

ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เหมาะสมกับประเทศไทย:
ศึกษากรณีระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม

ชนิดาภา มงคลเลิศพล

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

2559

ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เหมาะสมกับประเทศไทย:
ศึกษากรณีระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม
ชนิตาภา มงคลเลิศพล
คณะนิติศาสตร์

ศาสตราจารย์.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

ผู้ช่วยศาสตราจารย์.....ประธานกรรมการ
(ดร.อมรรัตน์ กุลสุจริต)

ศาสตราจารย์.....กรรมการ
(ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)

อาจารย์.....กรรมการ
(ดร.ฉานทิพย์ สันตะพานธุ์)

รองศาสตราจารย์.....คณบดี
(นเรศร์ เกษะประกร)
พฤษภาคม 2560

บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์	ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เหมาะสมกับประเทศไทย: ศึกษากรณีระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม
ชื่อผู้เขียน	นางสาวชนิดาภา มงคลเลิศพล
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2559

วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาข้อความคิดว่าด้วยหลักประชาธิปไตยและระบบการเลือกตั้ง ศึกษาพัฒนาการระบบการเลือกตั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ศึกษาปัญหาการเลือกตั้งในประเทศไทย และเพื่อเสนอแนะระบบการเลือกตั้งที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพสังคมไทย ผลการศึกษาพบว่าระบบการเลือกตั้งของประเทศไทย ทั้งระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา และระบบการเลือกตั้งผสมแบบคู่ขนาน ผลการเลือกตั้งไม่สามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนเจ้าของอำนาจได้อย่างแท้จริง ทั้งยังเป็นระบบที่มีแนวโน้มทำให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่ได้เปรียบ พรรคการเมืองขนาดกลางและพรรคการเมืองขนาดเล็กเสียเปรียบ ไม่เปิดโอกาสให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่สามารถพัฒนาตนเองในทางการเมืองได้ กล่าวคือ พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นใหม่ไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะต่อสู้กับพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ทำให้ไม่สามารถมีที่นั่งในสภาหรือเติบโตเป็นกระบอกเสียงให้กับประชาชนได้เลย ทำให้ระบบรัฐสภาไม่สามารถเป็นกลไกสะท้อนสภาพปัญหาของประชาชนในประเทศได้อย่างแท้จริง ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการเลือกตั้งที่ต้องการให้ประชาชนเป็นผู้กำหนดอนาคตของประเทศโดยการเลือกผู้แทนของตนผ่านการเลือกตั้ง

ทั้งนี้ แตกต่างจากระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมซึ่งเป็นระบบที่ใช้ในประเทศเยอรมนี และประเทศนิวซีแลนด์ มีหลักการคล้ายกับระบบการเลือกตั้งผสมแบบคู่ขนาน แตกต่างกันในส่วนของการคิดคะแนน โดยระบบสัดส่วนผสมจะมีการคิดคะแนนจัดสรรที่นั่งซึ่งทั้งสองระบบมีความเชื่อมโยงต่อกัน มีการชดเชยที่นั่งจากระบบบัญชีรายชื่อ อันเป็นผลให้ผลการเลือกตั้งสามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง คะแนนเสียงของผู้ออกเสียงได้สัดส่วนกับจำนวนที่นั่งที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับตามความเป็นจริง ก่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ทุกพรรคการเมือง ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ขนาดกลาง ขนาดเล็ก หรือแม้แต่เป็นพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นใหม่ ดังนั้น จึงส่งผลต่อระบบพรรคการเมืองให้มีความหลากหลาย เป็นสถาบันที่มีอุดมการณ์และรากฐานจากประชาชน ระบบรัฐสภาสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นกระจกสะท้อนปัญหาและความต้องการของประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง

จึงเห็นได้ว่า ระบบการเลือกตั้งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อโครงสร้างระบบการเมือง การออกแบบระบบการเลือกตั้งจึงต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของแต่ละประเทศ โดยคำนึงถึงบริบทสังคมและพื้นฐานทางวัฒนธรรมของสังคมนั้น ๆ เพื่อให้ระบบการเลือกตั้ง

เป็นเครื่องมือขับเคลื่อนองค์ประกอบต่าง ๆ ในโครงสร้างทางการเมือง ทั้งพรรคการเมือง ผู้แทนประชาชน และเสถียรภาพของรัฐบาล ให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลอย่างมีประสิทธิภาพเป็นไปตามครรลองของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย นำสู่ความปรองดองและความเจริญงอกงามแห่งประชาธิปไตยสืบต่อไป

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้เขียนเห็นว่า ควรนำระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมมาปรับใช้ในประเทศไทย โดยเป็นการผสมระหว่างระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาแบบเขตเดียวคนเดียว กับระบบสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อโดยแบ่งประเทศออกเป็นเขตเลือกตั้งตามเขตการปกครองที่ชัดเจนแน่นอน แต่ละเขตไม่จำเป็นต้องมีจำนวนประชากรเท่ากัน แต่ต้องให้ความเสมอภาคในการเป็นตัวแทนตามสัดส่วนประชากร และควรกำหนดอัตราส่วนระหว่างสมาชิกแบบแบ่งเขตกับสมาชิกประเภทบัญชีรายชื่อให้มีจำนวนที่ได้สัดส่วนต่อกันหรือเป็นจำนวนเท่ากัน อีกทั้งรัฐควรเตรียมความพร้อมในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านกฎหมาย ด้านองค์ความรู้ การบริหารจัดการการเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ตลอดจนการปลูกจิตสำนึกความเป็นประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนทุกคนอีกด้วย

ABSTRACT

Title of Thesis	Electoral System of the House of Representatives Appropriate for Thailand: A Study of Mixed Member Proportional (MMP) Electoral System
Author	Miss Chanidapa Mongkollertlop
Degree	Master of Laws
Year	2016

This thesis aimed to study concepts of the principle of democracy and electoral systems, developments of electoral systems in Thailand and foreign countries and problems of electoral systems in Thailand, on one hand, and to suggest electoral systems appropriate for and consistent with the state of Thai society, on the other.

The results of the study showed that Thailand's electoral systems – both Simple Majority Electoral System and Parallel Electoral System – led to the election results that were not able to actually reflect the will of the sovereign people. These electoral systems were also those that tended to make major parties gain an advantage and make medium and minor parties have a disadvantage. Moreover, the systems did not give opportunity for newly established parties to be capable of political self-development; in other words, the newly established parties did not have enough potential to fight against major parties. Therefore, both electoral systems not only make the newly established parties unable to gain any parliamentary seat or grow enough to express the voice of the people at all but also make the parliamentary system fail to act as a mechanism that actually reflected the state of the people's problems in the country. Consequently, the two electoral systems were incompatible with the objective of the election that requires people to be those who determine the future of the nation by means of electing their own representatives through the election.

As mentioned above, MMP Electoral System, which is used in Germany and New Zealand, differs from Parallel Electoral System. Although MMP System and Parallel System have similar principles, the former differs from the latter in how to calculate votes. MMP calculates votes to allocate seats by connecting Constituency

System with Party-list System. MMP also has compensatory seats for candidates from Party-list System in order that political parties actually gain seats in accordance with the quota received. Consequently, the election results can actually reflect the will of the people. Voter's votes are proportionate with the seat number each party actually receives. This results in fairness to every political party – major parties, medium parties, minor parties or even newly established parties. Therefore, MMP Electoral System contributes to the diversity of political party systems. Subsequently, political party systems will develop into institutes with ideology that are people-based, and the parliament can perform their duty effectively and acts as a mirror that reflects problems and needs of the sovereign people

Therefore, it can be seen that electoral systems are extremely important for political system structures, so electoral system design must be considered consistently with the state of the problems and needs of each country by taking into account social contexts and cultural basis of that society in order that the electoral systems not only are a tool that drives various elements in the political structure – political parties, representatives and government stability – to perform their duty efficiently but also have a mechanism for checking and balancing effectively in accordance with democratic countries and lead to harmony and democracy growth further.

In this study, the author thinks that MMP Electoral System should be adapted for use in Thailand by combining Simple Majority Electoral System based on a single-member constituency with Party-list Proportional Representation Electoral System. The country will be clearly divided into constituencies based on administrative districts. Each constituency does not need to have the equal number of population, but it must offer the equality to be representation based on population proportion. The ratio of the constituency representatives to party-list representatives should be proportionately or equally determined in terms of the number. State should not only undergo preparation in various aspects such as law, body of knowledge, election management and responsible staff but also establish democratic consciousness for all the people.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ด้วยความสะดวกจากผู้มีพระคุณหลายท่าน อันดับแรกด้วยความซาบซึ้งเป็นอย่างยิ่งที่ ศ.ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ให้ความกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ให้คำปรึกษา แนะนำ ตั้งแต่การกำหนดหัวข้อ และเสนอแนะความรู้ทางวิชาการ ทำให้ผู้เขียนมีความรู้ความเข้าใจสามารถนำมาปรับใช้ในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนกราบขอบพระคุณ ผศ.ดร.อมรรัตน์ กุลสุจริต ที่ได้สละเวลาอันมีค่ายิ่งกรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ให้คำแนะนำและตรวจสอบความถูกต้องอันเป็นประโยชน์ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และกราบขอบพระคุณอาจารย์ ดร.ฉานทิพย์ สันตะพันธ์ ที่กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ทั้งยังสละเวลาให้คำแนะนำชี้แนะแนวทางอันเป็นประโยชน์ยิ่งแก่ผู้เขียน

ขอขอบพระคุณ นายสุชาติ มงคลเลิศพล บิดาที่คอยส่งเสริมสนับสนุนการศึกษามาโดยตลอด ขอขอบพระคุณนางสุรัตน์ มงคลเลิศพล มารดาที่คอยอบรม สั่งสอน และให้ข้อคิดการดำเนินชีวิต ขอขอบพระคุณคุณย่ายุพา มงคลเลิศพล และครอบครัวมงคลเลิศพลทุกท่านที่คอยดูแลและเป็นพลังผลักดันผู้เขียนอย่างเสมอมา

อีกทั้ง ผู้เขียนขอขอบพระคุณ และระลึกถึงพระคุณของบรรดาบูรพาจารย์ผู้ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชา อันเป็นพื้นฐานทางระบบความคิดของผู้เขียน ขอขอบพระคุณ อาจารย์ ดร.กฤษฎากร ว่องวุฒิกุล สำหรับคำแนะนำอันมีค่า เจ้าหน้าที่คณะนิติศาสตร์ เจ้าหน้าที่กองบริการ เจ้าหน้าที่ห้องสมุด สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณปราโมช ช่างเจริญ นักวิชาการศึกษาชำนาญการ ที่กรุณาให้ข้อมูลด้านระยะเวลาการศึกษา ขอขอบพระคุณหลวงพี่ คุณธีรพร คำคุ้ม คุณปองภัค สุริยา คุณเสริมพงษ์ รัตน์นะ คุณจิ้นัส ต้องรอด และครอบครัวชาวนิติศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ทุกท่านที่เป็นกัลยาณมิตรอันดี ขอขอบพระคุณ หัวหน้างานประกอบด้วย คุณอาประภัสสร คุณเอกสิทธิ์ คุณยุทธนา คุณภาควุฒิ คุณนพเก้า และเพื่อนร่วมงานทั้งจากกองนิติการ กรมที่ดิน กองกฎหมาย สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่คอยสนับสนุนในการทำงานวิชาการฉบับนี้ รวมถึงขอขอบพระคุณบุคคลที่เกี่ยวข้องทุกท่านซึ่งไม่สามารถกล่าวถึงได้ทั้งหมดในข้างต้น ที่มีส่วนช่วยเหลือและเป็นกำลังใจให้เสมอมา

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จักเป็นประโยชน์ มีคุณค่าและก่อเกิดประโยชน์ในทางวิชาการต่อผู้ที่สนใจและต่อประเทศชาติ คุณค่าความดีของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอกราบเป็นกตเวทิตาคุณแด่ผู้มีพระคุณของผู้เขียนทุกท่าน แต่หากมีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียวและขอกราบอภัยไว้ ณ ที่นี้

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอเป็นกำลังใจให้แก่ผู้ทำงานวิจัยทุกท่าน ขอให้ยึดมั่นในสิ่งที่ทำ โดยทำได้ดีที่สุดในสิ่งที่ทำ เป็นให้ดีที่สุดที่สุดในสิ่งที่ทำ ตั้งใจ อดทน และก้าวผ่านอุปสรรคทั้งหลาย ด้วยสติปัญญาของท่านเอง ทำดีที่สุดแล้วผลแห่งความพยายามจะส่งผลให้เกิดความภาคภูมิใจในความสำเร็จสักวัน

ชนิดาภา มงคลเลิศพล

พฤษภาคม 2560

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ	(3)
ABSTRACT	(5)
กิตติกรรมประกาศ	(7)
สารบัญ	(8)
สารบัญตาราง	(12)

บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	7
1.3 ขอบเขตการศึกษา	7
1.4 สมมติฐานของการศึกษา	8
1.5 วิธีการศึกษา	8
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
บทที่ 2 ข้อความคิดทั่วไปว่าด้วยหลักประชาธิปไตยและระบบเลือกตั้ง	9
2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างหลักประชาธิปไตยกับการเลือกตั้ง	9
2.1.1 แนวคิดที่ว่าด้วยประชาธิปไตย	9
2.1.1.1 ความหมายและลักษณะของประชาธิปไตย	10
2.1.1.2 ประเภทประชาธิปไตย	11
2.1.1.3 หลักประชาธิปไตยโดยผู้แทน	13
2.1.2 แนวคิดที่ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	15
2.1.2.1 ความหมายและความสำคัญของการเลือกตั้ง	15
2.1.2.2 ประเภทการเลือกตั้ง	18
2.1.2.3 ทฤษฎีการใช้อำนาจอธิปไตยผ่านผู้แทนราษฎร (Representative Democracy)	18
2.1.2.4 วัตถุประสงค์ของการเลือกตั้ง	21
2.1.2.5 หลักเกณฑ์มูลฐานของการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตย	23
2.2 แนวคิดที่ว่าด้วยระบบการเลือกตั้ง (Electoral System)	29
2.2.1 ความหมายและความสำคัญของระบบการเลือกตั้ง	29
2.2.2 ลักษณะของระบบการเลือกตั้ง	31
2.2.2.1 วิธีการแบ่งเขตการเลือกตั้ง (Apportionment)	31

2.2.2.2	วิธีการคิดคะแนนเสียง	34
2.2.3	ประเภทระบบการเลือกตั้ง	40
2.2.3.1	ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก (Majoritarian System)	40
2.2.3.2	ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน	48
	(Proportional Representation System : PR)	
2.3	ระบบการเลือกตั้งแบบผสม (Mixed System)	55
2.3.1	ที่มาและลักษณะของระบบการเลือกตั้งแบบผสม	55
2.3.2	ประเภทของระบบการเลือกตั้งแบบผสม	56
2.3.2.1	ระบบคู่ขนาน (Parallel System)	56
2.3.2.2	ระบบสัดส่วนผสม (Mixed-Member Proportional System: MMP)	57
บทที่ 3	ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมในต่างประเทศ	63
3.1	ระบบการเลือกตั้งในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	64
3.1.1	วิวัฒนาการทางการเมืองและการเลือกตั้งของประเทศเยอรมนี	65
3.1.2	สภาผู้แทนราษฎรของประเทศเยอรมนี (Bundestag)	74
3.1.2.1	ลักษณะของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์	76
3.1.2.2	อำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์	77
3.1.3	การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ของประเทศเยอรมนี	80
3.1.3.1	ระบบการเลือกตั้งของประเทศเยอรมนี	80
3.1.3.2	ประวัติการเลือกตั้งของประเทศเยอรมนี	83
3.1.4	ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมของประเทศเยอรมนี	86
3.1.4.1	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งของประเทศเยอรมนี	86
3.1.4.2	คะแนนเสียงเลือกตั้ง	92
3.1.4.3	การคำนวณคะแนนเพื่อแบ่งสรรที่นั่ง	93
3.1.5	ข้อพิจารณาระบบการเลือกตั้งของประเทศเยอรมนี	96
3.2	ระบบการเลือกตั้งในประเทศนิวซีแลนด์	98
3.2.1	วิวัฒนาการทางการเมืองและการเลือกตั้งของประเทศนิวซีแลนด์	98
3.2.2	สภาผู้แทนราษฎรของประเทศนิวซีแลนด์	100
3.2.2.1	ลักษณะของสภาผู้แทนราษฎรนิวซีแลนด์	100
3.2.2.2	อำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรนิวซีแลนด์	101
3.2.3	การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนิวซีแลนด์	101
3.2.3.1	ที่มาการเลือกตั้งของประเทศนิวซีแลนด์	102
3.2.3.2	กระบวนการปฏิรูประบบการเลือกตั้งในประเทศนิวซีแลนด์	103
3.2.3.3	กระบวนการศึกษาทบทวนระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม	106
3.2.4	ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมของประเทศนิวซีแลนด์	108
3.2.4.1	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งของประเทศนิวซีแลนด์	108
3.2.4.2	ลักษณะของระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมของประเทศนิวซีแลนด์	112

3.2.4.3 ผลการเลือกตั้งภายใต้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม ของประเทศนิวซีแลนด์	114
3.2.5 ข้อพิจารณาระบบการเลือกตั้งของประเทศนิวซีแลนด์	119
บทที่ 4 ระบบการเลือกตั้งในประเทศไทย	120
4.1 ความเป็นมาและประวัติการเลือกตั้งในประเทศไทย	122
4.1.1 ความเป็นมาของการเลือกตั้งในประเทศไทย	123
4.1.2 ประวัติการเลือกตั้งในประเทศไทย	125
4.1.2.1 พัฒนาการของการเลือกตั้งในประเทศไทย	125
4.1.2.2 ประวัติการเลือกตั้งในประเทศไทย	127
4.2 ระบบการเลือกตั้งในประเทศไทย	148
4.2.1 ระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากในประเทศไทย	153
4.2.1.1 ลักษณะระบบการเลือกตั้งเสียงข้างมากในประเทศไทย	153
4.2.1.2 การกำหนดเขตเลือกตั้ง	153
4.2.1.3 ผลจากระบบการเลือกตั้งเสียงข้างมากในประเทศไทย	156
4.2.2 ระบบการเลือกตั้งแบบผสมในประเทศไทย	157
4.2.2.1 ระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	158
4.2.2.2 ระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	167
4.2.2.3 ระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554	174
4.2.2.4 ผลการใช้ระบบการเลือกตั้งแบบผสมในประเทศไทย	176
4.2.3 ระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	178
4.2.3.1 แนวความคิดเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้ง	179
4.2.3.2 สาระสำคัญของระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	183
4.2.3.3 ข้อพิจารณาระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม	185
บทที่ 5 วิเคราะห์ปัญหาระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย	188
5.1 ระบบการเลือกตั้งไม่สะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชน	188
5.1.1 วิเคราะห์ระบบการเลือกตั้งแบบคู่ขนานในประเทศไทยไม่สามารถสะท้อน เจตนารมณ์ของประชาชน	189
5.1.2 วิเคราะห์ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมจะทำให้การเลือกตั้งสะท้อน เจตนารมณ์ของประชาชน	192
5.1.3 วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการนำระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม มาปรับใช้	195

5.2 ระบบการเลือกตั้งบันทึกความเข้มแข็งของพรรคการเมือง	198
5.2.1 วิเคราะห์ระบบพรรคการเมืองจากผลของการใช้ระบบการเลือกตั้งแบบคู่ขนาน	201
5.2.1.1 ระบบการเลือกตั้งแบบคู่ขนานสร้างความไม่เท่าเทียมระหว่างพรรคการเมือง	201
5.2.1.2 ระบบการเลือกตั้งแบบคู่ขนานทำให้เกิดบทบาทพรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็กลดลง	202
5.2.2 วิเคราะห์ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมสร้างความยุติธรรมและทำให้พรรคการเมืองพัฒนาได้อย่างมั่นคง	203
5.2.3 วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบพรรคการเมืองอย่างมั่นคงจากการนำระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมมาใช้	204
5.3 วิเคราะห์ปัญหาความไม่ได้สัดส่วนระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ	205
5.4 วิเคราะห์การกำหนดเขตการเลือกตั้งในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ	209
5.5 วิเคราะห์ระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	215
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	217
6.1 สรุป	217
6.2 ข้อเสนอแนะ	220
บรรณานุกรม	223
ประวัติผู้เขียน	241

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2.1 ข้อดีข้อเสียของการแบ่งเขตเลือกตั้งแบบต่าง ๆ	34
2.2 ข้อดีข้อด้อยของระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากในแบบต่าง ๆ	45
2.3 เปรียบเทียบข้อดีข้อเสียระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากกับระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน	54
2.4 ข้อดีข้อเสียระบบเลือกตั้งคู่ขนานและระบบสัดส่วนผสม	58
2.5 เปรียบเทียบระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน และระบบการเลือกตั้งแบบผสม	60
3.1 สถิติผลการเลือกตั้งของประเทศเยอรมนี	84
3.2 สถิติผลการเลือกตั้งของประเทศนิวซีแลนด์ ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ.2002	114
3.3 สถิติผลการเลือกตั้งของประเทศนิวซีแลนด์ ครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 17 กันยายน ค.ศ.2005	115
3.4 สถิติผลการเลือกตั้งของประเทศนิวซีแลนด์ ครั้งที่ 5 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน ค.ศ.2008	116
3.5 สถิติผลการเลือกตั้งของประเทศนิวซีแลนด์ ครั้งที่ 6 เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน ค.ศ.2011	117
3.6 สถิติผลการเลือกตั้งของประเทศนิวซีแลนด์ ครั้งที่ 7 เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม ค.ศ.2014	118
4.1 ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน	149
4.2 ข้อดีข้อเสียของเขตเลือกตั้งแบบต่าง ๆ	155
4.3 ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งวันที่ 6 มกราคม 2544	162
4.4 สถิติการเลือกตั้ง ปี พ.ศ.2548	164
4.5 ผลการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550	171
5.1 ตัวอย่างจำนวน ส.ส.ที่ไม่สอดคล้องกับร้อยละของคะแนนเสียงที่ประชาชนออกเสียงเลือกตั้ง	190
5.2 ตัวอย่างผลการเลือกตั้งไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชน	191
5.3 ผลการเลือกตั้ง 6 กุมภาพันธ์ 2548 หากใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม	193

5.4 ผลการเลือกตั้ง 23 ธันวาคม 2550 หากใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน ผสม	194
5.5 จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ 2540 รัฐธรรมนูญ 2550 รัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม 2554 และรัฐธรรมนูญ 2560	207
5.6 การแบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนในการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550	211
5.7 การแบ่งเขตการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อออกเป็น 6 เขตการเลือกตั้ง	214

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับแต่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข เมื่อปีพุทธศักราช 2475 จวบจนปัจจุบัน นับเป็นระยะเวลา 85 ปี มีรูปแบบประชาธิปไตยทางผู้แทน (Representative Democracy) ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่แทนตนในสภา ซึ่งนับถึงปัจจุบันประเทศไทยมีการเลือกตั้งมาแล้วทั้งสิ้น 27 ครั้ง อย่างไรก็ตามประชาธิปไตยของประเทศไทยอยู่ในช่วงล้มลุกคลุกคลานยังคงต้องมีการพัฒนาทางองค์ความรู้เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมอยู่เสมอ อีกทั้งจำเป็นต้องมีการออกแบบกติกาการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรให้เหมาะสมเพื่อให้ได้ผู้แทนราษฎรที่ดีมาทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชน กล่าวคือ ต้องมีกติกาในการเลือกตั้งที่มีความโปร่งใส บริสุทธิ์ ยุติธรรม เสมอภาค และที่สำคัญต้องมีความเป็นประชาธิปไตยสามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง ประกอบกับต้องคงไว้ซึ่งการมีกลไกในการควบคุมตรวจสอบไม่ให้เกิดกรณีที่สภามีอำนาจมากเกินไปจนขาดสิ้นซึ่งการตรวจสอบถ่วงดุล อันจะเป็นการก่อให้เกิดการใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรมและเป็นสาเหตุให้เกิดความขัดแย้งในสังคม

การปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองโดยเสียงข้างมาก และคุ้มครองสิทธิของเสียงส่วนน้อยในสังคม ผู้ชนะเสียงข้างมากถือว่าได้ฉันทานุมัติจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยให้เข้ามาจัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศ ส่วนผู้แพ้หรือเสียงข้างน้อยต้องเป็นฝ่ายที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายเสียงข้างมาก อย่างไรก็ตามในสังคมที่มีความแตกแยกสูง (Deeply Divided Societies) มีความแตกต่างกันทางความคิดทางการเมืองสูงมีแนวความคิดที่เป็นประชาธิปไตยรูปแบบหนึ่งที่แตกต่างจากประชาธิปไตยเสียงข้างมากขาดลอย (Majoritarianism) ซึ่งผู้ชนะได้ทุกอย่างไปหมด (Winner Takes All) ส่วนผู้แพ้ไม่ได้อะไรเลย นั่นคือ “ประชาธิปไตยแบบร่วมมือ” (Consociational Democracy) ซึ่งมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยที่เอื้อให้กลุ่มต่าง ๆ ในสังคมสามารถแข่งขันกันและไม่มีใครที่ชนะอย่างเด็ดขาดและแพ้อย่างขาดลอย เป็นประชาธิปไตยที่เอื้อให้ทุกกลุ่มมีตัวแทนของตนเองในสัดส่วนคะแนนที่ตนเองได้รับ เป็นการกำกับและควบคุมความขัดแย้งได้ด้วยกฎกติกาประชาธิปไตย เป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบความขัดแย้งในสังคมให้เป็นความขัดแย้งเชิงสร้างสรรค์ เป็นการแข่งขันทางการเมืองระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ด้วยวิธีการเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อให้กลุ่มต่าง ๆ สามารถอยู่ร่วมกันได้ ดังนั้นสิ่งสำคัญส่วนหนึ่งคือการออกแบบระบบการเลือกตั้งให้สอดคล้องกับกระบวนการลดความขัดแย้งในสังคม

การเลือกตั้ง (Election) เป็นหัวใจหลักเปรียบเสมือนสายเลือดของระบอบประชาธิปไตย อันจะขาดเสียมิได้ เนื่องจากเป็นกิจกรรมทางการเมือง (Political Participation) ของเจ้าของอำนาจ

อธิปไตยด้วยการพิจารณาคัดสรรผู้สมัครเลือกตั้ง เพื่อมอบหมายความไว้วางใจให้บุคคลหรือพรรคการเมืองใดเป็นตัวแทนเพื่อใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เข้าไปทำหน้าที่ดูแลปกป้องผลประโยชน์ของตน โดยนัยการเลือกตั้งเป็นการทำให้เจตจำนงของประชาชนถูกแสดงออกอย่างเป็นรูปธรรมด้วยการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง ดังที่ ปญญานาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้บัญญัติไว้ว่า “ทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองของประเทศตน โดยทางตรงหรือผ่านการเลือกผู้แทนโดยเสรี” การเลือกตั้งจึงเป็นกลไกแสดงถึงความเชื่อมโยงระหว่างความร่วมมือของประชาชนเข้ากับนโยบายสาธารณะของประเทศ เพราะทำให้เห็นว่าเจตจำนงของประชาชนเป็นไปในลักษณะใด กล่าวคือ มีความต้องการ ข้อเรียกร้อง หรือข้อสนับสนุนให้มีการปฏิบัติจัดทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในการเมือง โดยประชาชนจะเลือกคนหรือพรรคการเมืองที่มีนโยบายสอดคล้องกับแนวคิดทางการเมือง ความต้องการ หรือปัญหาของตน เพื่อนำข้อเสนอของพรรคการเมืองนั้นไปสู่ผู้ตัดสินใจระดับประเทศต่อไป

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐสภา เป็นสถาบันที่มีความสำคัญยิ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา มีบทบาทและอำนาจหน้าที่สำคัญในกระบวนการนิติบัญญัติพิจารณากฎหมายที่อาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมถึงทำหน้าที่เป็นองค์กรถ่วงดุล ควบคุม ตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาล¹ ดังนั้น กระบวนการในการสรรหาบุคคลเข้ามาเป็นตัวแทนของประชาชนจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เป็นประเด็นแรกในการกำหนดระบบการเมืองของประเทศนั้น ๆ ซึ่งนอกจากจะต้องเป็นกระบวนการที่ต้องทำตามหลักการประชาธิปไตยแล้วยังต้องเป็นระบบที่สามารถสะท้อนความคิดเห็นและความต้องการของทุกกลุ่มในสังคม เพื่อให้ทุกกลุ่มในสังคมมีผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์และดูแลรักษาผลประโยชน์ต่าง ๆ แทนตนอย่างเสมอภาค โดยผู้มีสิทธิออกเสียงมีคะแนนเสียงเท่าเทียมกัน และผลของค่าคะแนนเสียงมีน้ำหนักเท่าเทียมกันในการสะท้อนเจตจำนงทางการเมืองของตน

ระบบการเลือกตั้ง (Electoral System) คือ การกำหนดหลักเกณฑ์หรือกติกาในการคัดสรรบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง โดยนัยหมายถึงหลักเกณฑ์การแปลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเป็นที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร เป็นวิธีการสะท้อนเจตจำนงของประชชน และยังเป็นตัวแปรสำคัญในการกำหนดระบบการเมืองการปกครอง ส่งผลต่อการแพ้ชนะการเลือกตั้ง ทั้งนี้ระบบการเลือกตั้งมีหลายร้อยระบบ ที่สำคัญแบ่งออกเป็นสองระบบ ได้แก่ ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก (Majority System) และระบบสัดส่วน (Proportional Representation System) ซึ่งแต่ละระบบต่างมีข้อดีและข้อด้อยต่างกันไป กล่าวคือ

ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากมีข้อดีที่เด่นชัดคือความเรียบง่ายของระบบและทำให้ผู้แทนที่ได้รับมีความใกล้ชิดประชาชนอย่างมาก รัฐบาลของแต่ละท้องถิ่นที่อย่างดี สามารถปิดปากทุกข์ของประชาชนได้ตรงปัญหา แต่มีข้อเสียคือเป็นระบบที่ให้ความสำคัญต่อคุณสมบัติส่วนบุคคลไม่ส่งเสริมระบบพรรคการเมืองและการกำหนดนโยบายระดับชาติ ผู้แทนที่ได้รับอาจยึดแต่ผลประโยชน์ของท้องถิ่นเขตเลือกตั้งของตนจนไม่สนใจผลประโยชน์ของชาติ และการแพ้ชนะนั้นยึดหลักเสียงข้างมาก โดยให้ความสำคัญกับคะแนนเสียงของผู้ชนะเท่านั้น (Winner Take All)

¹ สนิท จรอนันต์, รัฐบาลทำงานอย่างไร (กรุงเทพฯ: พี. เพรส, 2545), หน้า 11.

ไม่ให้ความสำคัญกับคะแนนเสียงของผู้แพ้ ซึ่งแม้ว่าจะมีคะแนนรวมกันจำนวนมากก็ตาม คะแนนเสียงที่ชนะการเลือกตั้งก็จะไม่นำมาพิจารณาคิดคำนวณในการจัดสรรที่นั่งในสภาให้เลย ทำให้คะแนนเสียงของผู้แพ้สูญเปล่าไปทั้งหมด ลักษณะเช่นนี้ส่งผลให้พรรคการเมืองขนาดเล็กเสียเปรียบ พรรคการเมืองขนาดใหญ่ได้เปรียบ

ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนเป็นการเลือกตั้งที่ให้ความสำคัญเป็นธรรมในการจัดสรรที่นั่งในสภาได้มากกว่า เนื่องจากการนำคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคะแนนเสียงมาคำนวณเพื่อจัดสรรที่นั่งตามสัดส่วนของคะแนนเสียง ดังนั้นสภาผู้แทนในระบบนี้จึงเสมือนภาพถ่ายที่ตรงกับความเป็นจริงมากที่สุด แต่มีข้อด้อยคือความยุ่งยากในการคิดคำนวณคะแนนแบบสัดส่วน และอาจทำให้มีพรรคการเมืองหลายพรรคเข้ามาในสภา ทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างไร้เอกภาพ ขาดความมีเสถียรภาพ พรรคเล็กหรือผู้มีคะแนนเสียงจำนวนเล็กน้อยอาจเป็นตัวแปรในการต่อรองกับพรรคใหญ่มากเกินไป อีกทั้งผู้แทนที่ได้โอกาสกระจุยตัวอยู่ที่ส่วนกลางมากเกินไปทำให้ขาดความสัมพันธ์เชื่อมโยงจากประชาชนในพื้นที่ เป็นต้น

นอกจากระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก และระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน แล้วยังมีแนวความคิดที่ได้นำข้อดีของทั้งสองระบบดังกล่าวมาผสมผสานเข้าด้วยกัน จนเกิดเป็น ระบบการเลือกตั้งแบบผสม (Mixed System) ซึ่งเป็นการนำระบบการเลือกตั้งทั้งสองระบบ คือ ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากและระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมผสานเข้าไว้ด้วยกัน โดยอาจมีรายละเอียดในปลีกย่อยที่แตกต่างกัน หากแบ่งเป็นประเภทใหญ่ตามความสัมพันธ์ระหว่างสองระบบจะแบ่งเป็น ระบบการเลือกตั้งผสมแบบคู่ขนาน (Parallel System) คือ ระบบการเลือกตั้งที่นำระบบเสียงข้างมากและระบบสัดส่วนเข้าไว้ด้วยกันโดยระบบทั้งสองไม่มีความสัมพันธ์กันในการคิดคะแนนจัดสรรที่นั่งหรือเขตเลือกตั้ง และระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม (Mixed Member Proportional System: MMPs) ซึ่งเป็นระบบการเลือกตั้งที่นำระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากและแบบสัดส่วนเข้าไว้ด้วยกันโดยการคิดคะแนนมีความสัมพันธ์กัน มีการเขตเลือกตั้งที่ทับซ้อนกัน

สำหรับประเทศไทยมีการออกแบบระบบการเลือกตั้งมาแล้วทั้งสิ้นสองระบบ ได้แก่ ระบบเสียงข้างมากธรรมดา และระบบการเลือกตั้งผสมแบบคู่ขนาน โดยสภาพการณ์และปัญหาของระบบการเลือกตั้งของประเทศไทยที่ผ่านมา ปรากฏการณ์ทางการเมืองมีลักษณะเป็น เรื่องของการต่อสู้แย่งชิงอำนาจ ขาดความเชื่อมโยงจากเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง สภาที่มีลักษณะผูกขาดทำให้ระบบการตรวจสอบถ่วงดุลไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ สถาบันประชาธิปไตยถูกนำมาใช้ในทางที่ผิด จนนำประเทศสู่ขั้นวิกฤติกลายเป็นประชาธิปไตยบนท้องถนนจึงจะทำให้ประเทศชาติเสียหาย กล่าวคือ

1. ช่วงเวลาแรก เป็นช่วงเวลาแห่งการสร้างประชาธิปไตย (Democratization) นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยมีการเลือกตั้งครั้งแรกเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ.2476 เป็นการเลือกตั้งทางอ้อมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 หลังจากนั้นจึงเป็นการเลือกตั้งโดยตรง เรื่อยมาจนถึงการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 เป็นการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา ซึ่งช่วงระยะเวลาแรกมีเหตุการณ์ทางการเมืองสำคัญเกิดขึ้นมากมายอันเป็นการสะท้อนถึงการสืบทอดอำนาจและการช่วงชิงอำนาจทางการเมือง จากเดิมเป็นการต่อสู้ของชนชั้นอำนาจเดิมหรือ

ขุนนางเพื่อรักษาฐานอำนาจ ต่อมาฝ่ายทหารเข้ามามีส่วนทางการเมือง ทั้งโดยการรัฐประหาร ล้มรัฐบาลเดิม เช่น การรัฐประหารโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หรือจอมพลถนอม กิตติขจร หรือ พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ หรือจากการเข้าสู่สนามการเมืองโดยการเลือกตั้ง เช่น การเข้าสู่ตำแหน่งของ จอมพลถนอม กิตติขจร จากการเลือกตั้งครั้งที่ 11 ปี พ.ศ.2512 พลวัตรเรื่อยมา ภาคประชาชนเริ่มเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง แต่กระนั้นก็ตามยังคงจำกัดอยู่กับกลุ่มนักธุรกิจ หรือผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น จนถึงช่วงเวลาแห่งการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างสองขั้วอำนาจฝ่ายทหารกับนักธุรกิจ บ้างเรียกว่า ยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ เมื่อการจัดสรรผลประโยชน์ไม่เป็นไปตามที่คาดการณ์ไว้สถานการณ์เลวร้าย ย่อมเกิดขึ้นอีก แต่ไม่ว่ากรณีใดรัฐสภาไม่ใช่เป็นสัญลักษณ์ของตัวแทนประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจ อธิปไตย ที่จะทำหน้าที่เป็นผู้แทนสะท้อนความต้องการและวางนโยบายสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั่วทั้งประเทศได้อย่างแท้จริง ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยแต่เพียงในนาม²

2. ช่วงระยะเวลาที่สอง คือตั้งแต่มีการปฏิรูปการเมืองการปกครองปี พ.ศ.2540 มีการจัดทำ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 ของประเทศไทย ที่ได้รับการขนานนามว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เนื่องจากมีหลักการต่าง ๆ ในการประกันสิทธิ เสรีภาพของประชาชนมากขึ้น ประชาชนมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้บัญญัติเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งจากเดิมที่เป็นระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา เพียงอย่างเดียวมาเป็นการเลือกตั้งระบบผสม อันเป็นการผสมผสานระหว่างระบบการเลือกตั้งแบบ เสียงข้างมากธรรมดากับการเลือกตั้งระบบสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อ เป็นการนำข้อดีของระบบสัดส่วน เข้ามาใช้เพื่อแก้ปัญหาเรื่องการทุจริตการเลือกตั้ง โดยใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเพื่อให้การ ซื้อสิทธิขายเสียงยากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ดีรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 ก็ถูกล้มล้างไปเนื่องจากมีเหตุการณ์ ชัดแย้งทางการเมืองเกิดรัฐประหาร และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งในส่วนของระบบการ เลือกตั้งยังคงเป็นการใช้ระบบผสมแบบคู่ขนานดังเดิม แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงบางประการ เช่น การแบ่งเขตเลือกตั้งที่กลับไปใช้การแบ่งเขตเลือกตั้งแบบรวมเขตเลือกตั้งไม่เกินสามคน การใช้เขต เลือกตั้งในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจากเดิมใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเป็นการแบ่งออกเป็น 8 เขตเลือกตั้ง เป็นต้น

นอกจากนั้น สภาพวัฒนธรรมและพฤติกรรมทางประชาธิปไตยของประเทศไทยมีระบบ อุปถัมภ์ฝังรากลึกกับวิถีชีวิตและกลายเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย และมีลักษณะของโครงสร้างทาง สังคมแบบอำนาจนิยมหรือโครงสร้างแบบปิระมิด³ ซึ่งเกิดจากความเหลื่อมล้ำของมนุษย์ในแง่ต่าง ๆ เป็นความสัมพันธ์ทางสังคมที่แพร่กระจายไปสู่ระบบการเมือง และยังเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มชนชั้นนำ ทางการเมืองกับชนชั้นนำทางเศรษฐกิจเข้าด้วยกัน ลักษณะของระบบอุปถัมภ์อาจสะท้อนออกมาใน รูปของนโยบายแบบประชานิยม เช่น โครงการเอื้ออาทรต่าง ๆ โครงการพิกัดนี้เกษตรกร โครงการ

² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ (4 ปี รัฐธรรมนูญ: ปัญหาและอุปสรรคต่อ การปฏิรูปการเมือง) (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2544), หน้า 34.

