มีนาคม 2540 ตามลำดับ และมีมติเห็นชอบให้มีการเปลี่ยนแปลงในรอบที่ 3 สถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองใหม่ เฉพาะที่เกี่ยวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เปลี่ยนจากที่กำหนดไว้เดิม 400 คน เป็น 500 คน เลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียว 400 คน และอีก 100 คน เลือกจากระบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่อพรรคการเมือง

ต่อมาสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ผ่านร่างรัฐธรรมนูญในวาระแรกเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2540 โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวน 500 คน แบ่งออกเป็นสองประเภทคือประเภทแรกมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ จำนวน 150 คน ซึ่งพรรคการเมืองทุกพรรคจะต้องจัดทำและยื่นต่อคณะกรรมการเลือกตั้ง พรรคละไม่เกิน 150 คน ส่วนประเภทที่สองมาจากการเลือกตั้งโดยตรงแต่เป็นแบบแบ่งเขตเลือกตั้งคือใน 1 พื้นที่จะมีผู้แทนได้ 1 คน ประชาชนคนหนึ่งเลือกผู้แทนได้เพียง 1 คน เหมือนกันหมดทั่วประเทศ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะกากบาทเลือกผู้สมัครได้ 1 คน หรือ 1 เบอร์ และกากบาทเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครของพรรคการเมืองได้อีก 1 บัญชีเท่านั้น การนับคะแนนบัญชีรายชื่อจะนำคะแนนรวมทั้งประเทศรวมกันและมาคำนวณหาสัดส่วน ส.ส. ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. และสมาชิกวุฒิสภาอีกที่หนึ่ง ส่วนการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเบอร์เดียวนั้น ให้ใช้วิธีเฉลี่ยจำนวนราษฎร ทั้งประเทศด้วยจำนวน ส.ส. 350 คน โดยจะต้องมีการตรวจสอบทะเบียนราษฎรในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง นอกจากนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหากไปดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองนั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่ง ส.ส. ทันที⁴

⁴ แดมสุข นุ่มนนท์. สภาร่างรัฐธรรมนูญ : เส้นทางปฏิรูปการเมืองไทย. หน้า 48-49.

ในการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญในวาระสองระหว่างวันที่ 7 ถึง 30 กรกฎาคม 2540 ได้มีการเพิ่มเติมเงื่อนไขของบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองจัดทำ ในมาตรา 97 เดิมร่างของกรรมาธิการให้ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้นจำนวน 100 คนนั้นจะต้องใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเพื่อมิให้มีการแบ่งแยกเป็นภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคอีสาน หรือภาคอื่นๆ ดังเช่นในการเลือกตั้งทั่วไป 2 ถึง 3 ครั้งหลังที่มีความพยายามแบ่งแยกเป็นภาค ๆ นายกรัฐมนตรีของภาคใต้ หรือนายกรัฐมนตรีของภาคอีสาน เป็นต้น สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวนหนึ่งกลับมีความเห็นแตกต่างออกไป เหตุผลสำคัญของการให้แบ่งเป็นเขตหรือเป็นภาค โดยบางคนเสนอว่าควรแบ่งเป็น 5 เขต บางคนเสนอให้แบ่งเป็น 10 เขต เพราะเห็นว่าการใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งนั้น ผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองอาจจะเป็นคนคิมือชื่อเสียงอยู่ในส่วนกลางหรือกรุงเทพฯ เท่านั้น คนคิมือฝีมือในต่างจังหวัดอาจไม่ได้รับการพิจารณาให้อยู่ในบัญชีรายชื่อพรรคการเมือง หากเป็นเช่นนี้ก็จะเป็นการโน้มเอียงในทิศทางไม่ถูกต้อง การเมืองต้องเป็นของคนทั้งประเทศ พรรคการเมืองต้องดูจากคนทั้งประเทศ มิใช่เฉพาะจุดใดจุดหนึ่งในกรุงเทพฯ เท่านั้น เหตุผลดังกล่าวจึงมีการผลักดันให้มีการแบ่งเป็นเขตเพื่อคำนวณที่นั่ง แต่กรรมาธิการไม่เห็นด้วยกับการแบ่งเป็นเขตๆ จึงมีการหารือกรอบระหว่าง ส.ส.ร. ที่สงวนคำแปรญัตติกับกรรมาธิการ ผลสรุปที่ออกมาคือการเพิ่มเงื่อนไขของบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองจัดทำว่าจะต้อง “ประกอบด้วยรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่างๆ อย่างเป็นธรรม ” การเพิ่มบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นทำให้ไม่ต้องแบ่งเป็นเขตๆ ในขณะที่เดียวกันก็แก้ปัญหาความเป็นกังวลของผู้สงวนคำแปรญัตติไปได้ นอกจากนี้ที่ประชุมยังลงมติให้แก้มาตรา 98 เกี่ยวกับพรรคที่ได้รับคะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละ 3 ของจำนวนคะแนนเสียงทั่วประเทศให้ถือว่าไม่มีผู้ใดในบัญชีนั้นได้รับเลือกตั้งเป็นร้อยละ 5 ซึ่งต่อมาในวันศุกร์ที่ 15 สิงหาคม 2540 สภาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ลงมติผ่านร่างรัฐธรรมนูญในวาระสามโดยในส่วนที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากสองประเภทคือมาจากเขตเลือกตั้งจำนวน 400 คน และจากบัญชีรายชื่อพรรคการเมือง 100 คน⁵

จะเห็นได้ว่าสัดส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง กับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบเขตเลือกตั้ง นักวิชาการเช่น ศาสตราจารย์ ดร. อุทิศ มงคลนาวิน ดร. ไพฑูรย์ บุญวัฒน์ คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก) ต่างก็ได้เสนอว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบสัดส่วนหรือระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบเขตเลือกตั้งควรมีจำนวนเท่ากัน เพราะต่างก็เป็นผู้

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 71 – 72.

แทนปวงชนชาวไทยเช่นเดียวกัน ควรจะให้น้ำหนักกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากสองแนวทางดังกล่าวเท่ากัน ซึ่งผู้ศึกษาก็เห็นด้วยในแนวทางนี้ เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบบัญชีรายชื่อและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตต่างก็เป็นผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกันและเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญ การให้สมาชิกทั้งสองประเภทดังกล่าวมีจำนวนเท่ากันน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตยได้เพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ จะทำให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งและมีบทบาทมากขึ้นต่อการนำเสนอแนวนโยบายที่จะแก้ไขปัญหาสำคัญของประเทศ เพราะพรรคการเมืองจะมีบทบาทสำคัญในการคัดเลือกบุคคลลงสมัครในระบบเขตเลือกตั้งและการคัดเลือกบุคคลลงสมัครในบัญชีรายชื่อของพรรค เพราะในกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคมีจำนวนกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดพรรคการเมืองก็จะให้ความสำคัญต่อแนวนโยบายของพรรค แนวนโยบายของพรรคที่นำเสนอต่อประชาชนเพื่อให้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง การต่อสู้ทางการเมืองในการเลือกตั้งจึงเป็นการต่อสู้กันในเชิงนโยบาย นโยบายของพรรคการเมืองก็มีความสำคัญมากขึ้น เพราะหากพรรคการเมืองใดได้รับความนิยมสูงในการเลือกตั้งก็จะมีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้น การเลือกผู้แทนราษฎรของผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็จะไม่ยึดติดกับตัวบุคคลแต่จะเน้นให้ความสนใจกับแนวนโยบายของพรรคที่นำเสนอต่อประชาชนเป็นสำคัญ

ต่างจากการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรจากระบบเขตเลือกตั้ง ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งอาจจะให้น้ำหนักความสำคัญกับแนวนโยบายของพรรคเป็นอันดับรอง ในการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งจะเน้นถึงความรู้จักสนิทสนมกันเป็นการส่วนตัว หรือนักลที่ตนมีความเคารพ เชื่อถือศรัทธา หรือให้ความเกรงกลัวผู้สมัครหรือหัวหน้าคณะของผู้สมัครเป็นการส่วนตัวเป็นสำคัญ ดังนั้นการเลือกตั้งในระบบเขตเลือกตั้งจึงไม่อาจสะท้อนให้เห็นถึงความนิยมในแนวนโยบายของพรรคที่ได้นำเสนอต่อประชาชนในการเลือกตั้ง และนอกจากนี้การเลือกตั้งในระบบเขตเลือกตั้ง พรรคการเมืองต่างๆ ก็พยายามที่จะสรรหาผู้สมัครที่มีศักยภาพสูงทางด้านการเงิน บารมี ชื่อเสียง หรืออิทธิพลในพื้นที่เลือกตั้งไม่ว่าทางใดทางหนึ่งที่มีโอกาสจะชนะเลือกตั้งมากกว่าที่จะนำนโยบายเข้าไปรณรงค์หรือชี้แจงกับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

จนมีการกล่าวกันว่า สำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีอิทธิพลหรือบารมีไม่ว่าจะด้านใดด้านหนึ่งจะลงสมัครรับเลือกตั้งพรรคใดก็ย่อมจะได้รับการเลือกตั้ง พรรคและแนวนโยบายของพรรคไม่มีผลต่อการตัดสินใจลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตที่อยู่ในความครอบงำหรืออิทธิพลของผู้สมัครรับเลือกตั้งคนดังกล่าว และนอกจากนี้บุคคลผู้มีอิทธิพลหรือบารมีเช่นว่านั้นยังสามารถที่จะให้การสนับสนุนผู้ที่สมัครรับเลือกตั้งในเขตอิทธิพลของตนหรือพื้นที่ใกล้เคียงให้ชนะเลือกตั้งได้ด้วยทำให้การเมืองในระบบการเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งบางเขตในหลายๆ จังหวัดมีการผูกขาดทาง

การเมืองเป็นอย่างสูง นักการเมืองรุ่นใหม่ หรือบุคคลที่มีความรู้ความสามารถยากที่จะเข้าไปเสนอตัวสมัครรับเลือกตั้งให้ได้รับเลือกตั้งในเขตดังกล่าวได้เพราะขาดซึ่งอิทธิพลหรือบารมีในพื้นที่

การเพิ่มสัดส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบบัญชีรายชื่อให้มีสัดส่วนจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบการเลือกตั้งในระบบเขตจึงเป็นวิธีการสลายอิทธิพลทางการเมืองของกลุ่มการเมืองในระบบเก่าได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกทางหนึ่ง แม้ว่าการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อสามารถทำการจัดตั้งแกนนำหรือหัวคะแนน หรือผู้แทนของพรรคในเขตต่างๆ เพื่อณรงค์หาเสียงเลือกตั้งให้พรรคได้รับคะแนนในระบบบัญชีรายชื่อมากที่สุด ในเขตเลือกตั้งต่างๆ ทั่วประเทศก็ตามแต่การหาเสียงในนามของพรรคเพื่อให้ประชาชนลงคะแนนเลือกตั้งผู้แทนในระบบบัญชีรายชื่อทั้งบัญชีน่าจะมีการใช้ความรุนแรงการต่อสู้ช่วงชิงคะแนนเสียงน้อยกว่าการหาเสียงของผู้สมัครเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้กับตนโดยตรง ซึ่งวิธีการทุจริตเพื่อให้คนได้รับการเลือกตั้งแม้จะมีรัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งนับว่าเป็นฉบับปฏิรูปการเมืองและมีการเลือกตั้งในระบบใหม่ไปเมื่อเดือนมกราคม 2544 ปัญหาการทุจริตการเลือกตั้งก็ยังไม่หมดไปโดยมีวิธีการต่างๆ ที่แยบยลมากขึ้น เช่น การให้คำตอบแทนการมาฟังปราศรัย การแจกเงินในรูปของเบี้ยประชุม การจ้างคิดโปรสเตอร์ ด้วยค่าแรงสูงและใช้คนมาก การจัดกิจกรรมทัศนศึกษาที่สนับสนุนโดยผู้สมัครรับเลือกตั้งทำสัญญาคุ้มภัย การใช้อิทธิพล มีการจ้างให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งถอนตัวเลิกหาเสียง การจ่ายเงินให้เจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้ง การแจกจ่ายในรูปของโครงการต่างๆ ผ่านกระทรวงต่างๆ การสร้างข่าวลือทำลายคู่แข่ง การปลอมหรือสร้างเอกสารอันเป็นเท็จของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเป็นต้น⁶

การที่ผู้แทนราษฎรทั้งสองประเภทมีจำนวนเท่ากันยังมีความเป็นสากลด้วย กล่าวคือ ในสหพันธรัฐเยอรมันซึ่งเป็นประเทศที่เป็นต้นแบบในระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนก็ได้กำหนดให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากระบบเขตเลือกตั้งและระบบสัดส่วนของพรรคการเมืองมีจำนวนเท่ากันโดยอัตราส่วนเท่ากับ 1:1 แม้ในประเทศญี่ปุ่นจะใช้อัตราส่วนผู้แทนราษฎรที่มาจากเขตเลือกตั้ง 3 ส่วน และในระบบบัญชีรายชื่อ 2 ส่วน หรือคิดเป็นสัดส่วนเท่ากับ 3:2 ก็ตาม เหตุผลของประเทศญี่ปุ่น ดังกล่าวน่าจะมีเหตุผลมาจากความจำเป็นทางการเมืองโดยเฉพาะของคน

สำหรับประเทศไทยแล้วการกำหนดให้ผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองมีจำนวนเพียง 100 คน แต่ให้มาจากเขตเลือกตั้งถึง 400 คนนั้นน่าจะมาจากการเหตุผลเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่แล้วมากกว่าเหตุผลประการอื่น “ สำหรับประเด็นจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทนี้เดิมทีรอบของ ส.ส.ร. เห็นว่าควรจะมีเพียง 300

⁶ อดิวิติ นฤกุล และคณะ. บทสรุปสำหรับผู้บริหาร รายงานการวิจัยเรื่อง บทเรียนจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อปรับปรุงระบบการเลือกตั้งให้ดีขึ้น. กรุงเทพมหานคร : สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, 2545, หน้า 18.

คน⁷ สาเหตุที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นเนื่องจากเห็นว่าในขณะที่ร่างรัฐธรรมนูญนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากเขตเลือกตั้งจำนวน 393 คน หากลดจำนวนลงเหลือเพียง 300 คน ก็จะมีผลกระทบทันทีถึง 93 คน ดังนั้นจำนวนจึงไม่ควรต่ำกว่า 393 คน และเพื่อให้ตัวเลขดูสวยงาม ลงตัวจึงควรเป็น 400 คน ตัวเลขดังกล่าวได้รับการวิพากษ์วิจารณ์พอสมควรว่าเป็นจำนวนที่มากเกินไป⁸ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่าน เช่น นายคณิน บุญสุวรรณ นายวรพจน์ วงศ์สง่า, นายสุทธินันท์ จันทระ และนายธงชาติ รัตนวิชา เสนอให้มีจำนวน เพียง 350 คน⁹ บางท่าน เช่น นายประเทือง คำประกอบ และ นายสมเกียรติ อ่อนวิมล เสนอให้กลับไปมีจำนวน 300 คน เท่าเดิม¹⁰

การที่จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทนี้มีมาก ไม่ได้แสดงออกถึงปัญหาเฉพาะเรื่องสถานที่ที่จะใช้ประชุม หรืองบประมาณเท่านั้น แต่เมื่อนำจำนวนดังกล่าวมาเปรียบเทียบกับจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่มาจากเขตเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อด้วยแล้ว ก็จะพบว่าไม่ได้สัดส่วนกันเลยเพราะในประเทศไทยสัดส่วนของ ส.ส. แบบแบ่งเขตเลือกตั้งเมื่อเทียบกับ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อจะเท่ากับ 4 : 1 ในขณะที่สหพันธรัฐเยอรมันนั้นเท่ากับ 1 : 1 และประเทศญี่ปุ่น 3 : 2 สัดส่วนที่แตกต่างกันเช่นนี้ “ทำให้ประโยชน์จากการมีผู้แทนจากบัญชีชื่อมีน้อยไปไม่พอดังคู่กับ ส.ส. จาก เขตเลือกตั้ง”¹¹

ผู้ศึกษามีความเห็นว่า การกำหนดให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง และมาจากระบบเขตเลือกตั้งมีสัดส่วนจำนวนเท่ากันน่าจะเป็นผลดี ต่อการพัฒนาประชาธิปไตย และเพิ่มประสิทธิภาพของพรรคการเมือง ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการพัฒนาการเมืองไทยในระยะยาวต่อไป

⁷ นันทวัฒน์ บรมานนท์. "ถกรัฐธรรมนูญ 2540" กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, 2541
อ้างใน
สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน ,2542 หน้า
51.

⁸ คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์สภาผู้แทนราษฎร, กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน (มีนาคม 2540) หน้า 41. อ้างในเรื่องเดียวกัน .

⁹ นันทวัฒน์ บรมานนท์. "ถกรัฐธรรมนูญ 2540" หน้า 141. อ้างในสมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน .

¹⁰ นันทวัฒน์ บรมานนท์. "ถกรัฐธรรมนูญ 2540" หน้า 141. อ้างในสมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน.

¹¹ นันทวัฒน์ บรมานนท์. "ถกรัฐธรรมนูญ 2540" หน้า 141. อ้างในสมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน.

3 การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครตามระบบบัญชีรายชื่อ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 99 บัญญัติว่าการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้น โดยให้เลือกบัญชีรายชื่อใดบัญชีรายชื่อหนึ่งเพียงบัญชีเดียว และให้ถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง

บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งตามพรรคหนึ่งให้พรรคการเมืองจัดทำขึ้นพรรคการเมืองละหนึ่งบัญชีไม่เกินบัญชีละหนึ่งร้อยคน และให้ยื่นต่อคณะกรรมการเลือกตั้งก่อนวันปิดรับสมัครเลือกตั้งซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

รายชื่อบุคคลในบัญชีรายชื่อตามพรรคหนึ่งจะต้องประกอบด้วยรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่างๆ อย่างเป็นธรรม

1. ไม่ซ้ำกับรายชื่อในบัญชีที่พรรคการเมืองอื่นจัดทำขึ้น และไม่ซ้ำกับรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตามมาตรา 102 และ
2. จัดทำรายชื่อเรียงตามลำดับหมายเลข
3. การจัดทำบัญชีรายชื่อของผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจึงเป็นอำนาจของพรรคการเมืองนั้นๆ โดยตรงว่าจะให้บุคคลใดอยู่ในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคซึ่งจะสอดคล้องกับคำกล่าวที่ว่า “พรรคเลือกคน ประชาชนเลือกพรรค”

4 การลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 99 ได้บัญญัติไว้ว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้น โดยให้เลือกบัญชีรายชื่อใดบัญชีรายชื่อหนึ่งเพียงบัญชีเดียว และถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง และมาตรา 100 พรรคแรกได้บัญญัติว่าบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ ให้ถือว่าไม่มีผู้ใดในบัญชานั้นได้รับเลือกตั้ง และมีให้นำคะแนนเสียงดังกล่าวมารวมคำนวณเพื่อหาสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้จะถือว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อผู้ใดได้รับการเลือกตั้งให้ถือว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีรายชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง ได้รับเลือกตั้งเรียงตามลำดับจากหมายเลขต้นบัญชีลงไปตามจำนวนสัดส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่คำนวณได้ สำหรับบัญชีรายนี้นั้น (มาตรา 100 พรรค 3)

5 เกณฑ์ขั้นต่ำที่จะได้รับเลือกตั้งตามระบบบัญชีรายชื่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 100 บัญญัติว่า “บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ ให้ถือว่าไม่มีผู้ใดในบัญชีนั้นได้รับเลือกตั้ง และมีให้นำคะแนนเสียงดังกล่าวมารวมคำนวณเพื่อหาสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามพรรคสอง..” จะเห็นได้ว่าตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้ตัดคะแนนเสียงของพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งไม่ถึงร้อยละ 5 ของคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศทิ้งไป ไม่ให้นำมาคำนวณหาสัดส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อทำให้ผู้ที่ลงคะแนนเสียงให้กับพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเลือกตั้งไม่ถึงจำนวน 5 เปอร์เซ็นต์ต้องเกิดความสูญเปล่าไม่มีโอกาสมีผู้แทนของตนในระบบบัญชีรายชื่อเลย ซึ่งไม่น่าจะเป็นธรรมกับผู้ออกเสียงเลือกตั้งพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงน้อยกว่า 5 เปอร์เซ็นต์ เพราะไม่อาจที่จะมีผู้แทนราษฎรของตนได้เลย ซึ่งต่างจากระบบสัดส่วนที่ใช้อยู่ในสหพันธรัฐเยอรมันที่คำนึงถึงเสียงของชนกลุ่มน้อยแม้จะมีคะแนนเลือกตั้งไม่ถึง 5 เปอร์เซ็นต์ก็จะจัดสรรจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบสัดส่วนให้ หรือในกรณีที่ไม่ใช่เป็นพรรคการเมืองของชนกลุ่มน้อยแต่ถ้าหากพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งได้ระบบเขตเลือกตั้งตั้งแต่ 3 เขตขึ้นไปแม้จะได้รับคะแนนเลือกตั้งในระบบสัดส่วนได้ไม่ถึง 5 เปอร์เซ็นต์ก็จะได้รับการจัดสรรที่นั่งในระบบสัดส่วนได้เช่นเดียวกัน จึงเป็นระบบที่กระจายโอกาสให้แก่กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ได้มีโอกาสมีผู้แทนกลุ่มผลประโยชน์ของตนเอง

6 ผู้มีสิทธิได้รับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อ

พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อ ผู้สมัครของพรรคการเมืองจะได้เป็น ส.ส. ตามสัดส่วนคะแนนเสียงที่บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองแต่ละพรรคได้รับ โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีรายชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งเรียงตามลำดับจากหมายเลขต้นบัญชีลงไปตามจำนวนสัดส่วน ส.ส. ที่คำนวณได้สำหรับบัญชีรายนั้นตามสัดส่วนคะแนนเสียงที่บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองแต่ละพรรคได้รับ โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีรายชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้ง เรียงตามลำดับจากหมายเลขต้นบัญชีลงไปตามจำนวนสัดส่วน ส.ส. ที่คำนวณได้สำหรับบัญชีรายนั้น

การคำนวณหาผู้ได้รับเลือกตั้งในกรณีของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ

สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 76 ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์การคิดคะแนนให้กับพรรคการเมือง และการคำนวณหาผู้ได้รับการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองไว้ดังนี้

(1) ให้รวมผลการนับคะแนนทั้งหมดที่พรรคการเมืองได้รับคะแนนจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น

(2)ให้นำคะแนนจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนน้อยกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนคะแนนที่นับได้ทั้งหมด ตาม (1) หักออกโดยไม่นำมารวมคำนวณสัดส่วน ผู้สมัครรับเลือกตั้ง

(3)ให้นำคะแนนที่เหลือภายหลังจากได้หักคะแนนแล้ว ตาม (2) หารด้วย หนึ่งร้อย ผลลัพธ์ที่ได้ถือเป็นจำนวนคะแนนเฉลี่ยต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน

(4) ในการคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งแต่ละพรรคการเมืองจะพึงได้รับให้นำคะแนนรวมของบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนร้อยละห้าขึ้นไปหารด้วยจำนวนคะแนนเฉลี่ยตาม (3) ผลลัพธ์ที่เป็นจำนวนเต็มที่ได้รับคือจำนวนสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นได้รับ โดยเรียงลำดับจากรายชื่อแรกของบัญชีรายชื่อเป็น ลำดับไป

(5) ในกรณีที่จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับรวมกันทุกพรรคการเมืองมีจำนวนไม่ครบ 100 คน ให้พรรคการเมืองที่มีผลลัพธ์ตาม (4) เป็นเศษที่มีจำนวนมากที่สุดได้รับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นอีก 1 คน เรียงตามลำดับจนกว่าจะมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองทั้งหมดได้รับรวมกันครบจำนวน 100 คน

สำหรับบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ บัญชีของพรรคการเมืองนั้นก็จะไม่นำมาคำนวณหา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะได้รับการเลือกตั้งโดยให้ตัดคะแนนเสียงของพรรคการเมืองที่ได้รับไม่ถึงร้อยละ 5 ทิ้งไป โดยให้นำเฉพาะพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงตั้งแต่ร้อยละ 5 ของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศเท่านั้นมาคิดคำนวณแบ่งสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองว่าแต่ละพรรคการเมืองจะได้รับผู้แทนในระบบบัญชีรายชื่อตามสัดส่วนคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคได้รับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อของพรรค

7 การสิ้นสมาชิกภาพและการเลื่อนอันดับของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อ

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 117 ได้บัญญัติไว้ว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้ง ส่วนการสิ้นสุดของสมาชิกภาพของ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้บัญญัติไว้ตาม มาตรา 118 ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลง เพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎรหรือเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร บทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญ มาตรา 119 (1) ได้บัญญัติกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทบัญชี รายชื่อว่างลงไว้ว่า ในกรณีที่ตำแหน่งที่ว่างเป็นตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในบัญชีรายชื่อที่ พรรคการเมืองใดจัดทำขึ้นตามมาตรา 99 ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรประกาศในราชกิจจานุเบกษา ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลงให้ผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นใน ระดับถัดไปเลื่อนขึ้นมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทน

8 การออกเสียงเลือกตั้งของผู้อยู่ในต่างประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 68 กำหนดให้บุคคล มีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง พร้อมทั้งให้มีการอำนวยความสะดวกในการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ประกอบ มาตรา 83 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีถิ่น ที่อยู่นอกราชอาณาจักร ขอใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง ณ ประเทศที่มีถิ่นที่อยู่ก็ได้ โดยคณะกรรมการ การเลือกตั้งจะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการแจ้งความประสงค์การขอใช้สิทธิเลือกตั้งนอกราช อาณาจักร

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งใด แต่ในวันเลือก ตั้งผู้นั้นมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักร ย่อมมีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง ณ ประเทศที่ตนมีถิ่นอยู่ในวัน เลือกตั้ง หรือประเทศที่คณะกรรมการ การเลือกตั้งประกาศกำหนด การใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง นอกราชอาณาจักรดังกล่าว ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องแจ้งความประสงค์การใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง ต่อบุคคลที่กรรมการ การเลือกตั้งแต่งตั้ง เพื่อรับบัตรประจำตัวผู้เลือกตั้งโดยหลักเกณฑ์และ วิธีการ แจ้งความประสงค์การขอใช้สิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรเป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง กำหนดโดยประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา

ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้¹²

¹² วันชัย ผดุงสุภโกลย. ปัญหาและแนวทางแก้ไขการใช้สิทธิเลือกตั้งของแรงงานไทยในต่างประเทศ : ศึกษากรณีแรงงานไทยในไต้หวัน. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล สถาบันพระปกเกล้า รุ่นที่ 5, 2544, หน้า 39 – 42.

1. หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร ตามประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร ให้ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งผ่านทางเอกอัครราชทูตที่ประจำอยู่ประเทศนั้นๆ โดยในทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรต้องมีรายการ ดังนี้

- (1) ชื่อตัวและชื่อสกุล
- (2) เลขประจำตัวประชาชน
- (3) เพศ
- (4) วัน เดือน ปี เกิด
- (5) ที่อยู่ตามทะเบียนบ้านในราชอาณาจักร
- (6) ที่อยู่นอกราชอาณาจักร
- (7) หมายเลขเขตเลือกตั้งและจังหวัด

สำหรับผู้ที่จะเดินทางไปต่างประเทศ ถ้าประสงค์จะใช้สิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร ให้ยื่นคำขอลงทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร โดยแสดงหนังสือเดินทางสำเนา ทะเบียนบ้าน บัตรประจำตัวประชาชน พร้อมสำเนาและรูปถ่ายต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด แล้วให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจำหน่ายชื่อออกจากทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งพร้อมแจ้งไปยังปลัดกระทรวงการต่างประเทศเพื่อแจ้งต่อไปยังเอกอัครราชทูตแห่งเขตที่รับผิดชอบ

ในการตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรให้ตรวจสอบได้ที่สถานเอกอัครราชทูต และในกรณีตรวจสอบไม่พบชื่อ ก็ให้ยื่นคำร้องต่อเอกอัครราชทูตแห่งเขตที่รับผิดชอบที่ตนมีถิ่นที่อยู่เพื่อเพิ่มชื่อในทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรต่อไป

กรณีบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรประสงค์จะใช้สิทธิเลือกตั้งในราชอาณาจักรให้แจ้งต่อเอกอัครราชทูตแห่งเขตรับผิดชอบที่ตนมีถิ่นฐานอยู่เพื่อขอลงชื่อออกจากทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร นอกจากนี้ถ้าบุคคลที่มีถิ่นฐานนอกราชอาณาจักรผู้ใดเปลี่ยนแปลงที่อยู่จากเขตรับผิดชอบของเอกอัครราชทูตหนึ่งไปยังเขตรับผิดชอบของเอกอัครราชทูตอื่น ถ้าหากยังต้องการใช้สิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรก็ให้แจ้งต่อเอกอัครราชทูตในเขตที่ตนมีชื่อเดิมเพื่อขอลงชื่อออกจากทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรเดิมไปยังทะเบียนรายชื่อที่ย้ายไปใหม่

2. หลักเกณฑ์และวิธีการจัดการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการซึ่งในแต่ละครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งจะออกระเบียบเพื่อดำเนินการเลือกตั้งดังกล่าวในทีนี้จะกล่าวถึงเฉพาะการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ผ่านมา ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกระเบียบว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอกราชอาณาจักร พ.ศ.2543 เพื่อกำหนดวิธีการปฏิบัติและวิธีการดำเนินการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย บริสุทธิ์ยุติธรรม โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.1 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร

ได้แก่ ผู้ที่ได้แจ้งความประสงค์ขอลงทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร ตามประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร

2.2 บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร

การจัดทำและประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร ผู้อำนวยการทะเบียนกลางตามกฎหมายทะเบียนราษฎรมีหน้าที่จัดทำจากทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร โดยเอกอัครราชทูตประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรที่ได้รับมาจากผู้อำนวยการทะเบียนกลาง สำหรับการเพิ่มชื่อ – ถอนชื่อให้ผู้ที่มีความประสงค์ยื่นคำร้อง ดังกล่าวต่อ เอกอัครราชทูตภายในระยะเวลาที่กำหนด

2.3 เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้งกลาง

เอกอัครราชทูตในเขตพื้นที่รับผิดชอบจะเป็นผู้ดำเนินการแต่งตั้งเจ้าพนักงานซึ่งประกอบด้วย

- คณะกรรมการประจำที่เลือกตั้งกลาง
- เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย
- ผู้อำนวยการประจำที่เลือกตั้งกลาง (จะตั้งหรือไม่ก็ได้)

2.4 การลงคะแนนนอกราชอาณาจักร

ให้เอกอัครราชทูตกำหนด วัน เวลา สำหรับลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรพร้อมทั้งจัดให้มีการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ทราบทั่วกันพร้อมปิดประกาศกำหนดสถานที่เลือกตั้งกลางสำหรับการลงคะแนนเลือกตั้งบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร รายชื่อพรรคการเมืองที่ขึ้นบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง พร้อมทั้งรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง ตลอดจนบัญชีรายชื่ออื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

ในการเลือกตั้ง เมื่อผู้มีสิทธิมาแสดงตนต่อกรรมการประจำที่เลือกตั้งกลางให้ตรวจสอบบัตรประจำตัวประชาชน หรือหนังสือเดินทางเพื่อให้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ในกรณีที่ไม่ว่างหรือถูกกักขังให้คณะกรรมการประจำที่เลือกตั้งกลางสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดว่าผู้ถูกกักขังหรือ ผู้ถูกสงสัยมีสิทธิลงคะแนนหรือไม่

เมื่อคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งกลางจัดการเลือกตั้งเสร็จแล้ว ให้ดำเนินการนำส่งเอกสารหลักฐานต่างๆ ให้แก่เอกอัครราชทูตในทันที และเมื่อเอกอัครราชทูตได้ทำการตรวจสอบเอกสารที่คณะกรรมการประจำหน่วยที่เลือกตั้งกลางนำส่งหากถูกต้องครบถ้วนให้จัดส่ง รายการเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต่อไป

2.5 การจัดการลงคะแนนเลือกตั้งทางไปรษณีย์

ในกรณีที่ประเทศใดมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรไม่ถึงห้าร้อยคน เอกอัครราชทูตประเทศนั้นอาจใช้ดุลพินิจ จัดให้มีการเลือกตั้งทางไปรษณีย์หรือโดยวิธีอื่นที่มีใช่เป็นการจัดการเลือกตั้งที่เลือกตั้งกลางก็ได้ โดยการจัดส่งเอกสารให้กับผู้มีสิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร พร้อมระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง คือ

- หนังสือแนะนำการตรวจสอบรายละเอียดของผู้มีสมัคร พร้อมพรรคการเมือง
- แบบการแจ้งความประสงค์ขอลงคะแนนเลือกตั้ง
- ซองใส่เอกสารที่ระบุที่อยู่สถานเอกอัครราชทูต

เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้รับเอกสารตามข้างต้นกันแล้ว หากประสงค์จะใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งก็ให้กรอกรายละเอียดในแบบ ประสงค์จะลงคะแนน พร้อมแนบหลักฐานส่งให้เอกอัครราชทูตเมื่อเอกอัครราชทูตได้รับเอกสารแล้วให้จัดส่งหลักฐานแนะนำการลงคะแนนบัตรเลือกตั้ง ซองใส่บัตรเลือกตั้ง รายชื่อพรรคการเมืองให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรทางไปรษณีย์ เพื่อทำการลงคะแนนเลือกตั้ง และเมื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนได้ใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งแล้วให้จัดส่งเอกสารให้กับสถานเอกอัครราชทูตต่อไป

การกำหนดหลักการดังกล่าวทำให้มีปัญหาต้องจัดให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งในทุกประเทศที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งอาศัยอยู่ ซึ่งมีความแตกต่างในด้านจำนวนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละประเทศเป็นอย่างมากเพราะบางประเทศ มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนมากแต่บางประเทศผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพียงจำนวนน้อยแต่ก็จำเป็นต้องจัดให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งอันเป็นภาระค่าใช้จ่ายสูงมาก และเมื่อเปรียบเทียบกับข้อเท็จจริงของการใช้สิทธิลงคะแนนซึ่งปรากฏว่าในการเลือกตั้งครั้งแรก มีการใช้สิทธิจำนวนร้อยละ 39.53 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในต่างประเทศ และในการเลือกตั้งครั้งที่สองได้ลดลงมาเหลือร้อยละ 23.70 สาเหตุที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะไม่รู้จักผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงไม่อาจตัดสินใจ

ใจได้หรือมีที่อยู่ห่างไกลจากสถานที่จัดไว้ให้ลงคะแนนจึงไม่อาจเดินทางมาได้ จึงมีข้อนำคิดว่าหลักการดังกล่าวเหมาะสม และคุ้มค้ำกับค่าใช้จ่ายหรือไม่

คงจะเห็นได้จากการจัดการเลือกตั้งในประเทศสหรัฐอเมริกา คนไทยมาลงทะเบียนเพื่อขอใช้สิทธิกันน้อย รวมทั้งการออกมาใช้สิทธิของคนไทยในสหรัฐอเมริกา ยังน้อยอยู่มากจากจำนวนผู้ที่มาลงทะเบียนขอใช้สิทธิ 8,000 กว่าคนจากจำนวนคนไทยที่อาศัยอยู่ในสหรัฐอเมริกามากกว่า 150,000 คน แต่เดินทางมาใช้สิทธิจริงๆ เพียงครั้งเดียวคือ 4,000 กว่าคนเท่านั้น แม้จะเป็นตัวเลขที่กกต. ระบุว่ามากที่สุดจากเมื่อเทียบกับคนไทยในประเทศต่างๆทั่วโลกก็ตาม แต่ยังเป็นตัวเลขที่ไม่น่าพอใจอย่างยิ่ง แม้บางคนจะแย้งว่าจำนวนผู้มาใช้สิทธิก็น้อยก็จริงแต่หากเทียบเปอร์เซ็นต์กันแล้ว ก็อาจจะมากกว่าผู้มาใช้สิทธิใน บางจังหวัดในประเทศไทยเสียด้วยซ้ำ¹³

แต่การใช้จ่ายงบประมาณที่รัฐบาลไทย จะต้องจ่ายเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับคนไทยในสหรัฐอเมริกาได้มีส่วนทางการเมืองครั้งนี้ รวมการเลือกตั้งทั้ง สว. และ ส.ส. แล้วเป็นจำนวนเงินสูงถึง 52 ล้านบาท แยกเป็นเลือกตั้ง สว. 29 ล้านบาท ส.ส. 23 ล้านบาท และหากคิดค่าใช้จ่ายต่อหัวต่อคนตกคนละ 550 บาท ซึ่งถ้าเทียบกับค่าใช้จ่ายในการใช้สิทธิเลือกตั้ง ของคนไทยในเมืองไทยประมาณ เก้าพันล้านบาท ซึ่งรัฐบาลต้องจ่ายเพียงหัวละ 50 บาท ต่อหัวต่อคนเท่านั้น¹⁴

คณะกรรมการเลือกตั้งและผู้บริหารระดับสูงประกอบด้วยนายวิจิตร อยู่สุภาพ เลขานุการ ก.ค.ต. นายวิกรม อุ่มไพโรจน์ รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ นายเพ็ญศักดิ์ ชลารักษ์ อธิบดีกรม การกงสุล นายอภิย จันทนะจุลกะ อธิบดีกรมการปกครอง ได้เดินทางไปยังประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อประเมินผลการใช้สิทธิเลือกตั้งในต่างแดนของคนไทยในสหรัฐอเมริกาจากการที่จัดให้มีการเลือกตั้งทั้งสองครั้งที่ผ่านมากคือการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยได้ไปสอบถามความคิดเห็นจากตัวแทนผู้นำชุมชนชาวไทย และสื่อมวลชนในสหรัฐอเมริกาเพื่อจะนำไปสรุปผลและกำหนดเป็นแนวทางในการปฏิบัติครั้งต่อไป ซึ่งในที่ประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นได้ข้อเสนอแนะในการเลือกตั้งในต่างแดนดังกล่าวมีผู้เข้าร่วมประชุม เสนอให้ยกเลิกการเลือกตั้งในต่างแดนทั้งหมด เพราะไม่คุ้มกับงบประมาณที่รัฐบาลต้องจ่ายไป และหากผู้ใดต้องการที่จะใช้สิทธิก็ให้เดินทางกลับมาใช้สิทธิเลือกตั้งในเมืองไทยเอาเอง แต่ก็มีหลายคนในที่ประชุมดังกล่าวไม่เห็นด้วย เพราะเป็นการขัดแย้งต่อสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชนคนไทยทุกคน จึงไม่มีเหตุผลใดๆ ที่จะขกเว้นคนไทยในสหรัฐอเมริกาและไม่มีเหตุผลใดที่รัฐบาลจะอ้างการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง เพราะการเลือกตั้งในต่างประเทศเป็นแนวทางหนึ่งที่จะนำไปสู่การปฏิรูปทางการเมือง เพราะคนไทยในต่างประเทศก็มีความผูกพัน

¹³ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. www.ect.to.th. 30 มิถุนายน 2546

¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. www.ect.to.th. 30 มิถุนายน 2546

และมีความรักชาติเช่นเดียวกับคนไทยที่อยู่ในประเทศไทย มติในที่ประชุมในการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าว ส่วนใหญ่ยังเห็นว่าควรให้คนไทยในต่างแดนมีสิทธิทางการเมือง โดยมีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งต่อไปแต่เพื่อกระตุ้นให้คนไทยในสหรัฐอเมริกาออกไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งมากขึ้น และเพื่อเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายในที่ประชุมรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวจึงเห็นว่าควรให้คนไทยในต่างแดนสามารถลงคะแนนเสียงทางไปรษณีย์โดยให้ลงทะเบียนของใช้สิทธิทางไปรษณีย์ก่อนเพื่อยืนยันที่อยู่ที่น่านอนในสหรัฐอเมริกาและในประเทศไทย¹⁵

ถึงแม้ว่าจะผู้ให้ความเห็นว่าในหลักการควรมีการพิจารณาทบทวนการใช้สิทธิในต่างประเทศว่ามีความเหมาะสมเพียงใด และควรต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ปัญหาในเรื่องนี้ อย่างไรก็ตาม ในระหว่างที่ยังมีหลักการเรื่องนี้อยู่ตามรัฐธรรมนูญ ก็สมควรหาวิธีการจัดให้มีการลงคะแนนที่จะสามารถ คู่กับค่าใช้จ่ายในการจัดเลือกตั้ง และในขณะเดียวกันเป็นการสนับสนุนให้ใช้สิทธิกันได้อย่างทั่วถึง ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 84 ได้บัญญัติรองรับเรื่องการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งทางไปรษณีย์ได้อยู่แล้ว โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ในรายละเอียด ซึ่งจะเป็นการประหยัด ค่าใช้จ่ายไปได้มาก จึงควรจะเริ่มนำวิธีการลงคะแนนทางไปรษณีย์มาใช้ โดยในระยะแรกหากยังไม่มั่นใจในการควบคุมก็อาจเริ่มใช้จากการเลือกตั้งซ่อมก่อน แล้วจึงพัฒนานำไปใช้ในการเลือกตั้งทั่วไป

ผู้ศึกษาเห็นว่าโดยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง พร้อมทั้งให้มีการอำนวยความสะดวกในการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เมื่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้เช่นนั้น การจำกัดสิทธิการเลือกตั้งของคนไทยที่อยู่ในต่างประเทศน่าจะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะความเป็นคนไทยไม่ว่าจะมีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไทยหรือต่างประเทศก็ตามก็จะมีสิทธิเท่าเทียมกันภายใต้รัฐธรรมนูญ ดังนั้นหากมีการกำหนดให้คนไทยที่อยู่ต่างประเทศมีสิทธิเลือกตั้งเฉพาะผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อ โดยไม่ให้มีสิทธิเลือกตั้งผู้แทนราษฎรในระบบเขตน่าจะเป็นการจำกัดสิทธิคนไทยที่อยู่ในต่างประเทศ เพราะไม่มีเหตุผลในทางกฎหมายที่จะอธิบายได้ว่า เพราะเหตุใดจึงให้คนไทยที่อยู่ต่างประเทศมีสิทธิเลือกตั้งเฉพาะผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งหากกระทำเช่นนั้นก็อาจจะมีการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งหากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกมาเพื่อกำหนดให้คนไทยในต่างประเทศมีสิทธิเลือกตั้งได้เฉพาะการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อก็จะทำให้เกิดความเสียหายและอาจจะทำให้การเลือกตั้งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

¹⁵ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. www.ect.to.th. 30 มิถุนายน 2546

และนอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติให้มีการอำนวยความสะดวกในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งด้วย ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดให้คนไทยในต่างประเทศได้รับความสะดวกในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างทั่วถึง จริงอยู่การจัดการเลือกตั้งเพื่อให้คนไทยในต่างประเทศมีสิทธิเลือกตั้งในต่างประเทศอาจจะเป็นการสิ้นเปลืองเงินงบประมาณไปไม่ใช่น้อยอย่างเช่น การจัดการเลือกตั้งในประเทศ สหรัฐอเมริกาได้ใช้จ่ายเงินงบประมาณไปคิดต่อหัวเป็นร้อยเท่าของค่าใช้จ่ายต่อหัวที่จัดการเลือกตั้งในประเทศไทยค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้งดังกล่าวที่สูงมากน่าจะมาจากวิธีการบริหารการเลือกตั้งยังไม่มีความสะดวกคล่องตัวและประหยัดเท่าที่ควรซึ่งในการจัดการเลือกตั้งในต่างประเทศหากจะบริหารจัดการ โดยให้มีการใช้สิทธิเลือกตั้งโดยทางไปรษณีย์ก็น่าจะก่อให้เกิดความสะดวกประหยัดค่าใช้จ่ายได้อีกจำนวนมากโดยที่คนไทยในต่างประเทศก็ยังคงมีโอกาสได้ใช้สิทธิเลือกตั้งในต่างประเทศได้ต่อไป

9 การเลือกตั้งตามระบบบัญชีรายชื่อกับผลการเลือกตั้งทั่วไป ส.ส. 6 มกราคม 2544

การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 เป็นการเลือกตั้งครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง ซึ่งการเลือกตั้งครั้งนี้ได้พลิกโฉมการเมืองของไทย จากการเลือกตั้งหลายครั้งที่ผ่านมาจะไม่มีการเลือกตั้งใดได้รับการเลือกตั้งเกินครึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด และมีพรรคเล็กพรรคน้อยเกิดขึ้นมากมายและได้รับการเลือกตั้งกระจายกันไป แต่การเลือกตั้งครั้งนี้ พรรคไทยรักไทยซึ่งเป็นพรรคการเมืองใหม่และเพิ่งลงสู่สนามการเลือกตั้งเป็นครั้งแรกชนะพรรคการเมืองเก่าแก่ เช่น พรรคประชาธิปัตย์แบบถล่มทลายพรรคการเมืองขนาดกลางแทบเอาตัวไม่รอดเพราะเกือบจะไม่ได้รับการจัดสรรที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อเลย ส่วนพรรคการเมืองขนาดเล็กไม่มีโอกาสมีที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อเลยการเลือกตั้งตามระบบการเลือกตั้งใหม่จึงส่งผลกระทบต่อพรรคการเมืองขนาดใหญ่ พรรคขนาดกลาง และพรรคขนาดเล็กหลายประการ กล่าวคือ

9.1 ผลกระทบที่เกิดกับพรรคการเมืองขนาดใหญ่

การนำเอาระบบบัญชีรายชื่อมาใช้ในการเลือกตั้งของประเทศไทยเป็นครั้งแรก นับตั้งแต่ได้นำรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองฉบับปัจจุบันมาใช้ในประเทศไทย ได้ส่งผลกระทบต่อเส้นทางทางการเมืองไม่น้อยกล่าวคือ เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้พรรคการเมืองจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ก็จะมีความสามารถในการดึงดูดเอาบุคคลที่มีชื่อเสียงหรือบุคคลที่สังคมรู้จักเข้าพรรคได้จำนวนมากและมีตัวเลือกมากกว่าพรรค

การเมืองขนาดเล็กทำให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่มีความได้เปรียบในแง่การสรรหาบุคคลที่จะลงสมัครในบัญชีรายชื่อของพรรคและทำให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่ มีอำนาจต่อรองกับผู้สมัครได้มาก

พรรคการเมืองขนาดใหญ่ เช่น พรรคไทยรักไทย และพรรคประชาธิปัตย์ ได้นำแนวนโยบายของพรรคออกมาเสนอต่อประชาชนและมีการต่อสู้กันในเชิงนโยบายมากขึ้น และทรัพยากรต่างๆ ได้ใช้ไปในการประชาสัมพันธ์นโยบายของพรรคมากกว่าการเลือกตั้งทุกครั้งที่ผ่านมา พรรคขนาดใหญ่จึงทุ่มเทเงินในการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นหนังสือพิมพ์ วิทยุ และ โทรทัศน์ เพราะมีสิ่งจูงใจที่ชัดเจนที่สุด คือคะแนนที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อมีอยู่ทั่วประเทศ พรรคการเมืองขนาดใหญ่จึงใช้ทุนในการเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นสื่อในการโฆษณา และสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตต่างๆ ทั่วประเทศ รวมทั้งการดึงตัวบุคคลที่มีศักยภาพหรือคาดว่าจะได้รับเลือกตั้งเข้าพรรคจำนวนมากโดยการเสนอค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งให้เป็นจำนวนมาก ทำให้พรรคที่มีกลุ่มทุนหรือหัวหน้าพรรคที่มีทุนมหาศาลได้เปรียบคู่ต่อสู้ที่มีฐานะทางการเงินอ่อนแอกว่า และระบบการเลือกตั้งในระบบใหม่ที่นำมาใช้ในวันที่ 6 มกราคม 2544 ดังกล่าวจะนำไปสู่ระบบสองพรรคในที่สุด

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ได้เขียนบทวิเคราะห์การเมืองไทยและรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ว่า การเมืองไทยในที่สุดจะพัฒนาไปสู่ระบบ ทวิพรรคเพราะโครงสร้างของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ออกแบบเชิงโครงสร้างที่เกื้อกูลต่อพรรคการเมืองใหญ่พร้อมๆ กับลงโทษพรรคการเมืองเล็ก เพราะมีแนวความคิดมาจากความเชื่อที่ว่าพรรคการเมืองใหญ่ดีกว่าพรรคเล็ก รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จึงออกแบบระบบการเลือกตั้งให้มีการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อพรรค โดยพรรคที่ได้คะแนนเสียงเลือกตั้งน้อยกว่า 5% ของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ จะไม่มีผู้แทนในระบบบัญชีรายชื่อพรรค ระบบการเลือกตั้งดังกล่าวจะนำไปสู่การซื้อนักการเมืองที่มีศักยภาพในการชนะการเลือกตั้งเพื่อขยายขนาดของพรรคและจะนำไปสู่การควมรวมพรรคการเมืองให้เป็นพรรคใหญ่ พรรคการเมืองที่ต้องการเป็นพรรคใหญ่ก็จะมุ่งด้วยการรวมกลุ่มกับนักการเมืองที่มีโอกาสชนะการเลือกตั้งมากกว่า การสร้างนักการเมืองจากพรรคของตนเอง ดังจะเห็นได้จากพรรคไทยรักไทยที่มีขนาดใหญ่ขึ้นเพราะได้ประโยชน์จากการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อพรรคเพราะระบบการเลือกตั้งดังกล่าวเกื้อกูลให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่มีตัวแทนในสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าสัดส่วนอันสมควร และผลสุดท้ายพรรคการเมืองของไทยก็จะพัฒนาไปสู่ระบบ ทวิพรรค¹⁶

¹⁶ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. “การเมืองไทยบนเส้นทางสู่ระบบทวิพรรค” ผู้จัดการรายวัน. 12 กรกฎาคม 2544 , หน้า 6.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ได้วิเคราะห์ถึงผลที่จะตามมาภายหลังเกิดระบบ ทวิพรรคว่า เสรีภาพในการเลือก (Freedom of Choice) ของประชาชนมีน้อย นวัตกรรมด้านนโยบาย (Policy Innovation) อาจมีน้อยลงด้วย เนื่องจากขาดพลังการแข่งขันระหว่างพรรคการเมือง บรรดาประเทศที่มีระบบ ทวิพรรค ล้วนมีแรงกดดันให้ปรับเปลี่ยนไปสู่ระบบพหุพรรค เพราะประชาชนต้องการทางเลือกมากไปกว่าที่เสนอ (Reform Party) และนอกจากนี้เสถียรภาพทางการเมืองภายในระบบ ทวิพรรคก็มีได้ดีไปกว่าระบบพหุพรรค แม้การจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียว (Single Party Government) ภายในระบบทวิพรรคมีโอกาสเป็นไปได้มากกว่าภายในระบบพหุพรรค แต่พรรคที่เติบโตด้วยการรวบรวมระหว่างกลุ่มการเมือง หรือพรรคการเมืองย่อมต้องมีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มทางการเมืองต่างๆภายในพรรคเดียวกัน ความขัดแย้งภายในพรรคจะเป็นปัจจัยที่สั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาล¹⁷

บทวิเคราะห์ของศาสตราจารย์ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ จึงเป็นบทวิเคราะห์ที่น่าศึกษาเป็นอย่างยิ่ง เพราะสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในขณะที่ร่างรัฐธรรมนูญออกแบบโครงสร้างของรัฐธรรมนูญเพื่อต้องการให้พรรคการเมืองใหญ่มีเพียงไม่กี่พรรคโดยมีแนวความคิดว่ามีพรรคการเมืองน้อยพรรคจะทำให้เสถียรภาพทางการเมืองมีความมั่นคงและการจัดตั้งรัฐบาลน่าจะได้รับการปฏิบัติที่มากกว่า แต่การออกแบบโครงสร้างในลักษณะส่งเสริมพรรคใหญ่กำจัดพรรคเล็กดังกล่าว ทำให้พรรคการเมืองใหญ่ที่มีกลุ่มทุนหนุนหลังมีการรวบรวมกันมากขึ้น อำนาจในการกำหนดนโยบายและการบริหารประเทศก็จะตกอยู่ในมือของกลุ่มทุน พรรคการเมืองเล็กๆ ก็จะสลายไปในที่สุดไม่สามารถดำรงความเป็นพรรคและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองต่อไปได้ สมาชิกพรรคการเมืองจากพรรคเล็กๆ ที่มีศักยภาพที่จะได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร ก็จะถูกลิดและดูดเข้าสู่พรรคใหญ่ อำนาจการต่อรองของผู้สมัครรับเลือกตั้งก็จะน้อยลง และเมื่อได้รับการเลือกตั้งแล้วก็จะถูกรวบงำโดยพรรคเพราะการได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนมาจากการช่วยเหลือของพรรคในอนาคต พรรคการเมืองใหญ่อาจไม่จำเป็นต้องฟังเสียงหรือข้อคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคแต่อย่างใด เพราะกำหนดนโยบายและทิศทางของพรรคก็จะกำหนดเบ็ดเสร็จเด็ดขาดจากคณะผู้บริหารของพรรคซึ่งเป็นเจ้าของพรรคและกลุ่มทุน

9.2 ผลกระทบที่เกิดกับพรรคการเมืองขนาดเล็ก

การเลือกตั้งแบบระบบบัญชีรายชื่อโดยกำหนดคะแนนขั้นต่ำไว้ที่ 5% หากพรรคการเมืองใดได้รับคะแนนเลือกตั้งไม่ถึง 5% ไม่ให้คิดจำนวน ส.ส. ให้โดยไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อชดเชยให้แก่พรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งในระบบเขต ทำให้เกิดผลกระทบต่อพรรคการเมือง

¹⁷ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

ขนาดกลางและขนาดเล็กอย่างรุนแรง และต่อไปอาจจะไม่เป็นธรรมสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้เลือกพรรคการเมืองหนึ่งการเมืองใดไป แต่พรรคการเมืองนั้นได้คะแนนจากระบบการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อไม่ถึง 5% กลุ่มผู้ใช้สิทธิที่มีคะแนนไม่ถึง 5% ดังกล่าวอาจจะไม่ได้รับความ เป็นธรรม สิทธิของเสียงข้างน้อยอาจถูกละเลยทั้งนี้เพราะเราออกแบบรัฐธรรมนูญที่จะสร้างพรรคการเมืองขนาดใหญ่ แต่ละเลยเสียงส่วนน้อยที่มีความจำเป็นจะต้องมีตัวแทนของคนเช่นกัน

จากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 และจัดมีการเลือกตั้งรอบสอง เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2544 พรรคไทยรักไทยได้รับการเลือกตั้ง ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อ 48 ที่นั่ง ประชาธิปัตย์ 31 ที่นั่ง ชาติไทย 6 ที่นั่ง ความหวังใหม่ 8 ที่นั่ง ชาติพัฒนา 7 ที่นั่ง ส่วนพรรคเสรีธรรม กิจสังคม ราษฎร และถิ่นไทย ไม่ได้รับการจัดสรรที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคแต่อย่างใด เนื่องจากได้รับการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อไม่ถึง 5% ของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศ ซึ่งจากผลการเลือกตั้งดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อพรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็กอย่างรุนแรง พรรคการเมืองขนาดเล็กอย่างพรรคเสรีธรรมภายหลังเลือกตั้งได้ยุบพรรคเข้าไปรวมกับพรรคไทยรักไทย และต่อมาพรรคความหวังใหม่ซึ่งเป็นพรรคขนาดกลางก็ได้ยุบพรรคไปรวมกับพรรคไทยรักไทยเช่นกัน และมีความพยายามที่จะดึงพรรคชาติพัฒนาเข้าไปยุบรวมกับพรรคไทยรักไทยตลอดระยะเวลาภายหลังการเลือกตั้งและจนถึงปัจจุบันนี้ โดยพรรคการเมืองขนาดใหญ่ อย่างเช่นพรรคไทยรักไทยมีความพยายามที่จะชักชวนและหว่านล้อมให้พรรคการเมืองขนาดกลาง เช่นพรรคความหวังใหม่และพรรคขนาดเล็กเช่นพรรคเสรีธรรมเข้ามายุบรวมเป็นพรรคเดียวกันและมีความพยายามตลอดมาที่จะหว่านล้อมให้พรรคชาติพัฒนาเข้ามารวมพรรคกับพรรคไทยรักไทย เพื่อที่จะทำให้พรรคไทยรักไทยเป็นพรรคใหญ่ที่สุด และสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้พรรคเดียว ในขณะที่พรรคการเมืองขนาดกลาง และขนาดเล็ก เห็นว่าระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้ส่งผลกระทบต่อพรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็ก โดยเห็นว่าในระบบการเลือกตั้งแบบดังกล่าวพรรคที่มีโอกาสที่จะชนะการเลือกตั้งในระบบดังกล่าวได้จะต้องเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่เท่านั้นจึงจะมีความสามารถหาเสียงได้อย่างทั่วถึงทั่วประเทศ

ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 ที่ผ่านมา พรรคการเมืองต่างๆ จึงใช้ยุทธวิธีต่างๆ ที่จะให้ได้รับชัยชนะหรือได้ให้คะแนนเสียงมากที่สุดในระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ โดยพรรคไทยรักไทย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติพัฒนา พรรคความหวังใหม่ พรรคเสรีธรรม และพรรคราษฎร ต่างให้ผู้นำพรรคและผู้บริหารระดับสูงของพรรคลงสมัครรับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคโดยบุคคลสำคัญของพรรคดังกล่าวได้รับการจัดอันดับให้อยู่ในบัญชีรายชื่อในลำดับต้นๆ ของพรรค เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของสภาร่างรัฐธรรมนูญในการออกแบบระบบการเลือกตั้ง (Electoral System) หากพรรคการเมืองใดได้เป็นแกนนำหรือร่วมจัดตั้งรัฐบาล รัฐมนตรี

ที่จะร่วมรัฐบาลก็จะมาจาก ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น แต่สำหรับพรรคชาติไทยได้วางยุทธวิธี เพื่อความอยู่รอดในระบบการเลือกตั้งแบบใหม่โดยให้บุคคลสำคัญของพรรคลงสมัครรับเลือกตั้งในระบบเขตเลือกตั้งเพื่อที่จะได้จำนวนผู้แทนราษฎรในระบบเขตอย่างแน่นอน และผลจากลงเลือกตั้งในระบบเขตก็จะทำให้พรรคได้รับคะแนนเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อจากเขตเลือกตั้งต่างๆ ที่ระดับผู้นำของพรรคมีฐานเสียงอยู่อย่างเหนียวแน่นเช่นในจังหวัดสุพรรณบุรีเพิ่มขึ้น

เมื่อผลการเลือกตั้งออกมาปรากฏว่าพรรคชาติไทยจะมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากระบบเขตมากกว่าพรรคความหวังใหม่ และพรรคชาติพัฒนา แต่พรรคชาติไทยกลับมี ส.ส. จากระบบบัญชีรายชื่อน้อยกว่าพรรคความหวังใหม่และพรรคชาติพัฒนา แสดงให้เห็นว่าประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งอาจตัดสินใจ ในการเลือกตั้งโดยแยกแยะระหว่างระบบแบ่งเขตกับระบบบัญชีรายชื่อตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยการเลือกในระบบบัญชีรายชื่อพิจารณา นโยบายของพรรคเป็นหลัก ในขณะที่การเลือก ส.ส. ในระบบแบ่งเขต อาจพิจารณาจากประโยชน์ที่เขตการเลือกตั้งจะได้รับจาก ส.ส. ที่เลือก¹⁸ ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 ดังกล่าว พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อตั้งแต่ 5% ขึ้นไปของจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งมีเพียง 5 พรรค โดยได้คะแนนเสียงรวมกันคิดเป็นร้อยละ 85.69 ของประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง อีกร้อยละ 14.31 ไม่มีตัวแทนในระบบบัญชีรายชื่อพรรคในสภาผู้แทนราษฎร นับเป็นสัดส่วนที่สูงมาก ด้วยเหตุนี้ การเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อพรรค ตามมาตรา 100 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จึงทำลายข้อดีของระบบผู้แทนตามสัดส่วน โดยที่จำนวน ส.ส. อีกประมาณ 14 คน ถูกเฉลี่ยให้แก่พรรคไทยรักไทยและพรรคประชาธิปัตย์¹⁹ เมื่อพิจารณาจากสัดส่วนจำนวนประชากรผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งที่ลงคะแนนเสียงให้แก่พรรคการเมืองในระบบบัญชีรายชื่อที่ได้รับคะแนนไม่ถึง 5% ขึ้นไปคิดเป็น 14.31% เป็นผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งถึง 4,095,687 คน ที่ไม่มีผู้แทนของตนในระบบบัญชีรายชื่อคะแนนเสียงจำนวน 4,095,687 คน ดังกล่าวจึงสรุปได้ว่า การกำหนดคะแนนเสียงขั้นต่ำที่ระดับ 5% ทำให้การเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ทำลายข้อดีของระบบตัวแทนตามสัดส่วน เพราะแทนที่ระบบบัญชีรายชื่อจะช่วยลดการมี ผู้แทนเกินกว่าที่สมควรของพรรคการเมืองขนาดใหญ่และลดการมีผู้แทนต่ำกว่าที่สมควรของพรรคการเมืองขนาดเล็กกลับเป็นระบบที่ส่งเสริมพรรคการเมืองขนาดใหญ่ให้ใหญ่ยิ่งขึ้นและกำจัดพรรคการเมืองขนาดเล็กให้หมดไป

¹⁸ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. คู่มือการเมืองเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2544, หน้า 188-189.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 190.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ให้ความเห็นว่า²⁰ การกำหนดคะแนนเสียงขั้นต่ำที่ระดับ 5% ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่พรรคการเมืองขนาดเล็ก เพราะหากกำหนดคะแนนเสียงขั้นต่ำที่ระดับ 1% ซึ่งพรรคการเมืองขนาดเล็กมีโอกาสที่จะได้รับคะแนนเสียงถึง เพราะอยู่ในศักยภาพที่พรรคการเมืองขนาดเล็กต่างๆ สามารถจะกระทำได้ พรรคการเมืองที่มี ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อพรรคในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 ก็จะเพิ่มขึ้นเป็น 9 พรรค และคะแนนเสียงรวมทั้ง 9 พรรคนี้อาจมีคะแนนเสียงรวมทั้งสิ้น 93.06% ของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมด โดยมีเพียง 6.94% เท่านั้นที่ไม่มีผู้แทนในสภาภายใต้ระบบนี้ การลดระบบคะแนนเสียงขั้นต่ำจาก 5% เหลือ 1% จะช่วยลดความได้เปรียบของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ลงได้ จากการประมาณการตามตารางที่ 3 พรรคการเมืองที่มีจำนวน ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อลดลงได้แก่ พรรคไทยรักไทย ลดจำนวนลง 4 คน พรรคประชาธิปัตย์ลดลง 2 คน พรรคความหวังใหม่ลดลง 1 คน และจะมีพรรคที่ได้รับ ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อพรรคเพิ่มขึ้นได้แก่ พรรคเสรีธรรม 3 คน พรรคถิ่นไทย 2 คน พรรคราษฎรและพรรคประชากรไทยพรรคละ 1 คน โดยที่ชาติพัฒนาและพรรคชาติไทยมีจำนวน ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อเท่าเดิม

ระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของไทยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 พรรคการเมืองขนาดใหญ่จะมีความได้เปรียบพรรคการเมืองขนาดเล็กไม่ว่าจะเป็นจำนวนสมาชิกเงินทูลสนับสนุนและเงินทูลที่ได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง และเครือข่ายประชาชนที่ให้การสนับสนุนก็จะมีขนาดใหญ่กว่าพรรคการเมืองขนาดเล็ก พรรคการเมืองที่มีขนาดใหญ่มากเพียงใดยังมีความได้เปรียบในระบบบัญชีรายชื่อมากเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 พรรคไทยรักไทยได้รับเลือกตั้งรวมทั้งสิ้น 248 คนคิดเป็นร้อยละ 49.60 ของจำนวน ส.ส. ทั้งในระบบเขตเลือกตั้งและระบบบัญชีรายชื่อ ในขณะที่พรรคประชาธิปัตย์มีสัดส่วน ส.ส. เพียง 25.60% มี ส.ส. 128 คน หากลดคะแนนเสียงขั้นต่ำเหลือ 1% พรรคไทยรักไทยจะมี ส.ส. รวม 244 คน คิดเป็นร้อยละ 48.80% และพรรคประชาธิปัตย์ 126 คน คิดเป็น 25.20% ²¹

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 191.