³ ชนิดา จิตตรุทธะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย วัฒนธรรมทางสังคมของไทย กับการทำให้เป็นประชาธิปไตย (รายการการวิจัย ภาควิชารัฐศาสตรศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 2-10.

ธนาการประชาชน ทำให้ประชาชนคาดหวังพึ่งพิงนโยบายของรัฐมากเกินไป ซึ่งล้วนเป็นความหวังเทียมในหมู่คนยากจน ทั้งยังเป็นการเปิดช่องนำสู่การทุจริตคอร์รัปชันจากงบประมาณจำนวนมหาศาล ทำให้สภาพการเมืองในยุคหลังเป็นธุรกิจการเมืองมากยิ่งขึ้น นักธุรกิจมักมีนโยบายหรือกลยุทธ์จูงใจประชาชนเพื่อให้เลือกตนเข้าไปเป็นผู้แทนในสภา และมักจะประสบความสำเร็จ ดังนั้น เมื่อระบบการเลือกตั้งเป็นระบบที่วางกรอบให้รัฐสภามีจำนวนพรรคการเมืองน้อยพรรค หรือจำกัดสิทธิพรรคขนาดกลาง พรรคขนาดเล็ก หรือพรรคการเมืองเกิดใหม่ ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่มาจากฐานประชาชนกลุ่มต่าง ๆ มีนโยบายสะท้อนความต้องการของกลุ่มตน ย่อมทำให้สภาพความหลากหลาย ไม่สามารถเป็นกระจกเงาสะท้อนความต้องการของประชาชนได้เลย ทำให้พรรคการเมืองที่มีที่นั่งในสภาขาดการตรวจสอบถ่วงดุลอย่างมีประสิทธิภาพ มีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจรัฐไปในทางที่ไม่ชอบหาประโยชน์ให้แก่ตัวเองและพวกพ้อง ท้ายที่สุดแล้วความเป็นประชาธิปไตยจึงไม่มีอยู่จริง

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยแม้จะมีการเลือกตั้งมาแล้วหลายครั้ง แต่จากพื้นฐานการใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา ไม่ว่าจะเป็นระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาแบบเสียงข้างมากเขตเดียวเบอร์เดียว (Single Member Plurality System: SMP) หรือระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาแบบคะแนนเสียงเป็นพวง (Block Vote) หรือแม้จะมีการนำระบบสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อ (Party List System) มาใช้ในการปฏิรูปการเมืองการปกครองในปีพุทธศักราช 2540 เป็นระบบการเลือกตั้งผสมแบบคู่ขนาน (Parallel System) แต่อย่างไรก็ดี การที่ระบบทั้งสองระบบไม่มีความสัมพันธ์ต่อกันในแง่การคำนวณคะแนนเสียง และอัตราส่วนจำนวนระหว่างสมาชิกทั้งสองประเภทมีความแตกต่างกันมาก สัดส่วนจำนวนสมาชิกส่วนใหญ่เป็นสมาชิกในระบบเสียงข้างมากธรรมดา ต่างจากประเทศอื่น ๆ ที่มักจะให้น้ำหนักของผู้แทนของแต่ละระบบในจำนวนที่ใกล้เคียงกัน เช่น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีอัตราส่วน 1 ต่อ 1 ดังนั้นจึงทำให้ไม่สามารถเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่การเลือกตั้งจะสะท้อนเจตจำนงของประชาชน ยังคงเกิดปัญหาคะแนนเสียงของประชาชนต้องสูญเสียไปเป็นจำนวนมากดังเดิม ทั้งปัญหาทางข้อเท็จจริงไม่ว่าจะเป็นการทุจริตซื้อสิทธิขายเสียง โดยมีรูปแบบการทุจริตที่ซับซ้อนและพัฒนาขึ้นจากการใช้เงินโดยตรงเป็นการทุจริตเชิงนโยบายหาเสียง หรือนักการเมืองใช้วัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์เพื่อรักษาอำนาจทางการเมือง หลักนิติธรรมถูกทำลาย ละเลยกฎหมายหรือกติกาสังคม และปัญหาทางข้อกฎหมาย เช่น ปัญหาจากการออกแบบระบบเลือกตั้งที่ยังไม่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย ที่นั่งของแต่ละพรรคการเมืองได้รับในสภาไม่ได้มีที่มาจากเสียงของประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้เนื่องจากการออกแบบระบบเลือกตั้งที่ใช้ระบบเสียงข้างมากธรรมดาจะทำให้ผู้ชนะได้ไปทั้งหมด ส่วนผู้แพ้ก็แพ้ราบ พรรคการเมืองขนาดใหญ่มักได้เปรียบ ได้จำนวนที่นั่งในสภาเกินกว่าคะแนนเสียงที่ได้รับตามความเป็นจริง พรรคการเมืองขนาดเล็กเสียเปรียบไม่ได้รับที่นั่งในสภาหรือได้รับที่นั่งในสภาน้อยกว่าความเป็นจริง สภาพความหลากหลายทางความคิด ขาดตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ รัฐสภามีลักษณะเป็นสองพรรคการเมืองใหญ่กุมอำนาจ สถาบันประชาธิปไตยถูกนำมาใช้ในทางที่ผิด การทำงานขาดการตรวจสอบถ่วงดุล กลายเป็นประชาธิปไตยบนท้องถนนอันเป็นสิ่งที่ไม่ชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตยและเป็นปัญหาวิกฤติความขัดแย้งเรื้อรังยากแก่การแก้ไข รังแต่จะทำให้ประเทศชาติเสียหาย

หลักฐานสนับสนุนของสภาพปัญหาข้างต้นสามารถพิจารณาได้จากสถิติผลการเลือกตั้งปรากฏให้เห็น ดังเช่น ผลการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 22 วันที่ 6 มกราคม พ.ศ.2544⁴ ซึ่งพรรคไทยรักไทยได้ที่นั่งแบบเสียงข้างมากจำนวน 200 ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ 50 ของที่นั่งทั้งหมด 400 ที่นั่ง ในขณะที่ได้รับคะแนนเสียงเพียงร้อยละ 24.82 แสดงว่าได้รับที่นั่งเกินไปจากเจตนารมณ์ของประชาชนร้อยละ 25.18 หรือเท่ากับจำนวน 101 ที่นั่ง พรรคประชาธิปัตย์ได้รับที่นั่งแบบแบ่งเขตจำนวน 97 ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ 24.25 ในขณะที่ได้รับคะแนนเสียงเพียงร้อยละ 13.76 แสดงว่าได้รับที่นั่งเกินไปจากเจตนารมณ์ของประชาชนถึงร้อยละ 10.49 คิดเป็นที่นั่งจำนวน 42 ที่นั่ง เป็นต้น

กรณีจึงเป็นปัญหา “ระบบเลือกตั้งให้ผลการเลือกตั้งที่เบี่ยงเบนไปจากเจตนารมณ์ของประชาชน” เอื้อต่อพรรคการเมืองใหญ่ ขจัดพรรคการเมืองขนาดเล็ก ส่งผลทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนน้อยลงไปเรื่อย ๆ เพราะพรรคใหญ่จะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินความจริง พฤติกรรมของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะถูกบีบให้เลือกเฉพาะพรรคที่แข่งขันอย่างดุเดือดในลำดับ 1 หรือ 2 เท่านั้น หากไม่เช่นนั้นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะคิดว่าคะแนนของตนต้องเสียเปล่า ทั้งยังเป็นระบบที่ปิดกั้นโอกาสการเกิดขึ้นและเติบโตของพรรคการเมืองใหม่ ดังนั้นระบบการเมืองจึงเกิดการเลือกข้าง ผลที่เกิดขึ้นคือความแตกแยกที่มากยิ่งขึ้น

การแก้ปัญหาระบบเลือกตั้งที่ให้ผลการเลือกตั้งที่เบี่ยงเบนไปจากเจตนารมณ์ของประชาชนที่จะทำให้เกิดความขัดแย้งลดลงและมีส่วนช่วยผลักดันให้เกิดความปรองดองมากขึ้นนั้น ควรเป็นระบบการเลือกตั้งที่ส่งผลให้มีสัดส่วนของพรรคการเมืองอื่น ๆ เพิ่มขึ้น เพื่อช่วยลดความตึงเครียดในการแข่งขันระหว่างเพียงสองพรรคใหญ่ ลดการผูกขาดอำนาจของพรรคการเมืองพรรคเดียว และควรเป็นระบบที่สามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของคะแนนเสียงของประชาชนอย่างแท้จริง ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในการพิจารณานโยบาย ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มผลประโยชน์ ตัวแทนภาคประชาสังคม หรือกลุ่มกดดัน มีโอกาสสามารถพัฒนาตนเองให้กลายเป็นพรรคการเมืองทางเลือกเข้ามามีสิทธิมีเสียงแทนกลุ่มของตน เช่น พรรคแรงงาน พรรคสตรี พรรคสิ่งแวดล้อม พรรคเกษตรกร มีตัวแทนเข้าไปนั่งเป็นปากเป็นเสียง ประกันสิทธิ เสรีภาพ และผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้กลุ่มตนในสภา เป็นต้น อีกทั้ง ทำให้นอกจากการมีตัวแทนในเขตเลือกตั้ง ยังให้ประชาชนมีตัวแทนของชาติมุ่งสร้างนโยบายอันเป็นประโยชน์แก่ชาติโดยรวม เพื่อความผาสุกของส่วนรวม อันเป็นคุณูปการต่อคนหมู่มากเป็นรัฐบาลเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อให้ภาพของที่นั่งในสภาสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริง ลดความไม่เท่าเทียมกันในโอกาสระหว่างพรรคการเมือง และลดความเป็นรัฐบาลแบบผูกขาดอำนาจนิยม อันเป็นต้นเหตุหนึ่งของความขัดแย้งแตกแยก จึงสมควรศึกษาพิจารณาถึงการออกแบบระบบการเลือกตั้งโดยศึกษาถึงข้อความคิดอันเป็นหลักพื้นฐาน ประชาธิปไตย หลักประชาธิปไตยโดยผู้แทน แนวคิดการเลือกตั้ง วัตถุประสงค์ หลักมูลฐานต่าง ๆ ของการเลือกตั้ง และพิจารณาถึงระบบการเลือกตั้งรูปแบบต่าง ๆ เพื่อหาแนวทางการออกแบบระบบการเลือกตั้งเพื่อให้ระบบรัฐสภาทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ สะท้อนเจตจำนงของประชาชนเจ้าของอธิปไตย

⁴ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, **สรุปวิเคราะห์จากข้อมูลการเลือกตั้ง 6 มกราคม 2544** (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2544).

และเป็นกลไกตามระบอบประชาธิปไตยที่สามารถถ่วงดุลองค์กรอื่น ๆ ได้ ประชาชนมี “ผู้แทน” ทำหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ของตนได้อย่างแท้จริง โดยลดปัญหาที่เคยมีมาและไม่เพิ่มปัญหาขึ้นอีก ค้นหาระบบการเลือกตั้งที่เหมาะสมกับบริบทสังคมไทย โดยพิจารณาว่า การเลือกตั้งคืออะไร ระบบการเลือกตั้งมีกี่ประเภท มีข้อดีและข้อเสียคืออะไร ประเทศไทยมีระบบการเลือกตั้งรูปแบบใด สภาพปัญหาของระบบการเลือกตั้งในประเทศไทยมีสาเหตุจากอะไร จริงหรือไม่ที่ปัญหาต่าง ๆ นั้น มีสาเหตุจากระบบการเลือกตั้ง โดยพิจารณาว่าการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งจะสามารถแก้ไข ปัญหาของประเทศไทยได้หรือไม่ และด้วยการเปลี่ยนไปใช้ระบบการเลือกตั้งระบบสัดส่วนผสม จะทำให้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยลดลงหรือไม่ พิจารณาจากตัวอย่างต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศนิวซีแลนด์ เพื่อวิเคราะห์หาปัจจัยแห่งความสำเร็จ และปัจจัยอันอาจเป็นข้อจำกัดหรืออุปสรรคในการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้นของ ประเทศไทย ทั้งนี้ได้กำหนดประเด็นการวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดจากระบบการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย 5 ประเด็น ได้แก่ 1. ระบบการเลือกตั้งในประเทศไทยไม่สามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชน 2. ระบบการเลือกตั้งในประเทศไทยบั่นทอนความเข้มแข็งของพรรคการเมือง 3. วิเคราะห์ปัญหาความไม่ได้สัดส่วนระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ 4. วิเคราะห์การกำหนดเขตการเลือกตั้งในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ และ 5. วิเคราะห์ระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาข้อคิดว่าด้วยหลักประชาธิปไตยและระบบเลือกตั้ง
2. เพื่อศึกษาพัฒนาการระบบการเลือกตั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาปัญหาการเลือกตั้งในประเทศไทย
4. เพื่อเสนอแนะระบบการเลือกตั้งที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพสังคมไทย

1.3 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาข้อมูลเชิงเอกสาร โดยศึกษาเรื่องหลักการใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางผู้แทน หลักพื้นฐานที่สำคัญของการเลือกตั้ง ระบบการเลือกตั้งต่าง ๆ ที่มีในปัจจุบัน เจตนารมณ์ของระบบเลือกตั้งต่าง ๆ รวมถึงศึกษาในส่วนของสภาพปัญหาของประเทศไทยโดยศึกษาจากพัฒนาการของระบบเลือกตั้ง ประวัติการเลือกตั้ง ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการเลือกตั้งที่เคยมีมา โดยศึกษาจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554 ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2558 ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2559 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กฎหมายลำดับรองต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ

เลือกตั้ง เปรียบเทียบกับระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมในต่างประเทศ ในที่นี้แบ่งการศึกษาเป็นสองประเทศ คือ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศนิวซีแลนด์ โดยศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบการเลือกตั้ง ได้แก่ กฎหมายพื้นฐาน (The Basic Law หรือ Grundgesetz) กฎหมายเลือกตั้ง Federal Electoral Law (Bundewahlgesetz, BWG) พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1986 (Constitution Act 1986) พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง ค.ศ.1993 (Electoral Act 1993) เป็นต้น

1.4 สมมติฐานของการศึกษา

ระบบการเลือกตั้งของประเทศไทยที่ผ่านมาคือระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา และระบบการเลือกตั้งผสมแบบคู่ขนาน ไม่สามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เอื้อประโยชน์ต่อพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ทำให้พรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็กเสียเปรียบ สภาผู้แทนราษฎรขาดความหลากหลาย กลไกตรวจสอบถ่วงดุลไม่มีประสิทธิภาพ โดยพบว่าระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมจะสามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้อย่างแท้จริง ทำให้การเลือกตั้งเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย อีกทั้งเป็นการเพิ่มโอกาสให้กลุ่มการเมืองหรือภาคประชาชนเข้ามามีที่นั่งในสภามากขึ้นตามสัดส่วนคะแนนที่ได้รับ เพื่อเป็นตัวแทนสะท้อนปัญหาได้หลากหลายยิ่งขึ้น ส่งผลในการลดความขัดแย้งประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งเป็นการเพิ่มความเข้มแข็งของอำนาจตรวจสอบถ่วงดุลรัฐบาลไม่ให้ใช้เสียงข้างมากจนเกิดความไม่ชอบธรรมในอำนาจ

1.5 วิธีการศึกษา

ศึกษาโดยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง หนังสือ บทความ วารสาร รายงานการวิจัย รายงานการสัมมนา ระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนรวบรวมข้อมูลการเลือกตั้ง สถิติการเลือกตั้ง สื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ เพื่อนำมาประมวล เปรียบเทียบ และวิเคราะห์

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผู้วิจัยคาดหวังถึงผลที่จะได้รับจากการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ดังนี้

1. ทำให้ทราบถึงข้อความคิดว่าด้วยหลักประชาธิปไตยและระบบเลือกตั้ง
2. ทำให้ทราบถึงพัฒนาการระบบการเลือกตั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดจากระบบการเลือกตั้งของไทย
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางการออกแบบระบบเลือกตั้งให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพสังคมไทย โดยนำระบบสัดส่วนผสมมาประยุกต์ใช้

บทที่ 2

ข้อความคิดทั่วไปว่าด้วยหลักประชาธิปไตยและระบบเลือกตั้ง

การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองที่มีแนวคิดที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ประชาชนทุกคนเป็นผู้ใช้อำนาจ แต่เนื่องจากสภาพสังคมปัจจุบันไม่เอื้ออำนวยให้ประชาชนทุกคนเข้าดำเนินกิจการของชาติได้โดยตรง จึงมีกระบวนการเลือกตั้งเพื่อคัดสรรผู้แทนมาใช้ อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน รัฐเสรีประชาธิปไตยการเลือกตั้งเป็นกระบวนการที่สำคัญและจำเป็นยิ่ง เป็นกลไกการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน แสดงถึงการยินยอมมอบอำนาจและให้ความชอบธรรมแก่ผู้แทนที่ตนเลือก เพื่อเข้าไปทำหน้าที่ปกครองและบริหารประเทศให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

ระบบการเลือกตั้งเป็นเทคนิคที่แต่ละประเทศกำหนดให้เหมาะสมกับความต้องการและสภาพสังคมของแต่ละประเทศ แต่ไม่ว่าจะเป็นประการใดยังคงต้องอยู่บนหลักการพื้นฐานของระบบประชาธิปไตย สามารถสะท้อนเจตจำนงของประชาชนอย่างแท้จริง และทำให้รัฐบาลสามารถบริหารกิจการบ้านเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นจำเป็นต้องศึกษาพื้นฐานทฤษฎีประชาธิปไตย ทฤษฎีการเลือกตั้ง และระบบเลือกตั้งตามลำดับ

2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างหลักประชาธิปไตยกับการเลือกตั้ง

การศึกษาเรื่องระบอบประชาธิปไตยมีความสำคัญเนื่องจากเป็นพื้นฐานความรู้ความเข้าใจถึงความหมาย ลักษณะและประเภทของประชาธิปไตยรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน ซึ่งมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการเลือกตั้ง เพราะการเลือกตั้งเป็นการคัดสรรผู้แทนมาบริหารประเทศ เป็นการใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจ โดยการดำเนินกระบวนการเลือกตั้งในขั้นตอนต่าง ๆ ต้องตระหนักถึงหลักการความเป็นประชาธิปไตยเสมอ ดังนั้น หลักประชาธิปไตยกับการเลือกตั้งจึงเป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์กัน และเป็นสาระสำคัญอันต้องทำการศึกษาเพื่อความเข้าใจในพื้นฐานเสียก่อน

2.1.1 แนวคิดว่าด้วยประชาธิปไตย

การปกครองระบอบประชาธิปไตย คือ การปกครองที่อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทุกคนในประเทศถือเป็นระบอบการปกครองที่ดีที่สุดที่มนุษย์จะคิดค้นได้⁵ เนื่องจากการปกครองที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิอันชอบธรรมในการมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ พิจารณาได้ดังต่อไปนี้

⁵ อมร รัชสาสัย และคณะ, ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน คู่มือการเรียนรู้ การสอนการเผยแพร่และการมีส่วนร่วมสำหรับครูอาจารย์ และผู้นำชุมชน (กรุงเทพฯ: การันต์การพิมพ์, 2543), หน้า 11.

2.1.1.1 ความหมายและลักษณะของประชาธิปไตย

ประชาธิปไตยมีที่มานับจากยุคกรีกโบราณ และเป็นที่ชัดเจนมากขึ้นในประเทศอังกฤษราวศตวรรษที่ 16⁶ จากเหตุการณ์การเกิดขึ้นของกฎบัตร Magna Carta⁷ ต่อมาได้แพร่หลายและพัฒนาจนมาจวบจนปัจจุบัน

คำว่าประชาธิปไตยมีการนิยามความหมายอย่างหลากหลาย หากพิจารณาจากรากฐานคำศัพท์ คำว่า “ประชาธิปไตย” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า Democracy มาจากรากศัพท์ภาษากรีก คือ Demokratia แยกออกเป็น Demos แปลว่าประชาชน กับ Kratos แปลว่าอำนาจหรือการปกครอง ซึ่งแปลได้ว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจหรือการปกครองโดยประชาชน⁸

อริสโตเติล ผู้ได้รับการขนานนามว่าเป็นบิดาแห่งกฎหมายมหาชนมองว่าประชาธิปไตยเป็นการประนีประนอมระหว่างคนที่ร่ำรวยและคนยากจนให้ร่วมกันใช้อำนาจปกครองประเทศ และมีการตัดสินใจดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ โดยใช้มติจากเสียงข้างมาก มุ่งเน้นหลักความเสมอภาคและหลักเสรีภาพ⁹

อับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) ประธานาธิบดีคนที่ 16 ของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้ความหมายว่า “ประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” (Government of the People, by the People, for the People)¹⁰

ความหมายตามลักษณะสำคัญจำแนกออกเป็น 3 ลักษณะ¹¹ คือ

ประการที่หนึ่ง ประชาธิปไตยลักษณะที่เป็นอุดมการณ์ทางการเมือง หมายถึงอำนาจสูงสุดของรัฐหรืออำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน อำนาจอธิปไตยมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับประชาธิปไตยตามทฤษฎีประชาธิปไตย (Democratic Theory) มองว่ามนุษย์เป็นคนดีมีเหตุผล ดังนั้นการปกครองย่อมต้องมาจากความยินยอม (Government by Consent) และมาจากเสียงข้าง

⁶ ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, รายงานวิจัย เรื่อง ระบบคัสตรผู้แทนของสังคมไทย (รายงานการวิจัย เสนอต่อสำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า, 2557), หน้า 16.

⁷ ข้อตกลงระหว่างกษัตริย์และเหล่าขุนนาง เพื่อจำกัดการใช้พระราชอำนาจของกษัตริย์ให้มีขอบเขต

⁸ กระมล ทองธรรมชาติ, การเมืองและประชาธิปไตยของไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล, 2519), หน้า 257-258.

⁹ Aristotle, *Politics*, Book IV, ch. 4. (N.p.: n.p., n.d.) อ้างถึงใน William Ebenstein, *Great Political Thinkers*, 2nd ed. (New York: Rinehart, 1957), p. 70 อ้างถึงใน อมร รักษาสัตย์ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 13.

¹⁰ Stefan Lorant, *The Life of Abraham Lincoln*, adapted by Adolph Myers (New York: The New American Library, 1959), pp. 95-98 อ้างถึงใน วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น, *ประชาธิปไตย แนวความคิด และตัวแบบ ประเทศประชาธิปไตยในอุดมคติ* (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524), หน้า 18.

¹¹ สุรพล ไตรเวทย์, *พระมหากษัตริย์รัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549), หน้า 238.

มาก (Majority) จากประชาชนทุกคนโดยอาจแสดงออกซึ่งความเป็นเจ้าของอำนาจนั้นด้วยตนเอง หรือโดยอ้อมผ่านกระบวนการเลือกตั้ง มอบความชอบธรรมในการใช้อำนาจของรัฐให้บุคคลผู้เป็นตัวแทนของตนเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐ

ประการที่สอง ประชาธิปไตยไทยลักษณะที่เป็นรูปแบบการปกครองรูปแบบหนึ่ง คือ ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย มีวิวัฒนาการตามลำดับความคิดและการพัฒนาการของสังคม เริ่มจากฐานความคิดที่ว่ามนุษย์เป็นสัตว์สังคม (Men are Social Animals) ต้องการอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มเนื่องจากความจำเป็นพื้นฐาน เมื่อมีการรวมตัวกันจำนวนมากขึ้น (องค์ประกอบด้านประชากร) ในพื้นที่ที่ชัดเจนแน่นอน (องค์ประกอบด้านดินแดน) และมีอำนาจที่จะบังคับให้สมาชิกปฏิบัติตามเจตจำนงส่วนรวมเพื่อให้สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข (องค์ประกอบด้านรัฐบาล) ก่อให้เกิดรัฐ (State) ซึ่งเป็นองค์การแห่งการใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันของมนุษย์ที่มีความซับซ้อน มีสภาพที่ดำรงอยู่เป็นสังคมที่มีการจัดระเบียบทางการเมืองการปกครองในระดับสูง¹² รัฐมีภารกิจพื้นฐานคือการรักษาไว้ซึ่งความสงบและความมั่นคง จึงต้องมีอำนาจรัฐซึ่งเป็นอำนาจดั้งเดิมไม่ได้รับมาจากผู้ใด (อำนาจอธิปไตย) โดยแบ่งเป็น อำนาจในการจัดตั้งองค์กรของตน และความเป็นเอกภาพหรือมีผู้ถืออำนาจรัฐเพียงหนึ่งเดียว ทั้งนี้อำนาจอธิปไตยอาจใช้อำนาจผ่านองค์กรของรัฐต่าง ๆ หลายองค์กร¹³

ประการที่สาม ประชาธิปไตยไทยในลักษณะที่เป็นวิถีชีวิตของคนในรัฐจะเกี่ยวพันกับการใช้ชีวิตของพลเมืองที่เข้าใจและเคยชินกับการดำเนินชีวิตในประเทศนั้น ๆ เช่น การเป็นผู้มีเหตุผล การยอมรับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การใช้เสียงส่วนใหญ่ในการตัดสินใจ การไม่นิยมความรุนแรงในการแก้ปัญหา การยอมรับความเปลี่ยนแปลงทางสังคม เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป ประชาธิปไตยหมายถึงการปกครองที่ประชาชนเป็นใหญ่ ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดของรัฐ มีสิทธิและความชอบธรรมในการใช้อำนาจนั้น การใช้อำนาจรัฐต้องมีความเชื่อมโยงกับประชาชนเพื่อประโยชน์ตามความต้องการของประชาชน หากมีความคิดเห็นทางการเมืองแตกต่างกันจะตัดสินใจตามมติเสียงข้างมาก และเคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เป็นเสียงข้างน้อยให้สามารถแสดงความคิดเห็นและวิพากษ์วิจารณ์ได้

2.1.1.2 ประเภทประชาธิปไตย

ระยะเริ่มแรกการปกครองรูปแบบประชาธิปไตยของนครรัฐกรีกโบราณ เป็นระบอบประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) สมัยก่อนประชากรมีจำนวนไม่มาก รวมกลุ่มกันในลักษณะเป็นชุมชนเล็ก ๆ ทุกคนสามารถประชุมร่วมกันคิดตัดสินใจในกิจการต่าง ๆ ได้ด้วยตัวเอง โดยการชุมนุม การนำก้อนหินไปใส่ในภาชนะ¹⁴ ต่อมาจากสังคมเล็ก ๆ เริ่มมีผู้คนจำนวนมากขึ้น สังคมขยายตัวใหญ่ขึ้นมีความหลากหลายมากขึ้น กรอบกับรัฐมีภารกิจจำนวนมากมีเนื้อหาสลับซับซ้อนขึ้น

¹² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), หน้า 13.

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 38.

¹⁴ ลิขิต อีระเวคิน, การเมืองไทยและประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ: มิสเตอร์ก๊อปปี้ประเทศไทย, 2552), หน้า 13.

การใช้รูปแบบประชาธิปไตยทางตรงไม่สามารถเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ¹⁵ เนื่องจากการยากที่การตัดสินใจจะทำโดยประชาชนทุกคน อุปสรรคในการจัดหาสถานที่เพื่อให้ประชาชนจำนวนมากเข้าร่วมประชุม ในยุคหลังจึงเป็นประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy) ผ่านทางผู้แทนหรือประชาธิปไตยโดยตัวแทน (Representative Democracy) ประชาชนมอบหมายอำนาจดีให้แก่ผู้แทนทำหน้าที่ตัดสินใจแทนตน¹⁶ การกล่าวถึงประเภทประชาธิปไตยจะพิจารณาจากการแสดงออกซึ่งการใช้อำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยของประชาชนแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ ดังนี้

1) ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) เป็นประชาธิปไตยในอุดมคติ (Pure Democracy) มีลักษณะเป็นการที่ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง คือ ประชาชนทุกคนร่วมกันตัดสินใจจัดการบริหารและปกครองบ้านเมือง ออกกฎหมาย และแก้ปัญหาต่าง ๆ ของประเทศด้วยตัวเองโดยตรง มีในนครรัฐกรีกสมัยโบราณ การใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงเหมาะกับท้องที่ที่พลเมืองมีจำนวนน้อย มีความเจริญทางจิตใจที่ใกล้เคียงกัน ไม่เหมาะสมกับท้องที่ที่มีพลเมืองมากหรือมีอาณาเขตกว้างขวาง ดังนั้นนานาประเทศจึงไม่นิยมใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง¹⁷

2) ประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy) หรือการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนทำโดยผู้แทน คือ การที่ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยเลือกบุคคลจำนวนหนึ่งเป็นผู้แทนตนให้เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ทำหน้าที่บริหารและตัดสินใจแทน เริ่มมีขึ้นในประเทศอังกฤษ ปัจจุบันเป็นที่นิยมในประเทศต่าง ๆ¹⁸ การใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทนสามารถพิจารณาตามทฤษฎีย่อย 2 ทฤษฎี คือ การใช้อำนาจอธิปไตยผ่านผู้แทนโดยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และทฤษฎีการใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางผู้แทนโดยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไปในส่วนของการคัดสรรผู้แทน

3) ประชาธิปไตยกึ่งโดยตรง (Semi Direct Democracy) ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยกึ่งโดยตรง¹⁹ คือ การปกครองที่มีลักษณะผสมผสานระหว่างระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทนกับระบอบประชาธิปไตยทางตรง มีลักษณะที่ประชาชนเลือกผู้แทนไปใช้อำนาจแทนตนในการปกครองประเทศ ตรากฎหมาย แต่ขณะเดียวกันประชาชนมิได้มอบอำนาจแก่ผู้แทนทั้งหมด มีการสงวนบางเรื่องให้ประชาชนตัดสินใจทางการเมืองหรือเรื่องสำคัญอื่นได้โดยตรง ผ่านการแสดงประชามติ (Referendum) การประชาพิจารณ์ (Public Hearing) การเสนอกฎหมาย (Initiative) การถอดถอนตำแหน่งผู้บริหารประเทศ (Recall) ในรูปแบบนี้ประชาชนต้องออกเสียงลงประชามติ

¹⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *เรื่องเดิม*, หน้า 209.

¹⁶ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคณะ, *รายงานการวิจัยการศึกษาพัฒนาการของหลักกฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ* (รายงานการวิจัย เสนอต่อสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 8.

¹⁷ ศักดิ์ ไทยวัฒน์, *คำอธิบายกฎหมายเลือกตั้ง* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2497), หน้า 5.

¹⁸ เชื้อ คงคากุล, *กฎหมายเลือกตั้ง* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2496), หน้า 6.

¹⁹ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 5.

บ่อยครั้ง ปัจจุบันประเทศที่ใช้ระบอบนี้มีเพียงประเทศเดียวคือประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งมีลักษณะพิเศษตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้อำนาจอิสระสูงสุดในทางนิติบัญญัติอยู่ที่ประชาชนโดยตรง²⁰ ทั้งนี้ ประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนเริ่มนำรูปแบบนี้มาใช้เป็นส่วนเสริม มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยของประชาชนแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เพื่อรักษาส่วนแบ่งพื้นที่ทางการเมืองของประชาชน

กล่าวโดยสรุป ประเพณีหรือรูปแบบประชาธิปไตยสามารถพิจารณาได้จากการแสดงออกซึ่งการใช้อำนาจอิสระของประชาชน ว่าประชาชนใช้อำนาจอิสระนั้นด้วยตนเองโดยตรงหรือใช้อำนาจอิสระนั้นผ่านผู้แทนของตน ในปัจจุบันการใช้อำนาจอิสระโดยตรงเป็นไปอย่างมีข้อจำกัด เนื่องจากประชากรมีจำนวนเพิ่มขึ้น อาณาเขตพื้นที่กว้างขวาง กิจกรรมของประเทศมีหลากหลายและมีลักษณะปัญหาที่ยุ่ยากซับซ้อนเกินกว่าประชาชนทุกคนจะร่วมกันตัดสินใจได้เอง รูปแบบประชาธิปไตยโดยผู้แทนจึงเป็นที่นิยม อย่างไรก็ตามในช่วงระยะหลัง นานาประเทศมีกระแสสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยเพิ่มบทบาทภาคประชาชนในการใช้อำนาจด้วยตนเองบางประการ อันเป็นการนำรูปแบบประชาธิปไตยโดยตรงเข้ามาช่วยส่งเสริมสนับสนุนรูปแบบประชาธิปไตยโดยผู้แทน เพื่อให้การบริหารงานของประเทศเป็นไปตามเจตจำนงของประชาชนอย่างแท้จริง

2.1.1.3 หลักประชาธิปไตยโดยผู้แทน

การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน เป็นระบบที่ประชาชนไม่ได้ใช้อำนาจอิสระด้วยตัวเองโดยตรง แต่กำหนดให้มีผู้แทนเป็นผู้ใช้อำนาจอิสระนั้นแทน แต่อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจอิสระของผู้แทนยังคงต้องยึดโยงกับหลักการของประชาธิปไตย โดยมีหลักการพื้นฐานประกอบด้วย หลักประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอิสระ หลักเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้นำ หลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่คุ้มครองเสียงข้างน้อย และหลักประกันสิทธิมนุษยชนขั้นมูลฐานของประชาชน²¹ สาระสำคัญมีดังต่อไปนี้

1) หลักประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอิสระ เป็นหลักพื้นฐานที่ทำให้แยกการปกครองระบอบประชาธิปไตยออกจากการปกครองรูปแบบอื่น โดยประชาชนต้องสามารถใช้อำนาจอิสระได้อย่างแท้จริง ดังนั้นผู้แทนของปวงชนจึงต้องมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงมาจากประชาชน กล่าวคือผู้แทนประชาชนต้องได้รับความชอบธรรมมาจากประชาชน เช่น มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

2) หลักประกันสิทธิมนุษยชนขั้นมูลฐาน ประชาธิปไตยให้ความสำคัญเรื่องสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาค คำว่าเสรีภาพ (Liberty) หมายถึง ความสามารถของบุคคลที่จะกระทำการหรือดเว้นกระทำการสิ่งหนึ่งสิ่งใดภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด ความเสมอภาคหมายถึง กรณีมีสถานการณ์ที่มีสาระสำคัญเช่นเดียวกันต้องปฏิบัติด้วยหลักเกณฑ์เดียวกัน หากสถานการณ์ต่างกันต้องปฏิบัติแตกต่างกัน เมื่อประชาธิปไตยคืออำนาจอิสระเป็นของประชาชน

²⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ* (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2557), หน้า 173.

²¹ พรชัย เลื่อนฉวี, *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง*, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2553), หน้า 105-106.

ประชาชนทุกคนในประเทศนั้นต้องมีสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคในการใช้อำนาจอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งรัฐที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยต้องมีการบัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน

3) หลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่คุ้มครองเสียงข้างน้อย กล่าวคือการปกครองระบอบประชาธิปไตยการตัดสินใจใช้หลักเสียงข้างมาก แต่อย่างไรก็ตามก็ต้องมีกลไกเสียงข้างน้อยทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำและถ่วงดุลอำนาจของเสียงข้างมากนั้น ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญที่สุดอย่างหนึ่งในระบอบประชาธิปไตย อีกนัยหนึ่งมติเสียงข้างมากอันที่จริงเป็นแต่เพียงการสะท้อนว่าความเห็นของฝ่ายใดจะมีอำนาจตัดสินใจดำเนินการในฐานะที่มีผู้เห็นด้วยจำนวนมาก ไม่อาจหมายความว่ามติดังกล่าวเป็นความเห็นหรือการตัดสินใจนั้นจะเป็นสิ่งที่ถูกต้องเสมอไป หลักการเสียงข้างมากจึงต้องอยู่บนพื้นฐานของการตัดสินใจบนหลักเหตุผลจึงจะเรียกว่าเป็นเสียงข้างมากที่มีความชอบธรรม หากกลไกการถ่วงดุลอำนาจเสียงข้างมากทำงานไม่มีประสิทธิภาพแล้วจะเกิดภาวะอำนาจรวมศูนย์ไม่ต่างจากระบบเผด็จการ ส่อเค้าเป็นทรราชของเสียงข้างมากได้²² ทั้งนี้ตามหลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อย Henry M. Roboret กล่าวว่า บทเรียนอันยิ่งใหญ่สำหรับความเป็นประชาธิปไตยคือการเรียนรู้ว่าเสียงข้างมากต้องให้อำนาจเสียงข้างน้อยแสดงความคิดเห็นอีกด้านหนึ่งอย่างอิสระและเต็มที่ แสดงความเห็นอย่างมีเหตุผล เป็นหลักการประกันเสียงข้างน้อยที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม และเปิดโอกาสให้สามารถกลายเป็นเสียงข้างมากในอนาคต²³

4) หลักเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้นำหรือผู้แทนในระบอบประชาธิปไตยต้องมีความเชื่อมโยงกับประชาชนเจ้าของอำนาจ มีที่มาจากการเลือกตั้ง หากที่มาของผู้แทนมาจากการแต่งตั้งย่อมมีปัญหาความชอบธรรมขาดความเชื่อมโยงจากฐานอำนาจ²⁴ ผู้แทนที่ผ่านการคัดสรรจากกระบวนการเลือกตั้งแล้วนั้นต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม เป็นผู้แทนของปวงชนคนทั้งชาติ ไม่ใช่แค่เฉพาะผู้ที่เลือกตน หรือเฉพาะพื้นที่ที่ตนได้รับการเลือกตั้งมาเท่านั้น โดยการตัดสินใจต่าง ๆ เป็นไปอย่างอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติของผู้ใด (Free Mandate) ทั้งนี้จะมีกรอบระยะเวลาตามหลักผู้ปกครองมีวาระในการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน เพื่อให้ประชาชนสามารถพิจารณา ทบทวนผลการดำเนินงานของผู้แทน หากไม่ต้องตรงตามความต้องการหรือไม่สมกับประโยชน์ของชาติประชาชนเจ้าของอำนาจอาจมอบอำนาจให้แก่ผู้เสนอตัวเข้าแข่งขันผู้อื่นแทนได้

กล่าวโดยสรุป ประชาธิปไตยเป็นอุดมคติของการปกครอง เป็นรูปแบบการปกครองที่ให้ความสำคัญกับประชาชน มีแนวความคิดพื้นฐานบนหลักการสำคัญ คือ หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของ

²² นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา “ยุทธศาสตร์การฟื้นฟูประเทศเพื่อสร้างความเข้มแข็งของสังคมไทย” (กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพรส, 2554), หน้า 166.

²³ ดิเรก ครอบสมาคม, กฎหมายมหาชนแนวประยุกต์, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2553), หน้า 120.

²⁴ ปริญา เทวานฤมิตรกุล, การคุ้มครองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้แทนปวงชนไม่ให้ตกอยู่ภายใต้อาณัติของพรรคการเมือง, ใน เอกสารการประชุมวิชาการประจำปี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, วันที่ 9 ธันวาคม 2548, ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 3.

ประชาชน ซึ่งประชาชนในที่นี้ไม่ได้หมายความว่าเฉพาะบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่หมายถึงปวงชนทั้งชาติไม่ว่าจะยากดีมีจน ร่ำรวย หรือประกอบอาชีพใด ให้เข้ามามีบทบาทเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครอง กล่าวคือ ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ มีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบในการปกครองแผ่นดินอย่างเสมอภาคกัน โดยการมีเสียงในการปกครอง มีสิทธิเลือกผู้ที่จะมาปกครองและบริหารราชการแผ่นดิน ยึดหลักสิทธิเสรีภาพเป็นของประชาชน หลักความสูงสุดของกฎหมาย และหลักการเสียงข้างมาก²⁵ ทั้งนี้ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยอาจใช้อำนาจโดยตรงด้วยตนเองหรือโดยอ้อมผ่านผู้แทน ระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่เป็นการปกครองโดยผู้แทน²⁶ ประชาชนเลือกตั้งบุคคลกลุ่มหนึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ปกครองประเทศแทนตน เพื่อให้เจตจำนงของประชาชนเป็นจริงขึ้นมาเข้ามาทำหน้าที่ในการสนองความต้องการของประชาชนในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย²⁷

2.1.2 แนวคิดว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การเลือกตั้งเป็นกิจกรรมสำคัญและเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตย แสดงถึงจุดเกาะเกี่ยวเชื่อมโยงระหว่างประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอิสระสูงสุดในประเทศกับผู้แทนที่ประชาชนยินยอมมอบอำนาจให้เข้าไปทำหน้าที่ตัดสินใจในกิจการของบ้านเมืองแทนตน การเลือกตั้งต้องประกอบด้วย 1. การพิจารณาเชิงรูปแบบคือการเข้าสู่อำนาจอิสระ และ 2. การพิจารณาลักษณะเชิงเนื้อหา คือความเป็นประชาธิปไตยในการดำเนินการเลือกตั้ง เพื่อผลของการเลือกตั้งบรรลุวัตถุประสงค์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยและสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริง²⁸ ในบทนี้จะกล่าวถึงความหมายและความสำคัญของการเลือกตั้ง ทฤษฎีอำนาจอิสระสูงสุด วัตถุประสงค์การเลือกตั้ง หลักมูลฐานการเลือกตั้ง และประเภทการเลือกตั้ง

2.1.2.1 ความหมายและความสำคัญของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้ง (Election) เป็นแนวคิดที่ได้รับความนิยมเป็นเวลานานนับตั้งแต่ราวคริสต์ศตวรรษที่สิบเอ็ดและสิบสอง จุดเริ่มต้นจากนครรัฐเล็ก ๆ ในอิตาลีรู้จักกันในชื่อ “นครสาธารณรัฐแบบอิตาลีเลียน” (The Italian City-Republics) โดยจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกตำแหน่งต่อมาปรากฏในรูปแบบประชาธิปไตยสมัยใหม่ เป็นประชาธิปไตยทางอ้อมระบบตัวแทน การเลือกตั้งถือเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่จำเป็นไม่อาจขาดได้ มีการอธิบายความหมายการเลือกตั้งเป็นไปในแนวทางเดียวกันดังนี้²⁹

²⁵ สุรพล ไตรเวทย์, *เรื่องเดิม*, หน้า 240.

²⁶ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, *คำบรรยายความรู้เบื้องต้นทางรัฐศาสตร์* (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2510), หน้า 21.

²⁷ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), หน้า 338.

²⁸ ดำริห์ บุรณะนนท์, *กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายพรรคการเมือง* (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2539), หน้า 49.

²⁹ อีริคส์ เสรีรังสรรค์, *เรื่องเดิม*, หน้า 25.

เดวิด บัทเลอร์ และคณะนักวิชาการตะวันตก อธิบายว่า การเลือกตั้งเป็นการต่อสู้แข่งขันในการรณรงค์เพื่อชัยชนะในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เกิดตามความคาดหวังอันเป็นที่พอใจ³⁰

ประเทศไทยอธิบายความหมายของการเลือกตั้งไว้ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 ให้ความหมายคำว่า “เลือกตั้ง” หมายถึง การเลือกสรรบุคคลให้เป็นผู้แทนหรือให้ดำรงตำแหน่งด้วยการออกเสียงลงคะแนน เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เลือกตั้งกรรมการ

นักวิชาการไทยหลายท่านได้อธิบายถึงความหมายการเลือกตั้งมีลักษณะคล้ายกัน³¹ สรุปได้ว่า การเลือกตั้ง หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ใน

³⁰ David Butler, Howard R. Penniman and Austin Renny, eds., *Democracy at the Polls: A Comprehensive Study of Competitive National Election* (N.p.: n.p., 1981), p. 134 อ้างถึงใน ธโรธร ตูทองคำ, “กระบวนการการเลือกตั้ง,” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชา สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย* (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2545), หน้า 535-536.

³¹ วัชรวิชัย ไชยสาร ได้อธิบายว่า การเลือกตั้ง เป็นกิจกรรมทางการเมืองที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้มีส่วนร่วมทางการเมือง อันเป็นกลไกที่แสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่เรียกร้องหรือสนับสนุนให้มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งทางการเมืองหรือการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน โดยประชาชนทั่วไปเลือกผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์นโยบายและวิสัยทัศน์ที่สอดคล้องกับตนด้วยความคาดหวังว่าผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่ตนเลือกให้ไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนนั้นจะนำอุดมการณ์และนโยบายไปเป็นแนวนโยบายในการบริหารประเทศและทำหน้าที่พิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเอง การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการแสวงหาทางเลือกในการเมืองการปกครองของประชาชนนั่นเอง; วัชรวิชัย ไชยสาร, *ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2544), หน้า 10-11.

กิตติวัฒน์ รัตนดิตรลก ณ ภูเก็ต ได้อธิบายว่า การเลือกตั้งหมายความว่า ความรวมถึงกิจกรรมและกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งตัวแทนของประชาชน โดยประชาชนผู้เลือกตั้งใช้ดุลพินิจเลือกตัวแทนของตนจากบรรดาผู้สมัครรับเลือกตั้งที่หลากหลายเพื่อให้ผู้ได้รับเลือกตั้งไปดำรงตำแหน่งและทำหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งแทนประชาชน เป็นเครื่องมือแสดงให้เห็นว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ชี้ให้เห็นว่าประเทศนั้นปกครองโดยประชาชนอย่างแท้จริง; กิตติวัฒน์ รัตนดิตรลก ณ ภูเก็ต, *คู่มือศึกษาพื้นฐานวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2554), หน้า 90.

วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น ได้อธิบายว่า การเลือกตั้ง คือ การที่บุคคลได้เลือกบุคคลหนึ่งหรือบุคคลจำนวนหนึ่งจากหลาย ๆ คน หรือเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าสมัครรับเลือกตั้งบัญชีหนึ่งจากหลาย ๆ บัญชีรายชื่อ เพื่อให้ไปกระทำการอันหนึ่งอันใดแทนตน; วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น, *ประชาธิปไตย แนวความคิดและตัวแบบ ประเทศประชาธิปไตยในอุดมคติ* (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524), หน้า 63.

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ได้อธิบายว่า การเลือกตั้ง เป็นกิจกรรมที่สำคัญยิ่งในกระบวนการทางการเมืองและการปกครอง เพราะการเลือกตั้งเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนในการ

กิจกรรมทางการเมือง (Political Participation) เป็นการแสดงออกถึงเจตจำนงของประชาชน แสวงหาทางเลือกในการปกครองหรือสนับสนุนการดำเนินการอย่างใดทางการเมือง การดำเนินนโยบายสาธารณะ โดยการออกเสียงตัดสินใจเลือกบุคคลหรือพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ วิสัยทัศน์ สอดคล้องกับตน เพื่อยินยอมมอบความชอบธรรมให้แก่ผู้นั้นใช้อำนาจแทนตนทำหน้าที่ปกครองหรือดำเนินนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับเจตจำนงของตนต่อไป

การเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญถือเป็นหัวใจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ระบบผู้แทนอันจะขาดเสียมิได้³² อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน การใช้ อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐต้องมีรากฐานมาจากเจตจำนงของประชาชน แสดงออกได้ด้วยการ ออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งจึงเป็นกลไกที่ประชาชนยินยอมมอบอำนาจให้ผู้แทนที่ตน เลือกมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจ และเป็นการบูรณาการความคิดเชื่อมโยงความต้องการของ ประชาชน โดยประชาชนจะตัดสินใจเลือกผู้สมัครที่มีนโยบายตรงกับความต้องการของตนเพื่อไป

ปกครองประเทศ เจตจำนงดังกล่าวปรากฏอยู่ในลักษณะของการเรียกร้องหรือสนับสนุนต่อการตัดสินใจทั้งหลายในระบบการเมือง; พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, “การเลือกตั้งกับพัฒนาการทางการเมืองไทย,” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย หน่วยที่ 4 (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2540), หน้า 201.

เกรียงศักดิ์ ราชโคตร ได้อธิบายว่า การเลือกตั้งเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้มีส่วนร่วมทางการเมือง อันเป็นกลไกที่แสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชน ที่เรียกร้องหรือสนับสนุนให้มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งทางการเมืองหรือ การตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน โดยประชาชนทั่วไปเลือกผู้แทนหรือ พรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์หรือนโยบายและวิสัยทัศน์ที่สอดคล้องกับตนด้วยความคาดหวังว่าผู้แทน หรือพรรคการเมืองที่ตนเลือกให้ไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนนั้น จะนำอุดมการณ์และนโยบายไปใช้ ในการบริหารประเทศ และทำหน้าที่พิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเอง การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการ แสวงหาทางเลือกในการเมืองการปกครองของประชาชน; เกรียงศักดิ์ ราชโคตร, **เอกสารประกอบการ สอนการเมืองการปกครองของไทย (901-106)** (กรุงเทพฯ: ดวงแก้ว, 2552), หน้า 162.

พิมลจรรย์ นามวัฒน์ ได้อธิบายว่า การเลือกตั้ง เป็นการที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการออกเสียงลงคะแนนตามความเห็นของตนเองโดยอิสระว่าจะเลือกผู้ใดเป็นผู้แทนของตนเข้าไป ใช้อำนาจอธิปไตยบริหารกิจการของประเทศ ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งนั้นจะเป็นผู้สมัครใจเสนอตัวเข้ามา ให้ประชาชนเลือกและผู้ที่ได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงทั้งหมด มีสิทธิตามที่ได้รับมอบหมายจาก ประชาชนให้เข้าร่วมเป็นคณะบุคคลดำเนินการบริหารและปกครอง

Devid Butler, and other ได้อธิบายว่า การเลือกตั้งเป็นรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมที่ เปิดโอกาสให้แก่สามัญชนโดยทั่วไปและการมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมทั่ว ๆ ไปในกิจกรรมสาธารณะของ การเลือกตั้งครั้งนี้ได้กลายเป็นสัญลักษณ์อย่างหนึ่ง que แสดงให้เห็นถึงความเป็นพลเมือง; David Butler, Howard R. Penniman and Austin Renny, eds., *op. cit.*, p. 216 อ้างถึงใน ธโรธร ตูทองคำ, *เรื่องเดิม*, หน้า 535-536.

³² เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 8.

ดำเนินนโยบายสาธารณะให้เกิดขึ้นจริงแทนตน การเลือกตั้งยังเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งให้ตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อประชาชน เพราะหากทำหน้าที่โดยไม่ซื่อสัตย์สุจริต มีผลประโยชน์ทับซ้อน หรือไม่ทำตามเจตนารมณ์อันแท้จริงของประชาชน ประชาชนเจ้าของอำนาจจะเลือกผู้อื่นในการเลือกตั้งครั้งต่อไป นอกจากนั้นการเลือกตั้งเป็นวิธีการทางการเมืองจัดการสืบทอดอำนาจอันผิดครลองจากวิถีทางประชาธิปไตย ช่วยลดความตึงเครียดหรือข้อขัดแย้งที่ไม่สามารถตกลงกันได้ทางการเมืองโดยสันติวิธี

2.1.2.2 ประเภทการเลือกตั้ง

การแบ่งประเภทตามที่มาของการเลือกตั้งหรือการคัดสรรผู้แทนจำแนกออกเป็น 3 ประเภท³³ ได้แก่

1) การเลือกตั้งโดยทั่วไป (General Election) คือ การเลือกตั้งใหญ่พร้อมกันทั่วประเทศ มีการกำหนดวันและเวลาทำการเลือกตั้งพร้อมกัน การเลือกตั้งทั่วไปนี้จะเกิดขึ้นในกรณีต่าง ๆ เช่น เมื่อเริ่มมีสภาขึ้นเป็นครั้งแรก หรือสภาครบวาระที่จะต้องมีการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือสมาชิกสภาถูกให้พ้นจากตำแหน่งทั้งสภาในกรณีที่มีการยุบสภา

2) การเลือกตั้งซ่อม (By Election) คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อแทนสมาชิกสภาบางคนที่ขาดสมาชิกภาพ โดยการตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติในการเป็นสมาชิกสภา หรือด้วยเหตุอื่นที่ระบุไว้ตามกฎหมายเลือกตั้งของประเทศนั้น ๆ ทั้งนี้สมาชิกสภาผู้ได้รับเลือกมาดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นจะอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าเวลาที่ยังเหลืออยู่ของสมาชิกสภาคนเก่าที่ตนได้เข้าไปแทนเท่านั้น ทั้งนี้การเลือกตั้งซ่อมอาจเป็นเครื่องมือในการวัดความนิยมของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลในขณะนั้นได้ด้วย เช่น หากตำแหน่งที่ว่างลงเป็นตำแหน่งของสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล แต่ราษฎรได้เลือกตั้งบุคคลที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายค้านเข้ามาแทนที่ ก็ย่อมแสดงให้เห็นถึงการที่ประชาชนไม่พึงพอใจกับรัฐบาลได้ ในทางตรงกันข้ามหากตำแหน่งที่ว่างลงเป็นสมาชิกของพรรคฝ่ายค้าน แต่ราษฎรเลือกตั้งบุคคลที่เป็นสมาชิกของพรรคฝ่ายรัฐบาลเข้ามาแทนที่ ก็ย่อมแสดงให้เห็นถึงความมั่นคงในเสถียรภาพของรัฐบาลได้ดียิ่งขึ้น

3) การเลือกตั้งซ้ำ (Re Election) คือ การเลือกตั้งใหม่อีกครั้ง เกิดขึ้นในกรณีที่มีการฟ้องร้องคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งไม่ถูกต้อง และศาลมีคำพิพากษาตัดสินให้การเลือกตั้งครั้งนั้นเป็นโมฆะ เมื่อเป็นเช่นนี้จำเป็นต้องมีการจัดการเลือกตั้งขึ้นใหม่ในลักษณะเดียวกับการเลือกตั้งซ่อม อนึ่งการชี้ขาดว่าการเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ไม่มีผลย้อนหลังไปกระทบกระเทือนถึงกิจการต่าง ๆ ที่สมาชิกสภาที่ได้รับการเลือกตั้งที่เป็นโมฆะนั้นได้ปฏิบัติไปแล้วในสภา

2.1.2.3 ทฤษฎีการใช้อำนาจอธิปไตยผ่านผู้แทนราษฎร (Representative Democracy)

หลักการใช้อำนาจอธิปไตยผ่านผู้แทน อันเป็นประชาธิปไตยทางอ้อม ภาษาอังกฤษเรียกว่า Representative Democracy หรือ Indirect Democracy เป็นรูปแบบหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยที่นำมาปรับเข้ากับทฤษฎีอำนาจอธิปไตย เชื่อมโยงให้เห็นถึงความสัมพันธ์สามส่วนระหว่างอำนาจอธิปไตย การปกครองระบอบประชาธิปไตย และการเลือกตั้ง

³³ ดาร์รี บุรณะนนท์, *เรื่องเดิม*, หน้า 63-66.

ทฤษฎีการใช้อำนาจอธิปไตยผ่านผู้แทนราษฎร แบ่งออกเป็น 2 ทฤษฎี ได้แก่

1) ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Supremacy of the People)

เจ้าของทฤษฎี คือ ฌองฌาคส์ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau 1712-1778) ปรากฏในหนังสือสัญญาประชาคม (Social Contract 1762) มองว่ามนุษย์เกิดมาโดยอิสระและเท่าเทียมกัน เมื่อเกิดหลักเรื่องกรรมสิทธิ์ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันนำมาซึ่งความชั่วร้าย ต้องจัดตั้งรูปแบบการปกครองสังคมใหม่ โดยต้องมาจากความยินยอมพร้อมใจกันไม่ใช่โดยการใช้กำลัง จึงเกิดสัญญาประชาคมขึ้น ดังนั้น รัฐธำมณัติที่เกิดขึ้นจึงเป็นเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนทุกคน เป็นเจตนารมณ์ของสังคมอยู่เหนือปัจเจกบุคคล³⁴ เมื่อถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทุกคนที่มารวมอยู่กันเป็นสังคมจึงมีส่วนเป็นเจ้าของตามสัดส่วนของตน³⁵ แรกเริ่มทฤษฎีนี้เป็นการใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตัวประชาชนแต่ละคนโดยตรงจึงถือว่ามีความเป็นประชาธิปไตยอย่างมาก แต่เนื่องจากการใช้ในลักษณะดังกล่าวไม่สามารถตอบสนองต่อความเป็นตรรกะของทฤษฎีได้อย่างแท้จริง ดังนั้นประชาชนจึงต้องมอบอำนาจของตนไปยังผู้แทน จึงเกิดทฤษฎีการเป็นผู้แทนขึ้น³⁶ แต่ยังคงลักษณะของทฤษฎีดังกล่าวไว้ คือ เป็นผู้แทนตามพันธะสัญญาของประชาชน นั่นเอง

ตามทฤษฎีนี้ ราษฎรแต่ละคนมีสิทธิที่จะเลือกผู้ปกครองเพราะถือเป็นการแสดงออกซึ่งส่วนแห่งอำนาจอธิปไตย นำมาสู่หลักที่เรียกว่า “การเลือกตั้งอย่างทั่วถึง” (Universal Suffrage) การเลือกตั้งเป็นสิทธิของทุกคนมิใช่เป็นหน้าที่ จึงไม่สามารถมีการจำกัดสิทธิได้ รูสโซ กล่าวว่า “สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิที่ไม่มีอะไรจะมาพรากไปจากประชาชนได้” การมอบอำนาจของราษฎรให้แก่ผู้แทนนั้นเป็นการมอบในลักษณะที่ผู้แทนต้องอยู่ภายใต้อาณัติของราษฎรผู้เลือกตั้ง (Mandate impératif) ผู้แทนแต่ละคนไม่ถือว่าเป็นผู้แทนของราษฎรทั้งประเทศแต่เป็นผู้แทนของราษฎรในเขตเลือกตั้งของตน ต้องอยู่ใต้คำสั่งและการควบคุมจากผู้เลือกตั้ง เป็นการสนับสนุนระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยทั้งโดยตรง สนับสนุนให้ประชาชนใช้อำนาจได้ตลอดเวลา ปฏิเสธการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขดังที่ รูสโซ กล่าวว่า “ความคิดของระบบตัวแทนเป็นความคิดสมัยใหม่ มันนำเราออกจากการปกครองแบบศักดินาซึ่งเป็นการปกครองที่ชั่วช้าปราศจากศีลธรรม”³⁷

³⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ** (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 53.

³⁵ “สมมติว่ารัฐประกอบด้วยคนหมื่นคน สมาชิกแต่ละคนของรัฐย่อมมีส่วนหนึ่งในหมื่นของอำนาจอธิปไตย . . . เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจอธิปไตยนี้ ต้องนับทุกส่วนรวมกันเข้ามาทั้งหมด”; Le Mong Nguyen, **Les systems politiques démocratiques** (Paris: STH, n.d.), p. 26 อ้างถึงใน เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, **หลักการพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย**, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554), หน้า 240.

³⁶ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, **หลักการพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย**, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554), หน้า 243.

³⁷ อีริค ฮาร์ต, **เสรีรัฐ**, *เรื่องเดิม*, หน้า 5.

2) ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (Supremacy of the Nation)

ซีเอเยส์ (ค.ศ.1748-1836) นักปรัชญาการเมืองและนักกฎหมายในยุคโรมัน เป็นเจ้าของทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ เนื่องจากเป็นผู้ที่ต่อต้านระบบอภิสิทธิ์ โดยเฉพาะขุนนางและกษัตริย์ จึงต้องการแยกให้เห็นถึงที่มาที่แตกต่างของรัฐ³⁸ เป็นบุคคลที่มีอิทธิพลต่อการนำไปสู่การปฏิวัติใหญ่ฝรั่งเศสและมีอิทธิพลอย่างมากต่อผู้ร่างคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ปี ค.ศ.1789³⁹ เขาถือว่ารัฐบาลมีขึ้นเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนและความเสมอภาค ดังนั้นการปราศจากอภิสิทธิ์เท่านั้นที่เป็นรากฐานที่ดีของสังคม สิทธิเสรีภาพพื้นฐานเป็นสิทธิมนุษยชนที่รัฐต้องรับรองและคุ้มครอง เขามีมุมมองว่าชาติมีอยู่ก่อนสิ่งอื่นใดและเป็นที่มาของทุกสิ่ง เจตนารมณ์ของชาติจึงเป็นเจตนารมณ์ที่ขอบด้วยกฎหมายและเป็นกฎหมายในตัวเอง โดยชาติเกิดจากการรวมกันของพลเมืองทุกคนไม่สามารถแยกได้ มีเจตนารมณ์ของชาติใช้อำนาจผ่านสภาผู้แทนสามัญชนที่มีผู้แทนเป็นสัดส่วนกับจำนวนที่แท้จริงของสามัญชนในชาติ ประชาชนแต่ละคนไม่มีสิทธิใด ๆ เลยที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยนอกจากการเลือกตั้งตัวแทนของตนเพื่อเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยในนามของชาติเท่านั้น⁴⁰

ดังจะเห็นได้จาก หลังจากการปฏิวัติใหญ่ฝรั่งเศสในปี ค.ศ.1789 สภาร่างรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสในขณะนั้นได้เสนอทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเสียใหม่ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “ชาติ” แทนที่จะเป็นของ “ปวงชน” หรือ “ราชกร” โดยให้เหตุผลว่าชาติเป็นสภาพความเป็นจริงที่อยู่เหนือราชกร ซึ่งมีชีวิตอยู่ในช่วงเวลาหนึ่งเท่านั้น ชาติเป็นนิติบุคคลมีชีวิตจิตใจดำรงอยู่คงทนกว่าราชกรในแต่ละยุคสมัยเป็นความต่อเนื่องของราชกรในสังคมนั้น ๆ โดยสรุปคือชาติเป็นสิ่งที่เหนือราชกร เพราะเป็นผลสังเคราะห์จากประวัติศาสตร์ทางความเป็นปึกแผ่นของราชกรทุกยุคทุกสมัย ผลของทฤษฎีนี้คือ ชาติเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่ใช่ปวงชนหรือราชกร อำนาจเลือกตั้งเป็นอำนาจที่ชาติมอบให้แก่ราชกรในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีหน้าที่เลือกผู้แทนของชาติ ดังนั้นการเลือกตั้งจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ใช่สิทธิ ชาติจะสามารถมอบอำนาจให้แก่บุคคลที่เห็นว่าเหมาะสมได้ การเลือกตั้งไม่จำเป็นต้องเป็นไปในแบบทั่วถึง อีกทั้งผู้แทนแต่ละคนไม่ได้เป็นผู้แทนของราชกรแต่ละเขตเลือกตั้งเท่านั้น ผู้แทนถือเป็นผู้แทนของชาติเป็นอิสระไม่ถูกผูกมัดโดยสัญญาใด ๆ ไม่อยู่ภายใต้ใต้อำนาจของราชกรผู้เลือก (Mandate Representatif) เป็นหลักประกันอิสระให้ผู้แทนเพื่อที่เขาจะได้อุทิศตนเองให้แก่กิจการงานของประเทศชาติ

ปัจจุบันหลายประเทศมีการนำเอาทฤษฎีทั้งสองทฤษฎีมาประยุกต์ใช้ผสมผสานเข้าด้วยกัน เช่น ในรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส⁴¹ 1958 มาตรา 3 บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตย

³⁸ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *เรื่องเดิม*, หน้า 244.

³⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ*, หน้า 57-59.

⁴⁰ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *เรื่องเดิม*, หน้า 244.

⁴¹ ปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ ปี 1793 ใช้หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน บัญญัติไว้ในมาตรา 7 ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนเป็นหลักสากลของพลเมืองชาวฝรั่งเศส”

ของชาติเป็นของประชาชนซึ่งใช้โดยผ่านทางผู้แทนหรือโดยการออกเสียงเป็นประชามติ ประชาชนเพียงบางส่วนหรือบุคคลใดคนหนึ่งไม่อาจใช้อำนาจนั้นโดยลำพังได้”⁴² หรือ ในรัฐธรรมนูญของไทย มีรัฐธรรมนูญที่ทั้งบัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย และอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย⁴³ เป็นต้น

2.1.2.4 วัตถุประสงค์ของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตยมีความสำคัญยิ่ง การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีสภาพเป็นสิทธิตามธรรมชาติ เป็นภารกิจสาธารณะ และยังมีสภาพเป็นสิทธิศักดิ์ค้ำการกระทำอีกด้วย⁴⁴ แต่ละรัฐอาจมีวิธีการและเงื่อนไขที่แตกต่างกันออกไป อย่างไรก็ตามการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยย่อมมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ต่อประชาชน และวัตถุประสงค์การเลือกตั้งต่อประเทศเสรีประชาธิปไตย ดังต่อไปนี้⁴⁵

1) วัตถุประสงค์การเลือกตั้งต่อประชาชน

(1) เพื่อเป็นการแสดงออกถึงการยอมรับ⁴⁶ และการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนเป็นเสมือนสัญลักษณ์ที่ทำให้รู้สึกถึงความเป็นประชาชน เนื่องจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน แต่เมื่อประชาชนมีจำนวนมากขึ้นประกอบกับประชาชนทุกคนในรัฐไม่มีเวลามาดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐได้ทั้งหมด ดังนั้นจึงต้องมีผู้แทนของตนในการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวแทน รัฐเสรีประชาธิปไตยต้องจัดให้มีกระบวนการเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนได้แสดงออกถึงการใช้อำนาจอธิปไตยโดยผ่านทางผู้แทนดังกล่าว

(2) เพื่อให้ประชาชนกำหนดอนาคตของประเทศ กล่าวคือเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกผู้แทน เลือกรัฐบาล และเลือกกำหนดนโยบายที่จะใช้ในการปกครอง

⁴² Article 3 premier alinea “la Souveraineté nationale appartient au peuple qui l’exerce par ses représentants et par la voie du référendum.”, Retrieved February 20, 2017 from <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/veme-republique/heritages/qui-appartient-souverainete-france-selon-constitution.html>

⁴³ มาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2475; มาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540; มาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 บัญญัติว่าเป็นของปวงชนชาวไทย อันเป็นการแสดงถึงลักษณะของทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน อย่างไรก็ตามต้องพิจารณาถึงเนื้อหาในรัฐธรรมนูญนั้นมีกลไกหรือวิธีการใดในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองและการตรวจสอบถ่วงดุลผู้แทนราษฎรที่เลือกตั้งไปหรือไม่

⁴⁴ ธโรธร ตู้องค์, เอกสารการสอนชุดวิชา สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย หน่วยที่ 1-8, พิมพ์ครั้งที่ 13 (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2551), หน้า 536.

⁴⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *เรื่องเดิม*, หน้า 218-219.

⁴⁶ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, รายงานการวิจัย เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้ง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (รายงานการวิจัย เสนอต่อมูลนิธิเอเชีย, 2557), หน้า 18.

ประเทศของพวกเขา เนื่องจากในการเลือกตั้งแต่ละครั้งบุคคลหรือพรรคที่เสนอตัวเข้าทำหน้าที่เป็นผู้แทนจะมีการหาเสียงโดยการชูคุณสมบัติคุณงามความดีของบุคคล เช่น การศึกษา ความประพฤติของบุคคล หรือชูนโยบายในการบริหารงานเสนอให้ประชาชนได้รับทราบเพื่อให้ประชาชนตัดสินใจเลือกบุคคลหรือพรรคตามความชอบตามความต้องการของตน ดังนั้นการเลือกตั้งจึงเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชนในการเลือกผู้แทนตามความประสงค์ให้ไปใช้ความรู้ความสามารถ หรือนโยบายตามที่เสนอไว้ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองแทนตนต่อไป อีกนัยหนึ่งการเลือกตั้งเป็นกลไกที่สร้างความเชื่อมโยงระหว่างโครงสร้างทางการเมืองส่วนบนกับโครงสร้างส่วนล่าง

(3) วัตถุประสงค์ให้ประชาชนมีตัวแทนผลประโยชน์เข้าไปทำหน้าที่เนื่องจากสังคมประกอบไปด้วยคนจำนวนมาก มีความแตกต่างหลากหลาย ทั้งทางด้านชาติพันธุ์ เพศ อายุ การศึกษา ฐานะ อาชีพ ดังนั้นต้องมีการเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้แก่คนทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียมกัน โดยกลุ่มของสังคมทุกกลุ่มต้องสามารถมีส่วนร่วมทางการเมือง ในแง่การเลือกตั้งจึงเป็นกลไกหนึ่งที่จะช่วยประสานประโยชน์ ทำให้กลุ่มคนประเภทเดียวกันหรือมีความต้องการคล้ายกันสามารถมีตัวแทนของตนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของรัฐในสภา เสียงของคนทุกกลุ่มต้องดังพอที่จะสร้างนิติฐานะได้⁴⁷ เพื่อดูแลรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มของตนได้ หรือเพื่อดึงสังคมให้มาใส่ใจกับสิ่งที่เขาเห็นว่ามีสำคัญได้

2) วัตถุประสงค์การเลือกตั้งต่อประเทศเสรีประชาธิปไตย

(1) เพื่อให้ได้ผู้แทนมาบริหารประเทศ ประเทศทุกประเทศมีรัฐบาลทำหน้าที่ดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อนำพาประเทศไปสู่ความเจริญก้าวหน้า ในสังคมระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ราษฎรแต่ละคนไม่สามารถมารวมตัวกันแสดงออกซึ่งความคิดเห็นหรือตัดสินใจในเรื่องของชาติได้ทุกเรื่องและทุกคราว ดังนั้นไม่อาจขาดผู้ที่ทำหน้าที่แทนตนได้ ราษฎรจึงต้องหาผู้แทนของตนเพื่อเป็นตัวแทนในการทำหน้าที่ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐในลู่ทางไปได้ด้วยดี การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการเลือกสรรรัฐบาลเพื่อทำหน้าที่ปกครองและบริหารประเทศ⁴⁸

(2) เพื่อสร้างความชอบธรรมในอำนาจของผู้แทนด้วยวิธีการสันติ ก่อให้เกิดการหมุนเวียนเปลี่ยนผ่านอำนาจ⁴⁹ การเลือกตั้งเป็นกระบวนการเลือกสรรรัฐบาลที่จะทำการปกครองและสร้างความชอบธรรมให้แก่อำนาจการปกครองของผู้ปกครองให้เป็นไปโดยสันติ ลดความตึงเครียดและสถานการณ์ความขัดแย้งในสังคม โดยคู่ต่อสู้ทางการเมืองยอมรับผลการตัดสินใจของประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง ฝ่ายที่ชนะจะได้รับมอบอำนาจจากประชาชนให้ทำการปกครองในช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้ สำหรับฝ่ายแพ้ก็นำพาทางเอาชนะในคราวต่อไป เป็นไปตามวิถีทางที่กฎหมายกำหนด วิธีการเช่นนี้ช่วยอำนวยความสะดวกต่อการสืบทอดอำนาจการเมืองและการปกครองเป็นไปอย่างสันติวิธี ไม่ต้องอาศัยวิธีการที่ผิดกฎหมายและไม่ชอบธรรม เช่น การปฏิวัติรัฐประหารในการเปลี่ยนอำนาจ

⁴⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *เรื่องเดิม*, หน้า 167.

⁴⁸ เกรียงไกร ราชโคตร, *เรื่องเดิม*, หน้า 161.

⁴⁹ ธโรธร ตู้องค์, เอกสารการสอนชุดวิชา สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย หน่วยที่ 1-8, หน้า 538-539.

การเลือกตั้งจะสามารถสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐหรือผู้ปกครอง ก็ต่อเมื่อเป็นการเลือกตั้งที่เป็นไปตามเงื่อนไขพื้นฐานในการเลือกตั้ง กล่าวคือมีการแข่งขันกันอย่างเสรี โดยแท้จริง รัฐที่ปกครองในระบอบเผด็จการหรือในระบบที่มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวแม้จะมีการเลือกตั้งแต่ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะถูกกำหนดโดยพรรคการเมืองที่คุมอำนาจรัฐเท่านั้น ในทางพฤตินัยประชาชนถูกบังคับให้ไปเลือกตั้ง การเลือกตั้งในลักษณะเช่นนี้ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกตั้งที่ ชอบธรรม

(3) เพื่อหล่อหลอมเจตจำนงในความคิดเห็นทางการเมืองการเลือกตั้ง คือการลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนซึ่งมีเจตจำนงมีความเห็นทางการเมืองแตกต่างกันไป การเลือกตั้งจะมีผลช่วยในการหล่อหลอมความเป็นพหุลักษณะของสังคมไม่ให้เกิดแตกต่างกันมาก และจะมีส่วนในการสร้างเจตจำนงร่วมทางการเมืองขึ้น การเลือกตั้งจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์นี้ได้ หรือไม่ขึ้นอยู่กับว่าประชาชนมาร่วมออกเสียงใช้สิทธิเลือกตั้งมากน้อยเท่าใด และยอมรับผลการเลือกตั้งหรือไม่ สำหรับการสร้างเจตจำนงร่วมทางการเมืองภายหลังการเลือกตั้งจะเป็นไปได้ดีเพียงใด จะได้รับรัฐบาลที่มั่นคงหรือไม่คงขึ้นอยู่กับระบบการเลือกตั้งด้วย

(4) เพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐ⁵⁰ การควบคุมอำนาจรัฐในระบอบ ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อประชาชนมีโอกาสไปใช้สิทธิเลือกตั้งภายในระยะเวลา ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า เช่น ภายใน 4 ปี 6 ปี ในกรณีนี้การเลือกตั้งย่อมเป็นเทคนิคประการหนึ่งในการ ควบคุมการใช้อำนาจรัฐ เนื่องจากประชาชนได้รับโอกาสในการลงคะแนนเสียงเพื่อเปลี่ยนแปลงผู้แทน หรือผู้ปกครองได้ในการเลือกตั้งวาระต่อไป

กล่าวโดยสรุป การเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่ง ตัวแทนของประชาชน แสดงออกซึ่งการใช้อำนาจของประชาชน ผ่านการตัดสินใจออกเสียงลงคะแนน ให้แก่ผู้ที่ตนมีความเห็นสอดคล้องด้วยในคุณสมบัติ หรือมีนโยบายตามความต้องการของตน เข้าไป ทำหน้าที่จัดการบริหารประเทศ ตรากฎหมาย ดูแลปกป้องผลประโยชน์ และดำเนินภารกิจของรัฐ แทนประชาชน เป็นกระบวนการสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้แทนโดยสันติวิธี ปราศจากการกระทำที่ ขัดต่อวิถีประชาธิปไตย การเลือกตั้งจะมีการกำหนดระยะเวลาอย่างชัดเจนเพื่อควบคุมการใช้อำนาจ รัฐ และเพื่อเปลี่ยนถ่ายอำนาจให้แก่ผู้ที่เหมาะสมและมีนโยบายทางการเมืองตรงตามความต้องการ ของประชาชนในช่วงเวลานั้น ๆ ดังนั้นการเลือกตั้งในทุกครั้งทุกภาคส่วนต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของ การเลือกตั้งเสมอ และต้องมีการบริหารจัดการเพื่อให้ผลการเลือกตั้งตอบสนองต่อวัตถุประสงค์การ เลือกตั้งด้วย เพื่อเป็นการเลือกตั้งที่มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

2.1.2.5 หลักเกณฑ์มูลฐานของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย

การเลือกตั้งเป็นขั้นตอนที่สำคัญและจำเป็นของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นเครื่องมือแสดงเจตจำนงของประชาชน เลือกสรรและมอบความไว้วางใจแก่ผู้แทนของตนเข้าไป ทำหน้าที่บริหารประเทศ อย่างไรก็ตามการมีเลือกตั้งเพียงอย่างเดียวไม่สามารถบ่งบอกได้ว่ารัฐนั้น เป็นประชาธิปไตย หากการเลือกตั้งนั้นขาดเนื้อหาที่แสดงถึงความเป็นประชาธิปไตย การเลือกตั้งที่มี ขึ้นจะเป็นเพียงพิธีกรรมเครื่องมือสืบทอดอำนาจเผด็จการเท่านั้น

⁵⁰ กิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, *เรื่องเดิม*, หน้า 71.