²¹ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, คู่มือการเมืองไทย, หน้า 191.

ตารางที่ 3 แสดงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 และ 29 มกราคม 2544 จำแนกตามพรรคและระบบการเลือกตั้ง			
พรรค	จำนวน ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อ	จำนวน ส.ส. ระบบแบ่งเขตเลือกตั้ง	จำนวน ส.ส. รวม
1. ไทยรักไทย	48	200	248
2. ประชาธิปัตย์	31	97	128
3.ชาติไทย	6	35	41
4. ความหวังใหม่	8	28	36
5. ชาติพัฒนา	7	22	29
6. เสรีธรรม	-	14	14
7. กิจสังคม	-	1	1
8. ราษฎร	-	2	2
9. ถิ่นไทย	-	1	1
รวม	100	400	500

ที่มา : คณะกรรมการการเลือกตั้ง²²

²² รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. คู่มือการเมืองไทย. หน้า 193.

ตารางที่ 4 แสดงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อของพรรค

จำนวนสมาชิกผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อพรรค การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 จำแนกตามพรรค		
พรรค	คะแนนเสียงเลือกตั้ง	%
1. ไทยรักไทย	11,643,495	40.64
2. ประชาธิปัตย์	7,610,789	26.58
3. ความหวังใหม่	2,008,498	7.02
4.ชาติพัฒนา	1,755,476	6.13
5. ชาติไทย	1,523,807	5.32
รวม 5 พรรคใหญ่	24,533,515	85.69
6. เสรีธรรม	807,902	2.82
7. ถิ่นไทย	604,029	2.11
8. ประชากรไทย	339,462	1.19
9. ราษฎร	356,831	1.25
รวม 9 พรรคใหญ่	26,641,739	93.06
10 พรรคอื่นๆ 28 พรรค	1,987,463	6.94
รวมทั้งสิ้น	28,629,202	100

ที่มา คณะกรรมการการเลือกตั้ง²³

²³ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. คู่มือการเมืองไทย. หน้า 194.

ตารางที่ 5 แสดงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ระบบบัญชีรายชื่อพรรค

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ระบบบัญชีรายชื่อพรรค การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 จำแนกตามพรรค		
พรรค	จำนวน ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อพรรค	
	ตาม รธน. 2540	ตามข้อเสนอใหม่
1. ไทยรักไทย	48	44
2. ประชาธิปัตย์	31	29
3. ความหวังใหม่	8	7
4.ชาติพัฒนา	7	7
5.ชาติไทย	6	6
6.เสรีธรรม	-	3
7.ถิ่นไทย	-	2
8.ราษฎร	-	1
9. ประชากรไทย	-	1
รวม	100	100

หมายเหตุ ข้อเสนอใหม่กำหนดว่า พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงน้อยกว่า 1% ของจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศ จะไม่มี ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อพรรคในสภาผู้แทนราษฎร (คะแนนเสียงขั้นต่ำตาม รัฐธรรมนูญฉบับ ปี 2540 กำหนดที่ระดับ 5%²⁴)

²⁴ ริงสรรค ณะพรพันธุ์. คู่มือการเมืองไทย. หน้า 195.

ตารางที่ 6 แสดงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 และ 29 มกราคม 2544

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 และ 29 มกราคม 2544 ตามรัฐธรรมนูญ 2540 และตามข้อเสนอใหม่				
พรรค	จำนวน ส.ส. ตามข้อเสนอใหม่			ตาม รธน. 2540 รวม
	ระบบบัญชีรายชื่อ	ระบบแบ่งเขต	รวม	
1. ไทยรักไทย	44	200	244	248
2. ประชาธิปัตย์	29	97	126	128
3.ชาติไทย	7	35	42	41
4. ความหวังใหม่	7	28	35	36
5. ชาติพัฒนา	6	22	28	29
6. เสรีธรรม	3	14	17	14
7. กิจสังคม	-	1	1	1
8. ราษฎร	1	2	3	2
9. ถิ่นไทย	2	1	3	1
10. ประชากรไทย	1	-	1	-
รวม	100	400	500	500

หมายเหตุ คะแนนเสียงขั้นต่ำที่จะทำให้ได้ ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อพรรคกำหนดไว้ที่ระดับ 1% ของจำนวนผู้ให้สิทธิเลือกตั้งแทนที่จะเป็น 5% ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540²⁵

²⁵ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์. คู่มือการเมืองไทย. หน้า 196.

ตารางที่ 7 แสดงสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคไทยรักไทยกับพรรคประชาธิปัตย์

สัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคไทยรักไทยกับพรรคประชาธิปัตย์ การเลือกตั้งเดือนมกราคม 2544 (% ของจำนวน ส.ส.)				
ระบบการเลือกตั้ง	ผลการเลือกตั้งตามประกาศ		ผลการเลือกตั้งตามข้อสมมติ	
	ไทยรักไทย	ประชาธิปัตย์	ไทยรักไทย	ประชาธิปัตย์
1. ระบบแบ่งเขต	50.00	24.25	50.00	24.25
2. ระบบบัญชีรายชื่อ	48.00	31.00	44.00	29.00
รวม	49.60	25.60	48.80	25.20

- ที่มา :
1. สัดส่วนจำนวน ส.ส. ตามประกาศอย่างเป็นทางการ คำนวณจากตารางที่ 3
 2. สัดส่วนจำนวน ส.ส. ตามข้อสมมติ คำนวณจากตารางที่ 7

- หมายเหตุ
1. ข้อสมมติเกี่ยวกับการปิดเศษจำนวน ส.ส. ตามระบบบัญชีรายชื่ออีคณห์ 1% พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงต่ำกว่า 1% ของจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง จะไม่มี ส.ส. จากระบบบัญชีรายชื่อ
 2. ทรท. = พรรคไทยรักไทย
ปชป. = พรรคประชาธิปัตย์²⁶

²⁶ รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 197.

การกำหนดให้พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งร้อยละ 5 ของประเทศจึงจะได้รับการจัดสรรที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรทำให้พรรคการเมืองขนาดกลางหลายพรรคแทบเอาตัวไม่รอดในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2544 และพรรคการเมืองขนาดเล็กที่ได้รับคะแนนในระบบบัญชีรายชื่อไม่ถึง 5% ของคะแนนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศ ส่งผลให้พรรคการเมืองขนาดเล็กบางพรรคต้องยุติบทบาทในทางการเมืองเป็นผลกระทบจากระบบโครงสร้างของรัฐธรรมนูญที่ได้ออกแบบเอาไว้ ซึ่งผลกระทบดังกล่าวจะทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กซึ่งโดยส่วนใหญ่ไม่มีกลุ่มทุนหนุนหลังต้องสลายตัวไปในที่สุด

9.3 ผลกระทบต่อการกระจายโอกาสและความเสมอภาคของประชาชนผู้ใช้สิทธิออกเสียง

การกำหนดเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งในการเลือก ส.ส.ในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดได้คะแนนไม่ถึง 5% ทั้งประเทศการจะไม่นำมาคิดจำนวน ส.ส. ให้ พรรคการเมืองนั้นก็จะมี ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อซึ่งทำให้การลงคะแนนเลือกตั้งของกลุ่มคนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่ถึง 5% ดังกล่าวเกิดการสูญเปล่าและจะไม่มีผู้แทนของคนในสภาระบบบัญชีรายชื่อของไทยจึงมีความแตกต่างจากระบบบัญชีรายชื่อของสหพันธรัฐเยอรมัน และประเทศญี่ปุ่นและไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรม ความเสมอภาค และไม่เป็นการกระจายโอกาสให้กับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีเสียงไม่ถึง 5%

ระบบการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อของไทยที่ได้นำมาใช้ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 เป็นระบบการเลือกตั้งในระบบผสม ไม่ใช่ระบบการเลือกตั้งในระบบสัดส่วนดังที่นักวิชาการเสนอให้นำระบบการเลือกตั้งในระบบสัดส่วน ดังเช่นที่ใช้อยู่ในสหพันธรัฐเยอรมันเข้ามาใช้ในระบบการเลือกตั้งของไทย เพราะระบบการเลือกตั้งในระบบสัดส่วนที่ใช้อยู่ในสหพันธรัฐเยอรมันนั้นแม้จะมีการเลือกตั้งในระบบเขตเลือกตั้งแต่คะแนนเสียงที่สองซึ่งเป็นคะแนนสำหรับการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อจะเป็นเครื่องชี้ขาดว่าแต่ละพรรคจะมีที่นั่งในสภาที่ที่นั่ง ซึ่งต่างจากระบบผสมของไทยคะแนนที่หนึ่งการเลือกตั้งในระบบเขตจะไม่มีความสัมพันธ์กับคะแนนที่สอง และคะแนนที่สองก็ไม่ใช่คะแนนชี้ขาดว่าพรรคการเมืองใดจะมีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรเท่าใด คะแนนที่หนึ่งและคะแนนที่สองจึงแยกกันโดยเด็ดขาด

ระบบการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อของไทยจะมีลักษณะคล้ายกับระบบการเลือกตั้งของประเทศญี่ปุ่นซึ่งที่มาของผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งในระบบเขตและระบบบัญชีรายชื่อเช่นเดียวกับประเทศไทย การเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อพรรคการเมือง และการเลือกตั้งในระบบเขตจะแยกกันโดยเด็ดขาด คะแนนที่ได้รับการเลือกตั้งในสองระบบนี้จะไม่มีความสัมพันธ์กันเลย แม้

ระบบการเลือกตั้งของไทยจะเป็นระบบผสมดังเช่นประเทศญี่ปุ่น แต่ระบบของไทยก็ระบบของประเทศญี่ปุ่นก็มีความแตกต่างกันอยู่หลายประการเช่น เขตเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อของประเทศญี่ปุ่นไม่ได้ถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งดังเช่นประเทศไทย แต่ได้แบ่งเขตเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อออกเป็น 11 เขตเลือกตั้ง และสัดส่วนจำนวนผู้แทนในระบบเขตเลือกตั้งกับผู้แทนในระบบบัญชีรายชื่อก็แตกต่างจากที่ใช้ในประเทศไทย ซึ่งจะได้ศึกษาระบบการเลือกในระบบสัดส่วนที่ใช้ในสหพันธรัฐเยอรมัน และการเลือกตั้งในระบบผสมที่ใช้ในประเทศญี่ปุ่นโดยละเอียดต่อไป

ระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (party list) ในต่างประเทศ

1. ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

1.1 การพัฒนาและปรับปรุงระบบกฎหมายเลือกตั้ง

การเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตยในสหพันธ์รัฐเยอรมันได้มีการพัฒนาที่ต่อเนื่องยาวนานนับตั้งแต่ได้รับอิทธิพลจากการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศส เมื่อปี ค.ศ. 1789 แคว้นรัฐเซียได้มีการนำเอาการเลือกตั้งมาใช้เป็นครั้งแรกมีการเลือกตั้งผู้ว่าการของเมืองต่างๆ (Bürgermeister) และสมาชิกสภาแห่งเมือง(Stadtverord netenversammlung)

ในปี ค.ศ.1848 ได้มีการร่างรัฐธรรมนูญ โดยในรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นระบบสองสภา มีสภาแห่งรัฐและสภาประชาชน สภาแห่งรัฐมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลครั้งหนึ่งอีกครั้งหนึ่งมาจากสภาของรัฐต่างๆ สำหรับสมาชิกสภาประชาชนมาจากการเลือกตั้ง โดยใช้ระบบการเลือกตั้ง ระบบเสียงข้างมากเด็ดขาดผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้แทน ด้นั้นจะต้องได้รับเลือกโดยมีคะแนนเสียงเกินกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ที่ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การเลือกตั้งแต่ละเขตจะมีผู้แทนได้เขตละ 1 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 มีนาคม ค.ศ. 1849 และประกาศใช้กฎหมายเลือกตั้งเมื่อวันที่ 12 เมษายน ค.ศ. 1849 แต่รัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งดังกล่าวก็ไม่มีผลใช้บังคับเนื่องจากเกิดความแตกแยกและไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสหพันธ์รัฐเยอรมัน เมื่อเกิดความล้มเหลวในการนำรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับรัฐต่างๆ จึงหันกลับไปใช้กฎหมายเลือกตั้งเดิมซึ่งเป็นกฎหมายหมายเลือกตั้งไม่สอดคล้องกับแนวความคิดในการปกครองในระบบประชาธิปไตย

ในปี ค.ศ. 1966 ได้มีการยุบเลิกสมาพันธรัฐเยอรมัน แล้วก่อตั้งสมาพันธรัฐเยอรมันฝ่ายเหนือ (Nord-deutscher Bund) ขึ้นมาสมาพันธรัฐนี้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญสำหรับสมาพันธรัฐฝ่ายเหนือ เมื่อวันที่ 17 เมษายน ค.ศ. 1867 รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนให้เข้ามาทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปโดยตรงและลับมีวาระคราวละ 3 ปี และในกฎหมายเลือกตั้งกำหนดให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งต้องเป็นเพศชายมีอายุครบ 25 ปีบริบูรณ์

กำหนดให้ เขตเลือกตั้งแต่ละเขตมีพลเมืองประมาณ 100,000 คน มีผู้แทนได้เขตละ 1 คน ส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ออกเสียงลงคะแนนได้คนละ 1 เสียง ผู้ได้รับการเลือกตั้งจะต้องได้รับคะแนนเสียงเกินกว่าครึ่งหนึ่งของผู้ที่มาลงคะแนนเสียงทั้งหมด หากไม่มีผู้ใดได้รับเสียงข้างมากก็จะจัดให้มีการลงคะแนนเสียงอีกครั้งหนึ่ง โดยนำเฉพาะบุคคลที่ได้คะแนนเสียงมากเป็นอันดับที่หนึ่งและอันดับสองมาแข่งขันกัน ซึ่งระบบ การเลือกตั้งดังกล่าวนี้ก็ได้มีการใช้ต่อมาจนถึงปี ค.ศ. 1918 แม้มีการเอารัฐเยอรมันฝ่ายใต้เข้ามารวมอยู่ในสมาพันธรัฐเยอรมันและมีการก่อตั้งอาณาจักรเยอรมันในปี ค.ศ. 1871

ในปี ค.ศ. 1918 ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายเลือกตั้งเพื่อให้เหมาะสมกับยุคสมัย โดยออกกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาและใช้ระบบสัดส่วนสำหรับเขตเลือกตั้งใหญ่ๆ แต่กฎหมายดังกล่าวไม่มีโอกาสใช้บังคับเนื่องจากทหารเรือได้ก่อการกบฏพระเจ้าคริสตี้ได้ประกาศสละราชสมบัติ และได้มีการประกาศเปลี่ยนรูปแบบของรัฐจากการเป็นราชอาณาจักรมาเป็นสาธารณรัฐวันที่ 9 พฤศจิกายน ค.ศ. 1918 สภาผู้ได้รับมอบอำนาจจากประชาชนได้เข้าทำการยึดอำนาจและประกาศยกเลิกกฎหมายเลือกตั้งทั้งหมด

ภายหลังยึดอำนาจแล้วสภาผู้ได้รับมอบอำนาจจากประชาชนได้ออกประกาศในฐานะที่เป็นรัฐบาลที่มาจากการปฏิบัติถึงระบบการเลือกตั้งว่าการเลือกตั้งสำหรับองค์กรของรัฐจะต้องเป็นการเลือกตั้งที่มีลักษณะเสมอภาคทั่วไปโดยตรงและลับโดยใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน

ในปี ค.ศ. 1919 ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญและประชุมกันครั้งแรกเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1919 ที่เมืองไวมา (Weimar) ซึ่งในการประชุมเพื่อร่างรัฐธรรมนูญในคราวต่อมามีการปะทะคารมกันระหว่างผู้ที่สนับสนุนระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วนกับผู้สนับสนุนการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก และต่อมาสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเยอรมัน (รัฐธรรมนูญไวมา) เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม ค.ศ. 1919 โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดระบบ การเลือกตั้งไว้ในมาตรา 22 ให้ใช้ระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วนสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งอาณาจักร (Reichstag) ส่วนรายละเอียดต่างๆ ให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง

กฎหมายเลือกตั้งแห่งอาณาจักรเยอรมัน ฉบับลงวันที่ 27 เมษายน ค.ศ. 1920 กำหนดให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเป็นพลเมืองชายหญิงที่อายุครบ 20 ปีบริบูรณ์ ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องมีสัญชาติเยอรมันมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 1 ปี และมีอายุครบ 25 ปี บริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ผู้ออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนมีคะแนนเสียง 1 คะแนน บัญชีรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งในแต่ละพรรคเป็นบัญชีรายชื่อในระบบตายตัวกล่าวคือ มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงในส่วนที่เกี่ยวกับบัญชีรายชื่อได้

การแบ่งเขตเลือกตั้ง กฎหมายเลือกตั้งกำหนดให้มีการแบ่งเขตพื้นที่ประเทศทั้งหมดออกเป็นเขตเลือกตั้งจำนวน 35 เขตเลือกตั้ง โดยที่แต่ละเขตเลือกตั้งมีสมาชิกสภาผู้แทนได้ตั้งแต่ 10 คน ถึง 20 คน ทั้งนี้แล้วแต่ขนาดของเขตเลือกตั้งและนอกจากนี้กฎหมายเลือกตั้งยังกำหนดว่าพรรคการเมืองหนึ่งๆ จะได้ที่นั่งในสภา 1 ที่นั่ง ในทันทีที่พรรคนั้นๆ ได้คะแนนเสียง ครบ 60,000 คะแนน และ หลังจากที่นับคะแนนเสียงในแต่ละเขตเลือกตั้งเสร็จสิ้นลงแล้ว กำหนดให้มีการรวมเขตเลือกตั้งเข้าด้วยกัน เป็นเขตเลือกตั้งใหญ่ จำนวน 17 เขตใหญ่ คะแนนที่เหลือเป็นเศษมีจำนวนไม่ครบ 60,000 คะแนนของแต่ละพรรคในเขตเดิมจะนำเอารวมกันแล้วคิดตามระบบเดิมอีกครั้งหนึ่ง แต่ในขั้นนี้มีข้อยกเว้นกล่าวคือ พรรคใดที่มีเศษของคะแนนเสียงในเขตเลือกตั้งเดิมเขตใดเขตหนึ่งก่อนที่จะรวมเป็นเขตใหญ่จำนวนไม่ถึง 30,000 คะแนน จะถูกตัดสิทธิในการเข้าร่วมรับการแบ่งสรรที่นั่งในขั้นนี้

ในปี ค.ศ. 1948 ภายหลังจากสิ้นสุดยุคระบบเผด็จการฮิตเลอร์หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เยอรมันได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญโดยเรียกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า กฎหมายพื้นฐาน โดยกฎหมายพื้นฐานของเยอรมันได้บัญญัติเฉพาะส่วนที่เป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งเช่น หลักความทั่วไป ความเสรี ความเสมอภาค หลักการเลือกตั้งโดยตรงและการเลือกตั้งโดยลับ ส่วนระยะการเลือกตั้งไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายพื้นฐาน

ในวันที่ 15 ตุลาคม ค.ศ. 1948 คณะกรรมาธิการร่างกฎหมายเลือกตั้งได้มีการประชุมเพื่อตัดสินใจเลือกระบบการเลือกตั้ง โดยได้นำเอาระบบการเลือกตั้งที่ใช้อยู่ในประเทศอังกฤษและระบบการเลือกตั้งเดิมที่ใช้ในรัฐธรรมนูญไว้มาร่วมพิจารณา กรรมาธิการลงมติไม่รับหลักการระบบที่ใช้อยู่ในประเทศอังกฤษด้วยคะแนนเสียง 5 : 3 ส่วนระบบที่ใช้อยู่ในรัฐธรรมนูญไว้มาร์กรรมาธิการมีมติเอกฉันท์ปฏิเสธระบบดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่าผู้มีสิทธิลงคะแนนจะมีส่วนในการตัดสินใจเกี่ยวกับตัวบุคคลด้วย¹

ต่อมาเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1948 ได้มีการประกาศใช้กฎหมายเลือกตั้ง โดยกฎหมายเลือกตั้งได้กำหนดหลักการไว้กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนสมาชิก 400 คน

¹ บุญศรี มิวังศ์อุโฆษ. การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายการศึกษา, 2542, หน้า 17.

สมาชิกร้อยละ 60 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากเขตเลือกตั้งที่มีสมาชิกสภาผู้แทนได้ เขตละ 1 คน โดยใช้การเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา คะแนนที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละพรรคในเขตเลือกตั้งจะนำเอารวมเพื่อคิดเป็นคะแนนสำหรับพรรคในระดับมลรัฐ ซึ่งการคิดคะแนนรอบสองนี้จะแบ่งจำนวนที่นั่งในสภาที่เหลืออีกร้อยละ 40 ไปตามสัดส่วนของคะแนนที่พรรคได้รับ โดยแต่ละพรรคจะเสนอบัญชีรายชื่อของผู้สมัครในนามของพรรคในแต่ละมลรัฐ เพื่อให้โอกาสผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้มีโอกาสพิจารณาล่วงหน้า และหากพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงภายในมลรัฐรวมกันไม่ถึงร้อยละ 5 ของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมดของแต่ละมลรัฐ หรือไม่มีผู้แทน เขตเลือกตั้งอย่างน้อยหนึ่งคน บัญชีรายชื่อของพรรคนั้นจะไม่ได้รับการพิจารณาแบ่งสัดส่วนตามคะแนนเสียงที่ได้รับ

ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายเลือกตั้ง โดยกำหนดให้สัดส่วนระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนที่มาจากเขตเลือกตั้งกับสมาชิกที่มาจากบัญชีรายชื่อมีสัดส่วนเท่ากัน และผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งลงคะแนนเสียงได้สองคะแนน คะแนนที่หนึ่งลงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบเขต ส่วนคะแนนที่สองเป็นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง สำหรับเกณฑ์ขั้นต่ำที่จะได้รับการจัดสรรที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อยังคงใช้เกณฑ์เดิม

1.2 ระบบการเลือกตั้งของสหพันธรัฐเยอรมันในปัจจุบัน

สภาผู้แทนราษฎรของสหพันธรัฐเยอรมัน เป็นองค์กรสูงสุดในระดับสหพันธรัฐองค์กรหนึ่ง ที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีจำนวนผู้แทนราษฎร 656 คน โดยมีที่มา 2 ทาง คือ ประเภทที่หนึ่ง มีจำนวนครึ่งหนึ่ง มาจากการเลือกตั้งเขตเลือกตั้งละ 1 คน ประเภทที่สองมาจากการเลือกตั้งตามสัดส่วนที่พรรคการเมืองได้คะแนน ที่มาของผู้แทนราษฎรทั้งสองประเภทดังกล่าวมีรายละเอียดดังนี้คือ

1.2.1 ผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบเขต

ผู้แทนราษฎรในระบบเขตเลือกตั้ง จะแบ่งเขตการเลือกตั้งออกเป็น 328 เขตเลือกตั้ง เขตเลือกตั้งละ 1 คน เป็นการเลือกตั้งโดยตรงแบบเสียงข้างมากธรรมดา และเมื่อได้จำนวน ผู้แทนราษฎรจากเขตเลือกตั้งต่างๆ ทั่วประเทศแล้วนำมาคำนวณ โดยนำเอาจำนวนผู้แทน

ราษฎรจากเขตเลือกตั้งของแต่ละพรรคมาหักลบกับจำนวนผู้แทนราษฎรที่คำนวณได้ตามระบบสัดส่วน

1.2.2 ผู้แทนราษฎรที่มาจากการคิดคำนวณสัดส่วน

จากคะแนนที่พรรคการเมืองได้รับจากการเลือกตั้ง เป็นการคิดคะแนนแบบ แฮร์/นิมิเยอร์ (Hare/ Niemeyer) จำนวนที่นั่งของพรรคการเมืองแต่ละพรรคได้รับการจัดสรร คำนวณจากคะแนนเสียงที่ผู้เลือกตั้งได้ลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งบัญชีใดบัญชีหนึ่งของพรรคการเมือง ซึ่งคะแนนเสียงที่ลงให้แก่บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งนี่จะเป็นคะแนนชี้ขาดว่าพรรคการเมืองจะได้รับการจัดสรรที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรจำนวนเท่าใด ร.ศ.ดร. บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ ให้ความเห็นว่า "แม้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะมีคนละ 2 คะแนนเสียง แต่เมื่อพิจารณาถึงผลลัพธ์แล้ว ก็เท่ากับว่ามีเพียงคะแนนเสียงเดียว ทั้งนี้เพราะในท้ายที่สุดแล้วตัวกำหนดจริงๆ คือ คะแนนเสียงที่สอง ซึ่งทำหน้าที่ชดเชยให้พรรคต่างๆ มีที่นั่งตามสัดส่วนคะแนนเสียงที่ตนได้รับจริงๆ" ²

การเลือกตั้งทั่วไปของสหพันธ์รัฐเยอรมันเมื่อวันที่ 22 กันยายน 2545

การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 22 กันยายน 2545 นับเป็นการเลือกตั้งครั้งที่ 15 นับจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยครั้งแรกมีขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1949 และนับเป็นครั้งที่ 3 นับแต่เยอรมันตะวันตกและเยอรมันตะวันออกได้รวมเป็นประเทศเดียวกันใหม่ เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2533 ³

การเลือกตั้งของสหพันธ์รัฐเยอรมันเป็นระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน โดยมีพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งที่โดดเด่นอยู่จำนวน 5 พรรค คือ พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยแห่งสหพันธ์รัฐเยอรมัน (Social Democratic party of Germany) (SPD), พรรคสหภาพคริสเตียนเดโมแครตแห่งสหพันธ์รัฐเยอรมัน (Christian Social Union) (CDU/CSU) , พรรคประชาธิปไตยเสรี

² บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน. หน้า 37-44.

³ เกลินิวส์ . 2 ธันวาคม 2545 . หน้า 5.