การเลือกตั้งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานทางการเมือง และสามารถบ่งบอกได้ว่าอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนอย่างแท้จริงนั้น ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์มูลฐานตามที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรดังหลักเกณฑ์จากปฎิญาสาเกล้าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติข้อที่ 21 ดังนี้⁵¹

- (1) บุคคลมีสิทธิที่จะเข้าร่วมในรัฐบาลแห่งประเทศของตน ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยผู้แทนซึ่งผ่านการเลือกอย่างเสรี
- (2) บุคคลมีสิทธิเข้าถึงในบริการสาธารณะในประเทศของตนอย่างเท่าเทียมกัน
- (3) เจตจำนงของประชาชนจะเป็นฐานแห่งอำนาจของรัฐบาล เจตจำนงนี้จะแสดงออกโดยการเลือกตั้งเป็นครั้งคราวตามกำหนดเวลาและอย่างแท้จริง ด้วยการให้สิทธิออกเสียงอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกันโดยการลงคะแนนลับหรือวิธีการลงคะแนนอย่างอิสระเสรี

จากปฎิญาสาเกล้า ข้อที่ 21 เมื่อพิจารณาประกอบกับหลักประชาธิปไตย สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ชั้นมูลฐานของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยว่าต้องประกอบด้วย 1. หลักอิสระแห่งการเลือกตั้ง 2. หลักการลงคะแนนเสียงโดยลับ 3. หลักการออกเสียงอย่างทั่วถึง 4. หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค 5. หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริง และ 6. หลักการเลือกตั้งตามกำหนดเวลา รายละเอียดมีดังนี้⁵²

1) หลักอิสระแห่งการเลือกตั้ง (Freedom of Election) เป็นหลักเกณฑ์การเลือกตั้งที่ให้ประชาชนแสดงเจตนาธรรมของตนอย่างอิสระ สามารถออกเสียงเลือกบุคคลหรือนโยบายอย่างเสรีตามความเชื่อและความต้องการของตน ปราศจากการข่มขู่บังคับกดขี่จ้างวานหรือใช้อิทธิพลใด ๆ รัฐมีหน้าที่เฝ้าระวังและดำเนินการให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยเสรี ทั้งนี้รัฐต้องไม่กดขี่ จ้างวาน หรือใช้อิทธิพลดังกล่าวบังคับราษฎรเสียเองด้วย เพื่อมิให้การออกเสียงเลือกตั้งถูกบิดเบือนไปจากเจตจำนงอันแท้จริงของประชาชน บางครั้งหลักอิสระแห่งการเลือกตั้งอย่างกว้างขยายความไปถึงการที่ประชาชนมีอิสระที่จะตัดสินใจว่าจะไปออกเสียงเลือกตั้งหรือไม่ไปออกเสียงเลือกตั้ง โดยที่รัฐไม่สามารถบังคับหรือลอบโพงได้

หลักอิสระแห่งการเลือกตั้งพิจารณาพร้อมกับวิธีการเลือกตั้ง พิจารณาได้ดังนี้ การเลือกตั้งมีวิธีการดำเนินการ 2 วิธี คือ 1. วิธีการเลือกตั้งโดยตรง (Direct Election) เป็นการเลือกตั้งที่ประชาชนเจ้าของอำนาจออกเสียงลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยตรงด้วยตัวเอง การออกเสียงของประชาชนจึงมีผลโดยตรงว่าผู้ใดจะได้รับเลือกเป็นผู้แทนของตน เป็นวิธีการที่แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของฐานอำนาจ ระหว่างความยินยอมของ

⁵¹ ปฎิญาสาเกล้าด้วยสิทธิมนุษยชน, ค้นวันที่ 27 มีนาคม 2558 จาก <http://www.lexilogos.com/declaration/thai.htm>

⁵² หยุด แสงอุทัย, **หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป** (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513), หน้า 351-361.

ประชาชนกับความชอบธรรมในอำนาจของผู้แทน มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยได้อย่างดี 2. วิธีการเลือกตั้งโดยอ้อม (Indirect Election) เป็นวิธีที่ประชาชนออกเสียงเลือกบุคคลหรือคณะบุคคลหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ไปเลือกตั้งผู้แทนของประชาชนอีกต่อหนึ่ง มักใช้ในประเทศที่ประชาชนยังไม่มีการศึกษา ยังไม่มีวิจรรย์ญาณที่เพียงพอ ขาดความรู้ความเข้าใจในกระบวนการเลือกตั้งและการปกครองระบอบประชาธิปไตย⁵³ เช่น ประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. 2475 ได้ใช้วิธีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรโดยทางอ้อม คือ ให้ราษฎรในหมู่บ้านเลือกผู้แทนหมู่บ้านเพื่อออกเสียงตั้งผู้แทนตำบล แล้วจึงให้ผู้แทนตำบลเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁵⁴

2) หลักการลงคะแนนเสียงลับ (Secret Vote) เป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องการคุ้มครองการออกเสียงของประชาชนว่า เมื่อลงคะแนนเสียงแล้วไม่มีผู้ใดนอกจากตัวเองเท่านั้นที่จะทราบว่าจะลงคะแนนให้ผู้ใด กระทำโดยวิธีให้เอาบัตรลงคะแนนผนึกซองแล้วมอบให้กรรมการตรวจคะแนนหรือใส่หีบบัตรเลือกตั้งเอง ทางปฏิบัติต้องมีการจัดสถานที่เลือกตั้งที่มิดชิด ซึ่งจะทำให้การลงคะแนนเสียงเป็นไปอย่างเสรีเต็มที่ ทำให้หลักอิสระแห่งการเลือกตั้งเป็นไปได้จริง อย่างไรก็ตามการลงคะแนนเสียงโดยลับอาจทำให้ผู้ลงคะแนนไม่คำนึงถึงความรับผิดชอบของคะแนนเสียงของตน เพราะไม่ต้องกลัวว่าจะมีผู้ใดจะติชมหรือวิจารณ์ สำหรับประเทศไทยการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่ากระบวนการเลือกตั้งที่ให้หาคูหาออกนอกหน่วยเลือกตั้งทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยเที่ยงธรรม ทำให้การออกเสียงลงคะแนนไม่เป็นความลับ ถึงขนาดทำให้การเลือกตั้งดังกล่าวเป็นโมฆะ⁵⁵

3) หลักการออกเสียงโดยทั่วถึง (Universal Suffrage) เป็นไปตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุด ประชาชนทุกคนในรัฐต้องมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยไม่มีการกีดกันหรือจำกัดสิทธิบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นพิเศษ หลักการออกเสียงโดยทั่วถึงจึงยอมรับการเปิดกว้างให้บุคคลทุกคนที่มีสัญชาติประเทศนั้นมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของประเทศได้ เว้นแต่ในบางกรณีเป็นข้อยกเว้นซึ่งรับรองกันอยู่ทั่วไป เช่น ไม่ให้สิทธิเลือกตั้งแก่เด็ก บุคคลวิกลจริตหรือจิตบกพร่อง ผู้ที่ต้องโทษจำคุกและพ้นโทษมายังไม่ครบกำหนดเวลา เป็นต้น

การเปิดกว้างให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งตามหลักการออกเสียงโดยทั่วถึง พิจารณาได้จากการให้สิทธิแก่ผู้ลงคะแนนเสียงลงคะแนน และการให้สิทธิแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งดังนี้

ประการที่หนึ่ง ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (Eligible Voter) แนวความคิดเรื่องสิทธิในการเลือกตั้งของประชาชนมีความสำคัญในแง่ที่ว่า เป็นเครื่องกำหนดที่มาและขอบเขตองค์การทางการเมือง มีที่มาจากความคิดผสมในทางอุดมคติผสมผสานกับการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องสืบต่อกันมาตั้งแต่สมัยโบราณ แบ่งได้เป็นสองแนวความคิด คือ 1. แนวความคิดการเลือกตั้งเป็นสิทธิ เป็น

⁵³ บุรีรักษ์ นามวัฒน์, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 1-7, พิมพ์ครั้งที่ 15 (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2535), หน้า 321.

⁵⁴ มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475

⁵⁵ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ 9/2549

แนวคิดที่อยู่บนพื้นฐานทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ประชาชนจึงมีสิทธิในการเลือกตั้งอย่างถาวร เป็นสิทธิเฉพาะตัวไม่ต้องได้รับมอบหมายจากผู้ใดและไม่อาจมีผู้ใดเพิกถอนได้ และสามารถเลือกได้ว่าตนจะใช้สิทธินั้นหรือไม่ใช้โดยไม่ถือเป็นความผิดและไม่สามารถลงโทษได้ เป็นแนวคิดที่นานาประเทศให้การยอมรับ อนึ่งแนวคิดการเลือกตั้งเป็นสิทธิจะส่งผลดีในทางปฏิบัติก็ต่อเมื่อประชาชนมีจิตสำนึกรับผิดชอบทางการเมือง ตระหนักถึงความสำคัญในการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 2. แนวความคิดการเลือกตั้งเป็นหน้าที่ มาจากพื้นฐานความคิดตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ดังนั้นชาติจะเป็นผู้พิจารณาว่าผู้ใดมีคุณสมบัติเหมาะสมในการมีสิทธิเลือกตั้ง และเมื่อชาติเลือกผู้ใดแล้ว ผู้นั้นมีหน้าที่ต้องใช้สิทธิออกเสียงด้วยโดยอาจมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นหน้าที่ หากฝ่าฝืนต้องได้รับโทษ เช่น การปรับ ประกาศชื่อประจาน หรือการตัดสิทธิการเลือกตั้งระยะเวลาหนึ่ง⁵⁶ การที่รัฐกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ หลายครั้งมีจุดประสงค์ให้ประชาชนจำนวนมากมาออกเสียงลงคะแนน แต่ในทางปฏิบัติประชาชนอาจไม่ยอมนะได้

ประการที่สอง ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นบุคคลที่ถือว่าเป็นหน้าที่ตัวแทนของประชาชนเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ใช้อำนาจแทนประชาชนในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ โดยทั่วไปมักให้สิทธิแก่ประชาชนผู้เป็นพลเมืองเท่านั้น อาจสมัครแบบส่วนตัว หรือสังกัดพรรคการเมือง เป็นที่ยอมรับว่าส่วนประกอบที่สำคัญของประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย คือ พรรคการเมือง เป็นสถาบันทางการเมืองที่ทำให้อุดมการณ์ของการปกครองดำเนินไปสู่เป้าหมาย⁵⁷ เพราะเป็นบุคคลที่มีความคิดเห็นในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมในแนวทางเดียวกันรวมตัวกัน โดยมุ่งหมายที่จะเป็นรัฐบาล ซึ่งรัฐมักกำหนดให้ผู้สมัครต้องมีคุณสมบัติตามที่รัฐกำหนดด้วย พิจารณาตามช่วงเวลาได้ว่า 1. ช่วงเวลาก่อนการดำรงตำแหน่ง ผู้สมัครหรือพรรคที่จะมีสิทธิสมัครเข้าแข่งขันต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนด เช่น สัญชาติ อายุ การศึกษา โดยรัฐเสรีประชาธิปไตยจะไม่กำหนดคุณสมบัติที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค เช่น สภาพเศรษฐกิจ ทรัพย์สิน อำนาจเสียภาษี เพศ เป็นต้น 2. ช่วงเวลาหลังรับตำแหน่งไปแล้วผู้ชนะที่ได้รับตำแหน่งนั้น ๆ ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามอันจะทำให้พ้นจากการดำรงตำแหน่งได้ เช่น ห้ามเป็นผู้ถือหุ้น ห้ามรับราชการ เป็นต้น

ทั้งนี้การเลือกตั้งที่จะสามารถสะท้อนถึงความเป็นประชาธิปไตยได้นั้น ต้องเป็นการเลือกตั้งที่ประกอบไปด้วยบุคคลหรือพรรคการเมืองจำนวนหลากหลายมากกว่าหนึ่ง เพื่อให้ประชาชนสามารถเลือกสรรบุคคลหรือพรรคนั้น ๆ ได้อย่างอิสระ

4) หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค (Equal Suffrage) เป็นหลักการที่เป็นรากเง้าของระบอบประชาธิปไตย ปรากฏในกระบวนการเลือกตั้งทุกขั้นตอน ทั้งการสมัครรับเลือกตั้ง การหาเสียงเลือกตั้ง การแบ่งจำนวนที่นั่ง และที่สำคัญที่สุดคือการเท่าเทียมกันในการออกเสียงเลือกตั้ง โดยประชาชนหนึ่งคนมีคะแนนเสียงหนึ่งเสียงเท่ากัน ตามหลัก One Man One Vote และคะแนนเสียงทุกเสียงต้องมีน้ำหนักเท่ากัน สามารถสะท้อนเจตนารมณ์ในการเลือกผู้แทนได้เท่ากัน ปฏิเสธการกีดกันอย่างไรเหตุผล เป็นหลักที่สอดคล้องเชื่อมโยงกับหลักการเลือกตั้งโดยทั่วถึงข้างต้น

⁵⁶ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, สาขาวิชานิติศาสตร์, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 1-7, พิมพ์ครั้งที่ 15 (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2535), หน้า 316-318.

⁵⁷ พรชัย เลื่อนฉวี, *เรื่องเดิม*, หน้า 191.

เสมือนว่าหลักการเลือกตั้งโดยทั่วถึงเป็นสิทธิเสรีภาพ ซึ่งรัฐต้องให้มีการใช้สิทธิเสรีภาพนั้นอย่างเสมอภาคเท่าเทียม เพื่อให้การเลือกตั้งสามารถสะท้อนความต้องการอย่างแท้จริงของเจ้าของอำนาจ

5) หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริง (Genuine Election) กล่าวคือการเลือกตั้งที่มีขึ้นต้องเป็นประชาธิปไตยเป็นไปตามวัตถุประสงค์การเลือกตั้ง การเลือกตั้งต้องมีตัวเลือกให้ประชาชน มีการแข่งขันทางคุณสมบัติหรือนโยบาย ไม่เป็นเพียงการเลือกตั้งแบบปลอมแปลง รัฐบาลต้องไม่คดโกงการเลือกตั้ง เพียงจัดให้มีการเลือกตั้งแต่พอเป็นพิธี และรัฐบาลต้องระวังมิให้ราษฎรคดโกงกันเอง จัดให้ราษฎรจัดการเลือกตั้งของตนเองให้มากที่สุด หรือเป็นคณะกรรมการเฝ้าสังเกตการณ์การเลือกตั้ง จัดให้มีวิธีการคัดค้านการเลือกตั้งเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้โดยต้องมียุทธศาสตร์ทำหน้าที่ดังกล่าวโดยตรงทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยความผิดกระบวนการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งเป็นไปตามหลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริงหรือไม่ อาจพิจารณาจากการกำหนดเขตเลือกตั้ง (Electoral District) และวิธีการคิดคะแนน ซึ่งเป็นองค์ประกอบของระบบเลือกตั้งที่จะกล่าวในละเอียดต่อไป ในที่นี้จึงขอกกล่าวโดยสรุป ดังนี้

ข้อพิจารณาเขตเลือกตั้ง เป็นเขตพื้นที่ซึ่งกำหนดเพื่อการเลือกตั้ง เป็นความจำเป็นในการบริหารจัดการการเลือกตั้งเพื่อให้เกิดความยุติธรรม การแบ่งเขตเลือกตั้ง หมายถึงการจัดการเลือกตั้งโดยพิจารณาลักษณะทางกายภาพของภูมิศาสตร์และประชากรของประเทศเป็นเกณฑ์ โดยแบ่งตามสัดส่วนของประชากรให้เหมาะสมกับจำนวนผู้แทนที่พึงจะมี เพื่อให้ผู้แทนที่ได้รับเลือกนั้นมีความเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างยุติธรรม ไม่ให้มีการได้เปรียบเสียเปรียบซึ่งกันและกัน เช่น การตัดแบ่งเขตในลักษณะที่ทำให้กลุ่มประชาชนที่สนับสนุนพรรคการเมืองอยู่ในเขตเลือกตั้งเดียวกัน⁵⁸ หลักที่จะต้องคำนึงถึงในการกำหนดเขตเลือกตั้งมี 3 ประการ คือ คำนึงถึงจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงโดยแบ่งให้เท่า ๆ กันหรือใกล้เคียงกัน คำนึงถึงเขตพื้นที่ตามธรรมชาติ หรือเหตุผลทางภูมิศาสตร์ เขตการปกครองต่าง ๆ ประการสุดท้ายควรมีการพิจารณาทบทวนการแบ่งเขตอยู่เสมอ อย่างน้อยทุกครั้งเมื่อมีการเลือกตั้ง เพื่อให้เขตเลือกตั้งนั้นมีความสอดคล้องกันในด้านประชากรและพื้นที่⁵⁹ การแบ่งเขตเลือกตั้งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ 1. การเลือกตั้งแบบเขตละหนึ่งคน ในเขตเลือกตั้งนั้นมีที่นั่งเพียงที่เดียว ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนสามารถเลือกผู้รับสมัครเลือกตั้งได้เพียงคนเดียว การแบ่งเขตจะเป็นแบบไม่ใหญ่มาก โดยทั่วไปมักใช้เป็นเขตจังหวัด หรือเขตอำเภอ หรืออาจจัดแบ่งเขตใหม่ เป็นต้น 2. การเลือกตั้งแบบเขตละหลายคนหรือรวมเขต เขตเลือกตั้งหนึ่งจะมีผู้แทนหรือที่นั่งมากกว่าหนึ่งขึ้นไป โดยอาจเป็นสอง สาม หรือสี่ เป็นต้น ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะสามารถเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ตามจำนวนผู้แทนหรือที่นั่งที่พึงมีในเขตนั่น ๆ ในรูปแบบนี้มักมีการแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นเขตเลือกตั้งใหญ่ ๆ เช่น เขตจังหวัด

⁵⁸ กรมมล ทงธรรมาชาติ และคณะ, กฎหมายเลือกตั้งพรรคการเมืองและเสถียรภาพของรัฐบาล (กรุงเทพฯ: มาสเตอร์เพรส, 2531), หน้า 18.

⁵⁹ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, สาขาวิชานิติศาสตร์, เรื่องเดิม, หน้า 318.

ข้อพิจารณาเรื่องวิธีการคิดคะแนนการเลือกตั้ง โดยวิธีการนับคะแนนมีความเกี่ยวข้องกับความยุติธรรมในโอกาสที่พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งจะได้รับเลือกตั้งและส่งผลถึงการทำให้มีพรรคการเมืองจำนวนมากหรือน้อยในสภา ดังนั้นในประเทศต่าง ๆ จึงพยายามคิดค้นวิธีการนับคะแนนให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางการเมืองและสังคมของตน⁶⁰ โดยระบบวิธีการคิดคะแนนมี 2 ระบบ คือ 1. การคิดคะแนนแบบเสียงข้างมาก มีที่มาจากประเทศอังกฤษ เป็นรูปแบบที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดได้คะแนนเสียงข้างมากที่สุดตามจำนวนที่นั่งที่พึงมีในเขตเลือกตั้งนั้นก็จะได้รับที่นั่งไป การคิดคะแนนแบบนี้มีอยู่สามวิธี คือ แบบเสียงข้างมากรอบเดียว แบบเสียงข้างมากสองรอบ และแบบผสม 2. การคิดคะแนนแบบสัดส่วน เป็นระบบที่ได้รับการพัฒนาจากเหล่านักวิชาการ เพื่อแก้ไขข้อพร่องคะแนนเสียงที่สูญเสียไปของระบบแรก การคิดคะแนนจะมีความยุ่งยากพอสมควร⁶¹ จะกล่าวละเอียดต่อไปในส่วนของระบบการเลือกตั้ง

6) หลักการเลือกตั้งตามกำหนดเวลา (Periodic Election) การดำรงตำแหน่งของผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งไปแล้วนั้น ต้องมีวาระที่ชัดเจนแน่นอน และกำหนดการเลือกตั้งใหม่โดยมีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน ห่างจากเดิมพอสมควร เพื่อให้ผู้แทนราษฎรจะได้ไม่ห่างเหินกับเจตจำนงของราษฎรมากเกินไป และเป็นกลไกหนึ่งที่สามารถควบคุมผู้แทนของตนได้ โดยราษฎรมีโอกาสเลือกกว่าจะเลือกผู้แทนคนเดิมหรือเลือกผู้สมัครคนใหม่ อีกทั้งทำให้ผู้แทนราษฎรย่อมทราบดีว่าถ้าตนประพฤติไม่ดีหรือไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของราษฎร ราษฎรก็จะไม่เลือกตนเข้ามาอีกในสมัยหน้า

กล่าวโดยสรุป การเลือกตั้งของรัฐเสรีประชาธิปไตยนั้นต้องชอบด้วยรูปแบบและเนื้อหา ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยทุกคนโดยเสมอภาคกัน มีเสรีภาพพิจารณาและตัดสินใจตามความชอบโดยอิสระ ปราศจากอิทธิพลหรือการข่มขืนใจประการใด ๆ มีกลไกให้การจัดการเลือกตั้งเป็นไปโดยลับ รวมถึงมีความเสมอภาคในส่วนของคะแนนเสียงและน้ำหนักของคะแนนเสียง และมีระยะเวลาในการการเลือกตั้งครั้งต่อไปอย่างแน่นอน เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานและมีโอกาสพิจารณาทบทวนเพื่อเลือกผู้แทนที่สามารถทำงานได้ตรงตามเจตจำนงของตนได้อย่างแท้จริง จึงจะถือได้ว่าประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในรัฐบาลตนผ่านผู้แทนเป็นกระบวนการทางการเมืองที่มีเนื้อหาเป็นกลไกของการแสดงเจตจำนงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง โดยการเลือกตั้งที่สะท้อนถึงหลักมูลฐานดังกล่าวต้องมีลักษณะเป็นการแข่งขันโดยบุคคลหลายคนหรือบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งหลายบัญชีประชาชนผู้เลือกตั้งมีเสรีภาพบริบูรณ์ที่จะเลือกตั้งหรือไม่เลือกตั้ง การบังคับให้มีการลงคะแนนเสียงให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งไม่ว่าจะเป็นการบังคับทางตรงหรือโดยทางอ้อมย่อมไม่ใช่การเลือกตั้งที่เสรี ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องมีโอกาสรอบความคิดเห็นของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อมีโอกาสที่จะเปรียบเทียบผู้สมัครหรือบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง มีสิทธิเสรีภาพที่จะแลกเปลี่ยนความเห็นกับผู้สมัครรับเลือกตั้ง วิพากษ์วิจารณ์ความเห็นนั้นอย่างอิสระ เพื่อประกอบการตัดสินใจใช้สิทธิเลือกตั้งบุคคลที่มี

⁶⁰ กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 17.

⁶¹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *เรื่องเดิม*, หน้า 350.

ความเห็นตรงกับความต้องการหรือความนิยมได้ถูกต้อง⁶² เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม ช่วยจรรโลงให้ประชาธิปไตยเกิดขึ้นจริง

การเลือกตั้งต้องเป็นไปตามหลักการที่ชอบตามวิถีประชาธิปไตย ตามกฎหมายและ จารีตประเพณีอันดีอย่างแท้จริง กล่าวคือ การให้สิทธิประชาชนใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนโดยตรง อย่างเสมอภาคทั่วถึงไม่มีการกีดกันโดยปราศจากความสมเหตุสมผล เปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีความสามารถและมีคุณสมบัติเสนอตัวเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนผู้อื่นได้ และรัฐต้องดูแลจัดการให้ กระบวนการเลือกตั้งเป็นไปด้วยความยุติธรรม จัดหามาตรการป้องกันปราบปรามการทุจริตคดโกง การเลือกตั้งทุกรูปแบบ กำหนดเขตเลือกตั้งและวิธีคิดคะแนนให้เหมาะสมกับสัดส่วนจำนวนประชากร และลักษณะพื้นที่ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย สะท้อน ความคิดและความต้องการของประชาชนแท้จริง หากไม่เป็นไปตามกล่าวการเลือกตั้งนั้นจะได้ผู้แทน ที่ไม่สามารถสะท้อนความต้องการหรือเจตจำนงของประชาชน แต่จะกลายเป็นเพียงการปกครองของ คนหมุ่มากแบบตกต่ำ⁶³ ทำหน้าที่ใช้ทรัพยากรของชาติ วางนโยบายสาธารณะอย่างมีระเบียบวาระ ช่อนเร้น เพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและแสวงกำไรจากกระบวนการทางการเมือง นำสู่ระบบ วนิชยาริปไตย⁶⁴ หรือธุรกิจการเมืองในที่สุด ทำให้ประเทศชาติเสียหาย ประชาชนไม่สามารถอยู่ อย่างผาสุก

2.2 แนวคิดว่าด้วยระบบการเลือกตั้ง (Electoral System)

2.2.1 ความหมายและความสำคัญระบบการเลือกตั้ง

ระบบการเลือกตั้งมีความสำคัญอย่างมากต่อความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตยกับการ เลือกตั้งเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบการปกครองและภาพลักษณ์ขององค์กรทางการเมือง⁶⁵ โดย ระบบการเลือกตั้ง เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์หรือกติกาในการคัดเลือกบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งเข้าสู่ ตำแหน่งทางการเมือง⁶⁶ โดยนัยหมายถึง หลักเกณฑ์การแปลงคะแนนเสียงที่ประชาชนออกเสียง เลือกตั้งเป็นที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร ความสนใจเรื่องระบบการเลือกตั้งเริ่มมีขึ้นนับแต่หลังปี ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา David Farrell นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์มองว่าการศึกษาระบบเลือกตั้งทำให้

⁶² หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายหลักเกณฑ์ทั่วไปของการเลือกตั้งและพระราชบัญญัติการ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน พุทธศักราช 2511 (พระนคร: โอเดียนสโตร์, 2512), หน้า 2.

⁶³ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *เรื่องเดิม*, หน้า 338.

⁶⁴ ลิขิต อีรเวคิน, *เรื่องเดิม*, หน้า 33.

⁶⁵ แอนดรูว์ เรย์โนลด์ส และคณะ, *การออกแบบระบบเลือกตั้ง: คู่มือเล่มใหม่ของ International IDEA* (นครปฐม: สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล, 2555), หน้า 6.

⁶⁶ ธนิกาญจน์ ปาลกะวงศ์ ณ อยุธยา, *ปัญหาบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550* (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), หน้า 26.

สามารถเข้าใจถึงการพัฒนาระบบประชาธิปไตย วัฒนธรรมทางการเมือง สภาพการเมือง เศรษฐกิจ โครงสร้างทางการเมืองของแต่ละประเทศได้อย่างดี⁶⁷

ระบบการเลือกตั้งมีความสำคัญต่อการกำหนดรูปร่างหรือกติกาการปฏิบัติใช้ประชาธิปไตย มีผลโดยตรงต่อผลการแพ้ชนะการเลือกตั้ง การกำหนดรูปร่างหน้าตาารัฐสภา ผลต่อพรรคการเมือง ดังนั้น การจะเลือกใช้ระบบการเลือกตั้งใดแต่ละประเทศต้องจัดลำดับปัญหาและความต้องการตามความสำคัญเร่งด่วนของตน การเลือกระบบเลือกตั้งหนึ่งอาจแก้ปัญหาหนึ่งแต่สร้างปัญหาอีกอย่างหนึ่ง ตอบสนองความต้องการหนึ่งแต่กระทบต่อความต้องการอีกอย่างหนึ่ง เช่น ประเทศที่ต้องการรัฐบาลที่มีเสถียรภาพสามารถตัดสินใจและบริหารประเทศด้วยความรวดเร็วนิยมใช้การเลือกตั้งระบบเสียงข้างมาก แต่การใช้ระบบเสียงข้างมากมักเอื้อประโยชน์ให้แก่พรรคใหญ่ นำสู่ปรากฏการณ์สภามีพรรคเด่นพรรคเดียว (Single Party Government) หรือสภามีพรรคเดียวชั้นนำ (One Dominant Party Government) ก่อปัญหาการควบคุมตรวจสอบอำนาจของฝ่ายเสียงข้างน้อย ส่งผลให้เป็นระบอบประชาธิปไตยไม่ปกติ⁶⁸ ซึ่งได้เกิดขึ้นในประเทศไทยจากการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544⁶⁹ และจากผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 ซึ่งพรรคไทยรักไทยได้รับคะแนนเสียงอย่างท่วมท้น⁷⁰ เป็นต้น เห็นได้ว่าไม่มีระบบเลือกตั้งใดสมบูรณ์ที่สามารถแก้ปัญหาทุกอย่างที่เกิดขึ้นได้

หลักเกณฑ์การแปลงคะแนนเสียงเพื่อจัดสรรที่นั่งดังกล่าว มีที่มาจากการนำวิธีการแบ่งเขตการเลือกตั้งและวิธีการคิดคะแนนเสียงที่ประชาชนออกเสียงเลือกตั้งมารวมกัน⁷¹ ทำให้มีระบบเลือกตั้งมากมายกว่าสามร้อยระบบ แต่ละระบบต่างมีทั้งส่วนดีและส่วนด้อย การกำหนดระบบเลือกตั้งของแต่ละประเทศจึงต้องคำนึงจากข้อมูลแนวคิดพื้นฐานของแต่ละระบบเลือกตั้ง ประกอบด้วยการพิจารณาถึงปัญหาความจำเป็นและความเหมาะสมของประเทศนั้น ๆ ทั้งทางด้านสังคมสภาพแวดล้อมทางการเมืองการปกครอง ความพร้อมทางด้านการเงิน ความรู้หรือการมีจิตสำนึกทางการเมืองของประชาชน ความพร้อมของกลไกที่ทำให้การระบบเลือกที่เลือกนั้นได้ผล อันเป็นลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ ทำให้การใช้ระบบเลือกตั้งรูปแบบเดียวกันอาจส่งผลลัพธ์แตกต่างกัน

⁶⁷ David Farrel, *Electoral System* (New York: Palgrave, 2001) อ้างถึงใน พรรณชญา ศิริวรรณบุศย์, “ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในโลกปัจจุบัน (ตอนที่ 1),” *วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์* 16, 1 (มกราคม-มีนาคม 2554): 17.

⁶⁸ T. J. Pempel, ed., *Uncommon Democracy the One-Party Dominant Regimes* (N.p.: n.p., n.d.), p. 360 อ้างถึงใน นพรัตน์ วงศ์วิทยาพาณิชย์, *การก่อเกิดรัฐบาลพรรคเดียวในการเมืองไทย ศึกษากรณีพรรคไทยรักไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะรัฐศาสตรมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 11.

⁶⁹ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, *ข้อมูลสถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2544* (กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ, 2544).

⁷⁰ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, *ข้อมูลสถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2548* (กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ, 2548).

⁷¹ วุฒรา ไชยสาร, *เรื่องเดิม*, หน้า 16.

2.2.2 ลักษณะของระบบการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยเพื่อรักษาหลักการการมีผู้แทนของราษฎรในเรื่องระบบและวิธีเลือกตั้งเป็นเรื่องที่มีเนื้อหาสาระมาก⁷² ดังนั้นเพื่อเป็นแนวทางในการทำความเข้าใจเชิงข้อสรุปให้เห็นถึงระบบและวิธีการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยโดยพิจารณาจากเขตเลือกตั้ง และการคิดคะแนนเสียง

2.2.2.1 วิธีการแบ่งเขตการเลือกตั้ง (Apportionment)

เขตเลือกตั้ง ภาษาอังกฤษ “Constituency” เป็นรูปแบบของการจัดแบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็น ส่วน ๆ เพื่อจัดการเลือกตั้ง โดยให้จำนวนประชากรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้สัดส่วนกับจำนวนผู้แทนตามที่กฎหมายกำหนด โดยพิจารณาประกอบกับลักษณะทางกายภาพของภูมิศาสตร์และประชากรของประเทศเป็นเกณฑ์ ทั้งนี้ การจัดเขตเลือกตั้งพิจารณาได้ดังนี้

1) การแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นแบบเขตหนึ่งมีผู้แทนได้หนึ่งคน (Single Member Constituency) เป็นการแบ่งเขตเลือกตั้งที่กำหนดว่าในเขตเลือกตั้งหนึ่งมีที่นั่งเดียว โดยประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนสามารถเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เพียงคนเดียว ทั่วไปจะใช้ระบบอำเภอหรือจัดแบ่งเขตใหม่ เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เป็นต้น การแบ่งเขตเลือกตั้งรูปแบบนี้มักจะทำให้เกิดระบบสองพรรคการเมืองใหญ่⁷³

ผลดีของการแบ่งเขตเลือกตั้งแบบเขตหนึ่งมีผู้แทนได้หนึ่งคน เป็นการส่งเสริมให้ผู้แทนกับประชาชนในท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ทำให้ผู้แทนเข้าใจปัญหาและความต้องการและสามารถดูแลราษฎรในเขตที่ตนได้รับเลือกอย่างทั่วถึง ส่งผลให้เกิดการกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาค อีกทั้ง การแบ่งเขตเล็กเช่นนี้ทำให้มีค่าใช้จ่ายในการหาเสียงจำนวนน้อย จึงส่งเสริมให้ผู้มีความรู้ความสามารถได้มีโอกาสได้รับเลือกตั้งได้ ที่สำคัญยังมีความเป็นประชาธิปไตยในแง่ของความเสมอภาคเนื่องจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนมีเสียงหนึ่งเสียงเท่าเทียมกันเป็นไปตามหลัก One Man One Vote⁷⁴

ผลเสียของการแบ่งเขตเลือกตั้งแบบเขตหนึ่งมีผู้แทนได้หนึ่งคน เนื่องจากเขตเลือกตั้งมีขนาดเล็กจึงสะดวกแก่การทุจริตเลือกตั้ง ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งอาจไม่ใช่บุคคลที่ได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง⁷⁵ และอาจมีกรณีใช้กลวิธีแบ่งเขตเลือกตั้ง

⁷² วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น, *เรื่องเดิม*, หน้า 78.

⁷³ วุฒรา ไชยสาร, *เรื่องเดิม*, หน้า 19.

⁷⁴ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 18-19.

⁷⁵ ศักดิ์สิทธิ์ เตชะประเสริฐพร, *การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ (Party List) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท บัณฑิตคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2547), หน้า 9.

เอื้อประโยชน์ให้กับพรรคหนึ่งพรรคใดโดยเฉพาะ เป็นการแบ่งเขตเลือกตั้งแบบเอาเปรียบที่เรียกว่า Gerrymander⁷⁶

2) การแบ่งเขตเลือกตั้งให้เขตหนึ่งมีผู้แทนได้หลายคน⁷⁷ (Multi Member Constituency) หรือการรวมเขต โดยเขตเลือกตั้งหนึ่งจะมีผู้แทนหรือที่นั่งมากกว่าหนึ่งที่ขึ้นไป ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนสามารถเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ตามจำนวนผู้แทนหรือที่นั่งที่พึงจะมีได้ในแต่ละเขตเลือกตั้งนั้น (One Man Several Votes)⁷⁸ ซึ่งอาจกำหนดให้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง เช่น ประเทศอิสราเอล เนเธอร์แลนด์ หรือกำหนดให้เขตจังหวัดหรือหน่วยการปกครองเป็นเขตเลือกตั้ง⁷⁹ เช่น ออสเตรเลีย หรืออาจแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นหลายเขตแต่ละเขตมีผู้แทนมากบ้างน้อยบ้าง⁸⁰ เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550⁸¹ เป็นต้น

ผลดีของการแบ่งเขตเลือกตั้งแบบเขตหนึ่งมีผู้แทนได้หลายคน คือ สะดวกและปราศจากข้อถกเถียงเรื่องความไม่เป็นธรรมในการแบ่งเขตเลือกตั้ง เพราะเขตการปกครองหรือเขตทางการเมืองได้กำหนดไว้แน่ชัดแล้ว ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่จำเป็นต้องเลือกผู้แทนทั้งหมดที่กฎหมายกำหนดให้มีในเขตเลือกตั้งนั้น และผู้เลือกตั้งยังสามารถใช้สิทธิเลือกผู้สมัครแต่ละคนจากพรรค

⁷⁶ ถูกนำมาใช้ครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ.1812 (พ.ศ.2355) จากชื่อของผู้ว่าการมลรัฐเมสซาชูเซตส์ คือ นายเอลบริดจ์ เจอร์รี (Elbridge Gerry) ซึ่งขณะดำรงตำแหน่งได้แบ่งเขตเลือกตั้งโดยเข้าข้างสภานิติบัญญัติที่มาจากพรรครีพับลิกัน ทำให้พรรคเฟเดอราลิสต์เสียเปรียบ

⁷⁷ บางตำราเรียกการแบ่งเขตเลือกตั้งแบบเขตหนึ่งมีผู้แทนได้หลายคนหรือแบบรวมเขตกรณีที่สามารถแบ่งเขตเลือกตั้งแบบกึ่งแบ่งเขต-รวมเขต

⁷⁸ บุรีรักษ์ นามวัฒน์, *เรื่องเดิม*, หน้า 319.

⁷⁹ โภคิน พลกุล, ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง, ใน เอกสารสรุปผลการสัมมนาในวาระครบรอบ 50 ปี แห่งการสถาปนามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่องปัญหารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองในสภาวะการณ์, 10-11 สิงหาคม 2527, ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 192-195 อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, *กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542), หน้า 35.

⁸⁰ วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น, *เรื่องเดิม*, หน้า 78.

⁸¹ มาตรา 94 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 “การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น

(4) การกำหนดเขตเลือกตั้งให้ดำเนินการโดยจังหวัดใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกินสามคน ให้ถือเอาเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง แต่ถ้าจังหวัดใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกินสามคน ให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้ง โดยจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามคน” . . .

เดียวกันหรือต่างพรรคกันได้อย่างอิสระ⁸² คะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้นำมาใช้เฉลี่ยคำนวณผู้ชนะในเขตได้มากกว่าแบบเขตเดียวคนเดียว

ผลเสียของการแบ่งเขตเลือกตั้งแบบเขตหนึ่งมีผู้แทนได้หลายคน เป็นข้อเสียในประเด็นสำคัญที่ว่าสิทธิทางการเมืองของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไม่เท่าเทียมกัน ขัดกับหลักการ One Man One Vote ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งหนึ่งอาจมีผู้แทนได้มากกว่าอีกเขตเลือกตั้งหนึ่ง ทำให้สิทธิทางการเมืองไม่เท่าเทียมกัน ขัดต่อหลักความเสมอภาคเรื่องคะแนนเสียง การแบ่งเขตลักษณะนี้มักก่อให้เกิดระบบหลายพรรคการเมือง และอาจทำให้รัฐบาลบริหารงานได้อย่างขาดเสถียรภาพ

3) การไม่แบ่งเขตเลือกตั้งหรือการมีเขตเลือกตั้งเดียว

การไม่แบ่งเขตเลือกตั้งหรือมีเขตเลือกตั้งเดียว มีหลักการว่า ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทุกคนทั่วราชอาณาจักรมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่าเทียมกันคนละ 1 เสียง และมีเขตเลือกตั้งเพียงเขตเดียวทั้งประเทศ การแบ่งเขตประเภทนี้จะนำวิธีการคิดคะแนนแบบสัดส่วน (Proportional Representation) มาใช้ ทั้งนี้ตำราบางเล่มจัดรูปแบบเขตเลือกตั้งแบบการไม่แบ่งเขตเลือกตั้งนี้รวมไว้กับการแบ่งเขตเลือกตั้งประเภทมีผู้แทนได้หลายคน⁸³

ผลดีของการไม่แบ่งเขตเลือกตั้งหรือการมีเขตเลือกตั้งเดียว คือ ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทุกคนมีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งเท่าเทียมกัน การหาเสียงเพื่อให้คนทั้งประเทศเลือกจะมีกลยุทธ์แบบใหม่ไม่เน้นการใช้เงินซื้อเสียงแต่เปลี่ยนเป็นการเน้นนโยบาย หรือการใช้สื่อมวลชนเป็นต้น ส่งเสริมระบบพรรคการเมือง เปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถและเป็นที่รู้จักได้รับความนิยมนระดับชาติเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในสภา ลดอิทธิพลท้องถิ่น

ผลเสียของการไม่แบ่งเขตเลือกตั้ง คือ มักมีแนวโน้มทำให้เกิดพรรคการเมืองหลายพรรค สภาพขาดเสถียรภาพในการทำงาน การทำงานล่าช้าไม่มีประสิทธิภาพได้ อีกทั้งผู้แทนที่ได้รับเลือกขาดความผูกพันกับท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นนั้น จึงอาจไม่สอดคล้องกับหลักการของระบบผู้แทน⁸⁴

กล่าวโดยสรุป วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นการกำหนดเขตพื้นที่ โดยเชื่อมโยงระหว่างจำนวนประชากรและสัดส่วนที่นั่งหรือผู้แทนที่จะพึงมีในพื้นที่นั้นว่าพื้นที่หรือเขตนั้นจะมีผู้แทนหนึ่งคนหรือมีผู้แทนจำนวนหลายคน พื้นที่นั้นมีขนาดพื้นที่รูปแบบเช่นไร ระหว่างพื้นที่เล็ก พื้นที่ใหญ่ หรือพื้นที่รวมทั้งประเทศซึ่งการจัดแบ่งเลือกตั้งในรูปแบบต่างกันย่อมจะส่งผลกระทบต่อระบบและวิธีการจัดการเลือกตั้งได้แตกต่างกัน

⁸² วุฒิสภา ไชยสาร, *เรื่องเดิม*, หน้า 17-18.

⁸³ วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น, *เรื่องเดิม*, หน้า 78.

⁸⁴ วุฒิสภา ไชยสาร, *เรื่องเดิม*, หน้า 21-22.

ตารางที่ 2.1 ข้อดีข้อเสียของการแบ่งเขตเลือกตั้งแบบต่าง ๆ

แบบเขตหนึ่งมีผู้แทนได้หนึ่งคน	แบบเขตหนึ่งมีผู้แทนได้หลายคน	การมีเขตเลือกตั้งเดียว
ข้อดี - ส่งเสริมให้ผู้แทนกับประชาชนในท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ทำให้ผู้แทนเข้าใจปัญหาและความต้องการและสามารถดูแลราษฎรในเขตที่ตนได้รับเลือกอย่างทั่วถึง - ทำให้เกิดการกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาค - ค่าใช้จ่ายในการหาเสียงจำนวนน้อย จึงส่งเสริมให้ผู้มีความรู้ความสามารถได้มีโอกาสได้รับเลือกตั้งได้ - มีความเสมอภาคเนื่องจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนมีเสียงหนึ่งเสียงเท่าเทียมกัน เป็นไปตามหลัก One Man One Vote ข้อเสีย - มีขนาดเล็กจึงสะดวกแก่การทุจริตเลือกตั้ง - อาจมีกรณีใช้กลวิธีแบ่งเขตเลือกตั้งเอื้อประโยชน์ให้กับพรรคหนึ่งพรรคใดโดยเฉพาะ	ข้อดี - สะดวกและปราศจากข้อถกเถียงเรื่องความไม่เป็นธรรมในการแบ่งเขตเลือกตั้ง เพราะเขตการปกครองหรือเขตทางการเมืองได้กำหนดไว้แน่ชัดแล้ว - ผู้มีสิทธิเลือกตั้งยังสามารถใช้สิทธิเลือกผู้สมัครแต่ละคนจากพรรคเดียวกันหรือต่างพรรคกันได้ อย่างอิสระ หรือไม่จำเป็นต้องเลือกผู้แทนทั้งหมดที่กฎหมายกำหนดให้มีในเขตเลือกตั้งนั้น - คะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้นำมาใช้เฉลี่ยคำนวณผู้ชนะในเขตได้มากกว่าแบบเขตเดียวคนเดียว ข้อเสีย - สิทธิทางการเมืองของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไม่เท่าเทียมกัน ขัดกับหลักการ One Man One Vote - การแบ่งเขตลักษณะนี้มักก่อให้เกิดระบบหลายพรรคการเมือง และอาจทำให้รัฐบาลบริหารงานได้อย่างขาดเสถียรภาพ	ข้อดี - ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทุกคนมีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งเท่าเทียมกัน - การหาเสียงเพื่อให้คนทั้งประเทศเลือกจะมีกลยุทธ์แบบใหม่ไม่เน้นการใช้เงินซื้อเสียงแต่เปลี่ยนเป็นการเน้นนโยบาย หรือการใช้สื่อมวลชน - ส่งเสริมระบบพรรคการเมือง - เปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถและเป็นที่รู้จักได้รับความนิยมนระดับชาติเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในสภา - ลดอิทธิพลท้องถิ่น ข้อเสีย - มีแนวโน้มทำให้เกิดพรรคการเมืองหลายพรรค สภาขาดเสถียรภาพในการทำงาน - ผู้แทนที่ได้รับเลือกขาดความผูกพันกับท้องถิ่น

2.2.2.2 วิธีการคิดคะแนนเสียง

วิธีการคิดคะแนนเสียงส่งผลต่อการแพ้หรือชนะการเลือกตั้ง รวมถึงส่งผลต่อจำนวนพรรคการเมืองในสภาด้วย ทั้งนี้วิธีการคิดคะแนนเสียงแบ่งออกเป็น 2 วิธี ได้แก่ วิธีการคิดคะแนนเสียงแบบเสียงข้างมาก และวิธีการคิดคะแนนเสียงแบบสัดส่วน พิจารณาได้ ดังนี้

1) วิธีการคิดคะแนนเสียงแบบเสียงข้างมาก

วิธีการคิดคะแนนเสียงแบบเสียงข้างมาก เป็นวิธีที่ตัดสินให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง แบ่งย่อยออกเป็น 2 วิธี ได้แก่ วิธีการคิดคะแนนเสียงแบบเสียงข้างมากธรรมดา และวิธีการคิดคะแนนเสียงแบบเสียงข้างมากเด็ดขาด

(1) วิธีการคิดคะแนนเสียงแบบเสียงข้างมากธรรมดา

วิธีการคิดคะแนนเสียงแบบเสียงข้างมากธรรมดา หรือเสียงข้างมากอย่างง่ายหรือ (Simple Majority) เป็นรูปแบบที่เก่าแก่และเรียบง่ายที่สุด เป็นระบบที่การตัดสินให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดได้รับเลือกตั้ง โดยไม่คำนึงว่าคะแนนเสียงที่ได้จะเป็นจำนวนเท่าไรและเป็นคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งที่เป็นบัตรดี หรือเป็นคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาดหรือไม่ (First Past the Post System) จึงมีลักษณะเป็นเสียงข้างมากสัมพัทธ์ (Relative Majority) กล่าวคือ เพียงแต่คะแนนเสียงมากกว่าคนอื่น ๆ เท่านั้น⁸⁵ บางตำราเรียกว่า “เสียงส่วนมาก” เช่น ถ้าเป็นเขตเลือกตั้งแบบเขตละหนึ่งคน ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนเป็นที่หนึ่งจะได้รับเลือก ถ้าเป็นเขตเลือกตั้งแบบเขตละหลายคน ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนสูงสุดตามจำนวนที่เขตนั้นสามารถมีผู้แทนได้ก็จะได้รับเลือก⁸⁶

วิธีการคิดคะแนนเสียงข้างมากธรรมดาเมื่อนำมาใช้กับการแบ่งเขตเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียวจะได้ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเขตเดียวเบอร์เดียว (Single Member Plurality System: SMP) หากนำมาใช้กับการแบ่งเขตเลือกตั้งแบบเขตเดียวหลายคนจะเป็นระบบคะแนนเสียงเป็นพวง (Block Vote) หรือระบบเสียงข้างมากแบบเขตเดียวหลายคน และระบบคะแนนเสียงเป็นพวงสำหรับพรรค (Party Block Vote) เป็นต้น

วิธีการคิดคะแนนเสียงแบบเสียงข้างมากธรรมดามักใช้กับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เหมาะแก่ประเทศที่มีการปกครองระบบสองพรรค และมีวิวัฒนาการระบบพรรคการเมืองมายาวนาน การแข่งขันมักแข่งขันระหว่างสองพรรคใหญ่ พรรคเล็กเป็นเพียงส่วนประกอบ บางครั้งนโยบายหรืออุดมการณ์อาจไม่สอดคล้องกับประชาชนทีเดียว แต่เนื่องจากมีสองพรรคใหญ่จึง

⁸⁵ อีริกัธร์ เสรีรังสรรค์, *เรื่องเดิม*, หน้า 35.

⁸⁶ ตัวอย่างการคิดคะแนนแบบเสียงข้างมากธรรมดา เช่น มีผู้มาลงคะแนนเสียงทั้งหมดในเขตหนึ่งจำนวน 20,000 คน มีผู้สมัครรับเลือกตั้ง 5 คน

นาย ก. หมายเลข 1	ได้คะแนนเสียง	6,003	คะแนน
นาย ข. หมายเลข 2	ได้คะแนนเสียง	6,002	คะแนน
นาย ค. หมายเลข 3	ได้คะแนนเสียง	5,005	คะแนน
นาย ง. หมายเลข 4	ได้คะแนนเสียง	1,990	คะแนน
นาย จ. หมายเลข 5	ได้คะแนนเสียง	1,000	คะแนน

ดังนั้น ถ้าหากเขตเลือกตั้งนั้นมีผู้แทนราษฎรได้ 1 คน นาย ก. หมายเลข 1 ซึ่งได้คะแนนเสียงมากที่สุดก็จะเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง และถ้าเขตนั้นต้องการผู้แทนราษฎร 2 หรือ 3 คน ผู้ได้รับคะแนนเลือกตั้งซึ่งมีคะแนนในระดับรองลงไป คือ นาย ข. หมายเลข 2 นาย ค. หมายเลข 3 จะเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งด้วยตามลำดับคะแนนที่ได้

ประหนึ่งเป็นการบีบบังคับให้ต้องเลือก เพราะหากเลือกพรรคเล็กย่อมมีโอกาสน้อยที่จะได้ที่นั่งคะแนนที่เลือกต้องสูญเปล่า ดังนั้นจึงเป็นระบบที่ไม่เป็นธรรมสูง อย่างไรก็ตามระบบนี้ก็ทำให้รัฐบาลมีความเป็นเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพที่สูง

(2) วิธีการคิดคะแนนเสียงแบบเสียงข้างมากเด็ดขาด (Absolute Majority System)

วิธีการคิดคะแนนเสียงแบบเสียงข้างมากเด็ดขาด หรือเสียงข้างมากอย่างสมบูรณ์เป็นวิธีการตัดสินโดยใช้ “เสียงส่วนใหญ่” กล่าวคือในการเลือกตั้งผู้สมัครที่จะได้รับชัยชนะต้องการคะแนนเกินกว่าครึ่งหนึ่งของผู้ที่ใช้สิทธิเลือกตั้งที่เป็นบัตรดี หรือ หากจำนวนเต็มคือ 100 เสียงข้างมากแบบเด็ดขาดคือ $50+1$ ⁸⁷ ซึ่งเป็นวิธีการที่แสดงถึงความเป็นผู้แทนราษฎรได้ดีกว่าแบบเสียงข้างมากธรรมดา เพราะผู้แทนจะได้รับเสียงข้างมากจากผู้มาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจริง ๆ เหมาะกับประเทศที่มีพรรคการเมืองหลายพรรค และเป็นประเทศที่มีระบบการเมืองและพรรคการเมืองที่มั่นคงมีวิวัฒนาการมายาวนาน ไม่เหมาะสมกับประเทศที่การเมืองยังไม่มีเสถียรภาพและระบบพรรคการเมืองยังไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชนทั่วไป หรือประชาชนยังได้รับการขัดเกลาด้านอุดมการณ์ทางการเมืองอยู่ในระดับที่ต่ำ เนื่องจากการใช้สิทธิเลือกตั้งในรอบที่สองอาจเป็นไปได้ยาก และนำไปสู่การทุ่มเงินซื้อเสียงมากขึ้นการแข่งขันกันในรอบที่สองสูงมากจนกลายเป็นการก่ออาชญากรรมทางการเมืองได้

วิธีการคิดคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาดมักใช้กับการแบ่งเขตเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียว โดยแบ่งกลไกการทำให้เป็นคะแนนเสียงส่วนใหญ่ได้ 2 วิธี⁸⁸ คือ การเลือกตั้งหลายรอบ⁸⁹ (Second Ballot) และการลงคะแนนแบบเผื่อเลือก⁹⁰ (Alternative Vote)

⁸⁷ ตัวอย่างวิธีการคิดคะแนนเสียงข้างมากแบบเด็ดขาด เช่น ในเขตเลือกตั้งหนึ่ง มีผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทั้งสิ้น 20,000 คน ถ้าหากผู้สมัครคนใดได้คะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของคะแนนเสียงทั้งหมด หรือในที่นี้คือ 10,001 เสียง ผู้นั้นจะได้รับการเลือกตั้ง หากรอบแรกมีผู้สมัครรับเลือกตั้ง 6 คน แต่ละคนได้คะแนนเสียง ดังนี้

นาย ก.	ได้คะแนนเสียง	6,000	คะแนน
นาย ข.	ได้คะแนนเสียง	5,000	คะแนน
นาย ค.	ได้คะแนนเสียง	3,000	คะแนน
นาย ง.	ได้คะแนนเสียง	2,500	คะแนน
นาย จ.	ได้คะแนนเสียง	2,000	คะแนน
นาย ฉ.	ได้คะแนนเสียง	1,500	คะแนน

หากกฎหมายกำหนดให้เอาผู้ได้คะแนนเสียงมากที่สุด 2 คนแรกมาแข่งกันอีก หมายความว่าในรอบที่สอง นาย ก. และนาย ข. ต้องแข่งขันกันอีกครั้ง โดยผลลัพธ์ที่ออกมาอาจจะไม่ใช่ นาย ก. ที่เป็นผู้ชนะในรอบนี้ หาก นาย ค. ง. จ. ฉ. รวมกันคะแนนเสียงให้กับ นาย ข. ดังนั้นวิธีการเช่นนี้เป็นการยากในการที่จะทำนายได้ว่าใครจะเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งก่อนที่ผลการลงคะแนนเสียงจะปรากฏขึ้นมา

⁸⁸ หยุด แสงอุทัย, **หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป**, หน้า 374.

2) วิธีการคิดคะแนนแบบสัดส่วน

วิธีการคิดคะแนนแบบสัดส่วนเป็นวิธีการคิดคะแนนที่มีความยุ่งยากพอสมควร และจะดำเนินไปได้กับการแบ่งเขตเลือกตั้งแบบเขตละหลายคนเท่านั้น หรือดำเนินไปกับการใช้ประเทศทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเดียว มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความสมดุลหรือการได้สัดส่วนกันระหว่างคะแนนเสียงที่ได้รับกับที่นั่งที่พึงจะได้⁹¹

หากจะเปรียบเทียบให้เห็นถึงระบบสัดส่วนกับระบบเสียงข้างมากในเขตเลือกตั้งแบบหลายคน จะเห็นถึงความแตกต่างได้อย่างชัดเจน เช่น ในเขตเลือกตั้งหนึ่งมีที่นั่ง 3 ที่มีพรรคการเมือง 2 พรรคแข่งกัน คือ พรรค ก. กับพรรค ข. มีผู้ไปใช้สิทธิที่เป็นบัตรดีทั้งสิ้น 30,000 คน พรรค ก. ได้รับ 20,000 คะแนน พรรค ข. ได้รับ 10,000 คะแนน หากเป็นการคิดคะแนนแบบเสียงข้างมาก พรรค ก. จะได้จำนวน 3 ที่นั่ง แต่ถ้าวัดเป็นการคิดคะแนนแบบสัดส่วน พรรค ก. จะได้ที่นั่ง 2 ที่ และพรรค ข. จะได้ที่นั่ง 1 ที่นั่ง⁹²

วิธีการคิดคะแนนแบบสัดส่วนมีรูปแบบที่แตกต่างกันและมีรายละเอียดในทางปฏิบัติที่หลากหลาย ยากที่จะรวบรวมมาเป็นหลักเกณฑ์ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามความเชื่อของแต่ละประเทศว่าสูตรใดจะก่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ผู้ออกเสียงลงคะแนนทุกฝ่าย ทำให้คะแนนเสียงมีความหมายไม่สูญเปล่า⁹³ ซึ่งลักษณะร่วมกันของการคิดคะแนนแบบสัดส่วน โดยหลักการจะมีการกำหนดโควตาหรือจำนวนคะแนนมาตรฐานสำหรับตัดสินที่นั่งหนึ่งในเขตเลือกตั้งหนึ่ง ๆ ซึ่งมีวิธีการแบ่งที่นั่ง 2 วิธี ได้แก่

⁸⁹ หากการเลือกตั้งในรอบแรกไม่มีผู้ใดได้รับคะแนนเสียงอย่างเด็ดขาด ต้องมีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งอีกรอบหนึ่ง โดยมีระยะห่างจากครั้งแรกประมาณหนึ่งสัปดาห์ ซึ่งการเลือกตั้งครั้งที่สองอาจจะชนะกันด้วยคะแนนเสียงข้างมากธรรมดาไม่จำเป็นต้องเป็นเสียงข้างมากแบบเด็ดขาดก็ได้

⁹⁰ ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนจะเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยเลือกบุคคลที่ต้องการมากที่สุดเป็นหมายเลข 1 และผู้สมัครที่ต้องการน้อยลงมาตามลำดับเป็นลำดับ 2 3 4 จนครบจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตนั้น ซึ่งถ้าปรากฏว่าผู้สมัครที่ระบุให้เป็นหมายเลข 1 มีคะแนนรวมกันเกินกว่าร้อยละ 50 ของผู้ออกเสียงที่เป็นบัตรดี ผู้นั้นก็จะได้เป็นผู้แทนทันที แต่ถ้าหากไม่มี ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ถูกระบุไว้เป็นหมายเลข 1 น้อยที่สุดต้องถูกตัดออกไป และนำคะแนนที่ผู้ออกเสียงเลือกตั้งเป็นหมายเลข 2 มาบวกให้แก่ผู้สมัครคนอื่น ๆ ต่อไป หากมีผู้ได้คะแนนมากกว่าร้อยละ 50 ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทน หากไม่มีก็ทำอย่างเดิมต่อไปจนกว่าจะได้ผู้แทนตามคะแนนเสียงเกินร้อยละ 50 ดังกล่าว การคิดคะแนนแบบเสียงข้างมากเด็ดขาดรูปแบบนี้จะทำให้ประชาชนมีโอกาสเลือกผู้แทนที่เป็นผู้แทนของตนได้มากกว่า และคะแนนเสียงจะไม่สูญเปล่า เพราะผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ถูกระบุว่าการต้องการเป็นอันดับสองควรจะได้รับพิจารณาด้วย

⁹¹ ชีร์ภักดิ์ เสรีรังสรรค์, *เรื่องเดิม*, หน้า 36.

⁹² พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และชีร์ภักดิ์ เสรีรังสรรค์, *เรื่องเดิม*, หน้า 16.

⁹³ บุรีรักษ์ นามวัฒน์, *เรื่องเดิม*, หน้า 323.

(1) การกำหนดจำนวนคะแนนไว้อย่างแน่นอน คือการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของจำนวนคะแนน โดยวิธีการออกกฎหมายกำหนดคะแนนพื้นฐานสำหรับผู้แทนที่จะได้ที่นั่งหนึ่งที่นั่งไว้ล่วงหน้า สำหรับทุกเขตเลือกตั้ง

(2) การหาค่าคะแนนมาตรฐานสำหรับหนึ่งที่นั่งโดยการคำนวณที่นั่งเมื่อมีการกำหนดจำนวนผู้แทนราษฎรไว้อย่างแน่นอนแล้ว ซึ่งมีสูตรการคำนวณแตกต่างกันไปหลากหลาย ที่สำคัญมี ดังนี้

(2.1) วิธีการแบบโทมัส แฮร์ (Thomas Hare Method)

วิธีการคำนวณหาคะแนนมาตรฐาน โดยนำจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมดที่ทุกพรรคการเมืองได้รับ (Total Votes) หารจำนวนที่นั่งทั้งหมดที่มี (Total Seats) ผลลัพธ์เป็นจำนวนคะแนนมาตรฐานที่จะนำไปเป็นตัวหารกับคะแนนของแต่ละพรรคการเมือง ผลที่ได้คือจำนวนที่นั่งของแต่ละพรรคพึงได้รับ⁹⁴

(2.2) วิธีการแบบฮาแกนแบช บิชอฟ (Hagenbach Bischoff Method)

วิธีการคำนวณหาคะแนนมาตรฐาน โดยนำจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมดของทุกพรรค (Total Votes) หารด้วยจำนวนที่นั่งทั้งหมด (Total Seats) บวกที่นั่งสมมุติ 1 แล้วจึงนำผลลัพธ์ที่ได้มาเป็นตัวหารกับคะแนนของแต่ละพรรคการเมือง ผลที่ได้คือจำนวนที่นั่งของแต่ละพรรคพึงได้รับ หากยังมีที่นั่งเหลือให้จัดสรรที่นั่งที่เหลือ โดยนำคะแนนเสียงของแต่ละพรรคการเมืองที่ได้รับหารกับจำนวนที่นั่งจริงที่แต่ละพรรคได้รับมาแล้วบวกกับที่นั่งสมมุติอีกหนึ่งที่นั่ง

⁹⁴ ตัวอย่างการคิดคะแนนโดยการเลือกเป็นพรรค เช่น หากมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้จำนวน 4 คน

พรรค ก.	ได้	5,000	คะแนน
พรรค ข.	ได้	2,000	คะแนน
พรรค ค.	ได้	3,000	คะแนน
รวมทั้งสิ้น		10,000	คะแนน

คะแนนที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนหนึ่งจะได้รับคือการนำเอาคะแนนรวมทั้งสิ้น คือ 10,000 หารด้วยจำนวนผู้แทนที่พึงมีคือ 4 จะเป็นคะแนนเฉลี่ย แล้วนำมาหารกับคะแนนของแต่ละพรรคได้อีกที่ดังนี้

10,000 หาร 4 เท่ากับ 2,500

พรรค ก.	5,000 หาร 2,500	ได้	2 ที่นั่ง	ไม่เหลือเศษ
พรรค ข.	2,000 หาร 2,500	ได้	ไม่สามารถหารได้เหลือเศษ	ให้คงไว้ 2,500
พรรค ค.	3,000 หาร 2,500	ได้	1 ที่นั่ง	เหลือเศษ 500

ขณะนี้ได้ผู้แทนราษฎร 3 คน ขาดอีก 1 คน โดยหาจากพรรคการเมืองที่ได้คะแนนเหลือเศษคงไว้มากที่สุด ซึ่งได้แก่ พรรค ข.

(2.3) วิธีการแบบดรู๊ปโควตา⁹⁵ (Droop Quota)

โควตา = จำนวนคะแนนเสียงทั้งหมด (Total Votes) หารจำนวนที่นั่งทั้งหมด (Total Seats) บวก 1 แล้วนำผลลัพธ์ดังกล่าวมาบวกด้วยจำนวน 1

(2.4) วิธีการแบบดองต์ (D'Hondt)

นำคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับไปหารด้วยจำนวนตัวเลข ตั้งแต่เลข 1, 2, 3, . . . ฯลฯ แล้วนำผลหารแต่ละครั้งที่ได้ของทุก ๆ พรรคการเมืองมาจัดเรียงลำดับจากมากไปหาน้อยจนถึงจำนวนที่นั่งที่พึงมี เพื่อหาจำนวนสูงสุดของผลลัพธ์เท่าจำนวนของผู้แทนที่พึงมี การคำนวณวิธีนี้จะไม่มีที่นั่งเหลือให้ต้องจัดสรรเพิ่ม⁹⁶ เป็นระบบที่เอื้อประโยชน์ต่อพรรคการเมืองขนาดใหญ่

(2.5) วิธีการแบบเซนต์ ลาเก (Saint Laguë System)

เป็นวิธีการคำนวณที่มีลักษณะคล้ายกับวิธีการแบบดองต์ เพียงแต่ระบบนี้เพิ่มค่าตัวหารให้มากขึ้นเป็นอนุกรม เพื่อจัดการเอื้อประโยชน์ต่อพรรคขนาดเล็กบ้าง วิธีการโดยนำเอาจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมดที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับหารด้วย 1.4, 3, 5, 7, 9, . . . ฯลฯ⁹⁷ ดังเช่นการคำนวณการเลือกตั้งในประเทศนิวซีแลนด์⁹⁸ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี บางกรณีอาจเป็นไปได้ว่ามีเศษของคะแนน หรืออาจจะยังมีจำนวนที่นั่งของผู้แทนเหลืออยู่ จึงมีระบบการจัดสรรผู้แทนที่เหลือให้แก่พรรคการเมืองหรือบัญชี

⁹⁵ Arend Lijphart, *Electoral System and Party Systems A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990* (New York: Oxford University, 1995), pp. 155-158.

⁹⁶ ต้องที่เป็นนักคณิตศาสตร์ชาวเบลเยียม (Belgium) ตัวอย่างวิธีการคิดคะแนนแบบดองต์

พรรค ก. ได้ 22,000 คะแนน

พรรค ข. ได้ 17,500 คะแนน

พรรค ค. ได้ 10,500 คะแนน

เขตเลือกตั้งนี้มีผู้แทนราษฎรได้ 5 คน วิธีการในการคำนวณ คือ

จำนวนหาร	พรรค ก.	พรรค ข.	พรรค ค.
1	22,000 (1)	17,500 (2)	10,500 (4)
2	11,000 (3)	8,750 (5)	5,250
3	7,333	5,833	3,500

แล้วจึงนำผลลัพธ์มาพิจารณาโดยเอาผลลัพธ์เรียงจากมากไปหาน้อย ตามตัวเลขข้างต้นเรียงได้ดังนี้ คือ 22,000/17,500/11,000/10,500/8,750 เมื่อจำนวนผู้แทนที่เรียงมานี้ได้จำนวนตามที่ต้องการแล้ว จำนวนตัวเลขนั้นเป็นของพรรคใด พรรคนั้นก็ได้เป็นผู้แทนหรือที่นั่งไป ดังนั้น เมื่อเขตเลือกตั้งนี้มีผู้แทนราษฎรได้ 5 คน พรรค ก. ได้ 2 คน พรรค ข. ได้ 2 คน พรรค ค. ได้ 1 คน

⁹⁷ กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 25-28.

⁹⁸ *sainte-lague-allocation-formula*, Retrived April 13, 2016 from <http://www.elections.org.nz/voting-system/mmp-voting-system/sainte-lague-allocation-formula>

รายชื่อทั้งหมดอย่างยุติธรรม โดยมีอยู่หลากหลายวิธี ได้แก่ 1. ระบบเหลือเศษมากที่สุด (Largest Remainder System) คือวิธีการจัดสรรผู้แทนให้แก่พรรคการเมืองโดยเมื่อมีการพิจารณาจากคะแนนมาตรฐานข้างต้นแล้ว แต่ปรากฏว่ายังมีจำนวนที่นั่งเหลืออยู่ จำนวนที่นั่งนั้นจะถูกจัดสรรให้แก่พรรคการเมืองที่เหลือเศษคะแนนเสียงมากที่สุดไปเลย 2. ระบบคะแนนเฉลี่ยมากที่สุด (Highest Average System) เป็นระบบที่ค่อนข้างยุ่งยาก ต้องนำจำนวนคะแนนเสียงบัตรที่พรรคได้ทั้งหมดหารด้วยจำนวนที่นั่งที่ได้รับแล้ว บวกกับอีกหนึ่งที่นั่งที่ยังไม่ได้รับ พรรคใดมีผลลัพธ์จากการหาร หรือมีคะแนนเฉลี่ยมากที่สุด พรรคนั้นจะได้รับที่นั่งที่เหลือไป 3. วิธีการแบบดองต์ (D'Hondt)⁹⁹ หรือ 4. วิธีการแบบแซนต์ ลาเก (Saint Laguë System) เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป วิธีการคิดคะแนนเสียงเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบการเลือกตั้ง แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบสำคัญได้แก่ วิธีการคิดคะแนนแบบเสียงข้างมาก และวิธีการคิดคะแนนแบบสัดส่วน ทั้งนี้วิธีการคิดคะแนนแบบเสียงข้างมากมีข้อเด่นคือสะดวก ง่าย ไม่ซับซ้อน แต่วิธีการเช่นนี้มักทำให้คะแนนเสียงจำนวนมากสูญหายไป ดังนั้นจึงได้มีการคิดค้นวิธีการคิดคะแนนแบบสัดส่วนเพื่อรักษาความยุติธรรมของเสียง โดยใช้สูตรทางคณิตศาสตร์รูปแบบต่าง ๆ ทำให้ลดข้อด้อยในการคิดคะแนนแบบเสียงข้างมาก ทำให้คะแนนเสียงของผู้ลงคะแนนมีความหมายและเป็นสัดส่วนกับที่นั่งในสภามากยิ่งขึ้น

2.2.3 ประเภทระบบการเลือกตั้ง

ตามที่กล่าวมาแล้วในส่วนของลักษณะของระบบการเลือกตั้ง ซึ่งประกอบด้วยวิธีการแบ่งเขตเลือกตั้งและวิธีการคิดคะแนนเสียง หากนำทั้งสองลักษณะดังกล่าวมาผสมกันจะทำให้เกิดระบบการเลือกตั้งมากมายหลายระบบ ยิ่งไปกว่านั้นแต่ละประเทศได้มีการคิดกลวิธีปลีกย่อยผสมเข้าไปให้เหมาะสมกับประเทศของตนอีก ทำให้เกิดระบบการเลือกตั้งแตกต่างกันออกไปมากกว่าสามร้อยระบบในโลก¹⁰⁰ แต่อย่างไรก็ดี หากพิจารณาถึงพื้นฐานแนวความคิดร่วมกันของระบบการเลือกตั้งที่ใช้บังคับอยู่จริง โดยแอนดรูว์ เรย์โนลด์ และคณะ¹⁰¹ อาจแบ่งประเภทหรือรูปแบบระบบการเลือกตั้ง ออกเป็น 3 ระบบใหญ่ที่สำคัญ ได้แก่ ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก (Majoritarian System) ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน (Proportional System) และระบบการเลือกตั้งแบบผสม (Mixed System)

2.2.3.1 ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก (Majoritarian System)

ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก ภาษาอังกฤษ เรียกว่า Majoritarian System เป็นระบบเลือกตั้งที่เก่าแก่มีมาแต่ดั้งเดิม มีวิวัฒนาการมาจากประวัติศาสตร์ เริ่มต้นในประเทศอังกฤษและพัฒนาเรื่อยมา¹⁰² มีลักษณะสำคัญเป็นการตัดสินว่าผู้ใดจะเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งโดยพิจารณา

⁹⁹ เป็นวิธีการที่ให้ประโยชน์กับพรรคใหญ่เช่นเดียวกับวิธีการแบบคะแนนเฉลี่ยสูงสุด ผลลัพธ์ออกมาเหมือนกัน แต่มีความง่ายและรวดเร็วกว่า; ซีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, *เรื่องเดิม*, หน้า 37.

¹⁰⁰ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, *เรื่องเดิม*, หน้า 205.

¹⁰¹ พรรณชญา ศิริวรรณบุศย์, “ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในโลกปัจจุบัน (ตอนที่ 1),” *วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์* 16, 1 (มกราคม-มีนาคม 2554): 24.

¹⁰² บางตำราเรียกว่าระบบคะแนนนำ

จากคะแนนเสียงว่าผู้ใดได้รับคะแนนเสียงเป็นฝ่ายข้างมาก ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงมากกว่าผู้อื่นจะเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนประชาชนเข้าไปทำหน้าที่ในสภาต่อไป¹⁰³ รูปแบบการคิดคะแนนเสียงมีความเรียบง่ายไม่ซับซ้อนประเทศทั้งหลายจึงนิยมใช้ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก

1) หลักเกณฑ์การแบ่งประเภทระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก

ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากอาจแบ่งย่อยได้อีกตามความแตกต่างในองค์ประกอบ จำนวนผู้มีสิทธิได้รับเลือกตั้งในแต่ละเขต รูปแบบการคิดคะแนนเสียงข้างมาก และผู้มีสิทธิออกเสียงสามารถลงคะแนนได้กี่เสียง เป็นต้น ทั้งนี้สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ นักวิชาการสาขารัฐศาสตร์คนสำคัญ¹⁰⁴ แบ่งระบบเลือกตั้งโดยใช้เกณฑ์เขตเลือกตั้งและจำนวนผู้แทนที่สามารถมีได้ในแต่ละเขตเป็นเกณฑ์ สามารถแบ่งออกเป็น 1. ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากแบบเขตเดียวคนเดียว ได้แก่ ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเขตเดียวเบอร์เดียว 2. ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากแบบเขตเดียวหลายคน ได้แก่ ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากคะแนนเสียงเป็นพวง ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากคะแนนเสียงเป็นพวงแบบพรรค ระบบเลือกตั้งคะแนนเสียงข้างมากแบบเผื่อเลือก และระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากแบบเลือกตั้งหลายรอบ

หากจัดระบบการเลือกตั้งออกโดยใช้เกณฑ์วิธีการคิดคะแนนเสียงข้างมากแล้วอาจจำแนกออกเป็น 2 กลุ่มประเภทคือ 1. ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา (Simple Majority System หรือ Plurality System) และ 2. ระบบการระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเด็ดขาด (Absolute Majority System)

2) การแบ่งประเภทระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก

ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากจำแนกออกเป็น 2 กลุ่มประเภทคือ ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา และระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเด็ดขาด

(1) ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา (Simple Majority System หรือ Plurality System) เป็นระบบเลือกตั้งรูปแบบที่เรียบง่ายที่สุดของระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก มีหลักการคือผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งคือผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงมากกว่าผู้สมัครคนอื่น ๆ แม้ว่าคะแนนเสียงที่ได้จะมีไม่ถึงเสียงข้างมากเด็ดขาดของบัตรเลือกตั้งที่เป็นบัตรดี สำหรับคะแนนเสียงที่เป็นส่วนน้อยจะตกเป็นพับไปทั้งหมด ซึ่งเป็นระบบการเลือกตั้งที่ได้รับความนิยมอย่างมาก มีใช้กันในหลายประเทศทั่วโลก เช่น ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และไทย¹⁰⁵ เป็นระบบการเลือกตั้งที่ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ทั้งยังทราบผลการเลือกตั้งได้อย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตามผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามานั้นอาจมิใช่ผู้แทนราษฎรเสียงข้างมาก แต่เป็นผู้แทนราษฎรของคนส่วนหนึ่งเท่านั้น เสียงข้างมากของราษฎรอาจถูกทอดทิ้งไป เพราะคะแนนเสียงที่ได้กระจายกันอยู่กับ

¹⁰³ บุญศรี มีวงศ์โฆษ, *เรื่องเดิม*, หน้า 348.

¹⁰⁴ สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์, “สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ,” *จุลนิติ* 12, 2 (มีนาคม-เมษายน 2558): 3-10.