(Free Democratic Party) FDP พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (Party of Democratic Socialism) (PDS)

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสหพันธรัฐเยอรมันนี้มีจำนวนทั้งสิ้น 598 ที่นั่ง แบ่งการเลือกตั้งออกเป็น 2 แบบจำนวนผู้แทนครึ่งหนึ่งจำนวน 299 ที่นั่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขตเลือกตั้งละ 1 คน โดยผู้สมัครจะสังกัดพรรคการเมืองหรือไม่ก็ได้ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้มีคำตัดสินเกี่ยวกับสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งว่าการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองนั้น ขัดต่อการเลือกตั้งโดยเสรี⁴ เขตเลือกตั้งหนึ่งจะมีประชากรประมาณ 222,500 คน ใช้ ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับคะแนนสูงสุดในเขตเลือกตั้งนั้นๆ จะได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้ง

ส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่งจำนวน 299 ที่นั่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองต่างๆ การลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครตามบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนี้ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่มีสิทธิที่จะเปลี่ยนแปลงบัญชีหรือจัดลำดับผู้สมัครในบัญชีของพรรคการเมืองต่างๆใหม่ถึงแม้จะไม่ชอบใจผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งหรืออันดับใดอันดับหนึ่งในบัญชีรายชื่อนั้นก็ตาม ซึ่งกรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ตัดสินว่าการเลือกตั้งตามบัญชีเช่นนี้ ไม่ขัดต่อหลักการเลือกตั้งโดยตรงเท่าที่บัญชีรายชื่อนั้นมีรายชื่อบุคคลต่างๆแน่นอน กล่าวคือ ผู้เลือกทราบล่วงหน้าว่าหากลงคะแนนเสียงของตนให้แก่บัญชีนี้แล้ว จะช่วยส่งให้บุคคลที่ตนทราบชื่อแล้วเข้าสู่สภาได้โดยที่ไม่มีองค์กรอื่นใดมาทำหน้าที่ตัดสินแทนอีกชั้นหนึ่ง⁵

การสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครในระบบเขตเลือกตั้งในกรณีที่ผู้สมัครไม่สังกัดพรรคกฎหมายเลือกตั้งได้กำหนดให้ต้องมีผู้เสนอชื่อบุคคลนั้นเข้าสมัครรับเลือกตั้งโดยผู้สมัครอิสระดังกล่าว จะต้องยื่นใบสมัครพร้อมกับบัญชีรายชื่อพร้อมลายเซ็นของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่มีใบรับรองจากนายทะเบียนว่าอยู่ในเขตเลือกตั้งนั้นๆ จำนวนอย่างน้อย 200 คน ที่สนับสนุนคน เว้นแต่ผู้สมัครจะเป็นชนกลุ่มน้อย (กม. เลือกตั้งสหพันธรัฐเยอรมัน มาตรา 20 (3))⁶

⁴ BVERF GE 7, 63 (69); 66, 369 (380) อ้างใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ .การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, 2542, หน้า 25.

⁵ BVERF GE 3, 45 (50); 21, 355f.; 47 253 (281, 283) อ้างใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ.การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน. หน้า 24.

⁶ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน. หน้า 33.

สำหรับการกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยพรรคการเมืองกฎหมายพื้นฐานของสหพันธ์รัฐเยอรมันได้กำหนดหลักการไว้ ระเบียบข้อบังคับภายในของพรรคการเมืองจะต้องสอดคล้องกับหลักการของระบอบประชาธิปไตย การกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงเป็นส่วนสำคัญของระเบียบข้อบังคับภายในพรรคการเมือง ซึ่งกฎหมายเลือกตั้งของสหพันธ์รัฐเยอรมันได้บัญญัติไว้ในมาตรา 21 และมาตรา 27 อนุมาตรา 5 โดยมาตรา 21 กำหนดให้พรรคเลือกผู้สมัครในเขตเลือกตั้งในที่ประชุมใหญ่พรรค หรือในที่ประชุมตัวแทนสาขาพรรค และสมาชิกที่เข้าร่วมประชุมจะต้องเป็นผู้ที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง และการลงคะแนนเสียงจะต้องไปเป็นโดยลับ ส่วนมาตรา 27 อนุมาตรา 5 ได้บัญญัติให้การกำหนดลำดับบุคคลที่จะสมัครตามบัญชีรายชื่อเป็นเช่นเดียวกับการกำหนดตัวผู้สมัครในเขตเลือกตั้งตามมาตรา 21 การกำหนดตัวผู้สมัครของพรรคการเมืองสหพันธ์รัฐเยอรมันจึงจะกระทำในที่ประชุมตัวแทนสาขาพรรคทำให้สมาชิกพรรคธรรมดาๆ ไม่สามารถมีบทบาทในการกำหนดตัวผู้สมัครในนามของพรรคได้เท่าที่ควร⁷ การกำหนดตัวผู้สมัครของพรรคการเมืองสหพันธ์รัฐเยอรมัน ผู้บริหารของพรรคในระดับสาขาจึงมีบทบาทสำคัญที่จะกำหนดให้ใครเป็นผู้มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค สมาชิกของพรรคยังไม่มีบทบาทอย่างเพียงพอที่จะกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค

การจัดสรรที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสหพันธ์รัฐเยอรมันในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 กันยายน 2545

ผลการเลือกตั้งดังกล่าวมีคะแนนที่สองที่พรรคการเมืองต่างๆ ได้รับคะแนนเสียงตั้งแต่ 5% ขึ้นไป รวม 5 พรรค คือ พรรค Democratic Party (SPD) ได้รับคะแนน 18,488,668 คะแนน พรรค Christian Democratic Union (CDU) ได้รับคะแนน 14,167,561 คะแนน พรรค Christian Social Union (CSU) ได้คะแนน 4,315,080 คะแนน พรรค Alliance 90/greens ได้รับคะแนน 4,110,355 คะแนน และ พรรค Free Democratic Party (FDP) ได้คะแนน 3,538,815 คะแนน ทั้งหมด 5 พรรค มีคะแนนรวมทั้งสิ้น 44,620,479 คะแนน คะแนนที่ทิ้งห้าพรรคได้รับดังกล่าวจะนำมาคำนวณสัดส่วนที่นั่งในระดับสหพันธ์รัฐโดยใช้สูตรคำนวณแบบ Hare/ Niemeyer คือนำเอาจำนวนที่นั่งทั้งหมดในสภาคูณด้วยจำนวนคะแนนเสียงที่พรรคได้รับหารด้วยจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมดของผู้

⁷ บุญศรี มิวังศ์ โฆษ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

มาใช้สิทธิออกเสียง ก็จะได้จำนวนที่นั่งในสภาที่พรรคจะได้รับ จำนวนที่นั่งทั้งหมดในสภาผู้แทนราษฎรของสหพันธรัฐเยอรมันมีทั้งสิ้น 598 คน แต่เนื่องจากการเลือกตั้งดังกล่าว พรรค DPS ได้รับการเลือกตั้งจากระบบเขตเลือกตั้งจำนวน 2 ที่นั่ง โดยที่มีคะแนนเลือกตั้งในระบบสัดส่วนไม่ถึง 5% ในคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ 2 จึงไม่ได้รับการจัดสรรที่นั่งในระบบสัดส่วนในการคำนวณหาจำนวนที่นั่งในระบบสัดส่วน จึงต้องนำจำนวน 2 ที่นั่งของพรรค DPS หักออกจากที่นั่งทั้งหมดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสหพันธรัฐเยอรมันซึ่งมีจำนวนทั้งหมด 598 คน เสียก่อน จึงยังคงมีที่นั่งคงเหลือ 596 ที่นั่งที่จะนำมาคิดคำนวณเพื่อจัดสรรที่นั่งให้แก่พรรคการเมืองจำนวน 5 พรรคที่ได้รับคะแนนเสียงในระบบสัดส่วนตั้งแต่ 5% ขึ้นไป ซึ่งเมื่อคำนวณตามสูตรการคิดคะแนนแบบ Hare/Niemeyer แล้ว พรรค SPD จะได้รับที่นั่ง 246.954904 ที่นั่ง พรรค CDU จะได้รับที่นั่ง 189.237466 ที่นั่ง พรรค CSU จะได้รับที่นั่ง 57.636936 ที่นั่ง พรรค Alliance 90/ The Greens จะได้รับที่นั่ง 54.902404 ที่นั่ง พรรค F.D.P. จะได้รับที่นั่ง 47.268290 ที่นั่ง จำนวนที่นั่งของแต่ละพรรคที่ได้รับการจัดสรรดังกล่าวก็จะได้ที่นั่งของพรรค (ดูตารางที่ 8 และตารางที่ 9)

ตารางที่ 8 แสดงจำนวนคะแนนที่แต่ละพรรคได้รับ

พรรค	คะแนนที่ได้รับเลือก	จำนวนที่นั่งทั้งหมด	คะแนนเสียงรวมของทุกพรรค	จำนวนที่นั่งที่แต่ละพรรคได้รับ
SPD	18,488,668	596	44,620,479	246.954904
CDU	14,167,561	596	44,620,479	189.237466
CSU	4,315,080	596	44,620,479	57.636936
Alliance 90 / The Greens	4,110,355	596	44,620,479	54.902404
F.D.P	3,538,815	596	44,620,479	47.268290

ที่มา : www.cnn.com

ตารางที่ 9 แสดงจำนวนที่นั่งที่แต่ละพรรคได้รับ

ชื่อพรรค	จำนวนที่นั่ง
SPD	246
CDU	189
CSU	57
Alliance 90/The Greens	54
F.D.P	47

ที่มา : www.cnn.com

ซึ่งถ้าดูในตารางที่ 9 นั้นเมื่อนำพรรคทั้งห้าพรรคที่มีคะแนนเสียง 5% และพรรค PDS ซึ่งมีคะแนนเสียงไม่ถึง 5% มารวมกันแล้วก็จะได้ที่นั่งทั้งหมด 595 ที่นั่ง ซึ่งยังขาดอยู่อีกจำนวน 3 ที่นั่ง จึงจะครบ 598 ที่นั่ง ซึ่งที่นั่ง 3 ที่นั่งที่ยังขาดอยู่นั้นจะได้รับการจัดสรรจาก 598 ที่นั่ง เมื่อมาคำนวณหาสัดส่วนจำนวนที่นั่งก็ต้องนำมาพิจารณาว่าพรรคการเมืองใดมีเศษหลังจุดทศนิยมมากที่สุด (ดูตารางที่ 10) ก็จะเห็นได้ว่า พรรค SPD พรรค Alliance 90/The Greens และพรรค the CSU มีสัดส่วนที่มีจุดทศนิยมมากที่สุดจำนวน 3 พรรค ซึ่งพรรคทั้งสามพรรคดังกล่าวก็จะได้รับการจัดสรรที่นั่งเพิ่มอีกพรรคละ 1 ที่นั่งในระดับสหพันธรัฐ ก็จะเห็นได้ว่า จำนวนที่นั่งของพรรค SPD พรรค Alliance 90/The Greens และพรรค CSU จะได้ที่นั่งเพิ่มขึ้นอีกพรรคละ 1 ที่นั่ง และเมื่อรวมจำนวนที่นั่งของทุกพรรคเข้าด้วยกันก็จะได้ที่นั่งรวมทั้งสิ้น 598 ที่นั่ง (ดูตารางที่ 11)

ตารางที่ 10 แสดงจำนวนจุดทศนิยมที่เหลือจากการคำนวณที่นั่ง

ชื่อพรรค	สัดส่วน
SPD	0.954904
Alliance 90/ The Greens	0.902404
CSU	0.636936
F.D.P.	0.268290
CDU	0.237466

ที่มา : www.cnn.com.

ตารางที่ 11 แสดงจำนวนที่นั่งที่เพิ่มขึ้นจากการจัดสรรที่นั่ง

ชื่อพรรค	ที่นั่ง
SPD	247
CDU	189
CSU	58
Alliance 90/ The Greens	55
F.D.P.	47
PDS	2
Total	598

ที่มา : www.cmm.com

จำนวนที่นั่งที่แต่ละพรรคจะได้รับตามสัดส่วนของคะแนนที่สอง ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่จะชี้ว่าพรรคใดจะได้ที่นั่งในสภาจำนวนเท่าใด จำนวนที่นั่งพรรคการเมืองที่แต่ละพรรคได้รับการจัดสรรจะคำนวณจากคะแนนเสียงที่สองรวมกันทั้งประเทศของแต่ละพรรคการเมือง โดยคะแนนเสียงที่สองนี้จะเป็นตัวกำหนดว่าพรรคใดจะได้รับการแบ่งสรรที่นั่งจำนวนเท่าใด โดยหลักแล้วจำนวนที่นั่งสภาผู้แทนราษฎรของสหพันธ์รัฐเยอรมันจะมีจำนวนทั้งหมด 598 ที่นั่ง โดยจำนวนที่นั่งดังกล่าวนี้จะเป็นสัดส่วนกับคะแนนนิยมที่พรรคการเมืองได้รับทั้งประเทศที่นับเฉพาะคะแนนนิยมของพรรคที่ได้รับคะแนนรวมอย่างน้อย 5% หรือชนะการเลือกตั้งอย่างน้อย 3 เขตเลือกตั้งเท่านั้น โดยคะแนนของพรรคที่น้อยกว่านี้จะถูกตัดทิ้งไป ทั้งนี้ก็โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการมีพรรคเล็กพรรคน้อยทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ โดยที่การเลือกตั้งใช้วิธีเลือกตามมลรัฐเป็นเขตเลือกตั้งใหญ่ จึงต้องมีการคำนวณแบ่งที่นั่งกันในระดับ มลรัฐก่อนแล้วจึงคำนวณจำนวนที่นั่งในระดับชาติของแต่ละพรรคในภายหลัง โดยนำจำนวนที่นั่งที่พรรคหนึ่งๆ ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากเขตเลือกตั้งในมลรัฐนั้นไปหักออกจากจำนวนที่นั่งตามสัดส่วนที่พรรคได้รับการแบ่งสรรในมลรัฐนั้นก่อน ที่นั่งที่เหลืออยู่ก็จะให้แก่ผู้ที่มีชื่อในบัญชีที่พรรคยื่นไว้ก่อนลงคะแนนไปตามลำดับ จนครบสัดส่วนแห่งคะแนนนิยมที่พรรคนั้นได้รับ ในทางปฏิบัติบางพรรคอาจจะได้จำนวนผู้แทนราษฎรสูงกว่าสัดส่วนคะแนนนิยมของพรรคเมื่อไปชนะเลือกตั้งตามเขตเลือกตั้งมากกว่า เช่น การเลือกตั้งใน Nordrhein - Westfalen พรรค SPD ได้รับคะแนนเสียง 4,499,388 จากคะแนนที่พรรคได้รับทั้งหมด 18,488,668 ในการรวมคะแนนเสียงที่สองที่พรรคได้รับ ซึ่งพรรคนี้จะมีที่นั่ง 247 ที่นั่งในระดับสหพันธ์รัฐ แต่ในระดับ Nordrhein - Westfalen จะได้รับที่นั่งจำนวน 60 ที่นั่ง โดยผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงในระบบเขตในแต่ละรัฐจะมีการหักที่นั่งออกจากการแบ่งสรรที่นั่งในระบบสัดส่วน เช่น พรรค SPD ชนะการเลือกตั้งใน Nordrhein - Westfalen ในระบบเขตจำนวน 45 ที่นั่ง ก็จะนำจำนวนที่นั่งในเขตเลือกตั้งที่ผู้สมัครของพรรคที่ชนะการเลือกตั้งมาหักออกจากจำนวน 60 ที่นั่ง ที่พรรคได้รับการแบ่งสรรในระบบสัดส่วนดังกล่าว พรรค SPD ก็จะเหลือจำนวนที่นั่งในระบบสัดส่วนเพียงจำนวน 15 ที่นั่ง แต่สำหรับพรรค F.D.P. และพรรค Alliance 90/ The Greens ได้รับการจัดสรรที่นั่งในระบบสัดส่วนแต่ไม่มีที่นั่งในระบบเขตเลือกตั้งเลย และนอกจากนี้พรรค SPD และ CDU ได้รับคะแนนเสียงมากเกินกว่าจำนวนที่นั่งที่ได้รับการจัดสรรในรัฐต่างๆ ทั่วประเทศ เช่น ใน Sachsen-Anhalt มีการจัดสรรที่นั่งให้ SPD จำนวน 8 ที่นั่ง แต่มีจำนวนที่นั่งที่ได้รับชัยชนะในเขตเลือกตั้งจำนวน 10 ที่นั่ง ดังนั้น พรรค SPD จึงได้รับที่นั่งเกินกว่าที่ได้รับการแบ่งสรรในระบบสัดส่วนจำนวน 2 ที่นั่ง ใน Sachsen-Anhalt ซึ่งกฎหมายเลือกตั้งได้ยอมรับให้พรรคการเมืองได้รับที่นั่งส่วนเกินได้ ซึ่ง พรรค SPD ได้รับที่นั่งส่วน

เกินในการเลือกตั้งครั้งนี้ถึง 4 ที่นั่ง ดังนั้น พรรค SPD จึงได้รับการจัดสรรที่นั่งทั่วประเทศ จำนวน 251 ที่นั่ง ของจำนวนผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่เพิ่มขึ้นจำนวน 603 ที่นั่ง ในขณะที่พรรค CDU ได้รับที่นั่งส่วนเกิน 1 ที่นั่ง รวมทั้งประเทศพรรค CDU จึงได้รับการจัดสรรที่นั่งทั้งสิ้น 190 ที่นั่ง

ภายหลังการเลือกตั้งพรรค SPD กับพรรค Alliance 90/ The Greens ได้ตกลงรวมคะแนนเสียงกัน แต่ที่นั่งส่วนเกินของพรรค SPD และพรรค CDU ได้รับจะไม่มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงผลการเลือกตั้งแต่อย่างใด แต่ส่วนเกินที่พรรค SPD กับ Alliance 90/ The Greens ได้รับทำให้ได้รับที่นั่งข้างมาก ซึ่งมากกว่าที่นั่งรวมทั้งหมด 6 เสียง

1.2.3 ผลกระทบต่อพรรคการเมืองขนาดใหญ่และเล็ก

ผลกระทบต่อพรรคการเมืองขนาดใหญ่และเล็ก การเลือกตั้งในระบบสัดส่วนเป็นระบบการเลือกตั้งที่ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ที่ส่งผลให้มีสภาที่เข้มแข็ง เพื่อจัดตั้งรัฐบาลที่มีคุณภาพเข้าบริหารประเทศ ปัจจัยประการหนึ่งที่จะทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพก็คือรัฐบาลนั้นควรจัดตั้งโดยพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว หรือพรรคการเมืองน้อยพรรคที่จะมาร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลผสมเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นจากพรรคการเมืองต่างๆ ที่เข้ามาร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลจึงมีวิธีการที่จะทำให้พรรคการเมืองมีจำนวนน้อยลง เช่น

1. วิธีที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเลือกตั้งว่าถ้าพรรคการเมืองใดไม่ได้คะแนนเสียงถึงจำนวนเท่าใด ก็ไม่ได้รับการจัดสรรที่นั่งในสภาเลย
2. วิธีที่กฎหมายจำกัดสิทธิ ที่จะตั้งพรรคการเมืองโดยกำหนดว่า จะตั้งพรรคการเมืองได้ต่อเมื่อรวมผู้จะเป็นสมาชิกได้แล้วเป็นจำนวนมาก
3. วิธีที่กฎหมายกำหนดว่า จะรับบัญชีรายชื่อไว้ให้ราษฎรเลือกตั้งก็ต่อเมื่อมีราษฎรจำนวนมากให้ความสนับสนุน เป็นการจำกัดให้พรรคการเมืองเล็กๆ ที่ไม่มีสนับสนุนเพียงพอไม่สามารถส่งสมาชิกเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งได้
4. วิธีการกำหนดจำนวนคะแนนให้สูงสำหรับที่นั่งในสภาหากคะแนนเสียงที่ได้รับไม่ถึงเกณฑ์ดังกล่าวจะไม่ได้รับการจัดสรรที่นั่ง

5. วิธีการเรียกเงินประกันการสมัครรับเลือกตั้งไว้สูง คือ ถ้าผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ได้คะแนนเสียงเท่าที่กำหนดไว้ให้รับเงินประกัน⁸ ซึ่งวิธีการจำกัด จำนวนพรรคการเมืองต่างๆเหล่านี้ จะใช้กับระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน เพราะระบบดังกล่าวจะแบ่งสรรที่นั่งจากคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคการเมืองได้รับ ดังนั้นโอกาสที่จะมีพรรคการเมืองเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร ย่อมมีจำนวนมากแต่พิธีการเหล่านี้ก็นับว่าสอดคล้องหลักประชาธิปไตยเพราะประชาชนจะมีส่วนร่วม ในทางการเมืองโดยจะเป็นผู้ลงคะแนนเสียงสนับสนุนพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร แต่วิธีการเรียกเงินประกันการสมัครรับเลือกตั้งไว้สูง ถือว่าไม่สอดคล้องหลักการดังกล่าว เพราะประชาชน ไม่มีส่วนร่วมในการแสดง เจตน์เจานางประการใด

ระบบการเลือกตั้งในสหพันธรัฐเยอรมันพรรคจะต้องได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 จึงจะมีสิทธิส่งผู้แทนในบัญชีของพรรคเข้าสู่สภา ข้อนี้มีผลจากกฎหมายเลือกตั้งของสหพันธรัฐและมลรัฐทุกรัฐ ที่ได้ตั้งเกณฑ์เช่นนี้ไว้และศาลรัฐธรรมนูญได้ตัดสินว่าเป็นกฎหมายที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว ทั้งนี้เว้นแต่การเป็นตัวแทนของชนเชื้อชาติส่วนน้อยของบางรัฐ เช่น ชนชาติเดนมาร์คในมลรัฐชเลสวิก-โฮลสไตน์

กฎหมายเยอรมันนี้มีผลให้พรรคเล็ก พรรคน้อย เกิดขึ้นได้ยาก แม้แต่เดิมที่มีพรรคเล็กๆ อยู่บ้างแล้วก็ต้องยุบหายไป เช่น ในการเลือกตั้งครั้งที่ 10 เมื่อปี 1949 มีพรรคเล็กๆ ได้ที่นั่ง 27.9% (97 ที่นั่ง) แต่นับจากนั้นมา ก็น้อยลงเรื่อยๆ จนในการเลือกตั้งครั้งที่ 20 เมื่อปี 1983 ก็ได้รับเลือกเพียง 0.4% (ไม่ได้ที่นั่งเลย)

ในขณะที่เดียวกันกฎนี้ทำให้พรรคใหญ่ 3 - 4 พรรค มีความมั่นคงยิ่งขึ้น (1) พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย ซึ่งเป็นพรรคสนับสนุนผู้ใช้แรงงาน และมีบทบาทในสาธารณรัฐไวมาร์และถูกฮิตเลอร์สั่งห้ามไปในปี ค.ศ. 1933 (2) พรรคคริสเตียนประชาธิปไตย (ซึ่งเป็นพันธมิตรกับพรรคคริสเตียนสังคมนิยมในมลรัฐบาวาเรีย ในการเมืองระดับชาติมาตลอด และคนส่วนมากจะนับเป็นพรรคเดียวกัน) นั้น เป็นพรรคค่อนข้างจะอนุรักษ์นิยม เดิมมีฐานะทางพวกคาทอลิก แต่สมัยหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้กลายเป็นพรรคที่รวมพวกคริสเตียนทั้งคาทอลิกและโปรเตสแตนต์ (3) พรรคเสรีประชาธิปไตยซึ่ง สืบทอดเจตนารมณ์มาจากพวกเสรีนิยม ซึ่งเคยรวมตัวกันเป็นพรรคต่างๆ มาก่อนปี

⁸ หยุค แสงอุทัย. หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป คำอธิบายโดยสังเขปของรัฐธรรมนูญปกครองราชอาณาจักรกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป. 2509, หน้า 316.

ค.ศ. 1933 ขณะนั้นก็มีฐานะอยู่ทางกลุ่มนักธุรกิจขนาดย่อม อย่างไรก็ตามในปัจจุบันนี้ทั้งสามพรรคก็พยายามขยายฐานการเมืองออกไปให้กว้างขึ้น เป็น “พรรคของมวลชน” ทุกสาขาอาชีพและศาสนา

แม้จะมีกฎหมายกำหนดมิให้พรรคเล็กคนนิยมน้อยมีบทบาทในสภาฯ ได้ทำให้พรรคเล็กๆ ทั้งฝ่ายขวาและฝ่ายซ้ายต้องสลายตัวไปในการเลือกตั้งระดับชาติและมลรัฐ แต่เยอรมนีก็ยังมีพรรคเล็กๆ ในระดับท้องถิ่นอีกมาก เรียกกันว่า “พรรคในสภาเทศบาล” พรรคเหล่านี้มีฐานะคะแนนและมีนโยบายเพื่อแก้ปัญหาของท้องถิ่นของตนโดยเฉพาะจึงไม่เกี่ยวกับพรรคระดับชาติ

อย่างไรก็ดีระบบการเมืองสหพันธรัฐเยอรมันก็เปิดโอกาสอยู่ตลอดเวลาที่จะให้บุคคลรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองได้ ดังกรณีพรรคเขียว ซึ่งเริ่มเผยแพร่อุดมการณ์ทางการเมืองอนุรักษ์ธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมต่อต้านการมีอาวุธปรมาณูและไฟสันติ ขบวนการนี้ได้แพร่หลายมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 และได้คะแนนเสียงเพียงพอที่จะเข้าสู่สภามลรัฐได้หลายรัฐมาก่อนปี ค.ศ. 1983 ซึ่งเริ่มได้รับเลือกเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์ถึง 19 ที่นั่ง และในปี ค.ศ. 1987 ได้ถึง 44 ที่นั่ง เกือบเท่า พรรคเสรีประชาธิปไตยซึ่งได้ 48 ที่นั่ง อย่างไรก็ตามจากการสอบถามของผู้เขียนปรากฏว่า พรรคนี้ยังจัดการบริหารภายในไม่ค่อยจะเรียบร้อยนัก ชื่อของพรรคในมลรัฐก็ต่างกัน บางแห่งเรียกว่า “พรรคทางเลือก (ใหม่ๆ)” และมีกติกาภายในต่างกันมาก เช่น บางแห่งห้ามลงสมัครซ้ำ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้อื่นได้มีบทบาทบ้าง พรรคนี้เป็นพรรคคนรุ่นหนุ่มสาวชอบการชุมนุมเพื่อเดินประท้วงมากกว่า การจัดตั้งองค์กรให้ถาวร ยังเรียกได้ว่าพรรคนี้ยังเป็นการรวมตัวอยู่อย่างหลวมๆ อนาคตจึงไม่ค่อยแน่นอนอน ประกอบกับพรรคใหญ่ต่างๆ ก็เริ่มหันมาสนใจและยอมรับแนวคิดของพรรคนี้มากขึ้น จึงอาจถูกกลืนได้⁹

1.2.4 ข้อดีของระบบการเลือกตั้งของสหพันธรัฐเยอรมัน

1. ทำให้พรรคการเมืองต่างๆ มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพเพราะพรรคการเมืองต้องมีฐานความนิยมทั่วประเทศเกิน 5% ของคะแนนเสียงรวม หรือมีฐานความนิยมในเขตเลือกตั้งอย่างน้อย 3 เขต ซึ่งต้องชนะการเลือกตั้งใน 3 เขตเลือกตั้งขึ้นไป พรรคก็จะมีสิทธิได้ที่นั่งในสภาจากบัญชีรายชื่อที่พรรคเสนอไว้ล่วงหน้าด้วย ซึ่งหมายความว่าพรรคสามารถจะเสนอชื่อบุคคลสำคัญของ

⁹ อมร รักษาศักดิ์ และคณะ. ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ. หน้า 258 – 259.