¹⁰⁵ ประเทศไทยเริ่มใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาตั้งแต่มีการประกาศพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2476

ผู้ที่ไม่ได้รับเลือกตั้งแต่ละคน จึงกลายเป็นว่าผู้แทนราษฎรเสียงข้างน้อยได้เข้าไปนั่งในสภา ซึ่งไม่ถูกต้องตามหลักประชาธิปไตยนัก

สามารถจำแนกระบบเสียงข้างมากย่อยออกเป็น 3 ระบบ ได้แก่

- (1.1) ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเขตเดียวเบอร์เดียว
- (1.2) ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากคะแนนเสียงเป็นพวง
- (1.3) ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากคะแนนเสียงเป็นพวงแบบพรรค

(2) ระบบการระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเด็ดขาด (Absolute Majority System) เป็นระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรูปแบบหนึ่ง มีหลักการว่าการชนะการเลือกตั้งจะต้องได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ไปลงคะแนนในเขตเลือกตั้ง กล่าวคือ อัตราร้อยละ 50 บวก 1 ทั้งนี้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเด็ดขาดนี้สามารถสะท้อนความเป็นตัวแทนของประชาชนส่วนใหญ่ได้ดีกว่าระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา แต่อีกด้านหนึ่งเป็นระบบการเลือกตั้งที่มีวิธีการและขั้นตอนที่ซับซ้อนมากขึ้น

จำแนกระบบเสียงข้างมากเด็ดขาดนี้ออกเป็น 2 ระบบ ได้แก่

- (2.1) ระบบคะแนนเสียงเพื่อเลือก (Alternative Vote)
- (2.2) ระบบเลือกตั้งสองรอบ (Two-Round System)

3) ประเภทของระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก สามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

(1) ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเขตเดียวเบอร์เดียว (Single Member Plurality System: SMP)

เป็นระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาในรูปแบบหนึ่ง ที่มีการแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นเขตเล็ก ๆ แต่ละเขตมีผู้แทนได้หนึ่งคน โดยแต่ละเขตผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะสามารถลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครที่ตนต้องการได้เพียงคะแนนเสียงเดียวหรือเบอร์เดียว เป็นไปตามหลักสากล One Man One Vote มีข้อดีในแง่ที่ว่าตัวแทนที่ได้นั้นจะมีความใกล้ชิดกับประชาชน หากเกิดปัญหาใดขึ้นประชาชนในพื้นที่สามารถหาผู้รับผิดชอบช่วยเหลือได้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตามก็เป็นระบบการเลือกตั้งที่เอื้อประโยชน์ให้แก่พรรคการเมืองขนาดใหญ่ ทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กมีความเสียเปรียบ ด้วยเหตุผลที่ว่าประชาชนส่วนใหญ่มีแนวโน้มจะเลือกพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มีความนิยมจำนวนมากจึงจะมีโอกาสชนะการเลือกตั้งสูง

(2) ระบบคะแนนเสียงเป็นพวง (Block Vote)

ระบบคะแนนเสียงเป็นพวงหรือระบบเสียงข้างมากแบบเขตเดียวหลายคนเป็นระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาในรูปแบบหนึ่งที่ใช้ในการเลือกตั้งแบบเขตเดียวหลายเบอร์ ผู้เลือกตั้งมีคะแนนเสียงเท่ากับจำนวนผู้สมัครที่จะได้รับเลือกตั้งในเขตนั้น แต่อย่างไรก็ตามผู้ลงคะแนนอาจใช้เสียงที่ตนมีได้มากหรือน้อยตามความต้องการ โดยหลักแล้วการชนะการเลือกตั้งเป็นไปตามระบบเสียงข้างมากทั่วไปคือผู้สมัครที่ได้รับคะแนนรวมสูงสุดจะเป็นผู้ชนะ ระบบนี้ผู้ลงคะแนนเสียงมักจะลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครมากกว่าลงคะแนนเสียงให้แก่พรรค ระบบคะแนนเสียงเป็นพวงยังคงรักษาความสามารถของผู้ลงคะแนนที่จะเลือกผู้สมัครเป็นรายบุคคลได้ดี และเปิดโอกาสให้เขตเลือกตั้งมีขนาดทางภูมิศาสตร์ที่เหมาะสม ขณะเดียวกันก็เพิ่มบทบาทของพรรคมากขึ้นเมื่อ

เปรียบเทียบกับระบบเสียงข้างมากแบบเขตเดียวเบอร์เดียว แต่อย่างไรก็ดีระบบนี้อาจส่งผลต่อการเลือกตั้งให้เกิดผลที่ไม่พึงปรารถนา เช่น เมื่อผู้ลงคะแนนลงคะแนนทั้งหมดให้แก่ผู้สมัครจากพรรคเดียว ระบบมีแนวโน้มที่จะขยายผลเสียของระบบเสียงข้างมากยิ่งขึ้นไป โดยเฉพาะในเรื่องความไม่เป็นสัดส่วน

(3) ระบบคะแนนเสียงเป็นพวงสำหรับพรรค (Party Block Vote)

ระบบคะแนนเสียงเป็นพวงสำหรับพรรคเป็นระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาที่ใช้เขตเดียวหลายเบอร์ ซึ่งผู้ลงคะแนนออกเสียงเลือกพรรคที่ชอบเพียงพรรคเดียว โดยไม่ลงคะแนนเลือกในระหว่างผู้สมัคร ซึ่งการชนะขึ้นอยู่กับพรรคที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดจะเป็นผู้ชนะ จะได้ที่นั่งทั้งหมดที่มีในเขตเลือกตั้งนั้น ระบบคะแนนเสียงเป็นพวงสำหรับพรรคเป็นระบบที่ใช้ง่าย ส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งและเปิดช่องให้พรรคคัดเลือกและส่งผู้สมัครละกันไป สร้างความมั่นใจว่าจะมีตัวแทนของกลุ่มชาติพันธุ์อย่างสมดุลในบัญชีรายชื่อ เพื่อให้มีตัวแทนของเสียงข้างน้อย แต่อย่างไรก็ดีระบบการเลือกตั้งแบบคะแนนเสียงเป็นพวงสำหรับพรรคอาจให้ผลลัพธ์ของการเลือกตั้งอย่างไม่เป็นสัดส่วนหากมีพรรคการเมืองพรรคเดียวชนะได้ที่นั่งเกือบทั้งหมดเป็นผลทำให้พรรคฝ่ายค้านไม่มีตัวแทนในองค์กรนิติบัญญัติได้เช่นกัน

(4) ระบบคะแนนเสียงเพื่อเลือก (Alternative Vote)

ระบบคะแนนเสียงเพื่อเลือกเป็นระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเด็ดขาด¹⁰⁶ ที่ใช้ในระบบแบ่งเขตแบบเขตเดียวหนึ่งคน มีลักษณะเป็นระบบที่ให้ผู้ลงคะแนนเสียงจัดลำดับผู้สมัครโดยเลือกตามลำดับความชอบ (Preference) โดยผู้ลงคะแนนต้องเขียนหมายเลขลงบนบัตรเลือกตั้งตามลำดับความชอบของตน ผลการชนะพิจารณาจากผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเสียงในลำดับความชอบที่หนึ่งเป็นเสียงข้างมากเด็ดขาด หรืออัตราร้อยละ 50 บวก 1 ของบัตรเลือกตั้งที่เป็นบัตรดี แต่ถ้าเมื่อมีการนับคะแนนเสียงแล้วไม่มีผู้สมัครคนใดได้รับเสียงข้างมากเด็ดขาดในลำดับความชอบที่หนึ่ง ต้องมีการดำเนินการต่อไปโดยคัดผู้ที่ได้คะแนนน้อยที่สุดออก แล้วนำคะแนนเสียงตามลำดับความชอบที่สองของผู้นั้นนำมาจัดสรรให้ผู้สมัครท่านอื่น ดำเนินการเช่นนี้เรื่อยไปจนกระทั่งมีผู้สมัครคนหนึ่งได้รับเสียงข้างมากเด็ดขาดก่อนผู้สมัครคนอื่น ๆ ก็จะได้เป็นผู้แทนระบบการเลือกตั้ง เช่นนี้ผู้ลงคะแนนจะลงคะแนนเลือกผู้สมัครมากกว่าเลือกพรรคและมีลักษณะเป็นการสะสมคะแนนเสียงจากผู้สมัครหลายคนมารวมกันเพื่อให้ได้เป็นตัวแทน เนื่องจากคะแนนของผู้สมัครผู้นั้นมีอิทธิพลต่อการเลือกตั้งผู้สมัครรายสำคัญผ่านความชอบลำดับที่สองและลำดับถัดไป อีกทั้งผลลัพธ์ที่ออกมาผู้สนับสนุนผู้สมัครซึ่งไม่เป็นที่นิยมอาจจะชนะการเลือกตั้งได้ เห็นได้ว่าระบบคะแนนเสียงเพื่อเลือกเป็นระบบการเลือกตั้งที่ส่งเสริมการเมืองสายกลาง ทำให้ผู้สมัครการเลือกตั้งไม่แสวงหาเพียงแต่คะแนนเสียงจากผู้สนับสนุนตนเท่านั้น แต่ผู้สมัครกลับต้องการความชอบลำดับที่สองของผู้อื่นเพื่อสะสมเป็นคะแนนของตนด้วย ดังนั้นผู้สมัครจึงมีกลยุทธ์ในการหาเสียงด้วยนโยบายที่มีฐานกว้างมากกว่าจะเน้นเพียงประเด็นแคบ ๆ แต่อย่างไรก็ดีจากรูปแบบของการเลือกตั้งที่ต้องมีการจัดลำดับ

¹⁰⁶ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว กล่าวว่า เป็นระบบการเลือกตั้งแบบวิธีผสมระหว่างเสียงข้างมากรอบเดียวและเสียงข้างมากสองรอบ

ความชอบ จึงทำให้ประชาชนในประเทศที่ใช้ระบบนี้ต้องมีระดับขั้นการรู้หนังสือและตัวเลขพอสมควร จึงจะทำให้ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(5) ระบบการเลือกตั้งสองรอบ (Two-Round System)

ระบบการเลือกตั้งสองรอบ ภาษาอังกฤษ คือ Two-Round System เป็นระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเด็ดขาด มีลักษณะสำคัญคือมีการจัดการเลือกตั้งสองรอบขึ้นไป โดยในการเลือกตั้งในรอบแรกกำหนดให้ผู้ที่จะชนะการเลือกตั้งต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด หรืออัตราร้อยละห้าสิบบวกหนึ่งของบัตรดีที่มาลงคะแนนเสียง หากในการเลือกตั้งรอบแรกดังกล่าวไม่มีผู้สมัครหรือพรรคใดได้คะแนนในระดับที่กำหนดจะต้องมีการเลือกตั้งในรอบที่สองตามมา ซึ่งในการเลือกตั้งในรอบที่สองนี้จะเป็นการแข่งขันระหว่างผู้สมัครมากกว่าสองคน หรืออาจใช้แบบตัดเชือกคือให้ผู้สมัครคะแนนสูงสุดสองคนจากรอบแรก และวิธีการแพ้ชนะในรอบที่สองนี้อาจใช้วิธีการคิดคะแนนแบบเสียงข้างมากเด็ดขาดหรือแบบเสียงข้างมากธรรมดาก็ได้ ระบบการเลือกตั้งสองรอบมีข้อดีเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ลงคะแนนมีโอกาสดูสองครั้งในการพิจารณาและตัดสินใจลงคะแนนสามารถเปลี่ยนใจระหว่างรอบแรกกับรอบที่สองก็ได้¹⁰⁷ ทั้งยังเอื้อต่อการต่อรองและแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างพรรคและผู้สมัครต่าง ๆ ในระหว่างการลงคะแนนรอบแรกกับรอบที่สอง ทำให้ลดปัญหาเสียงแตกอันเป็นสถานการณ์ที่มักเกิดขึ้นในการเลือกตั้งระบบเสียงข้างมาก กล่าวคือ ในการเลือกตั้งระหว่างพรรคหรือผู้สมัครที่คล้ายคลึงกันสองพรรค ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องตัดสินใจเลือกพรรคใดพรรคหนึ่งที่อุดมการณ์คล้ายคลึงกันทำให้คะแนนเสียงที่รวมกันสนับสนุนทั้งสองพรรคแตกออกระหว่างกัน เท่ากับเปิดช่องให้ผู้สมัครที่ได้รับความนิยมน้อยกว่าอาจชนะการเลือกตั้ง ข้อดีอีกประการของระบบเลือกตั้งสองรอบคือเหมาะสมกับประเทศที่มีอัตราการไม่รู้หนังสือสูงกว่าระบบซึ่งใช้ตัวเลขจัดลำดับความชอบ แต่อย่างไรก็ดี ระบบเลือกตั้งสองรอบนี้มีข้อด้อยในเรื่องการเพิ่มขึ้นทั้งค่าใช้จ่ายของกระบวนการเลือกตั้งระยะเวลาการบริหารจัดการและการเลือกตั้งที่เพิ่มมากขึ้น และยังเป็นภาระแก่ผู้ลงคะแนนเสียงที่ต้องมาลงคะแนนเสียงมากกว่าหนึ่งครั้งอีกด้วย ซึ่งจุดอ่อนในข้อนี้อาจนำไปสู่ความไร้เสถียรภาพและความไม่แน่นอนของรัฐบาลได้ อีกทั้งระบบเลือกตั้งสองรอบรับเอาข้อด้อยของระบบเสียงข้างมากไว้หลายประการ และมีแนวโน้มที่จะทำให้ระบบพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตยใหม่แตกแยกด้วย

¹⁰⁷ ระบบนี้จึงมีลักษณะร่วมบางประการกับระบบตามลำดับความชอบ เช่น ระบบคะแนนเสียงเพื่อเลือกซึ่งให้ผู้ลงคะแนนเรียงผู้สมัครตามลำดับความชอบ ขณะที่ระบบนี้ยังให้ผู้ลงคะแนนได้เลือกใหม่อย่างเต็มที่ในรอบสองตามความต้องการ เป็นต้น

ตารางที่ 2.2 ข้อดีข้อด้อยของระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากในแบบต่าง ๆ

ระบบเลือกตั้ง แบบเสียงข้าง มากเขตเดียว เบอร์เดียว	ระบบคะแนนเสียง เป็นพวง	ระบบคะแนน เสียงเป็นพวง สำหรับพรรค	ระบบคะแนนเสียง เพื่อเลือก	ระบบการเลือกตั้ง สองรอบ
ข้อดี 1.ตัวแทนที่ได้มี ความใกล้ชิดกับ ประชาชน	ข้อดี 1.รักษาความสามารถ ของผู้ลงคะแนนที่จะเลือก ผู้สมัครเป็นรายบุคคลได้ดี 2.เปิดโอกาสให้เขต เลือกตั้งมีขนาดทาง ภูมิศาสตร์ที่เหมาะสม 3.เพิ่มบทบาทของพรรค มากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับ ระบบเสียงข้างมาก แบบเขตเดียวเบอร์เดียว	ข้อดี 1.ง่าย 2.ส่งเสริมให้ พรรคการเมืองมี ความเข้มแข็ง 3.เปิดช่องให้ พรรคคัดเลือก และส่งผู้สมัคร คละกันไป 4.สร้างความ มั่นใจว่าจะมี ตัวแทนของกลุ่ม ชาติพันธุ์อย่าง สมดุลในบัญชี รายชื่อ	ข้อดี 1.ส่งเสริมการเมือง สายกลาง ผู้สมัคร ต้องการความชอบ ลำดับที่สองของผู้อื่น เพื่อสะสมเป็นคะแนน ของตนด้วย 2.ผู้สมัครมีกลยุทธ์ใน การหาเสียงด้วย นโยบายที่มีฐานกว้าง มากกว่าจะเน้นเพียง ประเด็นแคบ ๆ	ข้อดี 1.เปิดโอกาสให้ผู้ ลงคะแนนมีโอกาส สองครั้งในการ พิจารณาและ ตัดสินใจลงคะแนน สามารถเปลี่ยนใจ ระหว่างรอบแรกกับ รอบที่สอง 2.เอื้อต่อการต่อรอง และแลกเปลี่ยน ผลประโยชน์ระหว่าง พรรคและผู้สมัคร ลดปัญหาเสียงแตก
ข้อด้อย 1.เอื้อประโยชน์ ให้แก่พรรค การเมืองขนาดใหญ่ ทำให้พรรค การเมืองขนาดเล็กมีความ เสียเปรียบ	ข้อด้อย 1.ส่งผลต่อการเลือกตั้งให้ เกิดผลที่ไม่พึงปรารถนา เช่น เมื่อ ผู้ลงคะแนนลงคะแนน ทั้งหมดให้แก่ผู้สมัครจาก พรรคเดียว 2.ระบบมีแนวโน้มที่จะ ขยายผลเสียของระบบ เสียงข้างมากยิ่งขึ้นไป โดยเฉพาะในเรื่องความ ไม่เป็นสัดส่วน	ข้อด้อย 1.อาจให้ผลลัพธ์ ของการเลือกตั้ง อย่างไม่เป็น สัดส่วน หากมี พรรคการเมือง พรรคเดียวชนะ ได้ที่นั่งเกือบ ทั้งหมดเป็นผล ทำให้พรรคฝ่าย ค้านไม่มีตัวแทน	ข้อด้อย 1.ประชาชนต้องมี ระดับขั้นการรู้หนังสือ และตัวเลขพอสมควร	ข้อด้อย 1.การเพิ่มขึ้นของ ค่าใช้จ่ายและ ระยะเวลา 2.เพิ่มภาระแก่ผู้ ลงคะแนนเสียง 3.ระบบพรรค การเมืองในระบอบ ประชาธิปไตยใหม่ แตกแยก

4) ข้อดี ข้อเสียของระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก

ระบบการเลือกตั้งในแต่ละระบบต่างมีข้อดีข้อเสียด้วยกันทั้งสิ้น ในที่นี้จะ
ขอสรุปถึงข้อดีและข้อเสียของระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเป็นข้อ ๆ ดังต่อไปนี้

(1) ข้อพิจารณาของระบบเสียงข้างมาก¹⁰⁸

(1.1) คนดีมีความรู้แต่ขาดทุนทรัพย์มีโอกาสสมัครและมีโอกาสได้รับเลือกตั้ง เนื่องจากระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาปกติมักใช้กับเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนราษฎรได้เพียงคนเดียว ทำให้เขตเลือกตั้งมีขนาดเล็ก ค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงมีจำนวนไม่มาก จึงเปิดโอกาสให้คนดีมีความรู้ความสามารถ รวมถึงมีคุณธรรมความดี แต่มีทุนทรัพย์น้อยสามารถเข้ามามีโอกาสแข่งขันสมัครรับเลือกตั้งได้¹⁰⁹ และยังมีสิทธิได้รับการเลือกตั้งเนื่องจากราษฎรเห็นถึงความดีหรือความสามารถนั้น ๆ

(1.2) ผู้แทนกับราษฎรมีความสัมพันธ์ใกล้ชิด เนื่องจากระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากที่มีเขตเลือกตั้งที่เล็กนั้น ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนราษฎรกับประชาชนในเขตพื้นที่มีความใกล้ชิดสนิทสนมคุ้นเคยกัน สามารถรับฟังและเข้าใจถึงปัญหาและความต้องการของราษฎรในเขตได้อย่างทั่วถึง¹¹⁰ อีกทั้งราษฎรในเขตยังสามารถพิจารณาถึงประสิทธิภาพการทำงานของผู้แทนตนได้ง่าย หากผู้แทนปฏิบัติงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพไร้ประสิทธิผล ในการเลือกตั้งสมัยหน้าอาจเป็นไปได้ว่าราษฎรอาจไม่ลงคะแนนเสียงเลือกผู้้นั้นเป็นผู้แทนของตนอีกต่อไป

(1.3) ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากมีลักษณะเขตการเลือกตั้งไม่กว้าง พรรคการเมืองต้องพิจารณาอย่างรอบคอบในการส่งผู้สมัครเข้าแข่งขัน เพราะประชาชนมีโอกาสเลือกได้เพียงคนเดียว หรือสองคน

(1.4) เป็นระบบการเลือกตั้งที่ง่าย ไม่ยุ่งยากซับซ้อน¹¹¹ ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย การบริหารการเลือกตั้งเป็นไปโดยสะดวกไม่ต้องมีการคำนวณแบ่งสรรจำนวนที่นั่งให้ยุ่งยากแต่อย่างใด¹¹²

(1.5) ส่งเสริมระบบพรรคการเมืองน้อยพรรค หรือให้เหลือเพียงพรรคการเมืองใหญ่เพียง 2 พรรค กล่าวคือ หากผู้ลงคะแนนเสียงมีความเข้าใจในระบบพรรคการเมืองอย่างดี จะทำให้ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งตัดสินใจได้ว่าควรที่จะเลือกพรรคการเมืองใดเข้าไปทำหน้าที่บริหารประเทศ เพราะหากลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่พรรคการเมืองที่ไม่อาจประสบผลสำเร็จในการเลือกตั้งแล้ว คะแนนเสียงจะเป็นคะแนนที่สูญเปล่าไร้ความหมาย ดังนั้นหากผู้ลงคะแนนพิจารณา ลงคะแนนเสียงให้แก่พรรคการเมืองที่มีโอกาสได้รับการเลือกตั้งย่อมส่งผลให้เลือกจำนวนพรรค

¹⁰⁸ ชินธิป ยุทธางกูร, ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบเยอรมัน (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 34-37.

¹⁰⁹ หยุต แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, หน้า 235.

¹¹⁰ ปุณณะ สุทธิประภา, หลักเกณฑ์ทั่วไปในการเลือกตั้ง (กรุงเทพฯ: ศูนย์การพิมพ์ กรุงเทพฯ, ม.ป.ป.), หน้า 134 อ้างถึงใน ชินธิป ยุทธางกูร, เรื่องเดิม, หน้า 34.

¹¹¹ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, โครงการศึกษาต่อเนื่องคณะรัฐศาสตร์, ระบบการเลือกตั้งกับการพัฒนาทางการเมืองไทย (กรุงเทพฯ: กรุงเทพมหานครการพิมพ์, 2530), หน้า 36 อ้างถึงใน ชินธิป ยุทธางกูร, เรื่องเดิม, หน้า 35.

¹¹² ปุณณะ สุทธิประภา, เรื่องเดิม, หน้า 134 อ้างถึงใน ชินธิป ยุทธางกูร, เรื่องเดิม, หน้า 35.

การเมืองเพียงไม่กี่พรรค¹¹³ ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการจัดตั้งรัฐบาล ทำให้การจัดตั้งรัฐบาลเป็นไปโดยง่าย และมีโอกาสที่จะเป็นรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ¹¹⁴ การตรวจสอบควบคุมรัฐบาลของฝ่ายค้านและความรับรู้สถานการณ์ความขัดแย้งภายในรัฐบาลของประชาชนเป็นไปโดยง่าย

(2) ข้อเสียของระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก

(2.1) ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากสามารถทุ่มเงินซื้อคะแนนเสียงได้โดยง่าย และใช้จำนวนเงินจำนวนไม่มาก¹¹⁵ เพราะเขตเลือกตั้งมีขนาดเล็ก อีกทั้งหากผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงมีจิตสำนึกทางการเมืองที่ต่ำ หรือระบบสังคมวัฒนธรรมเป็นระบบอุปถัมภ์แล้ว การโน้มน้าวชักจูงหรือแม้แต่การใช้อิทธิพลในการใช้เงินหรือใช้ผลประโยชน์อื่น ๆ ซื้อคะแนนเสียงย่อมทำได้โดยง่าย

(2.2) การเลือกตั้งระบบเสียงข้างมาก ทำให้ผู้สมัครและผู้ลงคะแนนเสียงไม่ใส่ใจในระบบพรรคการเมืองเท่าที่ควร เนื่องจากมีลักษณะเป็นการเลือกโดยให้ความสำคัญกับความนิยมที่ตัวบุคคลมากกว่า จึงเป็นการทำลายระบบพรรคการเมืองผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ให้ความสำคัญต่อพรรคที่ตนสังกัด หรือแม้แต่อาจไม่ปฏิบัติตามมติหรือนโยบายของพรรค¹¹⁶

(2.3) การจัดแบ่งพื้นที่เขตการเลือกตั้งอาจมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ เช่น หากมีการแบ่งเขตการเลือกตั้งโดยเป็นไปเพื่อเอื้อต่อประโยชน์ในการเอาชนะพรรคอื่น โดยพยายามกำหนดเขตเลือกตั้งให้ครอบคลุมพื้นที่ที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะมีคะแนนนิยมมากที่สุด หรือกำหนดเขตการเลือกตั้งที่จะเป็นฐานคะแนนเสียงของคนอื่นออกไป ที่เรียกว่าเจอรีแมนเดอร์ (Gerrymander)

(2.4) การเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากจะพิจารณาเพียงคะแนนเสียงของผู้ชนะเท่านั้น หากลงคะแนนเสียงให้กับบุคคลที่เป็นที่ต้องการในจำนวนที่น้อยในเขตนั้น คะแนนเสียงของประชาชนก็จะตกเป็นพับสูญเปล่า จึงเสมือนบีบให้ประชาชนพิจารณาลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้ที่มีโอกาสชนะการเลือกตั้งเท่านั้น ไม่ใช่ลงคะแนนเสียงให้แก่บุคคลหรือพรรคที่มีนโยบายตามที่ตนต้องการอย่างแท้จริง

(2.5) ฝ่ายข้างน้อยไม่สามารถมีตัวแทนเข้าไปในสภาเพื่อเป็นกระบอกเสียงของตนหรือชุมชนตนได้ อาจทำให้ชนกลุ่มน้อย หรือคนส่วนน้อยในสังคมไม่สามารถมีส่วนร่วมในการสะท้อนปัญหา ความต้องการ หรือกำหนดนโยบายของประเทศเพื่อประโยชน์ตนได้เลย

¹¹³ กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 18.

¹¹⁴ สิริวัฒน์ สุภรณ์ไพบูลย์, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์, 2524), หน้า 59 อ้างถึงใน ชินธิป ยุทธางกูร, *เรื่องเดิม*, หน้า 36.

¹¹⁵ อุกฤษ มงคลนาวิน, *การเลือกตั้งผู้แทนตามอัตราส่วน* (กรุงเทพฯ: ม.ป.พ., ม.ป.ป.), หน้า 4 อ้างถึงใน ชินธิป ยุทธางกูร, *เรื่องเดิม*, หน้า 37.

¹¹⁶ กระทรวงมหาดไทย, สำนักนโยบายและแผน, *รายงานการศึกษาเกี่ยวกับการซื้อคะแนนเสียงและการทุจริตในการเลือกตั้ง* (กรุงเทพฯ: สำนักนโยบายและแผน กระทรวงมหาดไทย, 2535), หน้า 36 อ้างถึงใน ชินธิป ยุทธางกูร, *เรื่องเดิม*, หน้า 38.

(2.6) พรรคการเมืองใหญ่ได้เปรียบพรรคการเมืองขนาดเล็กหรือพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่ เนื่องจากอาจมีคะแนนเสียงที่กระจุกกระจาย¹¹⁷ ไม่สามารถกอบโกยคะแนนเสียงข้างมากจากเขตใดเขตหนึ่งได้ โดยจะเสียเปรียบในทุกเขตเลือกตั้งเพราะอาจต้องใช้เวลาในการเผยแพร่ความคิดเห็นทางการเมือง

(2.7) มักมีปัญหารากฐานผู้แทนในเขตมักดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อปกป้อง และเอื้ออำนวยผลประโยชน์แก่เขตเลือกตั้งของตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ ทำให้ประเทศชาติได้รับความเสียหาย

(2.8) วิธีการคิดคะแนนแบบเสียงข้างมาก ซึ่งให้ความสำคัญเพียงคะแนนเสียงส่วนมากเท่านั้น คะแนนเสียงส่วนน้อยตกเป็นพหุหรือสูญเปล่า ตามหลัก Winner Take All หรือผู้ชนะกินรวบนั้น ขัดกับหลักความเสมอภาคซึ่งเป็นหลักมูลฐานของหลักประชาธิปไตย

กล่าวโดยสรุป ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากไม่ว่าจะเป็นระบบเสียงข้างมากธรรมดาหรือระบบเสียงข้างมากเด็ดขาด มีหลักการเดียวกันคือผลการแพ้หรือชนะพิจารณาในแง่ที่ว่าผู้สมัครคนใดหรือพรรคใดได้รับคะแนนเสียงมากกว่ากัน ระบบเสียงข้างมากมีข้อด้อยร่วมกันคือความไม่เป็นสัดส่วนระหว่างคะแนนเสียงที่ได้รับกับจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร โดยระดับความไม่เป็นสัดส่วนแตกต่างกันตามรูปแบบระบบเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามก็มีความคิดในการแก้ไขข้อบกพร่องของระบบเสียงข้างมาก 3 วิธี ได้แก่ วิธีการจำกัดการลงคะแนนเสียง วิธีการลงคะแนนเสียงแบบทับบม วิธีการใช้น้ำหนักคะแนนเสียงเป็นไปตามลำดับ¹¹⁸ แต่ก็เป็นเพียงการบรรเทาข้อบกพร่องได้เท่านั้น ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้แต่อย่างใด

2.2.3.2 ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน (Proportional Representation System: PR)

ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนมีที่มาจากแนวความคิดที่ต้องการให้ทุกคะแนนเสียงของประชาชนที่ลงคะแนนเลือกผู้แทนมีความหมาย และส่งผลต่อการมีผู้แทนตามสัดส่วนของคะแนนเสียง “Fair Share” อันเป็นข้อความคิดจากลัทธิเสรีนิยม (Liberalism) ปรากฏเป็นหลักฐานแห่งที่มาจากความคิดจากหนังสือชื่อ รัฐบาลโดยผู้แทน (Representative Government) ประพันธ์โดยจอห์น สจวร์ต มิลล์ (John Stuart Mill) ชาวอังกฤษ ประเทศเบลเยียมนำระบบนี้มาใช้เป็นประเทศ

¹¹⁷ หยุต แสงอุทัย, **หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป**, หน้า 239.

¹¹⁸ วิธีที่ 1 วิธีการจำกัดการลงคะแนนเสียง ซึ่งเป็นวิธีการที่ให้มีการลงคะแนนเสียงไม่ครบตามจำนวนที่เขตเลือกตั้งนั้นสามารถมีผู้แทนในเขต เพื่อให้มีที่นั่งเหลือสำหรับฝ่ายเสียงข้างน้อย ที่นั่งที่เหลือนี้จะกำหนดให้แก่ฝ่ายเสียงข้างน้อยที่มีคะแนนเสียงมากที่สุด

วิธีที่ 2 วิธีการลงคะแนนเสียงแบบทับบม เป็นวิธีการที่ใช้สำหรับเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้หลายคน และใช้กลไกการลงคะแนนเสียงแบบเฉลี่ยคะแนน หรือทับบมคะแนนไปที่ผู้สมัครเพียงคนเดียว เพื่อให้พรรคเล็กหรือพรรคใดพรรคหนึ่งมีโอกาสเป็นผู้แทนเป็นต้น

วิธีที่ 3 วิธีการใช้น้ำหนักคะแนนเสียงเป็นไปตามลำดับ กล่าวคือเป็นการจัดอันดับผู้สมัครตามที่ตนชื่นชอบเป็นอันดับ 1 2 3 4 และนับคะแนนอันดับนั้น ๆ ให้เป็นสัดส่วน คือ อันดับหนึ่งให้นับเป็น 4 คะแนน อันดับสองให้นับเป็น 1 ส่วน 2 อันดับสามให้นับเป็น 1 ส่วน 3 และอันดับสี่ให้นับเป็น 1 ส่วน 4 ซึ่งวิธีการนี้จะทำให้คะแนนเสียงตรงกับเจตนารมณ์ประชาชนมากยิ่งขึ้น

แรก¹¹⁹ และนิยมใช้ในยุโรปตะวันตก¹²⁰ เป็นระบบการเลือกตั้งที่เหมาะสมกับเขตเลือกตั้งแบบรวมเขต หรือการแบ่งเขตเลือกตั้งแบบเขตเลือกตั้งหนึ่งมีผู้แทนได้หลายคน หรือการมีเขตเลือกตั้งเดียว มีหลักการสำคัญคือความพยายามเชื่อมโยงที่นั่งในสภากับคะแนนเสียงที่ผู้สมัครหรือพรรคการเมือง ได้รับให้เป็นสัดส่วนต่อกัน อีกนัยหนึ่งคือจำนวนที่นั่งในสภานั้นจะขึ้นอยู่กับจำนวนคะแนนเสียงที่ผู้สมัครแต่ละคนหรือคะแนนเสียงที่พรรคแต่ละพรรคได้รับจากประชาชน การเลือกตั้งดังกล่าวจะทำให้ได้ผู้แทนเป็นสัดส่วนกับกำลังในทางจำนวนความคิดเห็นในทางการเมืองของประชาชน การเลือกตั้งจึงเสมือนเป็นกระจกเงาสท้อนเจตนารมณ์ในทางการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริง

ระบบการเลือกตั้งประเภทนี้มีขึ้นเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของระบบการเลือกตั้งแบบอื่น ๆ โดยเชื่อว่าจะให้ความเป็นธรรมแก่ทุกพรรคการเมือง และเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากที่สุด สามารถสร้างความสมดุลและความเป็นสัดส่วนระหว่างคะแนนเสียงกับจำนวนที่นั่งที่พึงจะได้ให้ทุกพรรคได้ที่นั่งในสภาตามสัดส่วนของคะแนนที่แต่ละพรรคได้รับ และยังเป็นการส่งเสริมพรรคเล็กพรรคน้อยสามารถมีตัวแทนของตนในสภา จึงอาจถือได้ว่าระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนเป็นระบบที่เป็นธรรมมากที่สุด แต่มีจุดด้อยบางประการของระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนคือการจัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างมากเป็นเรื่องที่ยาก เพราะมีโอกาสน้อยมากที่พรรคใดพรรคหนึ่งจะมีที่นั่งในสภาเกินครึ่งหนึ่ง

1) ประเภทของระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน

หากพิจารณาย่อยลงไปจะพบว่าระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนสามารถแบ่งย่อยออกเป็น 2 ประเภทได้แก่ ระบบการเป็นตัวแทนแบบสัดส่วนที่ใช้บัญชีรายชื่อหรือที่นิยมเรียกกันโดยทั่วไปว่าระบบบัญชีรายชื่อ (List System หรือ Party List System) และระบบคะแนนเสียงเดียวโอนได้ (Single Transferable Vote System)

(1) ระบบการเป็นตัวแทนแบบสัดส่วนที่ใช้บัญชีรายชื่อ (List System)

ระบบการเป็นตัวแทนแบบสัดส่วนที่ใช้บัญชีรายชื่อหรือที่นิยมเรียกกันโดยทั่วไปว่าระบบบัญชีรายชื่อ (List System หรือ Party List System) มีหลักการเลือกตั้งเป็นพรรค ดังนั้นในการสมัครรับเลือกตั้งพรรคจึงต้องส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครของพรรคให้กับทางผู้จัดการเลือกตั้ง ผู้ใดจะได้เป็นผู้แทนก็จะพิจารณาตามลำดับเรียงตามบัญชีรายชื่อ สำหรับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งประชาชนจะออกเสียงลงคะแนนเลือกพรรคมิใช่เลือกตัวบุคคล จึงเป็นข้อสำคัญที่พรรคการเมืองต้องคัดเลือกตัวบุคคลที่จะส่งลงสมัครตามบัญชีรายชื่อให้มีความเหมาะสม เสมือนเป็นการกลั่นกรองคุณสมบัติของผู้สมัครในขั้นแรกโดยพรรคการเมืองก่อนที่ประชาชนจะลงคะแนนเสียงตัดสินใจให้พรรคใดพรรคหนึ่ง ดังนั้นการเลือกตั้งประเภทนี้จึงมีองค์ประกอบสำคัญคือบัญชีรายชื่อที่จะนำมาใช้ในการเลือกตั้ง จึงต้องทำความเข้าใจในประเด็นรูปแบบของบัญชีรายชื่อ และการจัดทำบัญชีรายชื่อ

บัญชีรายชื่อ หรือ Party List คือองค์ประกอบหลักของการเลือกตั้งแบบสัดส่วนบัญชีรายชื่อ โดยเป็นบัญชีที่พรรคการเมืองเป็นผู้สรรหาบุคคลที่เหมาะสมมาบรรจุไว้ใน

¹¹⁹ พรรณชญา ศิริวรรณบุศย์, “ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในโลกปัจจุบัน (ตอนที่ 2),” วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์ 16, 2 (เมษายน-มิถุนายน 2554): 20.

¹²⁰ บุรีรักษ์ นามวัฒน์, *เรื่องเดิม*, หน้า 323.