พรรคตามลำดับไว้หลายชื่อ ยิ่งประชาชนทั่วประเทศนิยมมากเท่าใดบุคคลที่มีชื่อเหล่านั้นก็จะได้รับคัดเลือกมาเป็นผู้แทนราษฎรมากยิ่งขึ้น ดังนั้นคนสำคัญของพรรคจึงไม่มีการ “สออบดก” (มีบางพรรคไม่ชนะการเลือกตั้งในเขตเลย แต่มีคะแนนนิยมทั่วประเทศสูงเกิน 5% ก็ทำให้ได้ที่นั่งในสภาหลายคนๆ)

2. ทำให้พรรคการเมืองมีนักการเมืองที่อุทิศตนให้แก่พรรคจนได้รับเลือกอยู่ในอันดับต้นๆของบัญชีพรรค บุคคลพวกนี้เป็นที่แน่นอนว่าจะได้รับเลือกเป็นผู้แทนราษฎรแม้จะแพ้การต่อสู้ที่ เขตเลือกตั้งมาแล้วก็ตาม (กฎหมายไม่ได้ห้ามผู้ลงสมัครแข่งขันในเขตเลือกตั้งจะมาอยู่ในบัญชีพรรค ไม่ได้)

ฉะนั้น คนสำคัญของพรรคจะถือโอกาสลงสมัครรับเลือกตั้งทั้งตามการแบ่งเขต ๑ ละ 1 คน และตามสัดส่วน (โดยอาจจะอยู่ในบัญชีรายชื่อพรรคในหลายมลรัฐก็ได้) ดังนั้นการเมืองจึงเป็นอาชีพของบุคคลบางคนได้ ทำให้พรรคมีเสถียรภาพ บุคคลสำคัญไม่ต้องเปลี่ยนแปลงบ่อยๆ และไม่เสี่ยงที่จะต้องเอาชนะกันให้ได้ในเขตเลือกตั้ง อันเป็นเงื่อนไขให้เกิดการเลือกตั้งที่ทุจริต

3. วิธีการนี้ไม่เป็นอุปสรรคต่อการเกิดและความเจริญเติบโตของพรรคเล็กที่มีแนวโน้มนโยบายดีหรือแตกต่างไปจากนโยบายของพรรคใหญ่อื่นๆ เพราะมีคะแนนนิยมทั่วประเทศเพียง 5% หรือมีกลุ่มประชาชนสนับสนุนอย่างเข้มแข็ง 3 เขตก็พอแล้ว ผู้ก่อตั้งพรรคเล็กจึงไม่ต้องทุ่มเทพรรค์เพื่อหาเสียงสู้กับนักการเมืองใหญ่

4. การที่พรรคต้องเสนอบัญชีรายชื่อบุคคลสำคัญของพรรคให้ประชาชนเลือก พรรคนั้นเกิดผลดีหลายประการ เช่น ประชาชนจะทราบว่าพรรคไหนมีคนดี ๆ ให้ความสนับสนุนมากกว่ากันและทำให้พรรคมีลำดับชั้นการปกครองบังคับบัญชาตามอาวุโสและความสามารถ ไม่ใช่ถือว่าทุกคนเท่ากันหมดซึ่งนำไปสู่การวิวาทขัดแย้งกัน

5. ประชาชนมีทางเลือกพรรคและผู้แทนเป็นปากเสียงของตนได้แม้ตนจะเป็นกลุ่มคนค่อนข้างเล็ก หรือมีผลประโยชน์พิเศษ เช่น พรรคเสรีประชาธิปไตย ที่พ่อค้าขนาดย่อมสนับสนุน หรือพรรคเดียวซึ่งเขาชวนที่ไฝ่สันติและรักษาระบอบชาติสนับสนุนเป็นการระบายความคับข้องใจได้ตามวิถีทางประชาธิปไตย

6. เมื่อนักการเมืองมีความมั่นคงในอาชีพ พรรคก็มีความมั่นคงที่จะดำเนินนโยบายได้อย่างต่อเนื่องทำให้ได้รัฐบาลมีเสถียรภาพ ไม่ล้มลุกคลุกคลาน ประชาชนทั้งประเทศและทุกกลุ่มผลประโยชน์ที่มีขนาดใหญ่ก็ได้รับประโยชน์ทั่วหน้ากัน ส่วนกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มเล็กก็จะเรียนรู้ที่จะไปประสานผลประโยชน์กับกลุ่มหรือพรรคใหญ่ ต่อไป

7. ผลคืออีกอย่างหนึ่งของการใช้ระบบนี้คือไม่ต้องมีการเลือกตั้งซ่อมเพราะถ้าตำแหน่งว่าง เมื่อใดก็จะเลื่อนคนอันดับถัดไปในบัญชีรายชื่อของพรรคนั้นขึ้นแทนทันที ถ้าตำแหน่งที่ว่างเกินจากคนในสังกัดพรรคก็ไปดูการปิดเศษของคะแนนนิยมของพรรคต่างๆ แล้วถ้าเลือกคนจากบัญชีมาแทนได้เช่นกัน (อมร และคณะ, 2539 : 251 – 256) ¹⁰

2. ประเทศญี่ปุ่น

2.1 การพัฒนาและปรับปรุงระบบกฎหมายเลือกตั้ง

ประเทศญี่ปุ่นประกาศใช้รัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1889 ซึ่งเป็นประเทศแรกๆ ในเอเชียแต่ รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นที่นำมาใช้ในระบอบเริ่มแรกมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย เช่นมีบทบัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์แทนที่จะเป็นของประชาชน รัฐสภา (Diet) มีสองสภาคือ สภานิติบัญญัติ (House of Peers) มีที่มาจากการแต่งตั้ง มีอำนาจเหนือสภาผู้แทนซึ่งได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน โดยที่สภานิติบัญญัตินี้มีสิทธิยับยั้งหรือไม่ยอมรับร่างกฎหมายที่เริ่มจากสภาผู้แทนได้ ถึงแม้รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นฉบับดังกล่าวจะมีหลักการหลายประการที่ไม่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่การมีรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้ระบอบการปกครองของประเทศญี่ปุ่นสามารถที่จะพัฒนาไปสู่ระบอบการปกครองประชาธิปไตยแบบรัฐสภาได้ในระดับหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1918 จนถึงปี ค.ศ. 1932 ผู้ที่ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของประเทศญี่ปุ่นเกือบทุกคนมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทน ¹¹

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองประเทศญี่ปุ่นได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่เมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1947 รัฐธรรมนูญดังกล่าวได้กำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน จักรพรรดิเป็นเพียงเสมือนสัญลักษณ์ของประชาชนและความสามัคคีของประชาชน พรรคการเมืองต่างๆ ได้รับการส่งเสริมได้ขยายสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งให้แก่ชายและหญิงที่มีอายุตั้งแต่ 20 ปีขึ้นไป รัฐสภามีอำนาจสูงสุดเหมือนอย่างรัฐสภาในประเทศตะวันตก คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา รัฐ

¹⁰ วัชรวิทย์ ไชยสาร. ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่ฯ. หน้า 82 – 83.

¹¹ ชัยวัฒน์ คำชู. การเมืองญี่ปุ่น : การเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่อง. ในรวมบทความญี่ปุ่นศึกษา. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542, หน้า 71.

ธรรมนูญดังกล่าวได้ให้หลักประกันในด้านเสรีภาพขั้นมูลฐานเช่น การกู้ การจัดตั้งสมาคม เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ และเสรีภาพในการนับถือศาสนา ตลอดจนเสรีภาพต่างๆ ของพลเมืองอย่างกว้างขวาง ซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่นมาตรา 10 - 40 ¹²

รัฐสภาของประเทศญี่ปุ่นประกอบด้วยสองสภาคือสภาสูง (House of councilors) และสภาล่างหรือสภาผู้แทน (House of Representative) ซึ่งสมาชิกทั้งสองสภาดังกล่าวมาจากการเลือกตั้งของประชาชน สภาสูงมีจำนวนสมาชิก 252 คน มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี แต่จำนวนครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภานี้จะมีการเลือกตั้งใหม่ทุกๆ 3 ปี และสภาสูงไม่ถูกยุบโดยฝ่ายบริหาร สำหรับสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิก 461 คน ถึง 512 คน มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี แต่วาระดังกล่าวสภาผู้แทนอาจถูกยุบได้ก่อนครบวาระ 4 ปี รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นได้ให้อำนาจแก่รัฐสภาอย่างกว้างขวาง นอกจากจะทำหน้าที่เป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีแล้ว มีอำนาจออกกฎหมาย อนุมัติงบประมาณประจำปีของฝ่ายบริหาร แก้ไขรัฐธรรมนูญ ให้สัตยาบันสนธิสัญญา ลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจคณะรัฐบาล

การปกครองในระบบรัฐสภาของประเทศญี่ปุ่นได้ถูกผูกขาดโดยพรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party หรือ LDP) พรรคเสรีประชาธิปไตยเป็นพรรคการเมืองประเภทพรรคเด่นพรรคเดียวโดยครองอำนาจและบริหารประเทศอย่างต่อเนื่องเป็นเวลา รวม 38 ปี ตั้งแต่ ค.ศ. 1955 จนถึง ค.ศ. 1993 พรรค LDP จึงแพ้การเลือกตั้งและสูญเสียอำนาจเป็นครั้งแรกให้แก่พรรคญี่ปุ่นใหม่ (Japan new Party หรือ JNP) กับพรรคพันธมิตร รวม 8 พรรค โดยนายโมริฮิโร โฮโซกาวา หัวหน้าพรรค JNP ได้รับการเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี สาเหตุที่พรรค LDP ต้องแพ้การเลือกตั้งและสูญเสียอำนาจดังกล่าวเนื่องมาจากปัญหาการทุจริตและคอร์รัปชันของผู้นำระดับสูงของพรรคทำให้ประชาชนญี่ปุ่นเกิดวิกฤตศรัทธาต่อระบบการเมืองและผู้นำของประเทศ จึงมีเสียงเรียกร้องเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จากกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ สมาพันธ์สหภาพแรงงาน และกลุ่มนักวิชาการให้มีการปฏิรูปการเมือง ทำให้ผู้นำทางการเมืองของประเทศญี่ปุ่นได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวและให้คำมั่นต่อประชาชนว่าจะจัดการคอร์รัปชันในวงการเมืองให้หมดสิ้นไป โดยจะเสนอกฎหมายปฏิรูปการเมืองเพื่อสร้างกระบวนการทางการเมืองที่ใช้จ่าน้อยกว่าที่เคยเป็นมา และเพื่อให้เกิดความโปร่งใสเงินทุนทางการเมือง ¹³

¹² ชัยวัฒน์ คำชู. "การเมืองญี่ปุ่น : การเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่อง" ในรวมบทความญี่ปุ่นศึกษา. หน้า 101.

¹³ ชัยวัฒน์ คำชู .เรื่องเดียวกัน, หน้า 78.

ในต้นเดือนเมษายน ค.ศ. 1993 พรรค LDP ได้เสนอแผนการปฏิรูปการเมืองโดยเสนอว่าจะแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 500 เขต โดยแต่ละเขตจะมีสมาชิกสภาผู้แทนได้เพียงคนเดียว แทนที่จะแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 192 เขต และแต่ละเขตมี ส.ส. ได้ 2-6 คน แต่แผนการปฏิรูประบบเลือกตั้งได้รับการคัดค้านจากพรรคฝ่ายค้าน พรรคฝ่ายค้านเห็นว่าการแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 500 เขต พรรคใหญ่อย่างพรรค LDP จะได้เปรียบพรรคฝ่ายค้าน และทำให้พรรค LDP ได้ที่นั่งในสภาผู้แทนมากยิ่งขึ้น พรรคฝ่ายค้านซึ่งนำโดยพรรคสังคมนิยมและพรรคเคโม ได้เสนออีกทางเลือกหนึ่งในการปฏิรูปการเลือกตั้ง โดยเสนอให้แบ่งเขตเลือกตั้งขนาดเล็ก ออกเป็น 200 เขต และแต่ละเขตมี ส.ส. ได้ 1 คน และอีก 300 ที่นั่งให้แบ่งตามสัดส่วนของคะแนนเสียงทั้งหมดที่แต่ละพรรคได้รับการเลือกตั้ง แต่ปรากฏว่าต่างฝ่ายไม่ยอมรับข้อเสนอของกันและกัน โดยอ้างว่าข้อเสนออีกฝ่ายหนึ่งจะทำให้อีกฝ่ายหนึ่งเสียเปรียบ และจะนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลผสมที่ไม่มีเสถียรภาพ¹⁴

ภายหลังจากผ่านการวิพากษ์วิจารณ์ในแนวทางการปฏิรูปทางการเมืองและการถกเถียงกันทั้งภายในและภายนอกรัฐสภาในที่สุดก็สามารถประนีประนอมกันได้ ร่างกฎหมายปฏิรูปการเมืองจึงได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 1994 โดยกฎหมายปฏิรูปการเมืองดังกล่าวได้ปฏิรูปเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งจากระบบการเลือกตั้งแบบเดิมไปสู่ระบบการเลือกตั้งแบบใหม่ โดยนำระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนและระบบเขตเลือกตั้งมาผสมผสานกันเป็นระบบการเลือกตั้งแบบผสม

2.2 ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน

การปฏิรูประบบการเมืองของประเทศญี่ปุ่นได้นำไปสู่การปฏิรูประบบการเลือกตั้ง และมีการประกาศใช้กฎหมาย 3 ฉบับคือ พระราชบัญญัติปฏิรูปการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งตำแหน่งสาธารณะฉบับแก้ไข และพระราชบัญญัติเงินอุดหนุนพรรคการเมือง เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน ค.ศ. 1994 การปฏิรูประบบการเลือกตั้งของประเทศญี่ปุ่นได้ยกเลิกระบบการเลือกตั้งแบบเลือกลงคะแนนเสียงได้เพียงคนเดียว และถ่ายโอนสิทธิให้แก่กันไม่ได้ (Single Non Transferable Vote System, SNTV) อย่างเสรีและแข่งขันอย่างเต็มที่ กล่าวคือ เป็นระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้าง

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 79.

มากที่แบ่งเขตเลือกตั้งแบบเขตละหลายคนหรือแบบรวมเขต¹⁵ ซึ่งการเลือกตั้งในระบบดังกล่าวทำให้เกิดพรรคเล็กพรรคน้อย เกิดกลุ่มต่างๆในพรรคการเมืองใหญ่เช่น LDP เป็นต้น สมาชิกพรรคเดียวกันต้องแข่งขันกันเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งต่างๆ และการหาเสียงเลือกตั้งในระบบการเลือกตั้งดังกล่าวก็จะเน้นตัวบุคคลมากกว่าพรรคการเมืองซึ่งนำมาสู่ความอ่อนแอของรัฐบาลประเทศญี่ปุ่น โดยกฎหมายปฏิรูประบบการเลือกตั้งของประเทศญี่ปุ่นได้บัญญัติให้ลดจำนวนที่นั่งของสภาผู้แทนจาก 511 ที่นั่ง เหลือ 500 ที่นั่ง ในจำนวน 500 ที่นั่งนี้จำนวน 300 ที่นั่งให้มาจากการเลือกตั้งในระบบเขตเลือกตั้ง (Single-seat constituencies) จำนวน 300 เขต โดยให้เขตเลือกตั้ง 1 เขตมีผู้แทนได้ 1 คน ผู้สมัครที่ได้รับคะแนนสูงสุดของเขตเลือกตั้งจะเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งในเขตนั้น ส่วนจำนวนผู้แทนอีก 200 ที่นั่ง มาจากสัดส่วนของคะแนนที่แต่ละพรรคได้รับ (proportional representation seats) โดยจำนวนที่นั่งที่แต่ละพรรคจะได้รับจากการเลือกตั้งในระบบสัดส่วนนี้จะขึ้นอยู่กับสัดส่วนของคะแนนที่พรรคได้รับในแต่ละเขตเลือกตั้ง กฎหมายปฏิรูปการเมืองนี้ได้แบ่งเขตการเลือกตั้งในระบบสัดส่วนออกเป็น 11 เขตเลือกตั้ง (regional basis) โดยแต่ละ เขตจะมีผู้แทนในระบบสัดส่วนได้จำนวนกี่คน จะขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในเขตนั้นๆ และพรรคการเมืองเท่านั้นที่สามารถส่งผู้สมัครในระบบสัดส่วนโดยเสนอบัญชีรายชื่อของพรรคได้ โดยผู้สมัครอิสระไม่สามารถลงสมัครในเขตเลือกตั้งแบบสัดส่วน และพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครในบัญชีรายชื่อของพรรคเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งในระบบสัดส่วนจะต้องเสนอรายชื่อผู้สมัครในบัญชีไม่ต่ำกว่า 20 เปอร์เซ็นต์ ของจำนวนที่นั่งทั้งหมดในเขตเลือกตั้งนั้นๆ สำหรับผู้สมัครในนามของพรรคการเมืองสามารถลงสมัครได้ทั้งในเขตเลือกตั้งแบบเขตละ 1 คน และในเขตเลือกตั้งแบบสัดส่วนได้ในเวลาเดียวกันหากผู้สมัครชนะการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้เขตละ 1 คนแล้วรายชื่อที่เป็นผู้สมัครในระบบสัดส่วนก็จะป็นอันถูกยกเลิกไป¹⁶

การปฏิรูปทางการเมืองของประเทศญี่ปุ่นโดยการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งจากระบบเดิมโดยนำเอาระบบการเลือกตั้งในระบบผสมมาใช้ในระบบการเลือกตั้งของประเทศญี่ปุ่น เป้าหมายสำคัญในการปฏิรูปดังกล่าวมีจุดประสงค์เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งให้ลดน้อยลง

¹⁵ วิชา ไชยสาร. ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541, หน้า 23-24.

¹⁶ ชัยวัฒน์ คำชู. "การเมืองญี่ปุ่น : การเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่อง" ในรวมบทความญี่ปุ่นศึกษา. หน้า 82.

และเพื่อให้มีการแข่งขันกันในทางนโยบายของพรรคการเมืองต่างๆ มากกว่าเน้นที่ตัวผู้สมัครซึ่งการเลือกตั้งในระบบเก่า จะเน้นไปที่ตัวผู้สมัครและทำให้ผู้สมัครต้องแข่งขันกันเองในเขตเลือกตั้งเดียวกัน

ภายหลังการปฏิรูปทางการเมืองและนำกฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิรูปทางการเมืองมาใช้บังคับ ต่อมาเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม ค.ศ. 1996 ประเทศญี่ปุ่นได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปภายใต้การปฏิรูปทางการเมือง ดังกล่าว โดยผลการเลือกตั้งพรรค Liberal Democratic Party (LDP) ได้รับการเลือกตั้งในระบบ เขตเลือกตั้ง 169 ที่นั่ง และในระบบเขตแบบสัดส่วน 70 ที่นั่ง รวม 239 ที่นั่ง พรรค Shinshinto (New Frontier Party) ได้รับการเลือกตั้งในระบบเขตเลือกตั้ง 96 ที่นั่ง และในระบบเขตแบบสัดส่วน 60 ที่นั่ง รวม 156 ที่นั่ง , พรรค Democratic Party of Japan (DPJ) ได้รับการเลือกตั้งในระบบ เขตเลือกตั้ง 17 ที่นั่ง และในระบบเขตแบบสัดส่วน 35 ที่นั่ง รวม 52 ที่นั่ง, พรรค Japan Communist Party (JCP) ได้รับการเลือกตั้งในระบบเขตเลือกตั้ง 2 ที่นั่ง และในระบบเขตแบบสัดส่วน 24 ที่นั่ง รวม 26 ที่นั่ง พรรค Social Democratic Party (SDPJ) ได้รับการเลือกตั้งในระบบเขตเลือกตั้ง 4 ที่นั่ง และในระบบเขตแบบสัดส่วน 11 ที่นั่ง รวม 15 ที่นั่ง พรรค New Party Sakigake ได้รับการเลือกตั้งในระบบเขตเลือกตั้ง 2 ที่นั่ง และในระบบเขตแบบสัดส่วน 0 ที่นั่ง รวม 2 ที่นั่ง และพรรค Independents/Minor Parties ได้รับการเลือกตั้งในระบบเขตเลือกตั้ง 10 ที่นั่ง และในระบบเขตแบบสัดส่วน 0 ที่นั่ง รวม 10 ที่นั่ง (รายละเอียดปรากฏตามตาราง 12)

ตารางที่ 12 แสดงผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเทศญี่ปุ่น วันที่ 30 ตุลาคม ค.ศ. 1996

ชื่อพรรค	เขตเดี่ยว	เขตสัดส่วน	รวม
Liberal Democratic Party (LDP)	169	70	239
Shinshinto (New Frontier Party)	96	60	156
Democratic Party of Japan (DPJ)	17	35	52
Japan Communist Party (JCP)	2	24	26
Social Democratic Party (SDPJ)	4	11	15
New Party Sakigake	2	0	2
Independents/Minor Parties	10	0	10
ยอดรวม	300	200	500

ที่มา : JEI Report No. 41A (NOV. 1, 1996) อ้างใน ชัยวัฒน์ คำชู. การเมืองญี่ปุ่น : การเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่อง. หน้า 91

สำหรับผลการเลือกตั้งครั้งแรกภายหลังการปฏิรูปการเมืองของประเทศญี่ปุ่นดังกล่าว ยังไม่ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ในการลดค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งและเพื่อให้มีการแข่งขันกันทางด้านนโยบายระหว่างพรรค เพราะยังมีการใช้เงินทุนเป็นจำนวนมากในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคน โดยอดีตนายกรัฐมนตรีโคฟูของประเทศญี่ปุ่นได้เปิดเผยว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศญี่ปุ่นต้องใช้จ่ายเงิน 3 ล้านดอลลาร์ หรือประมาณ 75 ล้านบาท (อัตราแลกเปลี่ยนในขณะนั้น) ต่อหัว ต่อคนเพื่อให้ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร¹⁷ และมีรายงานว่าผู้สมัครบางคนได้ใช้จ่ายเงินประมาณ 5.5 ล้านดอลลาร์ (หรือประมาณ 173.5 ล้านบาท อัตราแลกเปลี่ยนในขณะนั้น)¹⁸ สำหรับการแข่งขันทางด้านนโยบายระหว่างพรรคการเมืองต่างๆ ก็ยังไม่มีการพัฒนาแนวนโยบาย

¹⁷ มติชน. 13 ธันวาคม พ.ศ. 2539, อ้างถึงใน ชัยวัฒน์ คำชู. "การเมืองญี่ปุ่น : การเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่อง" ในรวมบทความญี่ปุ่นศึกษา. หน้า 94.

¹⁸ ตามรายงานข่าวของ CNN วันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2539 อ้างถึงใน ชัยวัฒน์ คำชู. "การเมืองญี่ปุ่น : การเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่อง" ในรวมบทความญี่ปุ่นศึกษา. หน้า 94.

ใหม่ๆขึ้นมาแข่งขันกัน นโยบายของพรรคการเมืองแต่ละพรรคไม่มีความแตกต่างกัน การแข่งขันเพื่อให้ได้คะแนนเสียงเลือกตั้งผู้สมัครแต่ละคนนำวิธีการส่วนตัว เช่น ความสนิทสนม และสร้างกลุ่มและองค์กรสนับสนุนส่วนตัวเป็นเครื่องมือใน การระดมคะแนนเสียงมากกว่าจะมีการต่อสู้กันในทางแนวนโยบายตามที่การปฏิรูปทางการเมืองได้ตั้งวัตถุประสงค์ไว้

การเลือกตั้งทั่วไปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศญี่ปุ่นเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน

2546

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไปของญี่ปุ่นเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2546 เป็นการเลือกตั้งในระบบการเลือกตั้งระบบผสมภายใต้การปฏิรูปการเมืองอีกสมัยหนึ่ง โดยมีที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วประเทศ 480 ที่นั่ง โดยแยกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากเขตเลือกตั้งจำนวน 300 เขต และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจากเขตเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อจำนวน 11 เขต มีจำนวน 180 ที่นั่ง ซึ่งผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรค LDP ได้รับการเลือกตั้งในระบบเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้เขตละ 1 คน ได้จำนวนที่นั่ง 168 ที่นั่ง และได้รับการเลือกตั้งจากระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจำนวน 69 ที่นั่ง รวมสมาชิกทั้งสองประเภท 237 ที่นั่ง โดยได้รับการเลือกตั้งน้อยกว่าเดิม 10 ที่นั่ง พรรค DPJ ได้รับการเลือกตั้งในระบบเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้เขตละ 1 คน ได้จำนวนที่นั่ง 105 ที่นั่ง และได้รับการเลือกตั้งจากระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจำนวน 72 ที่นั่ง รวมสมาชิกทั้งสองประเภท 177 ที่นั่ง โดยได้รับการเลือกตั้งเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิม 40 ที่นั่ง พรรค Komeito ได้รับการเลือกตั้งในระบบเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้เขตละ 1 คน ได้จำนวนที่นั่ง 9 ที่นั่ง และได้รับการเลือกตั้งจากระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจำนวน 25 ที่นั่ง รวมสมาชิกทั้งสองประเภท 34 ที่นั่ง โดยได้รับการเลือกตั้งเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิม 3 ที่นั่ง พรรค JCP ได้รับการเลือกตั้งในระบบเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้เขตละ 1 คน ได้จำนวนที่นั่ง 0 ที่นั่ง และได้รับการเลือกตั้งจากระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจำนวน 9 ที่นั่ง รวมสมาชิกทั้งสองประเภท 9 ที่นั่ง โดยได้รับการเลือกตั้งลดลงกว่าเดิม 11 ที่นั่ง พรรค SDP ได้รับการเลือกตั้งในระบบเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้เขตละ 1 คน ได้จำนวนที่นั่ง 1 ที่นั่ง และได้รับการเลือกตั้งจากระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจำนวน 5 ที่นั่ง รวมสมาชิกทั้งสองประเภท 6 ที่นั่ง โดยได้รับการเลือกตั้งน้อยกว่าเดิม 12 ที่นั่ง พรรค CP ได้รับการเลือกตั้งในระบบเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้เขตละ 1 คน ได้

จำนวนที่นั่ง 4 ที่นั่ง และได้รับการเลือกตั้งจากระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจำนวน 0 ที่นั่ง รวมสมาชิกทั้งสองประเภท 4 ที่นั่ง โดยได้รับการเลือกตั้งน้อยกว่าเดิม 5 ที่นั่ง พรรค Independents Party ได้รับการเลือกตั้งในระบบเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้เขตละ 1 คน ได้จำนวนที่นั่ง 1 ที่นั่ง และได้รับการเลือกตั้งจากระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจำนวน 0 ที่นั่ง รวมสมาชิกทั้งสองประเภท 1 ที่นั่ง โดยได้รับการเลือกตั้งน้อยกว่าเดิม 4 ที่นั่ง พรรค Jiyuu-rengo ได้รับการเลือกตั้งในระบบเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้เขตละ 1 คน ได้จำนวนที่นั่ง 1 ที่นั่ง และได้รับการเลือกตั้งจากระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจำนวน 0 ที่นั่ง รวมสมาชิกทั้งสองประเภท 1 ที่นั่ง โดยได้รับการเลือกตั้งเท่าเดิม พรรค Shoha ได้รับการเลือกตั้งในระบบเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้เขตละ 1 คน ได้จำนวนที่นั่ง 0 ที่นั่ง และได้รับการเลือกตั้งจากระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง จำนวน 0 ที่นั่ง รวมสมาชิกทั้งสองประเภท 0 ที่นั่ง โดยพรรคนี้ไม่ได้รับการเลือกตั้งเลย พรรค Independents ได้รับการเลือกตั้งในระบบเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้เขตละ 1 คน ได้จำนวนที่นั่ง 11 ที่นั่ง และได้รับการเลือกตั้งจากระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจำนวน 0 ที่นั่ง รวมสมาชิกทั้งสองประเภท 11 ที่นั่ง โดยได้รับการเลือกตั้งเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิม 5 ที่นั่ง¹⁹

ซึ่งต่อมา ส.ส. อิสระจำนวน 3 รายขอเข้าร่วมพรรค LDP และพรรคร่วมรัฐบาลอนุรักษ์นิยมใหม่ซึ่งได้เพียง 4 ที่นั่ง ประกาศยุบรวมพรรคเข้ากับพรรค LDP ทำให้ พรรค LDP มีที่นั่งทั้งหมด 244 ที่นั่ง²⁰

¹⁹ ผลการเลือกตั้งญี่ปุ่น. www.electionworld.org/election/japan.htm. วันที่ 10 มีนาคม 2547

²⁰ “ชัยชนะ 237 ที่นั่ง ช่วย “โคอิซุมิ” นั่งต่อสมัย 2 หลายเสียงหวั่นแผนปฏิรูปเศรษฐกิจสะกด”

ตารางที่ 13 แสดงผลการเลือกตั้งในระบบเขตและระบบสัดส่วนที่พรรคการเมืองต่างๆ ได้รับในการเลือกตั้งทั่วไปของญี่ปุ่นเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2546

พรรค (Party)	ส.ส.ในระบบเขต (Single-member constituencies)	ส.ส.ในระบบ สัดส่วนพรรค (Proportional Representation)	รวมส.ส.ทั้งหมดที่ แต่ละพรรคได้รับ (Total)	จำนวนที่นั่ง เดิมก่อนการ เลือกตั้ง
LDP	168	69	237	247
DPJ	105	72	177	137
Komeito	9	25	34	31
JCP	0	9	9	20
SDP	1	5	6	18
CP	4	0	4	9
Independents Party	1	0	1	5
Jiyuu-rengo	1	0	1	1
Shoha	0	0	0	2
Independents	11	-	11	6

ที่มา : www.electionworld.org/election/japan.htm. วันที่ 10 มีนาคม 2547.

ตารางที่ 14 แสดงสัดส่วนเป็นเปอร์เซ็นต์ของแต่ละพรรคที่ได้รับการเลือกตั้ง

ชื่อพรรค	จำนวนผู้แทน	เปอร์เซ็นต์ (%)
LDP	237	34.9
DPJ	177	37.4
Komeito	34	14.8
JCP	9	7.7
SDP	6	5.2
CP	4	-
Independents Party	1	-
Jiyuu-rengo	1	-
Shoha	0	-
Independents	11	-

ที่มา : www.electionworld.org/election/japan.htm. วันที่ 10 มีนาคม 2547.

2.3 ผลกระทบต่อพรรคการเมืองขนาดใหญ่และเล็ก

การมีผู้แทนราษฎรตามระบบสัดส่วน จะเอื้ออำนวยให้พัฒนาไปสู่ระบบหลายพรรคโดยภายใต้ระบบมีผู้แทนตามสัดส่วนคะแนนเสียงจะไม่สูญเปล่า เนื่องจากที่นั่งได้รับจัดสรรตามสัดส่วนของส่วนแบ่งคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับเลือกตั้งในระบบนี้ เช่นพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียง 10% นักการเมืองจึงมีโอกาสได้เข้าร่วมรัฐบาลโดยสังกัดพรรคเล็ก ยิ่งกว่าพรรคใหญ่ถ้าไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมากพรรคที่ได้คะแนนเสียงเพียง 10% หรือ 15% ก็อาจถูกทาบทามให้เข้าร่วมรัฐบาลผสมซึ่งเกิดขึ้นเสมอในสหพันธรัฐเยอรมันและประเทศอื่นๆ ในยุโรป ดังนั้นพรรค

การเมืองเล็ก ๆ ในญี่ปุ่นจึงสนับสนุนการมีผู้แทนตามระบบสัดส่วน และฝ่ายสนับสนุนการพัฒนา ไปสู่ระบบสองพรรค ต้องการระบบเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้คนเดียว เพียงระบบเดียวเท่านั้น²¹

ระบบการเลือกตั้งของญี่ปุ่นไม่มีความเชื่อมโยงระหว่างส่วนแบ่งของคะแนนเสียงที่พรรคได้รับในเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนตามสัดส่วนกับที่นั่งทั้งหมดในสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด ภายใต้ระบบของญี่ปุ่นในตามทฤษฎีเป็นไปได้ว่าพรรคการเมืองหนึ่งได้เสียงข้างมากในการเลือกตั้งระบบเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้คนเดียวและอีกพรรคหนึ่งได้เสียงข้างมากในการเลือกตั้งระบบเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนตามสัดส่วน แต่กรณีของสหพันธรัฐเยอรมันมักจะเป็นเช่นนี้ไม่ได้เลย จึงยังเป็นไปได้ว่าในระบบของญี่ปุ่นจะมีสองพรรคการเมืองได้ครอบงำเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้คนเดียว ขณะที่การเลือกตั้งในเขตที่มีผู้แทนตามสัดส่วนนั้นระบบหลายพรรค (Multi – Party system) จะสามารถดำรงอยู่ได้²²

อย่างไรก็ตาม สามารถคาดการณ์ได้ด้วยความมั่นใจเกี่ยวกับกระบวนการเลือกตั้งใหม่นี้ ก็คือ ระบบการเลือกตั้งใหม่นี้จะลดจำนวนของพรรคการเมืองที่สำคัญลงจนเหลือเพียงสองพรรคและน่าจะทำให้สำนักงานใหญ่ของพรรคที่ส่วนกลางมีความเข้มแข็งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะมีการนำเงินอุดหนุน ทางการเมืองจำนวนมากจากประชาชนมาใช้ หากเลขาธิการพรรคและเจ้าหน้าที่ระดับสำคัญคนอื่น ๆ อีกสองสามคนของพรรคเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายเกี่ยวกับการคัดเลือกผู้สมัครและผู้ควบคุมเงินของพรรครวมทั้งส่วนแบ่งของพรรคที่ได้รับเงินอุดหนุนทางการเมืองจากประชาชนจำนวนมากกว่า 311 ล้าน ประวัติศาสตร์การเมืองสมัยใหม่ของญี่ปุ่น²³

2.4 ข้อดีของระบบการเลือกตั้งของประเทศญี่ปุ่น

1. ระบบการเลือกตั้งใหม่ มีความไม่ธรรมดาที่ผสมผสานระบบการเลือกตั้งที่ขนาดแตกต่างกันสองระบบเข้าด้วยกัน
2. ระบบมีผู้แทนตามสัดส่วนจะเอื้ออำนวยให้พัฒนาไปสู่ระบบหลายพรรค ซึ่งในระบบหลายพรรคในระบบการเมืองของประเทศญี่ปุ่นเดิมจะมีพรรคเด่นอยู่เพียงพรรคเดียว

²¹ วัชรวิทย์ ไชยสาร. ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่. หน้า 87- 88.