บัญชี และพรรคได้จัดลำดับตามความเหมาะสม เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกบัญชีรายชื่อของพรรคที่ตนชอบ ทั้งนี้การจัดทำบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งครั้งหนึ่งครั้งใดนั้น แล้วแต่กฎหมายของแต่ละประเทศจะกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำว่าพรรคแต่ละพรรคจะต้องจัดทำบัญชีรายชื่ออย่างไร ทั้งนี้ ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนจะกระทำได้ดีต่อเมื่อมีเขตเลือกตั้งที่กว้างใหญ่และเขตเลือกตั้งนั้นสามารถมีผู้แทนได้หลายคน ซึ่งการจัดทำบัญชีรายชื่อในปัจจุบันนิยมจัดทำโดยการแบ่งเขตประเทศและแต่ละเขตนั้นมีบัญชีรายชื่อของแต่ละเขต หรือใช้ทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้งและมีบัญชีรายชื่อเพียงบัญชีเดียว ทั้งนี้สามารถแบ่งรูปแบบบัญชีรายชื่อออกเป็น 3 ประเภท¹²¹ ดังนี้

(1.1) รูปแบบบัญชีรายชื่อแบบปิด (Close Lists) เป็นระบบบัญชีรายชื่อที่ลำดับในบัญชีกำหนดไว้ตายตัวโดยพรรค ผู้เลือกตั้งไม่สามารถเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบใด ๆ ในบัญชีรายชื่อดังกล่าวได้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดลำดับในบัญชี หรือการนำรายชื่อผู้สมัครในบัญชีอื่นมารวมอยู่ในบัญชีที่ต้องการ หยุต แสงอุทัย จึงเรียกรูปแบบบัญชีเช่นนี้ว่ารูปแบบบัญชีที่พรรคการเมืองเสนอ¹²² ตัวอย่างเช่น บัญชีรายชื่อของพรรค ก. ประกอบด้วย นายหนึ่ง นายสอง นายสาม บัญชีรายชื่อพรรค ข. ประกอบด้วย นายสี่ นายห้า นายหก ในการเลือกตั้งผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเพียงแต่พิจารณาว่าตนจะเลือกบัญชีของพรรค ก. หรือพรรค ข. เท่านั้น ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของบัญชีได้เลย ซึ่งเป็นรูปแบบที่นิยมอย่างมาก แต่มีข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่าขัดต่อหลักการเจตนารมณ์ของผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง เนื่องจากประชาชนไม่สามารถกำหนดผู้แทนของตนได้ตามต้องการ

(1.2) รูปแบบบัญชีรายชื่อแบบเปิด¹²³ (Open Lists) เป็นระบบบัญชีรายชื่อที่ให้ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสามารถเลือกผู้สมัครที่ชื่นชอบภายในพรรคที่ตนเลือกนั้นได้ หยุต แสงอุทัย จึงเรียกรูปแบบบัญชีรายชื่อนี้ว่ารูปแบบบัญชีรายชื่อที่ประชาชนเสนอ¹²⁴ กล่าวคือ เป็นรูปแบบบัญชีรายชื่อที่เปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงจัดลำดับรายชื่อผู้สมัครในบัญชีรายชื่อนั้นได้ ตัวอย่างเช่น บัญชีรายชื่อของพรรค ก. ประกอบด้วย นายหนึ่ง นายสอง นายสาม บัญชีรายชื่อพรรค ข. ประกอบด้วย นายสี่ นายห้า นายหก ในการเลือกตั้งผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงนอกจากพิจารณาแล้วว่าตนจะเลือกบัญชีรายชื่อของพรรค ก. หรือบัญชีรายชื่อของพรรค ข. แล้วยังสามารถเรียงลำดับรายชื่อในบัญชีที่ต้องการใหม่ได้ ดังเช่น กรณีที่ต้องการเลือกบัญชีของพรรค ก. ก็จะสามารถเรียงลำดับในบัญชีรายชื่อของพรรค ก. ได้ใหม่ อาจเป็นว่า นายสาม นายสอง นายหนึ่ง เป็นต้น จึงถือเป็นทางเลือกที่เพิ่มขึ้นจากระบบบัญชีแบบปิด ระบบบัญชีรายชื่อแบบเปิดมักใช้ในประเศยุโรปตะวันตก เช่น สวีเดน บราซิล ฟินแลนด์ มีข้อดีที่เห็นได้ชัดคือให้เสรีภาพที่กว้างขึ้นในการเลือกตั้ง แต่อาจเกิดปัญหาได้ คือการแข่งขันระหว่างผู้สมัครภายในพรรคเดียวกันเอง อาจเกิดการขัดแย้งในพรรค

¹²¹ พรรณชญา ศิริวรรณบุศย์, “ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในโลกปัจจุบัน (ตอนที่ 2),” วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์, หน้า 20.

¹²² หยุต แสงอุทัย, **หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป**, หน้า 394.

¹²³ รูปแบบบัญชีแบบเปิดในที่นี้หมายถึงรูปแบบบัญชีแบบเปิดบางส่วน ภาษาอังกฤษ เรียกว่า Partially Open List

¹²⁴ หยุต แสงอุทัย, **หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป**, หน้า 394-395.

ทำให้ศักยภาพที่จะได้ประโยชน์จากระบบบัญชีรายชื่อเสียหายได้ ตัวอย่างที่เกิดขึ้นในประเทศศรีลังกา ประเทศคอซอว และบางครั้งก่อให้เกิดผลเสียต่อผู้สมัครที่เป็นเพศหญิงโดยเฉพาะในสังคมที่มีความเป็นผู้ชายสูง เช่น ประเทศโปแลนด์

(1.3) รูปแบบระบบบัญชีรายชื่อแบบเสรี (Fully Open Lists) หรือบางครั้งเรียกว่าระบบบัญชีรายชื่อแบบเปิดโดยสมบูรณ์ เป็นรูปแบบบัญชีรายชื่อแบบเปิดอย่างหนึ่งซึ่งผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีสิทธิจัดลำดับบัญชีตามความชอบของตนเองและยังสามารถจัดลำดับโดยพิจารณาข้ามพรรคได้ (Panachage) หรือลงคะแนนมากกว่าหนึ่งเสียงให้ผู้สมัครคนเดียว ที่เรียกว่าทับทวี (Cumulation) จึงถือเป็นระบบที่มีความยืดหยุ่น ประเทศที่ใช้รูปแบบนี้ เช่น สวิสเซอร์แลนด์ ทำให้รูปแบบบัญชีรายชื่อเช่นนั้นนอกจากจะส่งผลดีต่อระบบพรรคการเมืองแล้วยังส่งผลดีในด้านการให้เสรีภาพแก่ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งด้วย แต่อย่างไรก็ดีอาจก่อให้เกิดความยุ่งยากและเสียเวลาในการคำนวณคะแนนได้

(2) ระบบคะแนนเสียงเดียวโอนได้ (Single Transferable Vote System: STV)

ระบบคะแนนเสียงเดียวโอนได้ เป็นระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนประเภทหนึ่ง ที่มักเป็นการเลือกตั้งแบบเขตเดียวมีผู้แทนได้หลายคน มีลักษณะคือให้ผู้มีสิทธิออกเสียงจัดลำดับความชอบเรียงตามจำนวนผู้แทนที่มีได้ในเขตนั้น และกำหนดจำนวนคะแนนขั้นต่ำที่ผู้สมัครจะได้รับเลือกตั้งต้องได้รับเพื่อการได้รับเลือกตั้ง หรือที่เรียกว่าโควตาขั้นต่ำ (Droop Quota)¹²⁵ วิธีการคือผู้ที่จะเป็นผู้ชนะการเลือกตั้งและจะได้รับที่นั่งในสภาจะเป็นผู้สมัครที่ได้รับคะแนนตามอันดับความชอบแรกถึงจำนวนโควตาที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตามหากในการนับคะแนนเสียงไม่มีผู้สมัครคนใดได้รับคะแนนเสียงตามคะแนนโควตาที่กำหนดไว้ คะแนนเสียงของผู้สมัครที่มีคะแนนน้อยสุดจะถูกตัดออกซึ่งอาจมีการตัดออกมากกว่า 1 คน ก็ได้และนำบัตรเลือกตั้งที่มีการตัดออกดังกล่าวมาพิจารณาลำดับที่สองโดยใช้วิธีการจับฉลากหรือคิดคะแนนให้ตามส่วนต่อไป อนึ่ง หากมีการมีคะแนนเสียงส่วนที่เกินโควตา (Surplus) ส่วนที่เกินจากโควตาของผู้สมัครที่ได้รับการเลือกตั้งแล้วจะถูกนำไปนับใหม่โดยพิจารณาลำดับที่สองต่อไป

ระบบการเลือกตั้งแบบคะแนนเสียงเดียวโอนได้เป็นระบบที่แยบยลที่สุดในบรรดาวิธีการเลือกตั้งทั้งหมด สามารถกำหนดให้มีการเลือกทั้งระหว่างพรรคและระหว่างผู้สมัครด้วยกันภายในพรรค ผลลัพธ์สุดท้ายจึงสามารถรักษาระดับความเป็นสัดส่วนได้ดี เป็นระบบที่ทำให้มีคะแนนเสียงที่สูญเปล่า (Wasted Votes) น้อยที่สุด ทั้งยังรักษาความเชื่อมโยงผู้แทนกับผู้ลงคะแนนในมิติทางภูมิศาสตร์ ผู้ลงคะแนนจึงมีอิทธิพลต่อส่วนประกอบของรัฐบาลผสมหลังเลือกตั้ง นอกจากนี้ยังสร้างแรงจูงใจให้เกิดการยอมรับซึ่งกันและกันระหว่างพรรค ผ่านการแลกเปลี่ยนลำดับความชอบระหว่างพรรคแบบต่างตอบแทน และยังให้โอกาสกับผู้สมัครอิสระด้วย แต่อย่างไรก็ตามมีการวิพากษ์วิจารณ์ว่าระบบคะแนนเสียงเดียวโอนได้เป็นระบบที่ยากและต้องการ

¹²⁵ เป็นวิธีการคำนวณที่ได้รับความนิยมในระบบการเลือกตั้งเช่นนี้ โดยคิดคะแนนโควตาขั้นต่ำจากจำนวนคะแนนเสียงเลือกตั้งทั้งหมดหารด้วยจำนวนที่นั่งที่พึงมีได้ในเขตเลือกตั้งนั้นบวกกับหนึ่ง เมื่อได้ผลลัพธ์แล้วก็บวกกับหนึ่ง

ทักษะด้านการรู้หนังสือและตัวเลข เป็นระบบที่ยากต่อความเข้าใจ เนื่องจากต้องมีการคำนวณ ครั้งแล้วครั้งเล่าเพื่อหาน้ำหนักคะแนนส่วนเกินที่โอนย้าย

2) ข้อพิจารณาของระบบการเลือกตั้งระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน

(1) ข้อดีของระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน

(1.1) ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะพิจารณาบุคคลที่ตนจะทำการเลือกจากบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองเป็นผู้จัดทำขึ้น และการแบ่งสรรจำนวนที่นั่งจะพิจารณาจากคะแนนที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคได้รับ โดยผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้แทนนั้นจะพิจารณาลำดับที่ปรากฏในบัญชีรายชื่อเลือกตั้งเรียงตามลำดับกันไป ดังนั้นจึงไม่มีประโยชน์ที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีรายชื่ออยู่ในบัญชีเลือกตั้งลำดับท้ายจะไปซื้อคะแนนเสียง และไม่จำเป็นเช่นกันที่ผู้อยู่ในบัญชีลำดับต้นจะต้องทำการซื้อเสียง

(1.2) ปัญหาและความต้องการของชนกลุ่มน้อยจะได้รับการพิจารณา เพราะคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับจะส่งผลในการแบ่งสรรที่นั่งในสภา ทำให้ทุกปัญหาและทุกแนวความคิดมีโอกาสที่จะมีผู้แทนของตนเป็นกระบอกเสียงได้ในสภา ความคิดเห็นและผลประโยชน์ทางการเมืองจะได้มีการแสดงออกในเวทีระดับชาติ¹²⁶

(1.3) พรรคการเมืองมีวินัย เพราะระบบการเลือกตั้งจะต้องมีการเสนอบัญชีรายชื่อโดยพรรคการเมือง การกำหนดให้ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งต้องเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นบัญชีรายชื่อ ทำให้ผู้สมัครต้องอยู่ในวินัยของพรรคการเมือง เพราะตระหนักดีว่าการที่ตนได้รับเลือกนั้นไม่ใช่เพียงเพราะความสามารถหรือชื่อเสียงส่วนตัวเท่านั้น แต่ยังเป็นเพราะผลจากความนิยมชื่อเสียงของพรรคด้วย ดังนั้นพรรคการเมืองจึงมีความเป็นปึกแผ่นสามัคคี

(1.4) ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนอยู่ในหลักความเสมอภาคเท่าเทียม เพราะสิทธิในการลงคะแนนเสียงของประชาชนมีความสำคัญและได้รับการยอมรับโดยเท่าเทียมกัน และคะแนนเสียงที่ได้ลงทุก ๆ คะแนนนั้นส่งผลในการเลือกตั้งอย่างเต็มที่เท่าเทียมกันเช่นกัน โดยไม่แบ่งว่าเป็นคะแนนเสียงส่วนมาก หรือเป็นคะแนนเสียงส่วนน้อย ดังนั้น จึงเป็นระบบที่มีความเป็นธรรมแก่พรรคการเมืองทุกพรรคและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างมาก

(2) ข้อเสียของระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน

(2.1) ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนก่อให้เกิดแนวโน้มที่จะมีพรรคการเมืองมากพรรค เนื่องจากลักษณะการแบ่งสรรที่นั่งในสภาตามสัดส่วนของคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับ คะแนนเสียงแต่ละเสียงส่งผลในการเลือกผู้แทนในสภาอย่างเต็มที่ ดังนั้นพรรคการเมืองที่มีแนวคิดหรือนโยบายที่ใกล้เคียงกันไม่จำเป็นต้องร่วมมือกันเพื่อให้ได้ที่นั่ง ซึ่งเมื่อมีพรรคการเมืองมากพรรคมักเป็นเหตุให้การจัดตั้งรัฐบาลมีลักษณะเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรค ทำให้ขาดเสถียรภาพทางการเมืองและมีโอกาสเกิดความขัดแย้งทางความคิดได้มาก

(2.2) ข้อเสียด้านความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรกับผู้แทนแบบสัดส่วน เนื่องจากการคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งและการจัดลำดับบุคคลในบัญชีรายชื่อเป็นหน้าที่ของพรรคการเมือง ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งขาดความผูกพันกับประชาชนผู้ลงคะแนนเสียง

¹²⁶ หยุด แสงอุทัย, **หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป**, หน้า 205.

เลือกตั้งในเขต และอาจไม่มีผู้แทนที่ตนสามารถร้องทุกข์ ร้องเรียนปัญหาความต้องการของตนได้อย่างสนิทคุ้นเคย

(2.3) พรรคการเมืองมีอำนาจเหนือผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพราะเป็นผู้ทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้ง และจัดลำดับผู้สมัครในบัญชีเลือกตั้ง ทำให้สมาชิกพรรคต้องปฏิบัติตามนโยบายของพรรคอย่างเคร่งครัด เพราะหากทำผิดมติหรือนโยบายนั้นจะไม่ถูกส่งสมัครลงเลือกตั้ง

(2.4) การลงคะแนนเสียงโดยผู้ลงคะแนนเสียงเพียงพิจารณาจากบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองจัดทำนั้น อาจเป็นการลดทอนสิทธิของประชาชนในแง่ที่ไม่อาจเลือกตั้งบุคคลที่ตนต้องการเลือก กล่าวคือ ในบัญชีนั้นอาจมีผู้สมัครที่ชอบเพียงคนเดียว หรือมีผู้สมัครที่ชอบอยู่ในลำดับล่าง ซึ่งหากต้องการบุคคลดังกล่าวจำต้องเลือกบัญชีนั้นทั้งบัญชี เป็นต้น

(2.5) รัฐบาลที่จัดตั้งอาจเป็นรัฐบาลผสม เนื่องจากเปิดโอกาสอย่างมากแก่พรรคการเมืองที่สามารถได้ที่นั่งในสภาตามสัดส่วนคะแนนเสียงที่พรรคได้ ส่งผลต่อการบริหารประเทศที่อาจมีความยุ่งยาก

กล่าวโดยสรุป ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน มีหลักการสำคัญในการเป็นการพยายามเชื่อมโยงที่นั่งในสภากับคะแนนเสียงที่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองได้รับให้เป็นสัดส่วนต่อกัน โดยแบ่งออกเป็นสองระบบย่อย ได้แก่ ระบบการเป็นตัวแทนแบบสัดส่วนที่ใช้บัญชีรายชื่อหรือนิยามเรียกกันโดยทั่วไปว่าระบบบัญชีรายชื่อ (List System หรือ Party List System) และระบบคะแนนเสียงเดียวโอนได้ (Single Transferable Vote System) ซึ่งเป็นระบบการเลือกตั้งที่ช่วยแก้ปัญหาด้านหลักความเสมอภาคเท่าเทียม เพราะสิทธิในการลงคะแนนเสียงของประชาชนมีความสำคัญและได้รับการยอมรับโดยเท่าเทียมกัน และคะแนนเสียงที่ได้ลงทุก ๆ คะแนนนั้นส่งผลในการเลือกตั้งอย่างเต็มที่เท่าเทียมกันเช่นกัน โดยไม่แบ่งว่าเป็นคะแนนเสียงส่วนมาก หรือเป็นคะแนนเสียงส่วนน้อย ดังนั้น จึงเป็นระบบที่มีความเป็นธรรมแก่พรรคการเมืองทุกพรรคและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างมาก แต่ยังมีข้อบกพร่องในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรกับผู้แทน ก่อให้เกิดแนวโน้มที่จะมีพรรคการเมืองมากพรรครัฐบาลที่จัดตั้งอาจเป็นรัฐบาลผสม ส่งผลต่อการบริหารประเทศที่อาจมีความยุ่งยากขาดความมีเสถียรภาพ

ตารางที่ 2.3 เปรียบเทียบข้อดีข้อเสียระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากกับระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน

ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก	ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วน
ข้อดี	ข้อดี
1. ค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงมีจำนวนไม่มาก ทำให้คนที่มีความรู้แต่ขาดทุนทรัพย์มีโอกาสสมัครและมีโอกาสได้รับเลือกตั้ง	1. ให้ความเป็นธรรมแก่ทุกพรรคการเมือง
2. ผู้แทนกับราษฎรมีความสัมพันธ์ใกล้ชิด	2. เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง
3. ลักษณะเขตการเลือกตั้งไม่กว้าง พรรคการเมืองต้องพิจารณาอย่างรอบคอบในการส่งผู้สมัครเข้าแข่งขัน	3. สร้างความสมดุลและความเป็นสัดส่วนระหว่างคะแนนเสียงกับจำนวนที่นั่ง
	4. ส่งเสริมพรรคเล็กพรรคน้อยสามารถมีตัวแทนของตนในสภา
	5. ปัญหาและความต้องการของชนกลุ่มน้อย

ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก	ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วน
4. เป็นระบบการเลือกตั้งที่ง่าย ไม่ยุ่งยากซับซ้อน 5. ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย การบริหารการเลือกตั้งเป็นไปโดยสะดวก 6. ส่งเสริมระบบพรรคการเมืองน้อยพรรค หรือให้เหลือเพียงพรรคการเมืองใหญ่เพียง 2 พรรค ทำให้การจัดตั้งรัฐบาลเป็นไปโดยง่าย และมีโอกาสที่จะเป็นรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ ข้อเสีย 1. การโน้มน้าวชักจูงหรือแม้แต่การใช้อิทธิพลในการใช้เงินหรือใช้ผลประโยชน์อื่น ๆ ย่อมทำได้โดยง่าย 2. ให้ความสำคัญกับความนิยมที่ตัวบุคคลอย่างมาก จึงเป็นการทำลายระบบพรรคการเมือง 3. การจัดแบ่งพื้นที่เขตการเลือกตั้งอาจมีปัญหาและอุปสรรค 4. เสมือนบีบให้ประชาชนพิจารณาลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้ที่มีโอกาสชนะการเลือกตั้งเท่านั้น ไม่ใช่ลงคะแนนเสียงให้แก่บุคคลหรือพรรคที่มีนโยบายตามที่ตนต้องการอย่างแท้จริง 5. ฝ่ายข้างน้อยไม่สามารถมีตัวแทนเข้าไปในสภา อาจทำให้ชนกลุ่มน้อย หรือคนส่วนน้อยในสังคมไม่สามารถมีส่วนร่วม 6. พรรคการเมืองขนาดเล็กหรือพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่เสียเปรียบ เนื่องจากคะแนนเสียงกระจุกกระจาย 7. ผู้แทนในเขตมักดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อปกป้องและเอื้ออำนวยผลประโยชน์แก่เขตเลือกตั้งของตน มากกว่าประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ 8. คะแนนเสียงส่วนน้อยตกเป็นพหุหรือสูญเปล่า ขัดกับหลักความเสมอภาคซึ่งเป็นหลักมูลฐานของหลักประชาธิปไตย	จะได้รับการพิจารณา เพราะคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับจะส่งผลในการแบ่งสรรที่นั่งในสภา 6. พรรคการเมืองมีวินัย 7. หลักความเสมอภาคเท่าเทียม เพราะสิทธิในการลงคะแนนเสียงของประชาชนได้รับการยอมรับโดยเท่าเทียมกัน และคะแนนเสียงที่ได้ลงทุก ๆ คะแนนส่งผลในการเลือกตั้งอย่างเต็มที่เท่าเทียมกัน ข้อเสีย 1. ก่อให้เกิดแนวโน้มที่จะมีพรรคการเมืองมากพรรค 2. การจัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างมากเป็นเรื่องที่ยาก 3. ข้อเสียด้านความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรกับผู้แทน 4. พรรคการเมืองมีอำนาจเหนือผู้สมัครรับเลือกตั้ง 5. การลงคะแนนเสียงโดยผู้ลงคะแนนเสียงเพียงพิจารณาจากบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองจัดทำนั้น อาจเป็นการลดรอนสิทธิของประชาชน

กล่าวโดยสรุป ระบบการเลือกตั้งมีสองระบบหลัก คือ ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก และระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน ซึ่งทั้งสองระบบยังสามารถแบ่งออกเป็นระบบย่อยได้อีกหลายรูปแบบ ตามรูปแบบหรือเกณฑ์ในการแบ่ง ทั้งนี้ ทั้งสองระบบดังกล่าวต่างมีข้อดีและข้อด้อยแตกต่างกัน ดังนั้นจึงให้ผลลัพธ์ต่อระบบการเมืองแตกต่างกัน

2.3 ระบบการเลือกตั้งแบบผสม (Mixed System)

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าเทคนิคการแปลงคะแนนเสียงของประชาชนที่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเพื่อเลือกผู้แทนของตนเข้ามาทำหน้าที่แทนตนในสภาตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนนั้น โดยหลักมีด้วยกันสองระบบ คือ ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก และระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนนั้น แต่อย่างไรก็ดี มีระบบการเลือกตั้งอีกระบบหนึ่งซึ่งเป็นการรวมระบบการเลือกตั้งทั้งสองระบบดังกล่าวเข้าด้วยกัน ที่เรียกว่า ระบบการเลือกตั้งแบบผสม ซึ่งเป็นพัฒนาการของระบบการเลือกตั้งที่หลาย ๆ ประเทศมีแนวโน้มปรับเปลี่ยนรูปแบบระบบเลือกตั้งในประเทศของตนมาเป็นระบบการเลือกตั้งแบบผสม

2.3.1 ที่มาและลักษณะของระบบการเลือกตั้งแบบผสม

ระบบการเลือกตั้งเสียงข้างมากและระบบการเลือกตั้งสัดส่วนต่างก็มีข้อดีข้อเสียที่แตกต่างกัน จึงเกิดระบบการเลือกตั้งแบบผสม โดยมีแนวคิดที่ต้องการรวมข้อดีของทั้งสองระบบเข้าไว้ด้วยกัน¹²⁷ และต้องการแก้ไขข้อบกพร่องของทั้งสองระบบการเลือกตั้ง กล่าวคือ ข้อเสียที่สำคัญของการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากคือ คะแนนเสียงของฝ่ายที่แพ้เป็นคะแนนเสียงที่สูญเปล่า ทำให้ฝ่ายข้างน้อยไม่ได้รับผู้แทนตามส่วนของคะแนนเสียงที่ฝ่ายข้างน้อยได้รับ และข้อเสียที่สำคัญของการเลือกตั้งแบบสัดส่วนคือการที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งขาดความสัมพันธ์กับกับผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยประเทศเยอรมันตะวันตกเป็นประเทศแรกที่น่าระบบนี้มาทดลองใช้ ตั้งแต่อยู่ในสมัยการยึดครองของมหาอำนาจตะวันตก¹²⁸

ระบบการเลือกตั้งแบบผสมมีลักษณะเป็นการรวมระบบการเลือกตั้งสองระบบเข้าไว้ด้วยกัน คือการผสมระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากกับระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนไว้ใน การเลือกตั้งครั้งเดียว จึงเป็นระบบการเลือกตั้งที่ส่งเสริมให้พรรคการเมืองเข้มแข็ง สนับสนุนพรรคการเมืองให้ เป็นกลไกที่แสดงออกซึ่งความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชน พรรคจะทำการเลือกสรรบุคคลที่มี คุณวุฒิ ความรู้ ความเชี่ยวชาญ บุคคลผู้มีคุณธรรม เป็นสมาชิกพรรคนำไปสู่การเป็นผู้แทนโดยไม่ต้อง หาเสียง โดยในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งประชาชนย่อมพิจารณาเลือกพรรคที่นโยบายตรงกับ ความต้องการของตนเพื่อเข้ามาเป็นผู้บริหารประเทศ และกรณีการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก เป็นการลงคะแนนเสียงจากความนิยมส่วนบุคคล ผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงจะมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดจากประชาชน ทั้งนี้แต่ละประเทศจะกำหนดสัดส่วนจำนวนผู้แทนแบบ สัดส่วนกับผู้แทนแบบเสียงข้างมากแตกต่างกันไปตามความที่พิจารณาแล้วว่าเหมาะสมกับสภาพสังคม สภาพการเมืองของประเทศตน โดยอาจมีในสัดส่วนที่เท่า ๆ กัน อย่างเยอรมนี หรืออาจกำหนดให้ ผู้แทนประเภทใดประเภทหนึ่งมากกว่าแตกต่างกันไป

ข้อดีของระบบการเลือกตั้งแบบผสม ระบบนี้คงประโยชน์ความเป็นสัดส่วนของระบบการเป็น ตัวแทนแบบสัดส่วนเอาไว้ และยังคงสร้างความมั่นใจได้ว่าผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งยังคงเชื่อมโยง กับเขตเลือกตั้งทางภูมิศาสตร์ซึ่งเป็นข้อดีของระบบเสียงข้างมากเอาไว้

¹²⁷ โภคิน พลกุล, “ระบบเลือกตั้ง,” วารสารนิติศาสตร์ 13, 3 (ธันวาคม 2526): 57.

¹²⁸ หยุต แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, หน้า 235.

ข้อเสียของระบบการเลือกตั้งแบบผสม การเลือกตั้งแบบผสม ประกอบด้วยตัวแทนที่มาจากเขตเลือกตั้งซึ่งเป็นผู้แทนในท้องถิ่นและตัวแทนที่มาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง ดังนั้น อาจแบ่งระดับผู้แทนออกเป็นสองชนชั้น กลุ่มหนึ่งรับผิดชอบและใกล้ชิดกับเขตเลือกตั้งเป็นสำคัญ และอีกกลุ่มหนึ่งจากบัญชีรายชื่อระดับชาติซึ่งจะไม่ยึดติดกับเขตภูมิศาสตร์ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความเป็นปึกแผ่นของกลุ่มของผู้แทนได้

2.3.2 ประเภทของระบบการเลือกตั้งแบบผสม

ระบบการเลือกตั้งแบบผสม แบ่งเป็น 2 ประเภท¹²⁹ ได้แก่ การเลือกตั้งแบบผสมที่ระบบเลือกตั้งทั้งสองระบบมีแนวทางในทางปฏิบัติต่างกัน (Combined-Independent System) ที่เรียกว่าระบบคู่ขนาน (Parallel System) และการเลือกตั้งแบบผสมที่ระบบเลือกตั้งทั้งสองระบบมีแนวทางเดียวกัน (Combined-Dependent System)¹³⁰ ที่เรียกว่า ระบบสัดส่วนผสม (Mixed-Member Proportional System: MMP) พิจารณาได้ดังต่อไปนี้

2.3.2.1 ระบบคู่ขนาน (Parallel System)

ระบบคู่ขนาน¹³¹ เป็นระบบการเลือกตั้งแบบผสมประเภทหนึ่ง ซึ่งผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะทำการเลือกตั้งผ่านระบบที่ต่างกันสองระบบ คือ ระบบการเป็นตัวแทนแบบสัดส่วนที่ใช้บัญชีรายชื่อและอีกระบบคือระบบเสียงข้างมาก โดยการจัดสรรที่นั่งในระบบเขตเลือกตั้งและระบบสัดส่วนจากบัญชีรายชื่อของพรรคจะเป็นอิสระแยกจากกัน ไม่มีการนำคะแนนจากระบบเลือกตั้งทั้งสองระบบมาคิดรวมกัน กล่าวคือ การนับคะแนนและการจัดสรรที่นั่งแบบเสียงข้างมากหรือแบ่งเขตจะเป็นคะแนนของระบบเสียงข้างมาก ส่วนคะแนนเสียงและการจัดสรรที่นั่งแบบสัดส่วนบัญชีรายชื่อก็จะเป็นคะแนนของแบบสัดส่วน การจัดสรรที่นั่งจึงไม่ขึ้นต่อกัน โดยไม่มีการจัดสรรที่นั่งจากบัญชีรายชื่อโดยนำผลจากระบบเสียงข้างมากมาคิดคำนวณ และไม่มีการชดเชยคะแนนเพื่อให้ที่นั่งที่พรรคจะได้รับตามสัดส่วนคะแนนที่แท้จริงของพรรคการเมืองจากระบบบัญชีรายชื่อ จึงเรียกระบบเลือกตั้งนี้ว่าการเลือกตั้งแบบผสมที่ระบบเลือกตั้งทั้งสองระบบมีแนวทางในทางปฏิบัติต่างกัน (Combined-Independent System)

ข้อดีของระบบคู่ขนาน ระบบคู่ขนานเป็นระบบที่ใช้เลือกตั้งในประเทศญี่ปุ่น และประเทศไทย เป็นระบบที่ได้รับความนิยมสูงกว่าระบบผสมแบบอื่น เนื่องจากเป็นระบบที่ไม่มี ความสลับซับซ้อน ง่ายต่อการทำความเข้าใจ และเมื่อจัดระบบให้มีที่นั่งแบบสัดส่วนเพียงพอ พรรคเล็กที่เป็นเสียงข้างน้อยซึ่งไม่ค่อยประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากจะสามารถได้ที่นั่งจาก

¹²⁹ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ตามความสัมพันธ์กันระหว่างสองระบบ กล่าวคือ ระบบเลือกตั้งแบบผสมที่แยกการคิดคะแนนระบบเสียงข้างมากออกจากระบบสัดส่วนอย่างเด็ดขาด และระบบเลือกตั้งแบบผสมที่ไม่แยกการคิดคะแนนระบบเสียงข้างมากออกจากระบบสัดส่วน

¹³⁰ พรรณชญา ศิริวรรณบุศย์, “ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในโลกปัจจุบัน (ตอนที่ 2),” วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์, หน้า 23.

¹³¹ อีริคท์ เสรีรังสรรค์ เรียกระบบนี้ว่าระบบผสมที่มีระบบเขตเลือกตั้งเป็นหลัก ภาษาอังกฤษ Mixed=Member Majoritarian Systems: MMM); อีริคท์ เสรีรังสรรค์, *เรื่องเดิม*.

การจัดสรรแบบสัดส่วนได้ อีกทั้งในทางทฤษฎีระบบคู่ขนานจะทำให้พรรคการเมืองมีความแตกแยกน้อยกว่าระบบการเป็นตัวแทนแบบสัดส่วน¹³²

ข้อเสียของระบบคู่ขนาน ระบบนี้แม้จะมีการแบ่งผู้แทนออกเป็นสองกลุ่มก็ตาม แต่ก็ยังไม่อาจประกันความเป็นสัดส่วนโดยรวมได้ และบางพรรคอาจยังไม่สามารถมีตัวแทนเข้ามาในที่นั่งในสภาแม้จะได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนเป็นจำนวนมากพอสมควร

2.3.2.2 ระบบสัดส่วนผสม (Mixed-Member Proportional System: MMP)

ระบบสัดส่วนผสม หรือระบบสัดส่วนที่มีสมาชิกแบบผสม เป็นระบบการเลือกตั้งแบบผสมประเภทหนึ่ง ซึ่งผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะทำการเลือกตั้งผ่านระบบที่ต่างกันสองระบบพร้อม ๆ กัน ระบบหนึ่งคือระบบการเป็นตัวแทนแบบสัดส่วนที่ใช้บัญชีรายชื่อ และอีกระบบหนึ่งซึ่งมักจะเป็นระบบเสียงข้างมากแบบแบ่งเขต หลักการนี้มีลักษณะคล้ายกับระบบคู่ขนาน ความแตกต่างอยู่ที่การจัดสรรที่นั่ง กล่าวคือ ระบบสัดส่วนผสม (MMP) เวลานั้นคะแนนเสียงเพื่อแปลงเป็นที่นั่งในสภานั้น ผลลัพธ์ของการเลือกตั้งทั้งสองมีความเชื่อมโยงกัน โดยจะดูคะแนนของการเลือกตั้งแบบสัดส่วนว่าแต่ละพรรคได้รับคะแนนเท่าใดและคะแนนสัดส่วนจะถูกนำมาคำนวณจำนวนที่นั่งในแบบแบ่งเขตด้วย¹³³ อีกนัยหนึ่งคือจำนวนที่นั่งในสภาจะถูกกำหนดจากคะแนนเสียงแบบสัดส่วน โดยพิจารณาผลการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตของระบบเสียงข้างมากแล้วนำจำนวนที่นั่งที่ได้จากแบบเสียงข้างมากมาหักออก ที่เหลือให้นำระบบสัดส่วนที่ใช้บัญชีรายชื่อมาชดเชยความไม่เป็นสัดส่วนของผลลัพธ์จากระบบเสียงข้างมาก¹³⁴ จึงเรียกระบบเลือกตั้งนี้ว่าการเลือกตั้งแบบผสมที่ระบบเลือกตั้งทั้งสองระบบมีแนวทางเดียวกัน (Combined-Dependent System)

ข้อดีของระบบสัดส่วนผสม ระบบนี้เป็นระบบที่ใช้ในประเทศเยอรมนี นิวซีแลนด์ อิตาลี เป็นต้น ซึ่งประเทศทั้งหลายมีแนวคิดต้องการให้คะแนนเสียงของประชาชนทุกคนมีผลต่อการจัดสรรที่นั่งในสภา และขณะเดียวกันเป็นการประสานความนิยมสูงสุดในตัวบุคคลแต่ละเขตเลือกตั้ง ทำให้คะแนนเสียงของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งไม่สูญเปล่า ที่นั่งในสภาจะตรงกับคะแนนเสียงของประชาชนอย่างแท้จริง เกิดการประนีประนอม ประชาชนทุกภาคส่วนสามารถมีตัวแทนของตนเองมาทำหน้าที่ในสภา พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะสะท้อนความเข้มแข็งตรงกับความเป็นจริงโดยได้รับการจัดสรรที่นั่งอย่างเป็นธรรม ซึ่งระบบนี้เหมาะสมกับประเทศที่มีความขัดแย้งสูง จึงเป็นระบบการเลือกตั้งที่น่าสนใจอย่างยิ่ง¹³⁵

¹³² สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 5.

¹³³ พรรณชญา ศิริวรรณบุศย์, “ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในโลกปัจจุบัน (ตอนที่ 1),” *วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์*, หน้า 24.

¹³⁴ “ปริญญ่า ชำแหละปัญหาการเมืองไทย,” *กรุงเทพธุรกิจออนไลน์* (3 ธันวาคม 2557), ค้นวันที่ 20 มิถุนายน 2559 จาก <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/621163>

¹³⁵ *เรื่องเดียวกัน*.