²² วัชรวิทย์ ไชยสาร. ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่. หน้า 88.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 99 – 100.

3. ในทางทฤษฎีแล้วพรรคการเมืองขนาดเล็กสามารถรักษาตัวรอดได้ โดยทุ่มเทความพยายามไปที่เขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนตามสัดส่วนจำนวนหนึ่ง ไม่มากเกินไป
4. จะเกิดการก่อตัวของระบบสองพรรคใหญ่ เป็นไปได้ว่าจะมีพรรคการเมืองสองพรรคหรืออย่างมากก็สามพรรค
5. จะนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงวิถีทางที่พรรคการเมืองได้รับการจัดตั้ง และวิถีทางที่นักการเมืองรณรงค์เพื่อแสวงหาความสนับสนุนจากผู้ลงคะแนนเสียงอีกด้วยเพราะภายใต้ระบบการเลือกตั้ง SNTV ที่ใช้กันมาแต่เดิมนั้น การรณรงค์เลือกตั้งถูกครอบงำโดยผู้สมัครเลือกตั้งรายบุคคล ยิ่งกว่าโดยพรรคการเมือง
6. จะทำให้การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเกิดที่พรรคเป็นศูนย์กลาง และทำให้ผู้ลงคะแนนเสียงมีทางเลือกระหว่างพรรคการเมืองต่างๆ ที่เสนอจะจุดยืนทางนโยบายที่แตกต่างกัน
7. เพื่อก่อให้เกิดการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งที่เน้นที่ตัวพรรคการเมืองมากขึ้นและเน้นที่ตัวนักการเมืองน้อยลง

บทที่ 5

การวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (party list) ของไทยกับต่างประเทศ

1 เขตเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อ

การแบ่งเขตเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อให้ถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง ซึ่งการกำหนดให้ทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้งทำให้เขตเลือกตั้งมีความใหญ่มาก ทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กมีความเสียเปรียบในแง่การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เพราะจะต้องใช้ทรัพยากรเป็นจำนวนมากไม่ว่าจะเป็นเงินทุนมหาศาล คนจำนวนมาก และนอกจากนี้ระบบเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อเป็นระบบที่คำนึงถึงชนกลุ่มน้อยให้มีตัวแทนของตนเข้าไปเป็นตัวแทนรักษาสีทธิและผลประโยชน์ของกลุ่มคน แต่เมื่อกำหนดเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งก็จะทำให้กลุ่มผลประโยชน์ที่มีคะแนนเสียงไม่ถึง 5% ของทั้งประเทศไม่มีที่นั่งของตนในสภาซึ่งน่าที่จะขัดกับหลักการสำคัญของระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อดังกล่าว

การแบ่งเขตเลือกตั้งในระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของไทย จึงมีความแตกต่างจากประเทศต้นแบบอย่างสหพันธรัฐเยอรมัน เพราะมีการแบ่งเขตเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อโดยถือรัฐหนึ่งๆ เป็นหนึ่งเขตเลือกตั้งซึ่งจะทำให้มีสัดส่วนของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ได้รับการเลือกตั้งมากขึ้น เพราะชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มผลประโยชน์อาจจะมีเสียงสนับสนุน อยู่ในบางรัฐหรือหลายรัฐ ซึ่งได้รับการเลือกตั้งตั้งแต่ 5% ขึ้นไป แต่ถ้าหากรวมคะแนนเสียงทั้งประเทศแล้วอาจจะไม่ถึง 5% ก็ได้ ดังนั้นการที่ประเทศไทยกำหนดประเทศเป็นเขตเลือกตั้งจึงเป็นลักษณะพิเศษเฉพาะของประเทศไทย ส่วนในญี่ปุ่นก็แบ่งเขตเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อออกเป็นหลายเขต เช่นเดียวกับสหพันธรัฐเยอรมัน

ผู้ศึกษาเห็นว่าการแบ่งเขตเลือกตั้งมีผลโดยตรงต่อการแข่งขันทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นความเป็นธรรมหรือความสามารถในการแข่งขัน ดังจะเห็นได้จากในการเลือกตั้งหลายครั้งในอดีตพรรคการเมืองต่างๆ ได้มีการร้องเรียนและวิพากษ์วิจารณ์กระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้ที่มีหน้าที่จัดการเลือกตั้งและแบ่งเขตเลือกตั้งในอดีตอยู่เสมอๆ ว่ากระทรวงมหาดไทยแบ่งเขตเลือกตั้งไม่เป็นธรรม โดยการแบ่งเขตเลือกตั้งมีเจตนาที่จะให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งได้รับประโยชน์ หรือ

สลายฐานคะแนนของผู้สมัครบางคน โดยแบ่งเขตเลือกตั้งในพื้นที่ที่ผู้สมัครบางคนมีคะแนนนิยม ออกไปรวมกับเขตอื่นบางส่วนทำให้คะแนนนิยมในเขตพื้นที่สมัครรับเลือกตั้งเล็กลง และแนวความคิดในการแบ่งเขตเลือกตั้งก็โดยมีจุดประสงค์ให้เขตเลือกตั้งมีขนาดพอเหมาะทั้งจำนวนประชากร และเขตพื้นที่ต่อการหาเสียงเลือกตั้ง การดูแลประชาชนในเขตเลือกตั้งเมื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรแล้ว และนอกจากนี้การแบ่งเขตเลือกตั้งจะทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเลือกผู้สมัครได้ง่ายขึ้น เพราะมีข้อมูลที่เพียงพอต่อการที่จะพิจารณาว่าผู้สมัครมีความรู้ความสามารถมีความเหมาะสมที่จะเป็นผู้แทนราษฎรของตนหรือไม่ เนื่องจากเขตเลือกตั้งเล็กลงผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะมีความสนิทสนม กันเคยกันเป็นอย่างดีแล้ว

การแบ่งเขตเลือกตั้งในระบบเขตก็เคยมีปัญหาความได้เปรียบเสียเปรียบกันเสมอมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลที่มีกำลังทางการเงินน้อยในเขตเลือกตั้งขนาดใหญ่ย่อมจะต้องมีค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งสูงกว่าเขตเลือกตั้งขนาดเล็ก ไม่ว่าจะเป็นรูปถ่ายที่ใช้ในการสมัครรับเลือกตั้ง การประชาสัมพันธ์ในการเลือกตั้งที่จะให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทราบอย่างทั่วถึงทั้งเขตเลือกตั้งย่อมจะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก

การเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งได้กำหนดให้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้งนั้นได้มีการถกเถียงและวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางดังจะเห็นได้จากขั้นตอนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 ของ ส.ส.ร. ในมาตรา 97 เดิม ร่างของกรมการทะเบียน ให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้นจำนวน 100 คนนั้น จะต้องใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง เพื่อมิให้มีการแบ่งแยกเป็นภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคอีสาน หรือภาคอื่นๆ ดังเช่นในการเลือกตั้งทั่วไป 2 - 3 ครั้งหลังที่มีความพยายามแบ่งแยกเป็นภาคๆ นายกรัฐมนตรีของภาคใต้ หรือนายกรัฐมนตรีของภาคอีสาน เป็นต้น สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวนหนึ่งกลับมีความเห็นแตกต่างออกไป เหตุผลสำคัญต้องการให้แบ่งเป็นเขตหรือเป็นภาค โดยบางคนเสนอว่าควรแบ่งเป็น 5 เขต บางคนเสนอให้แบ่งเป็น 10 เขต เพราะเห็นว่าการใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งนั้น ผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองอาจจะเป็นคนคิมมีชื่อเสียงอยู่ในส่วนกลางหรือกรุงเทพฯ เท่านั้น คนคิมมีฝีมือในต่างจังหวัดอาจไม่ได้รับการพิจารณาให้อยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง หากเป็นเช่นนี้ก็จะเป็นการโน้มเอียงในทิศทางไม่ถูกต้อง การเมืองต้องเป็นของคนทั้งประเทศ พรรคการเมืองต้องดูจากคนทั้งประเทศมิใช่เฉพาะจุดใดจุดหนึ่งในกรุงเทพฯ เท่านั้น

เหตุผลการโต้แย้งในเรื่องเขตเลือกตั้งของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยส่วนใหญ่ก็จะ เป็นไปในการทำงานต้องการให้มีการกระจายบุคคลที่สมัครรับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองต่างๆ ให้กระจายไปสู่ส่วนภูมิภาคมากขึ้น เพื่อมิให้ผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองต่างๆ กระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานครเท่านั้น เหตุผลที่เป็นห่วงเช่นนี้เนื่องจากพรรคการเมือง

เมืองของไทยทุกพรรคจะมีศูนย์กลางอยู่ที่กรุงเทพมหานคร ดังนั้นในขั้นการแปรญัตติของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้พยายามลดระดับความขัดแย้งของกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นดังกล่าว จึงมีการหารือกรอบระหว่าง ส.ส.ร. ที่สงวนคำแปรญัตติกับกรรมการ ผลสรุปที่ออกมาคือ การเพิ่มเงื่อนไขของบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองจัดทำว่าจะต้อง “ประกอบด้วยรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่างๆอย่างเป็นธรรม” การเพิ่มบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นทำให้ไม่ต้องแบ่งเป็นเขตๆ ในขณะเดียวกันก็แก้ปัญหาความเป็นกังวลของผู้สงวนคำแปรญัตติไปได้

จะเห็นได้ว่าการพิจารณาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญบางส่วนที่มีความประสงค์จะให้แบ่งเขตการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจากทั่วประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง แต่แบ่งเป็นเขตๆ 5 เขตบ้าง 10 เขตบ้าง ตามข้อเสนอของแต่ละคนนั้น โดยส่วนใหญ่เป็นห่วงกังวลในประเด็นที่เกรงว่าผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อจะไม่กระจายไปทั่วประเทศเท่าที่ ส.ส.ร. โดยส่วนใหญ่ยังไม่มีการพิจารณาในประเด็นที่ว่ากรณีที่ถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งนั้นจะส่งผลกระทบต่อความเป็นธรรมในการแข่งขันการเลือกตั้งระหว่างพรรคการเมืองใหญ่ กับพรรคการเมืองเล็ก ระหว่างพรรคการเมืองที่มีเงินทุนสนับสนุนการเลือกตั้งอย่างมหาศาลกับพรรคการเมืองที่มีเงินทุนสนับสนุนการเลือกตั้งจำนวนน้อย

พรรคการเมืองใหญ่หรือพรรคการเมืองที่มีเงินทุนสนับสนุนการเลือกตั้งอย่างมหาศาลเปรียบเสมือนกับเป็นบริษัทมหาชนขนาดใหญ่ที่มีเครือข่ายการค้าเงินธุรกิจกว้างขวางทั่วประเทศหรือทั่วโลก ส่วนพรรคการเมืองที่มีเงินทุนสนับสนุนน้อยหรือพรรคการเมืองขนาดเล็กก็เปรียบเสมือนหนึ่งบริษัทจำกัดเล็กๆที่ประกอบธุรกิจการค้าในท้องถิ่นซึ่งแทบจะไม่มีเครือข่ายในการทำธุรกิจเลย หรือแม้แต่การสรรหาบุคลากรที่จะเข้าร่วมปฏิบัติงานก็จะทำให้ยากลำบาก ยากที่จะได้คนมีคุณภาพสูงเข้าร่วมงาน การแข่งขันระหว่างบริษัทมหาชนขนาดใหญ่กับบริษัทจำกัดเล็กๆ จึงไม่มีทางที่จะแข่งขันในระดับวงกว้างได้เลย

เอกภาพ พลซื่อ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเขตเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อของไทยไว้ว่า¹ การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเป็นเขตเลือกตั้งที่มีพื้นที่กว้างใหญ่มาก ดังนั้นจึงต้องทำการประชาสัมพันธ์และหาเสียงให้ทั่วประเทศ เพราะกฎหมายเลือกตั้งกำหนดให้พรรคการเมืองต่างๆ จะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแบบนี้ ต้องได้อย่างน้อยที่สุดร้อยละ 5 ของจำนวนผู้มาใช้สิทธิทั้งหมดจึงจะได้ส่วนแบ่งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบนี้ เมื่อเงื่อนไขตามกฎหมายกำหนดให้เป็น

¹ เอกภาพ พลซื่อ. ผลกระทบทางการเมืองจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบใหม่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 : ศึกษากรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล สถาบันพระปกเกล้า, 2544, หน้า 51 – 52.

เขตเลือกตั้งที่มีพื้นที่กว้างใหญ่ ประกอบกับต้องได้อย่างต่ำร้อยละ 5 ของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมด จึงเป็นความได้เปรียบของพรรคการเมืองใหญ่ๆ และเป็นภาระให้กับพรรคการเมืองเล็กๆ เพราะการที่จะใช้จ่ายหาเสียงเพื่อให้กระจายได้ทุกพื้นที่ และเข้าถึงประชาชนนั้นจึงจำเป็นต้องมีป้ายโฆษณาหาเสียงจำนวนมากๆ ประกอบกับต้องซื้อสื่อเพื่อเป็นสื่อกลางที่จะถ่ายทอดแนวนโยบายของพรรคถึงประชาชนได้ ถ้าฟังจะอาศัยความนิยมเฉพาะเขต เฉพาะพื้นที่แล้วเสียงต่อการไม่ได้รับเลือกตั้งเลยก็เป็นได้ ดังที่พรรคเสรีธรรมกับพรรคราชฎที่ถือว่าเป็นพรรคขนาดกลางก่อนไปทางเล็กได้ประสบกับบทเรียนดังกล่าวมาแล้ว ถ้าฟังพรรคขนาดกลางที่พอจะมีทุนรอนและความนิยมในระดับภาค อาทิ พรรคความหวังใหม่ ซึ่งมีฐานคะแนนส่วนใหญ่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พรรคชาติไทย มีฐานคะแนนเสียงในภาคกลาง พรรคชาติพัฒนา มีฐานคะแนนเสียงที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นั้น พรรคเหล่านี้ก็แทบจะเอาตัวไม่รอด โดยผ่านหลักเกณฑ์แบบเฉียดฉิว

เมื่อพิจารณาสนามการแข่งขันทางการเมืองในระบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งถือเขตประเทศเป็นเขตแข่งขันและคิดเป็นหนึ่งเขตจึงเป็นการยากที่พรรคการเมืองเล็กๆ ซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่มชน กลุ่มอุดมการณ์ต่างๆ จะสามารถเข้าแข่งขันทางการเมืองกับพรรคการเมืองขนาดใหญ่ได้ เพราะการเลือกตั้งจะต้องใช้เงินทุนมหาศาลในการณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทั่วทั้งประเทศ การกำหนดให้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้งจึงเป็นการออกแบบโครงสร้างทางการเมืองโดยรัฐธรรมนูญที่เอาเปรียบและลิดรอนต่อความอยู่รอดของพรรคการเมืองขนาดเล็ก

ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่า เขตเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อของไทยน่าที่จะแบ่งออกเป็นหลายเขตเลือกตั้ง เป็นเช่นสหพันธรัฐเยอรมันที่ถือเขตเลือกตั้งในระบบบัญชีมีจำนวนหลายเขตโดยให้แต่ละมลรัฐเป็นเขตเลือกตั้ง ส่วนประเทศญี่ปุ่นได้แบ่งเขตเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อออกเป็น 11 เขตเลือกตั้ง ซึ่งการแบ่งเขตเลือกตั้งดังกล่าวให้ยึดหลักภูมิศาสตร์สัดส่วนจำนวนประชากรแต่ละเขตมีจำนวนเท่าๆ กันโดยเขตหนึ่งๆ ให้มีพื้นที่ติดต่อกัน ซึ่งการแบ่งเขตเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อออกเป็นจำนวนหลายเขตดังกล่าวจะไม่มีผลกระทบต่อการแตกความสามัคคีของคนในชาติ หรือเกิดการแบ่งภาคหรือเป็นภาคนิยมตามที่มีผลวิฤตกังวลแต่อย่างใด เนื่องจากการแบ่งเขตเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อออกเป็นหลายเขต ไม่ได้ถือเอาภาคใดภาคหนึ่งเป็นเขตเลือกตั้งหนึ่ง แต่ทำการแบ่งโดยอาศัยหลักภูมิศาสตร์หรือเขตการปกครองเช่นหลายจังหวัดรวมกันเป็นเขตเลือกตั้งและสัดส่วนจำนวนประชากรต่อจำนวนที่นั่งของผู้แทนในระบบบัญชีรายชื่อ โดยให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีพื้นที่ติดต่อกันนอกจากนี้ความรู้สึกภาคนิยมหรือท้องถิ่นนิยมหรือการหาเสียงเลือกตั้งโดยใช้ภาคนิยมหรือท้องถิ่นนิยมเพื่อหาคะแนนเสียงจากผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งนั้น การกระทำดังกล่าวนี้จะเกิดขึ้นเพียงระยะเวลาที่มีการณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเท่านั้นซึ่งปัจจุบันก็มีการกระทำอยู่แล้วที่มีการชูบุคคลที่จะขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีของประเทศไทยว่า เป็นนายกของคนเหนือ คนอีสาน คนใต้ หรือ ภาคกลาง

เป็นต้น เมื่อการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งผ่านไปก็แทบจะไม่มีนักการเมืองหรือ พรรคการเมืองใดนำประเด็นดังกล่าวขึ้นมาใช้ประโยชน์ในทางการเมือง เพราะในทางการเมืองแล้วการนำประเด็นเรื่องท้องถิ่นนิยมหรือภาคนิยมมาใช้ อาจทำให้บุคคลที่หิบบกประเด็นดังกล่าวมาใช้ อาจจะไม่เสียคะแนนนิยมโดยรวมไปเสียมากกว่า แต่การแบ่งเขตเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อให้เป็นเขตเล็กดังกล่าวจะทำให้เกิดความเป็นธรรมในการแข่งขันทางการเมืองระหว่างพรรคการเมืองขนาดใหญ่และพรรคการเมืองขนาดเล็กที่มีทุนทรัพย์ในการต่อสู้ทางการเมืองน้อย เพราะพรรคการเมืองขนาดเล็กหลายพรรคจะมีเสียงสนับสนุนอยู่ในบางพื้นที่หรือในบางส่วนของภูมิภาคต่างๆ ซึ่งหากให้พรรคการเมืองขนาดเล็กเหล่านี้แข่งขันในระบบบัญชีรายชื่อในเขตเลือกตั้งที่ไม่ใหญ่มากก็มีโอกาสที่จะได้รับเลือกตั้งที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อ แต่ถ้าหากเข้าแข่งขันในเขตเลือกตั้งทั่วประเทศโอกาสที่จะได้รับการเลือกตั้งก็จะน้อยลงและในที่สุดพรรคการเมืองขนาดเล็กก็จะสลายไปจากระบบการเมืองของไทยซึ่งไม่น่าจะเป็นธรรมสำหรับประชาชนกลุ่มอุดมการณ์ต่างๆ ที่ไม่มีโอกาสจะได้แสดงบทบาทหรือเสนอ อุดมการณ์นโยบายของตนในการหาเสียงเลือกตั้งและในสภาผู้แทนราษฎร

ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนเป็นระบบที่นักคิดได้ประดิษฐ์ขึ้นเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการแข่งขันทางการเมืองโดยมีจุดประสงค์ไม่ให้เกิดเสียงที่ลงคะแนนเลือกผู้แทนราษฎรของตนสูญเปล่าไปและมีวัตถุประสงค์ให้พรรคการเมืองขนาดเล็กที่มีที่นั่งของตนในสภาผู้แทนราษฎรเพื่อที่จะสะท้อนปัญหาความต้องการของตนต่อสภาและรัฐบาลให้รับทราบและแก้ไขปัญหาให้แก่ตนได้ และนอกจากนี้การแบ่งเขตเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อออกเป็นเขตๆ ก็มีการปฏิบัติกันทั้งในสหพันธรัฐเยอรมัน ประเทศญี่ปุ่น และยังมีประเทศอื่นๆ อีกซึ่งแนวทางดังกล่าวน่าจะเป็นแนวทางที่เป็นธรรมและเป็นสากลเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปและใช้ได้ผลมาแล้วและสิ่งที่สำคัญที่สุดที่ไม่อาจจะละเลยได้ก็คือการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตยจะต้องเป็นไปอย่างเสมอภาค หากโครงสร้างของรัฐธรรมนูญหรือระบบการเลือกตั้งไปจำกัดความเสมอภาคหรือเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือขนาดของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งมากกว่ากลุ่มผลประโยชน์หรือพรรคการเมืองอีกขนาดหนึ่ง ความเสมอภาคย่อมจะไม่เกิดขึ้นในการแข่งขันทางการเมือง

2. สัดส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อกับระบบเขตเลือกตั้ง

สภาผู้แทนราษฎรของไทยประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 500 คน โดยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อตามมาตรา 99 ของรัฐธรรมนูญ 2540 จำนวน 100 คน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ตามมาตรา 120 จำนวน 400 คน เป็นผลให้การเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2540 เป็นแบบผสมระหว่างการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต กับการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ

สำหรับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 500 คน โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภทนั้น ก็เป็นผลมาจากแนวความคิดตั้งแต่มีการวิจัยโดยนักวิชาการที่สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ได้สนับสนุน และได้อยู่ในข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) ที่มี นายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธานคณะกรรมการด้วย ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าแนวความคิดในการนำรูปแบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ๆ ละ 1 คน กับระบบบัญชีรายชื่อ (PARTY LIST) เป็นผลมาจากแนวทางการปฏิรูปการเมืองที่มีมาแต่เดิม นอกจากนี้ยังนำแนวความคิดมาจากระบบการเลือกตั้งแบบสหพันธรัฐเยอรมันและประเทศญี่ปุ่นมาเป็นรูปแบบอีกส่วนหนึ่ง² แต่สัดส่วนจำนวนสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรจากระบบเขตเลือกตั้งกับระบบบัญชีรายชื่อ “ก็จะพบว่าไม่ได้สัดส่วนกันเลย เพราะในประเทศไทยสัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเมื่อเทียบกับสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อจะเท่ากับ 4 : 1 ในขณะที่สหพันธรัฐเยอรมันนั้นเท่ากับ 1 : 1 ประเทศญี่ปุ่น 3 : 2 สัดส่วนที่แตกต่างกันเช่นนี้ ”³ “ ทำให้ประโยชน์จากการมีผู้แทนจากบัญชีรายชื่อมีน้อยไปไม่พอล่วงคูลกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากเขตเลือกตั้ง ”⁴

ผู้ศึกษาเห็นว่าสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบบัญชีรายชื่อและจากเขตเลือกตั้งควรมีจำนวนเท่าๆ กัน คือเท่ากับ 1 : 1 เพราะจะเป็นการเพิ่มน้ำหนักให้ พรรคการเมืองมีบทบาทมากขึ้น เข้มแข็งขึ้นมีการแข่งขันกันนโยบายมากขึ้น พรรคการเมืองจะได้ไม่มุ่งไประดมเอาผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีอิทธิพลสูงในพื้นที่หรือเป็นผู้แทนราษฎรอยู่แล้วซึ่งทำให้บุคคลเหล่านั้นต้องปั่นค่าตัวในราคาสูงในรูปแบบค่าใช้จ่ายที่พรรคการเมืองต้องให้สนับสนุน การเลือกตั้ง และในขณะเดียวกันหากผู้แทนระบบบัญชีรายชื่อมีจำนวนมากและมีน้ำหนักเท่ากับผู้แทนในระบบเขตเลือกตั้งก็จะเป็นการสลายอิทธิพลของนักการเมืองที่เล่นการเมืองในรูปแบบเดิมโดยใช้อิทธิพลบารมีทั้งที่ชอบและไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่ส่งเสริมสนับสนุนระบบพรรค การเมืองและนโยบายของพรรคการเมืองแต่เพียงอาศัยชื่อหรือสังกัดพรรคการเมืองเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งเท่านั้น

การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อของประเทศไทยมีความแตกต่างจากการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อของสหพันธรัฐเยอรมันและประเทศญี่ปุ่นกล่าวคือ การสมัครรับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อของประเทศไทยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธ

² มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน , 2542, หน้า 185.

³ สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน. กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2542, หน้า 51.

⁴ อมร รักษาศักดิ์. รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541, หน้า 97.

ศักราช 2540 มาตรา 99 วรรคสอง ได้บัญญัติให้การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองจัดทำบัญชีขึ้น พรรคการเมืองละหนึ่งบัญชีไม่เกินบัญชีละ 100 คน และให้ยื่นต่อคณะกรรมการเลือกตั้งก่อนวันเปิดสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จะเห็นได้ว่าตามบทบัญญัติดังกล่าวจำนวนผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นได้กำหนดจำนวนขึ้นสูงไว้ไม่เกินบัญชีรายชื่อละ 100 คน แต่ไม่ได้กำหนดขั้นต่ำไว้ว่าพรรคการเมืองหนึ่งๆ จะส่งผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อขั้นต่ำ ได้จำนวนเท่าใด เมื่อไม่มีบทบัญญัติกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำของผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อเอาไว้ทำให้พรรคการเมืองแต่ละพรรคสามารถที่จะส่งผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อได้พรรคการเมืองละ 1 บัญชี ซึ่งแต่ละบัญชีสามารถส่งผู้สมัครได้ตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป แต่ไม่เกิน 100 คน ซึ่งแตกต่างจากการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 20% ขึ้นไป ซึ่งการกำหนดจำนวนขั้นต่ำสำหรับการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายน่าจะมีความเหมาะสม เพราะหากไม่กำหนดขั้นต่ำไว้ก็จะทำให้มีพรรคการเมืองขนาดเล็กจำนวนมากส่งผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อ เพราะไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายมากเนื่องจากสามารถส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อได้ตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ผู้ศึกษามีความเห็นว่สำหรับประเทศไทยสมควรที่จะกำหนดขั้นต่ำให้พรรคการเมืองส่งผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนผู้แทนในระบบบัญชีรายชื่อจำนวน 100 คน ซึ่งเท่ากับ 25% ของผู้แทนในระบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อได้จำนวน 1 ใน 4 ของผู้แทนในระบบบัญชีรายน่าจะเป็นพรรคการเมืองที่มีขนาดและเสียงสนับสนุนไม่น้อย และเป็นพรรคการเมืองพรรคเล็กพรรคน้อยไม่ให้มีโอกาส ส่งผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งจะเป็นการลดค่าใช้จ่าย ลดความสับสนในการลงคะแนนในระบบบัญชีรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

3 การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ในสหพันธรัฐเยอรมันพรรคการเมืองต่างๆ ที่เข้าร่วมการเลือกตั้ง มีสิทธิเสนอบัญชีรายชื่อผู้สมัครในนามของตนได้ในระดับมลรัฐเท่านั้น (ไม่มีบัญชีรายชื่อระดับสหพันธ์) แต่ในการคิดคะแนนเพื่อแบ่งสรรที่นั่งจะต้องเอาคะแนนที่พรรคได้รับจากทั้งประเทศมารวมกันทั้งหมด การให้เสนอบัญชีรายชื่อระดับรัฐนี้มีข้อดีคือ ทำให้การกระจายอำนาจการบริหารพรรคไปสู่ท้องถิ่นแต่หาก

มีการใช้บัญชีระดับประเทศแล้วจะทำให้กรรมการกลางของพรรคจะมีอำนาจมากขึ้นไป⁵ แต่สำหรับประเทศไทยการจัดทำบัญชีรายชื่อเป็นการจัดทำบัญชีรายชื่อในระดับประเทศเพียงแต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้บัญชีรายชื่อดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยรายชื่อผู้สมัคร รับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่างๆอย่างเป็นธรรม การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อของไทยจึงเป็นอำนาจของพรรคการเมืองนั้นๆ โดยตรงว่าจะให้ใครอยู่ในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจัดทำบัญชีรายชื่อดังกล่าวจึงเป็นการดึงอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางของประเทศคือเป็นการกำหนดโดยพรรคการเมืองทำให้ท้องถิ่นและภูมิภาคไม่มีบทบาทในการกำหนดผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อ ดังเช่นในสหพันธรัฐเยอรมัน ในสหพันธรัฐเยอรมันและประเทศญี่ปุ่นผู้สมัครรับเลือกตั้งอาจสมัครได้ทั้งสองแบบ คือแบบเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อพรรคแล้วแต่พรรคจะมีนโยบายส่งตัวบุคคลอย่างไร แต่ของประเทศไทยให้ลงสมัครอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น⁶

การกำหนดตัวบุคคลเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองพรรคการเมืองต่างๆ ของไทยผู้สมัครไม่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะได้บัญญัติให้บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่างๆ อย่างเป็นธรรมก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วการจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจะคำนึงถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่างๆ น้อยมาก เพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้เขียนสภาพบังคับไว้ว่าการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่างๆ อย่างเป็นธรรมนั้นจะถือสัดส่วนอย่างไร ถือสัดส่วนตามจำนวนประชากร หรือถือสัดส่วนเท่าๆ กันของแต่ละภาคและตัวบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อที่อยู่ในกรุงเทพมหานครจะถือสัดส่วนอย่างไรหรือถือว่าอยู่ในกลุ่มของภูมิภาคไหนและอาจมีปัญหาต่อไปว่าบุคคลที่ถือว่าอยู่ในภูมิภาคต่างๆ นั้นเป็นบุคคลของภูมิภาคคือ มีภูมิลำเนาและประกอบอาชีพ การงานอยู่ในภูมินาณานั้นๆ จริงหรือไม่ เพราะหากไม่จริงก็ถือไม่ได้ว่าผู้สมัครคนนั้นอยู่ในภูมินาณานั้น หากไม่ได้อยู่ในภูมินาณานั้นบุคคลดังกล่าวก็ไม่อาจจะสะท้อนความต้องการของบุคคลในภูมินาณานั้นได้อย่างถูกต้อง

นอกจากนี้การจัดทำบัญชีรายชื่อของผู้สมัครของพรรคการเมืองต่างๆ บุคคลที่มีชื่อในบัญชีรายชื่อก็ไม่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนในภูมิภาคต่างๆ หรือเขตเลือกตั้งใดเขตเลือกตั้งหนึ่งเป็นการจัดทำโดยความต้องการและผลประโยชน์ของพรรคการเมืองมากกว่าจะเป็นการจัดทำบัญชี

⁵ W.Schreiber. Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 3 Aufl Köln, Berlin, München 1986, pp. 144-145. อ้างในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, 2542, หน้า 36.

⁶ อมร รักษาศักดิ์. รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์. หน้า 98-99.

รายชื่อผู้สมัครซึ่งบุคคลนั้นๆ ได้รับเสียงสนับสนุนหรือมีคะแนนนิยมในภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่ง ซึ่งต่างจากการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อของสหพันธรัฐเยอรมันและประเทศญี่ปุ่น ซึ่งได้แบ่งเขต การเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อออกเป็นหลายเขตเลือกตั้ง ผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อจึงเป็นบุคคลที่อยู่ในเขตเลือกตั้งนั้นๆ อย่างแท้จริงซึ่งสามารถเป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์หรือประชาชนในเขตเลือกตั้งนั้นๆ และจะสะท้อนความต้องการของประชาชนในเขตเลือกตั้งได้เป็นอย่างดี

การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อของไทยจึงเป็นการจัดทำระบบบัญชีรายชื่อที่รวบอำนาจเบ็ดเสร็จไว้ที่พรรค กรรมการบริหารพรรค หรืออาจจะเป็นหัวหน้าพรรคแต่เพียงผู้เดียวสำหรับพรรคการเมืองที่หัวหน้าพรรคมีอำนาจเบ็ดเสร็จเหนือพรรค หรือบุคคลที่ให้อำนาจสนับสนุนการเลือกตั้งมากที่สุด และเป็นการยากที่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะตรวจสอบผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อในการลงคะแนนเลือกตั้งได้ เนื่องจากการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อของไทยจะต้องลงคะแนนให้กับบัญชีรายชื่อของพรรคทั้งบัญชีที่ไม่มีสิทธิที่จะเลือกบางคนและไม่เลือกบางคนในบัญชีรายชื่อของพรรคนั้นๆ ปัญหาดังกล่าวจะแก้ไขได้ก็โดยการทำการแบ่งเขตการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อออกเป็นหลายเขต โดยให้สาขาพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้งนั้นๆ จัดให้มีการประชุมเพื่อลงคะแนนคัดเลือกผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อของพรรค ซึ่งจะทำให้ผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อมีความเชื่อมโยงกับสมาชิกของพรรคและประชาชนใน เขตเลือกตั้งนั้นๆ ซึ่งผลจากการคัดเลือกผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อโดยสาขาพรรคการเมืองในที่ประชุมของสาขาพรรคจะมีผลทำให้การจัดทำบัญชีรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งก็จะกระจายไปสู่ภูมิภาคและเขตต่างๆ ซึ่งผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อก็จะเป็นตัวแทนของเขตเลือกตั้งนั้นๆ ซึ่งจะสามารถสะท้อนความต้องการและผลประโยชน์ของประชาชนในเขตเลือกตั้งได้เป็นอย่างดี ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าแนวทางนี้น่าจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนมากกว่า

4 การลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อ

ในสหพันธรัฐเยอรมันผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนได้สองประเภท ประเภทแรก เป็นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งของตนซึ่งเป็นระบบเขตละ 1 คน ผู้สมัครคนใดได้คะแนนสูงสุดก็จะได้รับเลือกตั้ง ส่วนประเภทที่สอง เป็นการลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อบุคคลในพรรคที่ตนมีความนิยม โดยแต่ละพรรคจะเสนอบัญชีรายชื่อบุคคลที่พรรคคัดเลือกมาตามลำดับในแต่ละมลรัฐ โดยผู้ลงคะแนนจะเปลี่ยนตัวบุคคลเองไม่ได้ เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่น แต่ประเทศญี่ปุ่นบัญชีรายชื่อจะมาจากเขตต่างๆจำนวน 11 เขต โดยผู้ลงคะแนนเลือกตั้งก็จะลง

คะแนนเลือกบัญชี ของพรรคการเมืองต่างๆที่ตนนิยม แต่สำหรับประเทศไทยแล้วบัญชีรายชื่อจะเป็นบัญชีรายชื่อในระดับประเทศแต่ละพรรคมีบัญชีเดียว ผู้ลงคะแนนเลือกตั้งก็ต้องลงคะแนนให้กับบัญชีใดบัญชีหนึ่งของพรรคการเมืองที่ตนนิยมและไม่สามารถเปลี่ยนตัวผู้สมัครในบัญชีนั้นๆได้ ซึ่งก็จะเกิดผลเสียในกรณีที่บัญชีของพรรคการเมืองมีผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ไม่มีคุณสมบัติที่เหมาะสม และมีประวัติค้างพร้อยไม่สมควรได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีความนิยมในพรรคการเมืองที่บุคคลนั้นสังกัดอยู่เมื่อผู้ลงคะแนนลงคะแนนเลือกพรรคการเมืองนั้นบุคคลดังกล่าวก็จะได้รับการเลือกตั้งไปด้วย แต่ถ้าหากให้ผู้ลงคะแนนเลือกตั้งสามารถปรับเปลี่ยนเลือกผู้สมัครคนหนึ่งหรือหลายคนในบัญชีของพรรคการเมืองหนึ่งแล้วไปเลือกผู้สมัครในบัญชีของพรรคการเมืองอื่นเพื่อให้ครบจำนวนผู้แทนราษฎรตามบัญชีรายชื่อก็จะมีผลดีในแง่ทำให้ผู้ลงคะแนนเลือกตั้งสามารถเลือกเฉพาะบุคคลที่ตนนิยมในแต่ละบัญชีของแต่ละพรรคได้ แต่กรณีดังกล่าวก็จะก่อให้เกิดความสับสนในการคำนวณหาคะแนนในแต่ละพรรคที่ได้รับคะแนนเลือกตั้ง ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าจะทำให้เกิดความสับสนและไม่น่าจะเป็นผลดีสำหรับการนำมาใช้ในประเทศไทย เพราะในประเทศที่มีการพัฒนาระบบการเมืองอย่างมั่นคง อย่างเช่น สหพันธรัฐเยอรมันและประเทศญี่ปุ่นก็ไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้ลงคะแนนมีอิสระที่จะเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในบัญชีของพรรคการเมืองหลายๆ พรรค

5 การคิดคะแนนในระบบบัญชีรายชื่อ (PARTY LIST)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้แบ่งแยกการคิดคะแนนเลือกตั้งจากระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อและระบบเขตเลือกตั้งออกจากกันเด็ดขาด กล่าวคือในระบบบัญชีรายชื่อจะนำคะแนนพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงตั้งแต่ 5% ขึ้นไปทั้งประเทศมาคิดคำนวณหาสัดส่วนจำนวน ส.ส. โดยไม่ได้อาศัยความสัมพันธ์กับคะแนนในระบบเขตแต่อย่างใด ซึ่งต่างจากระบบการคิดคะแนนของสหพันธรัฐเยอรมันเรียกว่ามีความซับซ้อนและยุ่งยากพอสมควร คือผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมีสิทธิลงคะแนน 2 ประเภท (มาตรา 4 BEG) ประเภทที่ 1 เป็นการลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตของตน ตามระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก (มาตรา 5 BWG) ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดได้คะแนนสูงสุดก็ได้รับเลือกซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งอาจเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือสมัครอิสระก็ได้ ประเภทที่สองเป็นการลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อของพรรคที่ตนนิยม (มาตรา 27 IBWG) โดยแต่ละพรรคการเมืองจะเสนอบัญชีรายชื่อที่พรรคคัดเลือกมาตามลำดับในแต่ละมลรัฐ พรรคการเมืองละ 1 บัญชีเท่านั้น โดยผู้ลงคะแนนจะเปลี่ยนตัวบุคคลไม่ได้สำหรับใน

ประเทศญี่ปุ่นการคิดคะแนนในระบบเขตเลือกตั้งและในระบบบัญชีรายชื่อก็มีการแยกจากกันเช่นเดียวกับของไทย

การคิดคะแนนในระบบบัญชีรายชื่อของไทยที่ไม่ได้นำเอาระบบสัดส่วนมาใช้อย่างแท้จริงดังเช่นสหพันธรัฐเยอรมัน แต่ได้นำเอาระบบที่ใช้ในประเทศญี่ปุ่นมาใช้ กล่าวคือ การคิดคะแนนในระบบบัญชีรายชื่อกับระบบเขตเลือกตั้งแยกกันอย่างเด็ดขาดโดยผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ชนะการเลือกตั้งในระบบเขตโดยเสียงข้างมากก็จะได้เป็นผู้แทนราษฎร ส่วน พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อคิดเป็นสัดส่วนเท่าใดของจำนวนผู้แทนราษฎร 100 คน ก็จะได้รับที่นั่งผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อไปตามสัดส่วนของคะแนนที่ได้รับ โดยไม่นำคะแนนระบบเขตเลือกตั้งมารวมคำนวณในการหาสัดส่วนเข้าไปด้วย ผู้ศึกษาเห็นว่า การนำระบบการเลือกตั้งแบบผสมดังเช่นที่ใช้ในประเทศญี่ปุ่น โดยไม่นำระบบสัดส่วนแท้ดังที่ใช้ในสหพันธรัฐเยอรมัน ระบบผสมที่ใช้ในประเทศญี่ปุ่นและได้นำมาใช้ในประเทศไทยดังกล่าว น่าจะมีความเหมาะสมกับสังคมวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยและเหมาะสมกับวิวัฒนาการทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยของไทย กล่าวคือ หากนำระบบการเลือกตั้งในระบบสัดส่วนดังเช่นในสหพันธรัฐเยอรมันมาใช้กับประเทศไทย พรรคการเมืองของไทยยังมีวิวัฒนาการและความมั่นคงน้อย ระบบพรรคการเมืองยังไม่มีมาตรฐานเพียงพอและพรรคการเมืองไม่ได้เติบโตมาจากประชาชน แต่เติบโตจากการรวมตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นพรรคการเมืองของนักการเมืองไม่ใช่พรรคการเมืองของประชาชนที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองอย่างเดียวกัน

ระบบสัดส่วนโดยแท้จริงหากนำมาใช้ในประเทศไทย พรรคการเมืองไทยที่ยังมีวิวัฒนาการทางการเมืองน้อยดังกล่าว กรรมการบริหารพรรค นายทุนของพรรค หรือหัวหน้าพรรคก็จะมีอำนาจมาก เพราะมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครของพรรคและประชาชนก็ไม่มีสิทธิที่จะปฏิเสธหรือลงคะแนนเลือกผู้สมัครบางคนในระบบบัญชีรายชื่อได้และนอกจากนี้ผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อก็จะเป็นคนของพรรคที่สามารถควบคุมกำกับได้ เพราะจะได้รับการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคหรือไม่ขึ้นอยู่กับว่าบุคคลดังกล่าว พรรคจะจัดสรรชื่อลงเป็นผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อหรือไม่ ผู้สมัครคนดังกล่าวก็จะมี ความผูกพันเป็นบุญคุณกับผู้ที่มีอำนาจจัดสรรให้ตนเอง ได้มีโอกาสมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรค การปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนราษฎรก็จะเป็น การสนองผลประโยชน์ของบุคคลที่มีบุญคุณมากกว่าที่จะตอบสนองผลประโยชน์ของประชาชน โดยส่วนใหญ่

การนำระบบเลือกตั้งแบบผสมโดยนำการเลือกตั้งในระบบเขตเลือกตั้งเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของที่มา ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมจะเป็นการถ่วงดุล ส.ส.ในระบบบัญชีรายชื่อได้เป็นอย่างดี เพราะการเลือกตั้งในระบบเขตเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งจะมีความเชื่อมโยง ความผูกพันกับประชาชนในพื้นที่เขตเลือกตั้งเป็นอย่างดี บุคคลผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งในระบบเขตเลือกตั้งย่อมจะ

ทราบความต้องการของประชาชนในเขตเลือกตั้งและจะสามารถสะท้อนปัญหาของประชาชนในเขตเลือกตั้งในรัฐบาลได้รับทราบและแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างเต็มที่ และผู้สมัครในระบบเขตเลือกตั้งย่อมจะได้รับการตรวจสอบจากประชาชนได้อย่างเต็มที่ และเสียงของประชาชนย่อมจะมีอำนาจเหนือผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพราะหากไม่ฟังเสียงของประชาชนแล้วการเลือกตั้งครั้งต่อไปผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบเขตก็จะได้ไม่ได้รับการเลือกตั้งอีก ระบบผสมจึงมีความเหมาะสมอย่างแท้จริงสำหรับประเทศไทยในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อในการสร้างสรรค์และพัฒนาาระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยของไทย

6 เกณฑ์ขั้นต่ำที่จะได้รับเลือกตั้งตามระบบบัญชีรายชื่อ

ในประเทศไทยซึ่งมีประสบการณ์จากระบบการเมืองมีความอ่อนแอพรรคการเมืองของไทยไม่ใช่พรรคมหาชนคือ ไม่มีพื้นฐานเป็นพรรคมวลชน แต่เป็นพรรคการเมืองของนักการเมือง และมีพรรคการเมืองเฉพาะกิจเกิดขึ้นมากมายในแต่ละฤดูกาลเลือกตั้งพรรคการเมืองของไทยจึงมีจำนวนมากและได้รับการเลือกตั้งเข้ามาพรรคละเล็กละน้อยไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลเพียงพรรคเดียว พรรคการเมืองต่าง ๆ จึงรวมกันจัดตั้งรัฐบาลผสม ซึ่งทำให้นโยบายของรัฐบาลต้องผสมผสานกับพรรคการเมืองต่างๆ นโยบายในการหาเสียงเลือกตั้งอาจแตกต่างจากนโยบายของรัฐบาล โดยรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นอาจอ้างว่าไม่อาจนำนโยบายของพรรคมากำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลได้เนื่องจากเป็นรัฐบาลผสม นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลไม่สามารถแสดงสถานะผู้นำได้อย่างเต็มที่และเข้มแข็งเนื่องจากต้องประนีประนอมและประคองให้พรรคร่วมรัฐบาลอยู่ด้วยกันต่อไปได้ไม่ถอนตัวจากการร่วมรัฐบาลรัฐธรรมนูญ 2540 จึงกำหนดให้การเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อของไทยซึ่งใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง

หากพรรคการเมืองใดได้รับการเลือกตั้ง ในระบบบัญชีรายชื่อไม่ถึง 5% ของคะแนนเลือกตั้งพรรคการเมืองนั้นจะไม่ได้รับการจัดสรรจำนวน ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อให้ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดจำนวนขั้นต่ำของคะแนนเสียงที่ได้รับการเลือกตั้งไว้ที่ 5% โดยไม่มีระบบชดเชยจำนวนที่นั่งให้แก่พรรคการเมืองขนาดเล็กที่ได้รับการเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งจำนวนหลายเขตทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กเสียเปรียบ เพราะพรรคการเมืองขนาดเล็กจะไม่มีสมาชิกกระจายอยู่ทั่วประเทศการจัดตั้งกลุ่มผู้สนับสนุนและการหาสมาชิกจะไม่สามารถทำได้ทั่วทั้งประเทศ เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านเงินทุนและคนที่ให้การสนับสนุน

ดังนั้นการที่พรรคการเมืองขนาดเล็กจะได้รับคะแนนเลือกตั้งถึง 5% ของคะแนนเลือกตั้งทั้งประเทศจึงเป็นไปได้โดยยากแต่มีโอกาสที่จะได้รับการเลือกตั้งในระบบเขต เพราะมีการ

หาเสียงในวงแคบโดยพรรคการเมืองขนาดเล็กและผู้สมัครของพรรคดังกล่าวมีความใกล้ชิดหรือมีแนวความคิดและอุดมการณ์ทางการเมืองตรงกัน แม้ว่าระบบการคิดคะแนนของไทยที่ถือเกณฑ์ขั้นต่ำตั้งแต่ 5% ขึ้นไปจึงจะได้รับการจัดสรรที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อดังเช่นที่ใช้อยู่ในสหพันธรัฐเยอรมัน แต่การคำนวณ 5% ของประเทศไทยและสหพันธรัฐเยอรมันมาจากฐานคะแนนต่างกัน กล่าวคือ ประเทศไทยถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งดังนั้นจำนวน 5% จึงมาจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลงคะแนนเสียงในระบบบัญชีรายชื่อทั้งประเทศต่างกับเยอรมันคำนวณจาก 5% ของมลรัฐ ส่วนประเทศญี่ปุ่นคำนวณจากเขตเลือกตั้งซึ่งไม่ได้ถือประเทศเป็นเขตเลือกตั้งดังนั้น คะแนน 5% ของสหพันธรัฐเยอรมันและประเทศญี่ปุ่นจึงมีความละเอียดและเข้าถึงพรรคการเมืองขนาดเล็กได้มากกว่า และนอกจากนี้เยอรมันถ้าพรรคการเมืองใดชนะการเลือกตั้งตั้งแต่ 3 เขตเลือกตั้งขึ้นไปก็จะได้รับการเลือกตั้งในระบบสัดส่วนซึ่งของไทยไม่มีบทบัญญัติไว้เช่นนั้น

การกำหนดคะแนนเสียงขั้นต่ำที่ระดับ 5% โดยไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การชดเชยให้แก่พรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งในระบบเขตจำนวนหลายเขตขึ้นไปดังกล่าวนี้ ทำให้การเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ทำลายข้อดีของระบบตัวแทนตามสัดส่วน แทนที่ระบบบัญชีรายชื่อจะช่วยลดการมีผู้แทนต่ำกว่าที่สมควรของพรรคการเมืองขนาดเล็กกลับสร้างความได้เปรียบให้กับพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กเสียเปรียบ การกำหนดคะแนนเสียงขั้นต่ำที่ระดับ 5% โดยไม่มีระบบการชดเชยให้แก่พรรคการเมืองขนาดเล็ก เสมือนหนึ่งเป็นการลงโทษพรรคขนาดเล็กและส่งเสริมพรรคขนาดใหญ่

ซึ่งข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากการเลือกตั้งเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2544 ปรากฏว่าพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อตั้งแต่ 5% ปรากฏว่า จำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งมีเพียง 5 พรรคโดยได้คะแนนเสียงรวมกันคิดเป็นร้อยละ 85.69 ประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งอีกร้อยละ 14.31 (รวม 4,095.687 คน) ไม่มีตัวแทนในระบบบัญชีรายชื่อพรรคใน สภาผู้แทนราษฎรนับเป็นสัดส่วนที่สูงมาก ด้วยเหตุดังนี้ การเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อพรรคตามมาตรา 100 จึงทำลายข้อดีของระบบผู้แทนตามสัดส่วนโดยที่จำนวน ส.ส.อีกประมาณ 14 คน ถูกเฉลี่ยให้แก่พรรคไทยรักไทยและพรรคประชาธิปัตย์

ซึ่งรังสรรค์ ธนะพันธ์ เสนอว่า⁷ หากกำหนดคะแนนเสียงขั้นต่ำที่ระดับ 1% พรรคการเมืองที่มี ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อพรรคจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 9 พรรค ได้แก่ ไทยรักไทย ประชาธิปัตย์ ความหวังใหม่ ชาติพัฒนา ชาติไทย เสรีธรรม ถิ่นไทย ประชากรไทย และ ราษฎร ซึ่งได้รับคะแนนเสียงรวมทั้งสิ้น 93.06% ของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยมีเพียง 6.94% เท่า

⁷ รังสรรค์ ธนะพันธ์, คู่มือการเมืองไทย, กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2544, หน้า

นั้นไม่มีผู้แทนในสภาภายใต้ระบบนี้ การลดระดับคะแนนเสียงขั้นต่ำจาก 5% เหลือ 1% จะช่วยลดความได้เปรียบของพรรคขนาดใหญ่ลงได้ ซึ่งหากกำหนดให้พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 1% ของจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศจะไม่มี ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อพรรคในสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมืองที่มีจำนวน ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อลดลงได้แก่ พรรคไทยรักไทย (4 คน) พรรคประชาธิปัตย์ (2 คน) และพรรคความหวังใหม่ (1 คน) ส่วนพรรคที่ได้ ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อพรรคเพิ่มขึ้น ได้แก่ พรรคเสรีธรรม (3 คน) พรรคถิ่นไทย (2 คน) พรรคราษฎรและพรรคประชากรไทย (พรรคละ 1 คน) โดยที่พรรคชาติพัฒนาและพรรคชาติไทยมีจำนวน ส.ส. ระบบนี้เท่าเดิมด้วยเหตุดังนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงสร้างความได้เปรียบให้แก่พรรคการเมืองขนาดใหญ่ และทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กเสียเปรียบโดยที่การเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อเป็นปัจจัยสำคัญในการนี้

แม้ข้อเสนอให้กำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำที่พรรคการเมืองจะได้รับการจัดสรรที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อไว้ที่ 1% จะช่วยลดความได้เปรียบของพรรคการเมืองขนาดใหญ่และให้ความเป็นธรรมแก่พรรคการเมืองขนาดเล็ก แต่ระบบการเลือกตั้งโดยทั่วไปแม้จะมีวัตถุประสงค์ให้เกิดความเป็นธรรมในทางการเมืองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมืองต่างๆ แล้ว ระบบการเลือกตั้งที่ดีจะต้องมุ่งไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลที่ดี และมีประสิทธิภาพด้วย การจะได้รัฐบาลที่ดีและมีประสิทธิภาพต่อการพัฒนาประเทศเพื่อตอบสนองปัจจัยพื้นฐานต่างๆ ของประชาชนแล้ว พรรคการเมืองจะต้องมีความเข้มแข็งและมีขนาดใหญ่เพียงพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้โดยพรรคเดียว หรือจัดตั้งรัฐบาลผสมไม่มากพรรคและสามารถที่จะหลอมรวมแนวนโยบายระหว่างพรรคการเมืองที่ร่วมจัดตั้งรัฐบาลได้ การที่จะได้พรรคการเมืองที่มีขนาดใหญ่จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์บางประการที่จะไม่ทำให้พรรคเล็กพรรคน้อยเกิดจำนวนมากจนยากที่จะร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศต่อไปได้ หากกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำไว้ที่ 1% ก็จะเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองขนาดเล็กเกิดขึ้นจำนวนมาก แม้จะให้ความเป็นธรรมสำหรับพรรคการเมืองขนาดเล็กและประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งพรรคการเมืองขนาดเล็ก แต่ก็อาจจะไม่เกิดผลดีต่อการเพิ่มประสิทธิภาพของพรรคการเมือง พรรคการเมืองที่มีขนาดเล็กจำนวนมากไม่น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดตั้งรัฐบาลและระบบบริหารของประเทศ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า การกำหนดจำนวนขั้นต่ำไว้ที่ 1% อาจจะก่อให้เกิดความเป็นธรรม แต่ขาดความเข้มแข็งและไม่ส่งเสริมประสิทธิภาพของพรรคการเมือง การกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำสำหรับพรรคการเมืองที่จะได้รับการจัดสรรที่นั่งในระบบรายชื่อไว้ที่ 5% น่าจะมีความเหมาะสมเพราะสหพันธรัฐเยอรมันและประเทศญี่ปุ่นก็ใช้เกณฑ์ขั้นต่ำ 5% เช่นเดียวกัน แต่ควรกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมให้ความเป็นธรรมกับพรรคการเมืองขนาดเล็กและลดผลกระทบที่เกิดขึ้นกับพรรคการเมืองขนาดเล็กจากเกณฑ์ขั้นต่ำ 5% ดังกล่าว

การลดผลกระทบที่เกิดขึ้นกระทำได้โดยการกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเพื่อชดเชยให้แก่พรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งตั้งแต่ 3 เขตเลือกตั้งขึ้นไปได้รับการจัดสรรที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งการวางหลักเกณฑ์การชดเชยดังกล่าวก็ไม่น่าจะเป็นผลเสียต่อระบบการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินของไทย แต่น่าจะเป็นการให้ความเสมอภาคแก่ประชาชนและกลุ่มอุดมการณ์ต่างๆ ที่มีแนวความคิดสอดคล้องกันจัดตั้งพรรคการเมืองและเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางการเมืองมากขึ้นซึ่งจะเป็นการส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมทางการเมืองให้เป็นการพัฒนาในระบบประชาธิปไตยซึ่งประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้นไม่ว่าจะยากดีมีจนอย่างไร เพราะระบบประชาธิปไตยจะต้องพัฒนามาจากระบบรากหญ้าคือประชาชนพื้นฐานโดยแท้จริง ซึ่งหากประชาชนโดยส่วนใหญ่ได้มีความสนใจและเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองมากขึ้นก็จะทำให้การปกครองในระบบประชาธิปไตยมีความเข้มแข็งขึ้น ยั่งยืนตลอดไปดังเช่นประเทศแม่แบบประชาธิปไตยทั้งหลายในภูมิภาคต่างๆ ของโลก

7 ความสัมพันธ์ระหว่างระบบบัญชีรายชื่อกับระบบเขตเลือกตั้ง

ระบบการเลือกตั้งของไทย การเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อกับการเลือกตั้งในระบบเขตเลือกตั้งไม่มีความสัมพันธ์กันคะแนนในระบบบัญชีรายชื่อไม่มีความสัมพันธ์กับระบบเขตในแง่จำนวน ส.ส. ที่จะได้รับระบบบัญชีรายชื่อของไทยกับระบบเขตเลือกตั้งจะแยกการคิดคำนวณคะแนนออกจากกันเด็ดขาดในระบบเขตเลือกตั้งผู้สมัครพรรคการเมืองใดได้รับคะแนนเลือกตั้งมากกว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งของอีกพรรคหนึ่งก็จะได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร ส่วนในเยอรมันระบบการเลือกในระบบสัดส่วนกับการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อจะมีความสัมพันธ์กันกล่าวคือเยอรมันใช้หลักการของสัดส่วนเป็นหลักใหญ่แต่ก็ยอมรับผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ชนะการเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งด้วย โดยผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนมีคะแนนเสียง 2 คะแนน โดยคะแนนเสียงที่ 1 เป็นคะแนนที่ใช้ลงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งเพียงคนเดียวในเขตเลือกตั้งของตนเนื่องจากแต่ละเขตมีตัวแทนในสภาได้ 1 คน คะแนนเสียงที่สองเป็นคะแนนเสียงที่ใช้ลงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งใดบัญชีหนึ่งที่ตนมีความนิยม ซึ่งอาจจะคนละพรรคกับคะแนนที่ตนเลือก ผู้สมัครในเขตเลือกตั้งแต่อย่างไรก็ตามแม้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะมีคนละ 2 คะแนนเสียง แต่เมื่อพิจารณาถึงผลลัพธ์แล้วก็เท่ากับว่ามีเพียงคะแนนเสียงเดียวเพราะในท้ายที่สุดแล้วตัวกำหนดจริง ๆ คือ คะแนนเสียงที่สอง ซึ่งทำหน้าที่ชดเชยให้พรรคต่างๆ มีที่นั่งตามสัดส่วนคะแนนเสียงที่ตนได้รับจริง ส่วนในประเทศญี่ปุ่นระบบบัญชีรายชื่อและระบบเขตเลือกตั้งจะแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดเช่นเดียวกันกับของไทย ในระบบของประเทศไทยและของประเทศญี่ปุ่นที่ระบบบัญชีรายชื่อและระบบ

เขตแยกออกจากกัน โดยเด็ดขาดมีผลดีในแง่ที่ไม่มี ความยุ่งยากซับซ้อนในการคิดคะแนนเสียง แต่จะมีผลเสียในแง่ไม่มีคะแนนเสียงชัดเจนเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันของแต่ละคะแนนเสียงทุกๆ คะแนนเสียง

แม้ระบบการเลือกตั้งแบบผสมที่ใช้อยู่ในประเทศญี่ปุ่นและนำมาใช้ในประเทศไทยจะมีผลเสียในแง่ไม่มีคะแนนเสียงชัดเจนเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันของแต่ละคะแนนเสียงทุกๆ คะแนนเสียงก็ตาม แต่ระบบผสมดังกล่าวก็มีจุดแข็งตรงที่ทำให้ผู้แทนจากระบบเขตเลือกตั้งจะมีความใกล้ชิดสนิทสนม รับผิดชอบต่อความต้องการของประชาชนได้มากกว่าและในขณะเดียวกันประชาชนก็สามารถที่จะตรวจสอบผู้แทนในระบบเขตเลือกตั้งได้ง่ายกว่าผู้แทนในระบบบัญชีรายชื่อ

ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าระบบการเลือกตั้งแบบผสมที่ใช้ในประเทศญี่ปุ่นและนำมาใช้ในการเลือกตั้งของไทยนั้นมีความเหมาะสมกับสังคมและวัฒนธรรมทางการเมืองของไทย เนื่องจากระบบการเมืองของไทยยังไม่มี ความเข้มแข็ง พรรคการเมืองของไทยยังขาดวิวัฒนาการที่มีพื้นฐานจากประชาชน

8 ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการนำระบบบัญชีรายชื่อมาใช้

การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งครั้งแรกที่ได้นำระบบการเลือกตั้งแบบผสมมาใช้ในประเทศไทยพรรคการเมืองขนาดใหญ่ เช่น พรรคไทยรักไทย และพรรคประชาธิปัตย์ได้ประโยชน์จากระบบการเลือกตั้งในระบบใหม่นี้อย่างมาก เช่น พรรคประชาธิปัตย์ได้รับคะแนนเสียงในการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อคิดเป็นร้อยละ 26.58 ของจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งหากการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อยึดหลักการเลือกผู้แทนตามสัดส่วน (Proportion Representation) พรรคประชาธิปัตย์จะมี ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อ 26 – 27 คน เทียบกับพรรคไทยรักไทยได้รับคะแนนเสียงในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อคิดเป็นร้อยละ 40.64 ของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งจะได้ ส.ส. 40 – 41 คน แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้ยึดหลักการเลือกผู้แทนตามสัดส่วนราษฎร ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง เพราะกลัวพรรคการเมืองจะมีมากเกินไป จึงได้กำหนดให้พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงต่ำกว่าร้อยละ 5 ของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งจะไม่ได้รับการจัดสรรจำนวน ส.ส. ให้ เป็นเหตุให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่มี ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อเกินกว่าสัดส่วนคะแนนเสียง ดังจะเห็นได้ว่าพรรคไทยรักไทย ซึ่งควรมี ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อเพียง 40 – 41 คน กลับได้รับจัดสรรเก้าอี้ถึง 48 คน และพรรคประชาธิปัตย์ได้ที่นั่ง 31 คน แทนที่จะเป็น 26 – 27 คน และนอกจากนี้การกำหนดให้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อพรรค (มาตรา 99) ซึ่งทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กเสียเปรียบพรรคการเมืองขนาดใหญ่ และทำให้พรรคที่

ก่อตั้งใหม่เสียเปรียบพรรคเก่าแก่ เนื่องจากกลไกพรรคไม่เข้มแข็ง และฐานการเมืองแคบกว่าพรรคการเมืองขนาดเล็กซึ่งถือได้ว่าเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ แนวคิดและอุดมการณ์ของคนส่วนน้อย จะได้รับการกระทบกระเทือนอย่างรุนแรงจะไม่สามารถดำเนินกิจการทางการเมืองต่อไปได้และในที่สุดพรรคการเมืองขนาดเล็กก็จะต้องยุบตัวเองไปหรือไปร่วมกับพรรคการเมืองขนาดกลางหรือพรรคขนาดใหญ่ หรือแม้แต่พรรคการเมืองขนาดกลาง เช่น พรรคชาติพัฒนา พรรคชาติไทย ก็อาจจะมีการยุบรวมกันดังเช่น พรรคความหวังใหม่ทำให้ยุบพรรคไปร่วมกับพรรคไทยรักไทยแล้วเป็นต้น ระบบการเลือกตั้งระบบใหม่จึงเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้แก่พรรคการเมืองขนาดใหญ่ทำการย่อยสลายคุกคามและครอบงำพรรคการเมืองขนาดกลางและเล็ก ซึ่งน่าจะกระทบกระเทือนต่อโอกาสและความเสมอภาคในทางการเมืองของประชาชนที่ไม่มี ทุนหรือกลุ่มทุนสนับสนุนเพื่อที่จะจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่ได้ เพราะพรรคการเมืองขนาดใหญ่ก็จะประกอบไปด้วยกลุ่มทุนการสรรหาและการคัดเลือกบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นระบบบัญชีรายชื่อหรือระบบเขตก็จะถูกกำหนดโดยนายทุนของพรรคหรือบุคคลที่จ่ายให้แก่พรรคมากที่สุดแนวโน้มดังกล่าวจึงน่าจะกระทบต่อความเป็นธรรมและความเสมอภาคทางการเมืองของประชาชนในระดับต่าง

ตารางที่ 15 เปรียบเทียบระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของไทยกับเยอรมันและญี่ปุ่น

	ประเทศไทย	สหพันธรัฐเยอรมัน	ประเทศญี่ปุ่น
การแบ่งเขตเลือกตั้ง	ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง	รัฐเป็นเขตเลือกตั้ง	แบ่งเป็น 11 เขต
สัดส่วนจำนวน ส.ส ระบบบัญชีรายชื่อกับ ระบบแบ่งเขต	100 : 400 (1 : 4)	328 : 328 (1 : 1)	200 : 300 (2 : 3)
ความสัมพันธ์ระหว่าง ส.ส ในระบบบัญชีรายชื่อ กับระบบแบ่งเขต	แยกกันเด็ดขาด	มีความสัมพันธ์กัน	แยกกันเด็ดขาด
เกณฑ์ขั้นต่ำที่จะได้รับ การเลือกตั้งตามระบบ บัญชีรายชื่อ	ไม่น้อยกว่า 5%	ไม่น้อยกว่า 5% หรือ ชนะการเลือกตั้ง ตั้งแต่ 3 เขตขึ้นไป	ไม่น้อยกว่า 5%

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1 บทสรุป

ประเทศไทยนับตั้งแต่ได้นำระบบการปกครองประชาธิปไตยมาใช้ได้เพียรพยายามนำระบบการเลือกตั้งแบบต่างๆมาใช้ในการเลือกตั้งของประเทศผ่านการเรียนฝึกเรียนดูและพยายามแสวงหาทางเลือกที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยมาโดยตลอดแต่ระบบการเลือกตั้งของประเทศไทยที่เคยใช้มาในอดีตก็ไม่สามารถที่จะสถาปนาระบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่มั่นคงและมีประสิทธิภาพขึ้นได้ทั้งนี้คงเป็นเพราะว่าระบบต่างๆ ที่ประเทศไทยเคยนำมาใช้อาจมีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพสำหรับประเทศหนึ่งที่มีระบบการเมืองการปกครองที่พัฒนามายาวนานแตกต่างกัน สังคมวัฒนธรรมทางการเมือง ความคิดจิตสำนึกทางการเมืองของประชาชนมีความแตกต่างกัน

จนกระทั่งถึงการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้พยายามเลือกรูปแบบการเลือกตั้งที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย โดยได้นำเอาระบบผสมมาใช้ กล่าวคือ เป็นระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียวจากเขตเลือกตั้งมาใช้โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญดังกล่าวซึ่งในขณะที่ประเทศไทยได้ใช้รัฐธรรมนูญ 2540 สังคมไทยก็คาดหวังว่า ระบบการเลือกตั้งแบบใหม่นี้จะเป็นมิติใหม่ในทางการเมืองที่จะทำให้ระบบการเลือกตั้งของประเทศไทยเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม และเสมอภาคแต่ผลจากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 นับแต่ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบใหม่ ระบบการเลือกตั้งดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อพรรคการเมืองขนาดเล็กหลายประการกล่าวคือ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้กำหนดเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งในระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (แบบสัดส่วน) ได้ส่งผลกระทบต่อพรรคการเมืองขนาดเล็กกล่าวคือ พรรคการเมืองขนาดเล็กที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นใหม่ยังไม่มีความเข้มแข็ง สาขาพรรคและผู้สนับสนุนยังไม่กระจายอยู่ทั่วประเทศทำให้ไม่สามารถหาเสียงได้ทั่วทั้งประเทศที่เป็นเขตเลือกตั้งได้ ซึ่งต่างจากสหพันธรัฐเยอรมันที่ได้แบ่งเขตเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อจะถียมลรัฐต่าง ๆ เป็นเขตเลือกตั้งและการเสนอบัญชีรายชื่อก็เป็นการเสนอในระดับมลรัฐ ส่วนประเทศญี่ปุ่นได้แบ่งเขตการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อออกเป็น 11 เขตเลือกตั้ง ซึ่งทำให้ผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อมีความสัมพันธ์และใกล้ชิดกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งในมลรัฐหรือในเขตนั้นๆ ระบบบัญชีรายชื่อของสหพันธรัฐเยอรมันและ

ประเทศญี่ปุ่นจึงมีการกระจายไปสู่ส่วนต่าง ๆ ของประเทศ การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กที่มีความนิยมอยู่ในหลายจังหวัดหรือในบางภาคไม่อาจจะหาคะแนนนิยมได้ ทว่าประเทศซึ่งทำให้เสียเปรียบพรรคการเมืองขนาดใหญ่ซึ่งมีทุนและทรัพยากรมหาศาลที่จะรณรงค์ หาเสียงและจัดตั้งได้ทั่วทั้งประเทศ

และนอกจากนี้ในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อของไทย บุคคลที่มีอำนาจในการคัดเลือกผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อยังคงเป็นกรรมการบริหารพรรคหรือหัวหน้าพรรค โดยสมาชิกของพรรคไม่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดตัวผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อ

การส่งผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อของไทยกฎหมายรัฐธรรมนูญคงกำหนดเพียงเกณฑ์ขั้นสูงไว้คือแต่ละพรรคการเมืองส่งผู้สมัครได้พรรคละ 1 บัญชี บัญชีละไม่เกิน 100 คน แต่ไม่ได้กำหนดจำนวนขั้นต่ำไว้ ทำให้เกิดพรรคเล็กๆ จำนวนหลายพรรคส่งผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อซึ่งทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้ง และเกิดความสับสนแก่ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งในการลงคะแนนเสียงให้แก่บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองต่างๆ

จากการศึกษาพบว่าระบบการเลือกตั้งของไทยที่น่าเอาระบบการเลือกตั้งในระบบผสมเข้ามาใช้ในประเทศไทยโดยถือหลักการผสมผสานระหว่างการเลือกตั้งในระบบสัดส่วนของสหพันธรัฐเยอรมันและระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ดังเช่นที่ใช้อยู่ในประเทศญี่ปุ่นน่าจะมีความเหมาะสมกับสภาพสังคมและวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศไทยแล้ว เพราะระบบการเลือกตั้งในระบบผสมมีความยืดหยุ่นในการเลือกตัวบุคคลและพรรคกล่าวคือระบบผสม ในการเลือกตั้งในระบบเขตเลือกตั้งยังให้ความสำคัญกับผู้สมัครรับเลือกตั้งในระดับเขต โดยคำนึงถึงบุคคลที่มีฐานเสียงสนับสนุนและเป็นที่ยอมรับของ ประชาชนในเขตเลือกตั้ง

การเลือกตั้งในระบบเขตยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีความเป็นอิสระจะเลือกบุคคลใดจากพรรคใดหรือตัวบุคคลโดยไม่คำนึงถึงพรรคก็ได้ ซึ่งต่างจากการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่มีสิทธิเลือกหรือไม่เลือกคนหนึ่งคนใดในบัญชีรายชื่อนั้น เมื่อลงคะแนนให้แก่บัญชีรายชื่อใดของพรรคการเมืองใดแล้ว ผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อทุกคนในบัญชีนั่นก็จะได้รับคะแนนไปด้วย และนอกจากนี้คนไทยยังมีความผูกพันกับนักการเมืองที่มีความใกล้ชิดสนิทสนมในระดับ ท้องถิ่น การเปิดโอกาสให้เลือกตัวบุคคลได้ในระบบเขตเลือกตั้งก็จะทำให้ประชาชนและผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตนั่นๆมีความผูกพันกัน และผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งก็จะให้การดูแลประชาชนในเขตเลือกตั้งของตน และย่อมจะรับรู้ปัญหาและความต้องการของประชาชนในเขตเลือกตั้งได้เป็นอย่างดี

แต่จำนวนผู้แทนราษฎรในระบบเขตเลือกตั้งและระบบบัญชีรายชื่อไม่ได้สัดส่วนกันกล่าวคือ การกำหนดให้ผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบบัญชีรายชื่อมีเพียง 100 คน ทำให้บทบาทของผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบบัญชีชื่อน้อย จำนวนผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบบัญชีชื่อกับผู้แทนราษฎรที่มาจากเขตเลือกตั้งควรจะมีจำนวนเท่ากันให้ได้สัดส่วนกัน เพื่อเพิ่มน้ำหนักและบทบาทให้แก่ผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบบัญชีรายชื่อให้มากกว่าที่เป็นอยู่

ระบบการคิดคะแนนที่พรรคการเมืองใดได้รับคะแนนจากการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อไม่ถึง 5% ของคะแนนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศจะไม่ได้รับการจัดสรรที่นั่งผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อ เพราะเกรงว่าจะทำให้พรรคการเมืองมีมากเกินไป จากบทบัญญัติดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อพรรคการเมืองขนาดเล็ก เช่น พรรคเสรีธรรม พรรคประชากรไทย พรรคราษฎร และพรรคขนาดเล็กอื่นๆ ซึ่งไม่ได้รับการจัดสรรที่นั่งเลยเพราะคะแนนที่ได้รับไม่ถึง 5% ของคะแนนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศ แต่ในสหพันธรัฐเยอรมันยังกำหนดเพิ่มเติมว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคหนึ่งได้รับการเลือกตั้งในระบบเขตน้อยกว่า 3 เขตเลือกตั้ง ส่วนของไทยไม่มีเงื่อนไขดังกล่าวกำหนดไว้ พรรคเสรีธรรม พรรคราษฎร แม้จะมีจำนวน ส.ส.ชนะการเลือกตั้งหลายเขตแต่คะแนนในระบบบัญชีรายชื่อทั่วประเทศไม่ถึง 5% จึงไม่ได้รับการจัดสรรที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งไม่น่าจะเป็นธรรมต่อผู้ที่ลงคะแนนให้แก่พรรคขนาดเล็กดังกล่าว และในที่สุดอาจส่งผลกระทบต่อพรรคการเมืองขนาดกลางอย่างเช่น พรรคความหวังใหม่ พรรคชาติไทย และพรรคชาติพัฒนา ก็อาจจะไม่สามารถดำรงสถานภาพพรรคการเมืองเอาไว้ด้วย เนื่องจากในอนาคตอาจจะไม่ได้รับการจัดสรรผู้แทนในระบบบัญชีรายชื่อเลย การกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อเป็นการชดเชยให้แก่พรรคการเมืองขนาดเล็กที่ได้รับการเลือกตั้งในระบบเขตตั้งแต่สามเขตเลือกตั้งขึ้นไปดังเช่นที่ใช้อยู่ในสหพันธรัฐเยอรมันน่าจะเป็นทางออกที่เหมาะสมที่จะให้เกิดความเป็นธรรมแก่พรรคการเมืองขนาดเล็กและเป็นธรรมสำหรับประชาชนผู้ใช้สิทธิลงคะแนนให้แก่พรรคการเมืองขนาดเล็กและขนาดกลาง น่าจะเป็นแนวทางที่จะทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กและขนาดกลางดำเนินกิจการทางการเมืองต่อไปได้

การให้สิทธิเลือกตั้งแก่คนไทยที่อยู่ต่างประเทศใช้สิทธิเลือกตั้งเฉพาะการเลือกผู้แทนในระบบบัญชีรายชื่อไม่น่าจะทำได้เพราะขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และยังขัดต่อความรู้สึกและความปรารถนาของคนไทยที่อยู่ต่างประเทศที่ต้องการมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองของประเทศ ซึ่งจะเป็นผลดีที่จะส่งเสริมสนับสนุนให้คนไทยในต่างประเทศมีความสำนึกในความเป็นไทยและมีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของประเทศไทย มีความหวงแหนและความรู้สึกเป็นเจ้าของประเทศ

2 ข้อเสนอแนะ

1) การกำหนดเขตประเทศเป็นเขตการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อของประเทศไทย น่าจะเป็นการกำหนดเขตการเลือกตั้งที่ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมกับพรรคการเมืองขนาดเล็ก จึงควรแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้แบ่งเขตเลือกตั้งของประเทศในระบบบัญชีรายชื่อออกเป็นหลายเขตกระจายอยู่ทั่วประเทศ โดยคำนึงถึงหลักภูมิศาสตร์ สัดส่วนจำนวนประชากรต่อจำนวนที่นั่งของผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อเป็นเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อ ส่วนเขตเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อทั้งประเทศสมควรจะแบ่งออกเป็นกี่เขตจึงจะมีความเหมาะสมกับสภาพของสังคมและวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศไทยเป็นประเด็นที่จะต้องศึกษาในทางวิชาการต่อไป

2) สัดส่วนระหว่างผู้แทนราษฎรที่มาจากเขตเลือกตั้งและผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบบัญชีรายชื่อไม่ได้สัดส่วนกัน ควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยเพิ่มน้ำหนักให้แก่ผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบบัญชีรายชื่อให้มีจำนวนเท่ากับผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งในระบบเขต เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและความเข้มแข็งของพรรคการเมือง การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองควรให้สาขาพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อที่ได้แบ่งออกเป็นหลายๆ เขตทั้งประเทศเป็นผู้คัดเลือกผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคโดยจัดให้มีการประชุมลงคะแนนของสมาชิกของพรรคการเมืองเพื่อคัดเลือกผู้สมัคร และนอกจากนี้ควรมีการแก้ไขโดยกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองโดยกำหนดให้พรรคการเมืองแต่ละพรรคส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของผู้แทนในระบบบัญชีรายชื่อเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้พรรคการเมืองเล็กๆ จำนวนมากส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อเพียงไม่กี่คน ซึ่งจะเป็นวิธีการลดจำนวนพรรคการเมืองเล็กๆ ลงได้อีกวิธีการหนึ่ง

3) จำนวนขั้นต่ำของคะแนนที่พรรคการเมืองจะได้รับการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งกำหนดขั้นต่ำไว้ไม่น้อยกว่า 5% ของคะแนนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศ โดยไม่มีระบบชดเชยให้แก่พรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งจะไม่เป็นธรรมแก่พรรคการเมืองขนาดเล็ก เพราะพรรคการเมืองขนาดเล็กจะมีเสียงสนับสนุนอยู่บางจังหวัดหรือบางภูมิภาคของประเทศ การกำหนดจำนวนขั้นต่ำไว้สูงถึง 5% โดยไม่มีระบบชดเชยให้แก่พรรคการเมืองขนาดเล็กที่ได้รับการเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งจะทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กไม่มีโอกาสได้รับการจัดสรรที่นั่งเลย โดยผู้ศึกษาเห็นว่า การกำหนดจำนวนขั้นต่ำของคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับไม่น้อยกว่า 5% จึงจะได้รับการจัดสรรที่นั่งในระบบบัญชีชื่อรายนั้น เกณฑ์ขั้นต่ำดังกล่าวน่าจะมีความเหมาะสมถ้าหากจะกำหนดหลักเกณฑ์การชดเชยให้

แก่พรรคการเมืองขนาดเล็กที่ชนะการเลือกตั้งตั้งแต่สามเขตเลือกตั้งขึ้นไปให้ได้รับการจัดสรรที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อด้วยก็จะทำให้คะแนนที่ลงให้พรรคการเมืองขนาดเล็กของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งดังกล่าวไม่สูญเปล่า และมีความเป็นธรรมต่อพรรคการเมืองขนาดเล็กและผู้ออกเสียงเลือกตั้งให้แก่พรรคการเมืองขนาดเล็ก ได้มีที่นั่งของตนในระบบบัญชีรายชื่อ

4) การจัดการเลือกตั้งในต่างประเทศควรจัดให้คนไทยที่อยู่ในต่างประเทศใช้สิทธิเลือกตั้งโดยทางไปรษณีย์เพื่อแก้ไขปัญหาความสับสนเปลืองงบประมาณในการจัดการเลือกตั้งดังเช่นในครั้งที่แล้ว และในขณะเดียวกันการใช้สิทธิเลือกตั้งโดยทางไปรษณีย์ก็เป็นการเปิดโอกาสให้แก่คนไทยที่อยู่ในต่างประเทศได้มีส่วนร่วมทางการเมืองในประเทศไทยได้อย่างทั่วถึง

กรม
การ
การ
การ

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.

การเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535. กรุงเทพมหานคร :
เขตโล่การพิมพ์, 2535

เจอร์ลัด เคอร์ติส. การเมืองแบบญี่ปุ่น. แปลโดย ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์ และ

ไชยวัฒน์ คำชู. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539

ชัยอนันต์ สมุทรวณิช. การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภา และคณะกรรมการ. กรุงเทพมหานคร :
บรรณกิจการพิมพ์, 2524

ดิเรก ชัยนาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญและเลือกตั้ง. กรุงเทพมหานคร :

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2493

คำริห์ บุรณะนนท์. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายการเลือกตั้ง และกฎหมาย

พรรคการเมือง. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2539

ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. บทสรุปสำหรับผู้บริหาร รายงานการวิจัยเรื่อง บทเรียนจากการเลือกตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อปรับปรุงระบบการเลือกตั้งให้ดีขึ้น. กรุงเทพมหานคร :

สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, 2545

แถมสุข นุ่มนนท์. สภาร่างรัฐธรรมนูญ : เส้นทางการปฏิรูปการเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร :

สถาบันพระปกเกล้า, 2545

ธงชัย วินิจจะกุล. การเมืองเรื่องของการกำหนดเขตเลือกตั้ง. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิเพื่อการศึกษา

ประชาธิปไตยและการพัฒนา. ม.ป.ป.

นันทวัฒน์ บรรมานันท์. ถกรัฐธรรมนูญ 2540. กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, 2541

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร :

สถาบันนโยบายศึกษา, 2542

ประเวศ วะสี. การปฏิรูปทางการเมือง : ทางออกของประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร :

หมอชาวบ้าน, 2539

มานิตย์ จุมปา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม,

2541

- มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน ,2542
- รังสรรค์ หนองพันธ์. คู่มือการเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2544
- รังสรรค์ หนองพันธ์. เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เล่ม 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2546
- รังสรรค์ หนองพันธ์. เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เล่ม 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2546
- รังสรรค์ หนองพันธ์. เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เล่ม 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2547
- วีระา ไชยสาร. ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติธรรม, 2541
- วิชัย ต้นศิริ. การปฏิรูปการเมืองไทยมุมมองของการศึกษาเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539
- วีระ โลจายะ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : แสงจันทร์การพิมพ์, 2539
- เศรษฐพร ศุภรีพิทักษ์. ถ้าอยากเป็นผู้แทน. ม.ป.ท., 2534
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ข้อสังเกตและเชิงอรรถเรียงมาตรา. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2540
- _____. กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2542
- สมบัติ จันทรวงศ์. เลือกตั้งวิกฤติ. กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2536
- อมร จันทรสมบูรณ์. คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) : ทางออกของประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, มปท
- อมร รักษาศักดิ์. รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541
- อมร รักษาศักดิ์ และคณะ. ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครอง หลายประเทศ. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539
- อัษฎางค์ ปาณิกบุตร. “ การเลือกตั้ง ” การเมืองการปกครองไทย ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับประชาชน. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วี.เจ. พรันต์ตั้ง, 2544

วารสาร

- นรนิติ เศรษฐบุตร. “นัยของร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 : ประชาธิปไตยแบบประชาชนกำกับ”
วารสารธรรมศาสตร์. ปีที่ 23, ฉบับที่ 1. มกราคม-เมษายน 2540
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. “กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน” วารสารนิติศาสตร์. 19 มิถุนายน 2532
- ปรีดี พนมยงค์. “การร่างรัฐธรรมนูญ” วารสารธรรมศาสตร์. ปี 23, ฉบับ 1. มกราคม-เมษายน
2540
- โกกิน พลกุล. “วุฒิสมาชิก : ผู้แทนปวงชนหรือฐานอำนาจใคร”
วารสารกฎหมายมหาชน. สมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย 2531
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. “กลไกของรัฐคานรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” วารสารนิติศาสตร์.
ปีที่ 28, ฉบับที่ 3. กันยายน 2541
- อัทรเมศวร์ ทองนวล. “แนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ
การเลือกตั้งให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540”
รัฐสภาสาร. ปีที่ 46, ฉบับที่ 5. พฤษภาคม 2541

ข่าวในหนังสือพิมพ์

- คำนำญ สิริพิสมาน. “เลือกตั้งระบบผสม เสียงข้างมากสูงสุด/แบ่งเขต + สัดส่วน”
วิทยจักร. 13 มิถุนายน 2540
- เทวินทร์ ขอบเหนี่ยวกลาง. ““ปาร์ตี้ลิสต์” จำกัดสิทธิชาวบ้านใครได้ประโยชน์” มติชน.
6 พฤษภาคม 2540
- รักษ์ มนตรี. “เปลี่ยนจุดยืนกรรมาธิการฯ รักษาหลักการ “เนชั่นลิสต์”” กรุงเทพธุรกิจ.
16 กรกฎาคม 2540
- วิชัย ต้นศิริ. “การเลือกตั้งแบบสัดส่วนและการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต” มติชน.
2 มกราคม 2540
- สมหมาย ปารีจิฉัตต์ (บรรณาธิการ). “มุมมองนายอานันท์”. มติชน, 2541

เอกสารอื่นๆ

- กระทรวงมหาดไทย. **สรุปผลการสัมมนาหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาการ
ชื่อเสียงเลือกตั้ง**. ม.ท.ป., 2534. เอกสารสรุปผลการสัมมนาหาแนวทางในการแก้ไข
ปัญหาการชื่อเสียงเลือกตั้ง ณ โรงแรมเอเชีย วันที่ 11-12 มกราคม 2534
- กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. “**รายงานของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาหา
มาตรการเพื่อนำมาปรับปรุงให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นไปโดยบริสุทธิ์
และยุติธรรม**.วุฒิสภา, มีนาคม 2539
- กระทรวงมหาดไทย. กรมการปกครอง. **เทศบาลนครบึงพิเศษ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
2 กรกฎาคม 2538**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่นกรมการปกครอง, 2538
- กระทรวงมหาดไทย. กรมการปกครอง. **ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
13 พฤศจิกายน 2539**. กรุงเทพมหานคร : กรมการปกครอง, ม.ป.ป.
- คณะกรรมการองค์การกลางการเลือกตั้ง. **รายงานการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
วันที่ 13 กันยายน 2535**. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์, 2537
- คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป). **ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูป
การเมืองไทย**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และ
คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.), 2538
- คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย. **ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย**.
กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538
- คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์. **คณะกรรมการการเลือกตั้ง
แห่งชาติรายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ**, 2538
- คณะกรรมการการประชาสัมพันธ์สภาร่างรัฐธรรมนูญ. **กรอบเบื้องต้นรัฐธรรมนูญ
ฉบับประชาชน** กรุงเทพมหานคร : มปท, 2540
- คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ และสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
กระทรวงวิทยาศาสตร์และสิ่งแวดลอม. **บทเรียนจากรัฐธรรมนูญต่างประเทศ
ต่อการปฏิรูปการเมืองไทย**. ม.ป.ท. : 2540.
- ไพฑูรย์ บุญวัฒน์. **การจัดองค์กรเพื่อสนับสนุนการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม**.
กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538

_____ระบบการเลือกตั้งที่ลดการซื้อเสียงและให้โอกาสคนดีสมัครเลือกตั้ง.

กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. “การเลือกตั้งกับการพัฒนาทางการเมืองไทย” ในสาขาวิชารัฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช. เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาการพัฒนาทาง

การเมืองไทย.นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2534

พิชาย รัตนคิดถ ก ภูเก็ต. ระบบการทุจริตเลือกตั้ง. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์วิจัยและ ผลิตตำรา

สถาบันเทคโนโลยีสังคม (เกริก), 2537 พิมพ์จรย์ นามวัฒน์. “การเลือกตั้ง”

ในสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช.เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบัน

และ กระบวนการทางการเมือง. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2534

ยุพา คลังสุวรรณ (บรรณาธิการ). รวมบทความวิจัยปฐศึกษา. กรุงเทพมหานคร :

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542

โกสิน พลกุล. “ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง”. ในเอกสารสรุปผลการสัมมนาในวาระครบรอบ 50 ปี

แห่งการสถาปนามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่องปัญหา รัฐธรรมนูญและ สถาบัน

การเมืองในสภาวะการณ์ปัจจุบัน จัดโดย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และ สมาคม

กฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย ณ. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 10-11 สิงหาคม 2527 วันชัย ผดุงสุกโล. ปัญหาและแนวทางแก้ไขการใช้สิทธิเลือก

ตั้งของแรงงานไทยในต่างประเทศ : ศึกษากรณีแรงงานไทยในไต้หวัน. เอกสารวิชาการ

การส่วนบุคคล สถาบันพระปกเกล้า รุ่นที่ 5, 2544

ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. “การเลือกตั้งทั่วไป

พ.ศ. 2539 ฉบับที่ 1 ก่อนการเลือกตั้ง” เอกสารเผยแพร่ในวงงานวุฒิสภา.

กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2539

สามารถ ภาวิไล. แนวโน้มของระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและระบบการเมืองไทย :

ปัญหาความไม่สอดคล้อง. กรุงเทพมหานคร : เอกสารการวิจัยส่วนบุคคล

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2533

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ.

กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540

เอกภาพ พลซื่อ. ผลกระทบทางการเมืองจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบใหม่

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 : ศึกษากรณีการเลือกตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

สถาบันพระปกเกล้า. 2544

วิทยานิพนธ์

จ่านงค์ ถาวรวิสิทธิ์. "ศึกษาเปรียบเทียบระบบและวิธีการเลือกตั้ง ส.ส. ของไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) กับระบบและวิธีการเลือกตั้ง ส.ส. ตามกฎหมายของ ยอร์มัน" วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541

ภาษาอังกฤษ- ฝรั่งเศส

Books

Charles Debauch Jacques Bourbon Jean – Marie Pointer et Jean Claude Ricci.

Drroit Constitutionnel et Institutions Politiques. Paris . Economical,1983.

Devold Butler. and others. **Democracy at the Polls : A Comparatives Study of competitive National Elections.** Washington D.C. . American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1987.

Nohlen Dieter , **Elections and Electoral Systems.** Friedrich Ebert Stiftung , 1984.

Federal Electoral Law. Federal Republic of Germany : Intonation . e.v., Visitor's Information, n.d

Horror, Martin. **Elections and Voters; a comparative Introduction.** Hamshire. Macmillan Education, 1987.

Jean MASTIAS et Jean GRANGE. **Les Secondes Chambres du Parliament en Europe occidentale.** Paris . Economica, 1987.

Katz, Richard S.A. **Theory of Parties and Electoral System**. Baltimore . Johns holiness, 1980.

Pierre, Martin. **Les systems electoraux et les modes de scrutim**. Monchrestien, 1994.

Surapongse Sotanasatien, **Electoral Process and Itc Campaign : A Comparison between Thailand and Japan**. Bangkok. Prasitphan and Printing, 2000.

Website

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. www.ect.to.th. 30 มิถุนายน 2546