ข้อเสียของระบบสัดส่วนผสม เนื่องจากการคิดคะแนนเป็นแบบมีการชดเชยคะแนน จึงอาจมีกรณีคะแนนส่วนเกินจำนวนมากซึ่งอาจสร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงจำนวนมากในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ดังเช่นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศเยอรมนี¹³⁶

ตารางที่ 2.4 ข้อดีข้อเสียระบบเลือกตั้งคู่ขนานและระบบสัดส่วนผสม

ระบบคู่ขนาน (Parallel System)	ระบบสัดส่วนผสม (Mixed - Member Proportional System: MMP)
ข้อดี 1. ไม่มีความสลับซับซ้อน ง่ายต่อการทำความเข้าใจ 2. พรรคเล็กที่เป็นเสียงข้างน้อยซึ่งไม่ค่อยประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก สามารถได้ที่นั่งจากการจัดสรรแบบสัดส่วน 3. ทางทฤษฎีระบบคู่ขนานจะทำให้พรรคการเมืองมีความแตกแยกน้อยกว่าระบบการเป็นตัวแทนแบบสัดส่วน ข้อเสีย 1. ยังไม่อาจประกันความเป็นสัดส่วนโดยรวมได้	ข้อดี 1. ประสานความนิยมสูงสุดในตัวบุคคลแต่ละเขตเลือกตั้ง 2. ทำให้คะแนนเสียงของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งไม่สูญเปล่า 3. พรรคเล็กที่เป็นเสียงข้างน้อยมีโอกาสมีที่นั่งในสภา 4. พรรคจะสะท้อนความเข้มแข็งตรงกับความเป็นจริงโดยได้รับการจัดสรรที่นั่งอย่างเป็นธรรม 5. ระบบนี้เหมาะสมกับประเทศที่มีความขัดแย้งสูง ข้อเสีย 1. อาจมีกรณีสร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงจำนวนมากในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต

กล่าวโดยสรุป ระบบการเลือกตั้งแบบผสมเป็นระบบการเลือกตั้งที่มาจากแนวความคิดที่พยายามนำข้อดีของระบบการเลือกตั้งของระบบเสียงข้างมากและระบบสัดส่วนเข้าไว้ด้วยกันประการหนึ่ง และต้องการแก้ไขข้อบกพร่องของทั้งสองระบบดังกล่าวอีกประการหนึ่ง ทำให้เป็นระบบที่ทำให้การเลือกตั้งเป็นกระเจกเงาสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนในสังคม ทุกความคิดเห็นทางการเมืองอันสะท้อนผ่านคะแนนเสียงสามารถมีตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่ในสภา ส่งเสริมระบบพรรคการเมืองหรือการรวมกลุ่มแข่งขันโดยนโยบาย และยังมีผู้แทนที่ประชาชนเลือกสรรจากคุณสมบัติ

¹³⁶ ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์วินิจฉัยว่า บทบัญญัติในกฎหมายเลือกตั้งสหพันธ์ ซึ่งทำให้พรรคการเมืองมีน้ำหนักคะแนนเสียงลบ (Negative Vote Weight) แล้วทำให้เสียที่นั่งเพราะคะแนนเสียงมากกว่า ละเมิดการรับรองตามรัฐธรรมนูญว่าระบบเลือกตั้งเท่าเทียมกันและโดยตรง ศาลอนุญาตให้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย จึงตกลงปฏิรูปการเลือกตั้งโดยเพิ่มจำนวนที่นั่งในบุนเดสตั๊กเท่าที่จำเป็นเพื่อรับประกันว่าจะมีการชดเชยที่นั่งเกินผ่านที่นั่งปรับระดับ (Leveling Seat) ที่กำหนดจำนวนผู้แทนตามส่วนของพลเมือง เพื่อรับรองความได้สัดส่วนสมบูรณ์ตามสัดส่วนคะแนนเสียงของพรรคการเมืองในระดับชาติ

ส่วนตัวมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดเพื่อเป็นกระบอกเสียงแสดงสภาพปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นตนได้ ระบบการเลือกตั้งแบบผสมจึงมีลักษณะเป็นการนำระบบการเลือกตั้งสองระบบรวมเข้าไว้ด้วยกันเพื่อใช้ในการเลือกตั้งครั้งเดียวกัน โดยสามารถจำแนกเป็น 2 ประเภท แตกต่างตามความสัมพันธ์ของทั้งสองระบบ ประเภทแรกเป็นระบบผสมที่ทั้งสองระบบที่นำมารวมเข้าด้วยกันไว้ซึ่งความสัมพันธ์ต่อกัน เรียกว่า ระบบคู่ขนาน แม้จะเป็นระบบที่สามารถเข้าใจได้ง่าย ดำเนินการเลือกตั้งได้โดยง่าย เพียงแต่จัดสรรผู้แทนแยกออกเป็น 2 ประเภท ตามจำนวนที่ต้องการแล้วจัดการเลือกตั้งตามประเภท คัดคะแนนการแพ้ชนะแยกต่างหากจากกัน แต่ความเป็นสัดส่วนของผู้แทนในสภาและความได้เปรียบของพรรคใหญ่ ความเสียเปรียบของพรรคการเมืองขนาดเล็กนั้น ยังก่อให้เกิดประเด็นปัญหาที่เด่นชัด โดยเฉพาะกับประเทศที่มีความขัดแย้งที่แยกออกเป็นสองฝ่ายอย่างเห็นได้ชัด สำหรับระบบการเลือกตั้งแบบผสมอีกประเภทหนึ่งคือ ระบบการเลือกตั้งแบบผสมที่ทั้งสองระบบที่นำมาผสมกันมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันในการคิดคะแนน หรือที่เรียกว่าระบบสัดส่วนผสม ซึ่งเยอรมนีเป็นประเทศแรกที่น่ามาทดลองใช้ เป็นระบบการเลือกตั้งที่จัดสรรที่นั่งในสภาโดยใช้วิธีการคำนวณคะแนนของระบบเลือกตั้งสองระบบร่วมกัน มีการชดเชยที่นั่ง ทำให้ผลการเลือกตั้งหรือผลที่นั่งตรงต่อความจริงเป็นอย่างมาก ตัวแทนในสภาจึงมีความเป็นสัดส่วนกับเจตนารมณ์ของผู้ลงคะแนนเสียง และยังรักษาข้อดีของระบบเสียงข้างมากที่โดดเด่นในด้านของการเป็นตัวแทนทางภูมิศาสตร์ไว้ด้วย ดังนั้น ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมจึงเป็นระบบการเลือกตั้งหนึ่งที่เป็นที่สนใจอย่างยิ่งในปัจจุบัน

อย่างไรก็ดีไม่มีระบบเลือกตั้งใดที่สมบูรณ์แบบและเป็นทีพอใจของทุกคนในประเทศนั้น ระบบเลือกตั้งที่ดีที่สุดก็คือระบบที่เลวน้อยที่สุด เพราะทุกระบบก็มีทั้งข้อดีและข้อด้อยคละกันไป¹³⁷ ซึ่งแต่ละประเทศย่อมมีภูมิหลังที่มาทางประวัติศาสตร์แตกต่างกัน ความจำเป็นและความต้องการในการกำหนดทิศทางแต่ละประเทศจึงต่างกัน ดังนั้น แต่ละประเทศต้องพิจารณาความต้องการบรรลุผลในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองตนแล้วตักตะกอนความคิดเพื่อเลือกสรรระบบการเลือกตั้งที่เหมาะสมที่สุดสำหรับประเทศตน

¹³⁷

เฉลิมพล ไทยางกูร, การเลือกตั้งและระบบเลือกตั้ง ระบบเสียงส่วนใหญ่-ระบบสัดส่วน, ค้นวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2559 จาก <http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/637050>

ตารางที่ 2.5 เปรียบเทียบระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน และ ระบบการเลือกตั้งแบบผสม

ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก					ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน		ระบบการเลือกตั้งแบบผสม	
ระบบเสียงข้างมากธรรมดา			ระบบเสียงข้างมากเด็ดขาด					
แบบเสียงข้างมาก	แบบคะแนนเสียงเป็น	แบบคะแนนเสียงเป็น	แบบคะแนนเสียงเมื่อเลือก	แบบการเลือกตั้งสองรอบ	แบบตัวแทน	แบบคะแนนเสียงเดียว	แบบคู่ขนาน (Parallel System)	แบบสัดส่วนผสม
เขตเดียวเบอร์เดียว (Single Member Plurality System: SMP)	พวง (Block Vote)	พวงสำหรับพรรค (Party Block Vote)	(Alternative Vote)	(Two-round System)	สัดส่วนที่ใช้บัญชีรายชื่อ (List System)	โอนได้ (Single Transferable Vote System: STV)		(Mixed-Member Proportional System: MMP)
เขตเดียวหนึ่งคน	เขตเดียวหลายคน	เขตเดียวหลายคน	เขตเดียวหนึ่งคน	เขตเดียวหนึ่งคน	เขตเดียวหลายคน	เขตเดียวคนเดียว	เขตเดียวคนเดียว หรือ เขตเดียวหลายคน	เขตเดียวคนเดียว หรือ เขตเดียวหลายคน
ลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครที่ตนต้องการได้เพียงคนเดียวเป็นไปตามหลักสากล	ผู้เลือกตั้งมีคะแนนเสียงเท่ากับจำนวนผู้สมัครที่จะได้รับเลือกตั้งในเขตนั้น	ผู้เลือกตั้งลงคะแนนเสียงออกเสียงเลือกพรรคที่ชอบเพียงพรรคเดียว	ผู้ลงคะแนนเสียงจัดลำดับผู้สมัครโดยเลือกตามลำดับความชอบ (Preference) ผลการพิจารณาจากผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเสียงในลำดับความชอบที่หนึ่งเป็นเสียงข้างมากเด็ดขาด	การเลือกตั้งตัดสินโดยคะแนนเสียงข้างมาก หักเด็ดขาด หากการเลือกตั้งรอบแรกไม่มีผู้ใดได้คะแนนเสียงข้างมาก ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งรอบที่สอง โดยอาจเป็นคะแนนเสียงข้างมากธรรมดาก็ได้	ผู้เลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกพรรคการเมืองที่ชื่นชอบแล้วจึงนำมาจัดสรรที่นั่งตามสัดส่วนคะแนนเสียงตามที่ผู้สมัครได้รับคะแนนเสียงตามโควต้าที่กำหนด ได้รับที่นั่งหากไม่มีผู้สมัครได้รับคะแนนเสียงตามโควต้า คะแนนเสียงของผู้ที่มีคะแนนน้อยสุดจะ	ผู้มีสิทธิออกเสียงจัดลำดับความชอบเรียงตามจำนวนผู้แทนที่มีในเขต ผู้สมัครที่ได้รับคะแนนตามอันดับความชอบแรกถึงจำนวนโควต้าที่กำหนด ได้รับที่นั่งหากไม่มีผู้สมัครได้รับคะแนนเสียงตามโควต้า คะแนนเสียงของผู้ที่มีคะแนนน้อยสุดจะ	ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนสองแบบในการเลือกตั้งครั้งเดียวกันคือลงคะแนนเพื่อเลือกสมาชิกแบบแบ่งเขตและลงคะแนนให้กับสมาชิกละเขตและลงคะแนนให้กับสมาชิกรายชื่อ การคิดคะแนนแยกต่างหากจากกัน การคิดคะแนนมี ความเชื่อมโยงเพื่อชดเชยกัน	ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนสองแบบในการเลือกตั้งครั้งเดียวกันคือลงคะแนนเพื่อเลือกสมาชิกละเขตและลงคะแนนให้กับสมาชิกรายชื่อ การคิดคะแนนมี ความเชื่อมโยงเพื่อชดเชยกัน

บทที่ 3

ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมในต่างประเทศ

การปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตยต้องมีสภาพที่มีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน โดยมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน อีกนัยหนึ่ง การใช้สิทธิออกเสียงของประชาชนโดยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นจุดสุดยอดของกระบวนการสร้างความคิดเห็นและเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน¹³⁸ อีกทั้งการเลือกตั้งเป็นสิ่งที่ทำให้หลักอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนซึ่งเป็นหลักการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยปรากฏอย่างเป็นรูปธรรม ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ทั้งนี้ ระบบการเลือกตั้งเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดว่าใครจะเข้ามาทำหน้าที่ปกครองประเทศ หากระบบการเลือกตั้งเปลี่ยนแปลงไป ผู้ที่จะเข้ามาทำหน้าที่ปกครองจะเปลี่ยนแปลงไปด้วย¹³⁹ อย่างไรก็ดีไม่มีระบบเลือกตั้งใดที่สมบูรณ์แบบและเป็นที่พอใจของทุกคนในประเทศ ทุกระบบการเลือกตั้งย่อมมีทั้งข้อดีและข้อด้อยคละกันไป¹⁴⁰ โดยแต่ละประเทศย่อมมีภูมิหลังที่มาทางประวัติศาสตร์แตกต่างกัน ความจำเป็นและความต้องการในการกำหนดทิศทางแต่ละประเทศจึงต่างกัน ดังนั้น แต่ละประเทศต้องพิจารณาความต้องการบรรลุผลในการแก้ไขปัญหาด้านทางการเมืองของตนแล้วจึงตกตะกอนความคิดเพื่อเลือกสรรระบบการเลือกตั้งที่เหมาะสมที่สุดสำหรับประเทศตน อย่างไรก็ตาม การที่ระบบการเลือกตั้งจะมีประสิทธิภาพ มิใช่แค่เพียงระบบการคิดคะแนนการแบ่งสรรที่นั่งตามสัดส่วนเท่านั้น แต่ยังมีองค์ประกอบอื่น ดังเช่น ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งพรรคการเมือง ตลอดจนกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การนำระบบเลือกตั้งดังกล่าวมาใช้จำเป็นต้องมีการเตรียมความพร้อมในหลาย ๆ ด้าน การปรับองค์ประกอบที่สำคัญต่าง ๆ ทั้งองค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง จิตสำนึกทางการเมืองของประชาชน บทบาทของพรรคการเมือง บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กลไกแวดล้อมอื่น ๆ อันเป็นปัจจัยที่สัมพันธ์และสนับสนุนซึ่งกันและกัน

ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมเป็นระบบการเลือกตั้งที่นำข้อดีของระบบเสียงข้างมากและระบบสัดส่วนรวมเข้าไว้ด้วยกัน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐสภาเป็นกระจกเงาสท้อนข้อคิดทางการเมืองของทุกกลุ่มคนในสังคม โดยให้คุณค่ากับทุกคะแนนเสียงอย่างเท่าเทียมกัน ป้องกันระบบสองพรรคการเมือง และยังมีพื้นที่ให้ตัวแทนแบบเขตเข้ามาทำหน้าที่ในสภา ทั้งนี้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมที่ใช้อยู่ในปัจจุบันที่สำคัญมีอยู่หลายประเทศ อาทิ เยอรมนี แอลเบเนีย โปแลนด์

¹³⁸ บุญศรี มิวังศ์อุโฆษ, แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2555), หน้า 27.

¹³⁹ แอนดรูว์ เรย์โนลด์ส และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 30.

¹⁴⁰ เฉลิมพล ไทยางกูร, *เรื่องเดิม*.

ฮังการี อิตาลี เวเนซุเอลา เลโซโท เม็กซิโก นิวซีแลนด์¹⁴¹ ในที่นี้จะหยิบยกประเทศเยอรมนีซึ่งเป็นประเทศต้นแบบของระบบสัดส่วนที่มีสมาชิกแบบผสม และประเทศนิวซีแลนด์ซึ่งเป็นประเทศที่มีความหลากหลายของกลุ่มคน มีวิวัฒนาการการปฏิรูประบบเลือกตั้งจากเดิมที่เคยใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาตามาดังเช่นประเทศไทย โดยเปลี่ยนมาเป็นระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม ซึ่งเป็นการปฏิรูปในช่วงระยะเวลาที่ใกล้เคียงกับการที่ประเทศไทยเปลี่ยนมาเป็นระบบการเลือกตั้งแบบคู่ขนาน อีกทั้งยังมีกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่น่าสนใจ จึงสมควรที่จะนำทั้งสองประเทศดังกล่าวมาเป็นกรณีศึกษา

3.1 ระบบการเลือกตั้งในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (The Federal Republic of Germany) เป็นประเทศที่ตั้งอยู่ในตอนกลางทวีปยุโรป (Central Europe) มีดินแดนติดต่อกับ 9 ประเทศ ทั้งนี้รัฐธรรมนูญกำหนดให้ใช้รูปแบบการปกครองเป็นระบอบสหพันธ์สาธารณรัฐ (The Federal Republic) ประกอบด้วย 16 มลรัฐ (Lander)¹⁴² แต่ละรัฐจะมีเมืองหลวงประจำมลรัฐ โดยมีกรุงเบอร์ลินเป็นเมืองหลวงของประเทศ แต่ละมลรัฐมีกฎหมายของตนเอง ซึ่งกฎหมายของมลรัฐต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ลักษณะเป็นการปกครองแบบกระจายอำนาจรับผิดชอบการบริหารมลรัฐของตนเอง มีการเลือกตั้งผู้ว่าการแต่ละมลรัฐ มีรายได้จากการเก็บภาษีและเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลสหพันธ์ สำหรับโครงสร้างทางการเมืองการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญจะเป็น “ระบบรัฐสภาประยุกต์”¹⁴³ (Apply Parliamentary System) กล่าวคือ เป็นการร่างรัฐธรรมนูญโดยนำวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของชาวเยอรมันมาปรับใช้กับระบบรัฐสภา นำแม่แบบระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษมาปรับประยุกต์เพื่อใช้กับคนเยอรมัน มุ่งเน้นเสถียรภาพของรัฐบาล (Strong Executive) โดยมีหลักปรัชญาว่า รัฐธรรมนูญที่ดีต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพในการบังคับใช้ และต้องสร้างกลไกเพื่อแก้ปัญหา

¹⁴¹ ขวรงค์ ลิ้มปัทมปาณี, เมื่อระบบเลือกตั้งแบบเยอรมันเป็นการเลือกนายกฯ โดยตรง แบบอ้อม ๆ, ค้นวันที่ 1 ธันวาคม 2559 จาก <http://www.thairath.co.th/content/471279>

¹⁴² รัฐทั้ง 16 ของเยอรมนี ประกอบด้วยดินแดน 11 รัฐของเยอรมันตะวันตกเดิม และอีก 5 รัฐของเยอรมันตะวันออกเดิม ได้แก่ 1. รัฐไบเอิร์น 2. รัฐเบอร์ลิน 3. รัฐบาเดิน-เวือร์ทเทมแบร์ก 4. รัฐบรันเดินบวร์ก 5. รัฐเบรเมน 6. รัฐฮัมบวร์ก 7. รัฐเฮสเซน 8. รัฐนีเดอร์ซัคเซิน 9. รัฐไรน์ลันด์-ฟัลส์ 10. รัฐซาร์ลันด์ 11. เมคเคิลนวร์ก-ฟอร์พอมเมิร์น 12. รัฐนอร์ทไรน์-เวสต์ฟาเลน 13. รัฐซัคเซิน 14. รัฐซัคเซิน-อันฮัลต์ 15. รัฐชเลสวิก-โฮลชไตน์ 16. รัฐเทือริงเงน; รัฐต่าง ๆ ในเยอรมนี, ค้นวันที่ 1 ธันวาคม 2559 จาก <http://www.bangkok.diplo.de/Vertretung/bangkok/th/04/02-Bundeslaender/0-Bundeslaender.html>

¹⁴³ รุจิรา เตชากรู, เอกสารประกอบการเรียนการสอน คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง รายวิชา PS460 (51) การเมืองระหว่างประเทศในยุโรปตะวันตก (International Politics in Western Europe), หน้า 68, ค้นวันที่ 1 ธันวาคม 2559 จาก [http://e-book.ram.edu/e-book/p/PS430\(51\)/PS430-4.pdf](http://e-book.ram.edu/e-book/p/PS430(51)/PS430-4.pdf)

เฉพาะหน้าด้วย ดังนั้น แม้ว่ารัฐบาลของเยอรมนีจะเป็นรัฐบาลแบบผสมมาโดยตลอด แต่ก็สามารถบริหารประเทศครบวาระสมัย¹⁴⁴ อย่างไรก็ดี ก่อนที่จะศึกษาเรื่องโครงสร้างอำนาจทางการเมืองการปกครองของประเทศเยอรมนี ในที่นี้จะนำสู่ประวัติศาสตร์ความเป็นมาและวิวัฒนาการทางการเมืองและการเลือกตั้งของประเทศเยอรมนีเสียก่อน

3.1.1 วิวัฒนาการทางการเมืองและการเลือกตั้งของประเทศเยอรมนี

ประวัติศาสตร์ชนชาติเยอรมัน เป็นเรื่องราวของชนเผ่าเยอรมัน (Germanic tribes) หลายหมู่เหล่าที่ผ่านกระบวนการทางประวัติศาสตร์อันยาวนานกว่าสองพันปี มาสู่การหลอมเป็นชาติหนึ่งเดียวกัน¹⁴⁵ อาจแบ่งออกเป็นยุคประวัติศาสตร์ต่อจากจักรวรรดิโรมัน ยุคจักรวรรดิโรมัน อาณาจักรไรช์ (ค.ศ.1871-ค.ศ.1918) ยุคสาธารณรัฐไวมาร์ (ค.ศ.1919-ค.ศ.1933) ยุคนาซีหรืออาณาจักรไรช์ที่ 3 (ค.ศ.1939-ค.ศ.1945) และยุคปัจจุบันนับแต่มีการแยกประเทศจนรวมประเทศ (ค.ศ.1949-ค.ศ.1990)

1. ยุคก่อนจักรวรรดิและยุคจักรวรรดิ

เริ่มต้นนับแต่ซีซาร์ (Julius Czar) ยกทัพตีกองทัพของชาวโรมันและสร้างชาติ “Deutsh” จนกระทั่งในศตวรรษที่ 13 พัฒนามาเป็นจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ (Holy Roman Empire) และศตวรรษที่ 15 เป็นจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์แห่งชนชาติเยอรมัน (Holy Roman Empire For The German Nation) หรืออาจเรียกว่าเป็น “ยุคจักรวรรดิที่ 1” เป็นการรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ ของเจ้าเมืองอิสระต่าง ๆ สภาพการเมืองมีพระเจ้าจักรพรรดิ (Kaiser) เป็นใหญ่องค์เดียวกัน มีที่มาจากการที่เจ้าชายผู้ครองแคว้นต่าง ๆ เลือกกันเอง¹⁴⁶ พระและขุนนางเป็นอภิสิทธิชนที่เป็นตัวแทนแคว้นแคว้น ทำหน้าที่ต่อรองกับจักรพรรดิ โดยมีที่มาจากการแต่งตั้ง¹⁴⁷ มีการร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเลือกตั้งกษัตริย์ของเยอรมัน (Kaiser) เรียกว่า “รัฐธรรมนูญตราทอง” (Golden Bull-The Imperial Constitution)¹⁴⁸ เมื่อ ค.ศ.1356 ต่อมาเกิดเหตุการณ์การปฏิวัติฝรั่งเศส เมื่อปี ค.ศ.1789 ทำให้เกิดกลุ่มพลังอำนาจทางการเมือง ขบวนการปฏิรูปสังคม มีความต้องการให้ทุกคนมีความเสมอภาคกัน ยกเลิกระบบทาสที่ดิน ทำลายอำนาจขุนนาง และให้มีเสรีทางการค้า ในที่สุดจึงถึงจุดจบอาณาจักรไรช์ (Reich) โดยพระเจ้าฟรานซ์ที่ 2 (Franz II) ทรงสละราชสมบัติ หลังจากทัพายแพ้

¹⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 72.

¹⁴⁵ สังคม คำมุงคุณ, รัฐสภาสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2545), หน้า 4.

¹⁴⁶ โกเมศ ขวัญเมือง, กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองเปรียบเทียบ (นนทบุรี: มาเธอร์บอส แพลกเก็ตจิง, 2555), หน้า 552.

¹⁴⁷ บุญศรี มีวงศ์ไชย, แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง, หน้า 14.

¹⁴⁸ คณะผู้เลือกตั้งประกอบด้วย พระ 3 รูป ขรราวาส 4 คน รวมเป็น 7 คน วิธีการลงคะแนนให้เขียนชื่อผู้ที่จะเลือกให้เป็นกษัตริย์แล้วปิดผนึกตราทอง

สงครามต่อจักรพรรดินโปเลียนแห่งฝรั่งเศส¹⁴⁹ นับเป็นการสิ้นสุดยุคจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ของชนชาติเยอรมัน ค.ศ.1806

2. ยุคการรวมชาติโดยปริศม¹⁵⁰

ยุคที่สองหลังจากที่พระเจ้าวิลเฮล์มที่ 1 มีชัยชนะเหนือนโปเลียน ทำให้แคว้นและนครรัฐต่าง ๆ กลับคืนสู่สภาพเดิมก่อนที่จักรพรรดินโปเลียนจะเข้ามาครอบครอง แต่เป็นการรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ ของรัฐอธิปไตยแคว้นและนครอิสระ จำนวน 39 แห่ง¹⁵¹ ในลักษณะ “สมาพันธ์รัฐเยอรมัน” (German Confederation ภาษาเยอรมัน Deutscher Bund)¹⁵² ซึ่งอำนาจที่แท้จริงเป็นของสองหัวอำนาจใหญ่ ได้แก่ ปรุสเซีย (Prussia) และออสเตรีย (Austria)¹⁵³ มีการร่างรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1849 เรียกว่า Frankfurt Paulskirche Constitution¹⁵⁴ สำคัญคือ เพื่อสร้างสรรค์ระบบการปกครองภายใต้ระบบรัฐสภา โดยให้มีรัฐสภา เรียกว่า Reichstag มีการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และกำหนดเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานไว้เป็นครั้งแรก¹⁵⁵ แต่ความพยายามดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีผลในการบังคับใช้ เนื่องจากพระเจ้าเฟรเดอริก วิลเฮล์ม ที่ 4 ไม่ยอมรับตำแหน่งพระจักรพรรดิแห่งอาณาจักรใหม่ ทำให้เกิดจลาจลทางการเมือง เมื่อมีการทำสงครามกับ

¹⁴⁹ บุญศรี มิวังศ์อุโฆษ, *แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง*, หน้า 14.

¹⁵⁰ ภาณุ ตรีเวช, *ในสาธารณรัฐไวมาร์ ฮิตเลอร์ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง* (กรุงเทพฯ: มติชน, 2559), หน้า 24-27.

¹⁵¹ บุญศรี มิวังศ์อุโฆษ, *แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง*, หน้า 15.

¹⁵² อมร รักษาสัตย์, “ประชาธิปไตยในเยอรมนี,” ใน *ประชาธิปไตย: อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ* (กรุงเทพฯ: โครงการตำรา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 237-238.

¹⁵³ รุจิรา เตชางกูร, *เรื่องเดิม*, หน้า 30.

¹⁵⁴ กลุ่มปัญญาชนเยอรมันในรัฐต่าง ๆ รวมกันเลือกตัวแทนเพื่อเข้าประชุมสภาประชาชนที่ทำหน้าที่เป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม ค.ศ.1848 และมีมติเป็นระบบสองสภาสภาแรก คือ

1. สภาแห่งรัฐ เป็นสภาตัวแทนของรัฐต่าง ๆ มาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลครั้งหนึ่งและอีกครั้งหนึ่งมาจากสภาของรัฐต่าง ๆ

2. สภาประชาชน เป็นสภาที่สองมีที่มาจากการเลือกตั้ง ตามกฎเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง โดยมีหลักการเลือกตั้งทั่วไป เสมอภาค โดยตรง และเป็นความลับ ใช้ระบบเสียงข้างมากแบบเด็ดขาด แบบเขตเลือกตั้งหนึ่งมีผู้แทนได้หนึ่งคน ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นตัวแทนของประชาชนต้องได้รับคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ที่ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่เป็นบัตรดี มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี

; บุญศรี มิวังศ์อุโฆษ, *แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง*, หน้า 16.

¹⁵⁵ International IDEA Supporting Democracy Worldwide, *Constitutional history of Germany*, Retrieved December 12, 2016 from <http://www.constitutionnet.org/country/constitutional-history-germany>

ออสเตรียจึงไม่สามารถรับมือได้ ออตโต้ ฟอน บิสมาร์ค (Otto Von Bismarck) เข้ามาแก้ไขปัญห¹⁵⁶ และดำเนินการทั้งทางการเมืองและการทหารสร้างชัยชนะให้แก่ฝ่ายปรัสเซีย สามารถรวมอาณาจักรเยอรมันให้เป็นปึกแผ่น (โดยปราศจากออสเตรีย-ฮังการี) กระทั่ง ค.ศ.1867 บิสมาร์ค สถาปนาสหพันธ์รัฐเยอรมันฝ่ายเหนือ ประกอบด้วยรัฐเล็กรัฐน้อย 22 รัฐ มีปรัสเซียเป็นแกนนำ เขาได้เข้าดำรงตำแหน่งอัครมหาเสนาบดี (Chancellor) เข้าสู่ช่วงเวลายุคทองของจักรวรรดิเยอรมัน หรือ “จักรวรรดิที่ 2” มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐเยอรมันเหนือ ค.ศ.1867 ซึ่งบัญญัติถึงการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร (Reichstag) ไว้อย่างทันสมัย โดยใช้ระบบเสียงข้างมากเด็ดขาด¹⁵⁷ กระทั่งปี ค.ศ. 1918 เกิดปัญหาในการใช้กฎหมายเลือกตั้งฉบับนี้ เนื่องจากปัญหาการแบ่งเขตการเลือกตั้งที่ไม่เคยมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ทั้งที่สังคมมีความเปลี่ยนแปลงไปจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม มีการอพยพเคลื่อนย้ายของประชาชนจากชนบทเข้าสู่เมือง ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันแต่ละเขต เพราะต่างก็มีผู้แทนได้เป็นจำนวนเท่ากันคือเขตละหนึ่งคนเท่านั้น¹⁵⁸ ทำให้พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย

¹⁵⁶ วาเทอมตะของบิสมาร์ค กล่าวว่า “ปัญหาใหญ่ ๆ ในโลกนี้ ไม่อ่านแก้ไขได้ด้วยสุนทรพจน์หรือการเลือกตั้ง . . . แต่ต้องคุ้ยกันด้วยเลื่อยและเหล็ก” ปัญหาใหญ่ในที่นี้คือความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของอาณาจักรเยอรมัน ซึ่งเป็นแนวคิดที่ก่อให้เกิดสงครามยุโรปครั้งใหญ่ในกลางศตวรรษที่ 19: ภาณุ ตรีเวช, *เรื่องเดิม*, หน้า 25.

¹⁵⁷ ประกาศเมื่อวันที่ 17 เมษายน ค.ศ.1867 สาระสำคัญดังนี้

1. เรียกอาณาจักรไรช์เยอรมัน
2. รัฐสภาประกอบด้วยสองสภา ได้แก่

1) สภาผู้แทนราษฎร (Reichstag) มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน ตามกฎเกณฑ์ของกฎหมายเลือกตั้งสำหรับสมาพันธ์รัฐเยอรมันฝ่ายเหนือ (ฉบับลงวันที่ 31 พฤษภาคม ค.ศ.1869) ซึ่งกำหนดให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งต้องเป็นพลเมืองเพศชายที่มีอายุครบ 25 ปี บริบูรณ์ มีภูมิลำเนาอยู่ภายในรัฐนั้น ไม่เป็นบุคคลที่ถูกจำกัดสิทธิด้วยเหตุต่าง ๆ เช่น ไม่เป็นผู้ได้รับเงินสงเคราะห์จากรัฐ ไม่ถูกศาลสั่งให้เป็นบุคคลล้มละลายหรือไร้ความสามารถ โดยมีระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากแบบแบ่งเขต วิธีคิดคะแนนแบบเสียงข้างมากเด็ดขาด หากครั้งแรกไม่มีผู้ได้รับเสียงข้างมากเด็ดขาดต้องมีการจัดให้มีการเลือกตั้งรอบที่สองเป็นรอบตัดเชือก

นับเป็นกฎหมายที่มีความทันสมัยมาก ทั้งนี้ แม้มีการรวมเอารัฐเยอรมันฝ่ายใต้เข้ามารวมอยู่ในสมาพันธ์รัฐเยอรมัน และมีการก่อตั้งอาณาจักรเยอรมันก็ยังรับช่วงกฎหมายเลือกตั้งนี้มาใช้ต่อไปด้วย

- 2) สภาสหพันธ์ (Bundesrat) ขณะนั้นมี 25 รัฐ

3. ตำแหน่งกษัตริย์แห่งปรัสเซีย เป็นประมุขของสหพันธ์รัฐ เป็นผู้แทนอาณาจักรไรช์ในการติดต่อกับต่างประเทศ เป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดของกองทัพ และเป็นผู้แต่งตั้งถอดถอน Chancellor

¹⁵⁸ ค่าเฉลี่ยของประชากรในเขตเลือกตั้งใหญ่มีขนาดเป็น 12 เท่าของค่าเฉลี่ยของประชากรในเขตเล็ก โดยที่แต่ละเขตต่างก็มีผู้แทนได้เป็นจำนวนเท่ากันคือเขตละหนึ่งคนเท่านั้น ซึ่งเขตที่เป็นเขตอุตสาหกรรมจะมีประชากรส่วนใหญ่เป็นคณงานและกรรมกรจำนวนมาก ซึ่งเป็นฐานเสียงสำคัญ

เยอรมันกลายเป็นฝ่ายเสียเปรียบและหันมาสนใจระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน¹⁵⁹ ต่อมาเยอรมนีต้องเผชิญกับเหตุการณ์สงครามโลกครั้งที่ 1 ทำให้พระเจ้าวิลเฮล์มที่ 2 ประกาศสละราชสมบัติเพื่อปกป้องเกียรติยศของระบอบกษัตริย์¹⁶⁰ และไม่มีผู้ใดสานต่อราชบัลลังก์¹⁶¹ นับเป็นการสิ้นสุดจักรวรรดิไรช์ที่ 2 และระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์กึ่งรัฐสภา และนำไปสู่การจัดตั้งสาธารณไวมาร์ต่อไป¹⁶²

3. ยุคสาธารณรัฐไวมาร์ (The Republic of Weimar)

สาธารณรัฐไวมาร์ (Weimar Republic ค.ศ.1918-ค.ศ.1933) เกิดขึ้นเนื่องจากการที่ประเทศเยอรมนีเป็นฝ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่ 1 ต่อฝ่ายอังกฤษ ฝรั่งเศส รัสเซีย อเมริกา ฝ่ายสัมพันธมิตรร่างสนธิสัญญาแวร์ซายส์ให้ฝ่ายเยอรมนีลงนาม และตามที่พระเจ้าวิลเฮล์มที่ 2 สละราชบัลลังก์ และไม่มีฝ่ายใดขึ้นครองราชย์ต่อ สมาชิกสภาในขณะนั้นซึ่งเป็นสมาชิกที่สังกัดพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยเยอรมันจึงประกาศเปลี่ยนรูปของรัฐบาลจากราชอาณาจักร (Kingdom) มาเป็นรูปแบบการปกครองแบบสาธารณรัฐ (Republic)¹⁶³ โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุข และดำเนินการจัดการระบบงานภายใน ดังนี้

1) แต่งตั้งสภาผู้ได้รับมอบอำนาจจากประชาชน (Rat der Volks-beauf Toagten) ซึ่งสภาทำการปฏิวัติยกเลิกกฎหมายเลือกตั้งทั้งหมด โดยออกประกาศในฐานะที่เป็นรัฐบาล เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน ค.ศ.1918 มีสาระสำคัญว่า “นับแต่นี้เป็นต้นไป การเลือกตั้งทั้งหลายสำหรับองค์กรของรัฐจะต้องเป็นการเลือกตั้งที่มีลักษณะเสมอภาคทั่วไปโดยตรงและลับ โดยใช้ระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วน”¹⁶⁴ และต่อมาได้จัดการเลือกตั้งสภาแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว

ของพรรคสังคมนิยมเยอรมัน ในขณะที่ประชากรที่อยู่ในเขตเลือกตั้งในชนบทจะมีแนวคิดทางการเมืองแบบอนุรักษนิยม แม้ในชนบทจะมีจำนวนประชากรลดลงแต่ยังสามารถมีผู้แทนในสภาได้จำนวนเท่าเดิม ทำให้พรรคสังคมนิยมเยอรมันกลายเป็นฝ่ายเสียเปรียบ จึงหันมาสนใจระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน ความพยายามจะส่งผลสำเร็จ เมื่อสงครามโลกครั้งที่หนึ่งได้สิ้นสุดลง และมีแนวคิดที่จะแก้ไขกฎหมายเลือกตั้งให้สอดคล้องกับกาลเวลาที่เปลี่ยนแปลง โดยมีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาและให้ใช้ระบบสัดส่วนสำหรับเขตเลือกตั้งใหญ่ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม ค.ศ.1918 แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายดังกล่าวกลับไม่ถูกนำมาบังคับใช้; บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, **แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง**.

¹⁵⁹ พรรคสังคมนิยมเยอรมันมีมติพรรคในการประชุมใหญ่ที่เมือง Erfurt เรียกร้องให้มีการนำระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนมาใช้ ตั้งแต่ ปี ค.ศ.1891

¹⁶⁰ รุจิรา เตชางกูร, *เรื่องเดิม*, หน้า 33.

¹⁶¹ โกเมศ ขวัญเมือง, *เรื่องเดิม*, หน้า 527.

¹⁶² สังคม คำมุงคุณ, *เรื่องเดิม*, หน้า 5.

¹⁶³ โกเมศ ขวัญเมือง, *เรื่องเดิม*, หน้า 527.

¹⁶⁴ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, **แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง**, หน้า 20.

อย่างไรก็ดีในการประชุมเพื่อร่างรัฐธรรมนูญในส่วนของการเลือกตั้ง มีแนวความคิดแบ่งเป็นสองแนวทางคือ ฝ่ายสนับสนุนระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วน ซึ่งเป็นแนวคิดของสมาชิกพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยเยอรมัน ด้วยเหตุผลทางประวัติศาสตร์ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น กับฝ่ายที่สนับสนุนระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก ซึ่งเป็นฝ่ายพรรคเสรีประชาธิปไตยเยอรมัน โดยนาย Friedrich Naumann แสดงความเห็นว่า “ผลของการนำเอาระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วนมาใช้ก็คือความเป็นไปไม่ได้ของการปกครองแบบรัฐสภา”¹⁶⁵

2) สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเยอรมัน (รัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์) เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม ค.ศ.1919 เป็นการวางรากฐานสำหรับการปกครองระบอบรัฐสภาและกำหนดให้ใช้ระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งอาณาจักร (Reichstag) และมีกฎหมายเลือกตั้งแห่งอาณาจักรเยอรมัน ฉบับลงวันที่ 27 เมษายน ค.ศ.1920 กำหนดรายละเอียด¹⁶⁶

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญไวมาร์¹⁶⁷ กำหนดให้เยอรมนีมีรูปแบบการปกครองแบบ “สหพันธ์สาธารณรัฐ” จัดโครงสร้างสาธารณรัฐในระบบสหพันธรัฐ

(1) การปกครองระบอบรัฐสภา

(1.1) สภาพันธรัฐ (Reichsrat) หรือ สภาสูง ทำหน้าที่เป็นตัวแทนมลรัฐ

(1.2) สภาผู้แทนราษฎร (Reichstag)¹⁶⁸ หรือ สภาล่าง ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน ในส่วนของการลงคะแนนเสียง กำหนดให้ผู้มีสิทธิออกเสียงแต่ละคนมีคะแนนเสียงคนละ 1 คะแนน และในระบบบัญชีรายชื่อให้ใช้รูปแบบบัญชีแบบปิด (Closed List)¹⁶⁹ กำหนดให้พลเมืองเยอรมันทั้งเพศชายและเพศหญิงที่มีอายุ 20 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป เป็นผู้ที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง กำหนดให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งต้องมีอายุครบ 25 ปีบริบูรณ์ และมีสัญชาติเยอรมันมาแล้วเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี

ทั้งนี้ กฎหมายเลือกตั้งกำหนดการแบ่งเขตการเลือกตั้งกฎหมายกำหนดให้แบ่งเขตพื้นที่ของประเทศทั้งหมดออกเป็นเขตเลือกตั้ง 35 เขต แต่ละเขตสามารถมีสมาชิกสภาผู้แทนได้ตั้งแต่ 10 คน ถึง 20 คน ตามแต่ขนาดของแต่ละเขตเลือกตั้ง รูปแบบวิธีการคิดคะแนนจะกำหนดคะแนนมาตรฐานซึ่งพรรคต้องได้รับที่เรียกว่าการคิดสัดส่วนแบบอัตรโนมิตี โดยกำหนดว่าต้องได้ 60,000 คะแนน ต่อ 1 ที่นั่ง กฎหมายยังกำหนดวิธีการขั้นตอนต่อไปหลังจากที่นับคะแนนเสียงในแต่ละเขตเลือกตั้งเสร็จสิ้น โดยให้มีการรวมเขตเลือกตั้งเข้าด้วยกันเป็นเขตเลือกตั้งใหญ่จำนวน 17 เขต คะแนน

¹⁶⁵ Verhandlungen der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung, Bd. 336, Anlagen zum stenographischen Bericht (22. Sitzung vom 4. April 1919), S. 242; บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, **แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง**, หน้า 21.

¹⁶⁶ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 20-21.

¹⁶⁷ รุจิรา เตชางกูร, *เรื่องเดิม*, หน้า 33-34.

¹⁶⁸ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, **แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง**, หน้า 20-23.

¹⁶⁹ รูปแบบบัญชีรายชื่อแบบปิด หรือบัญชีรายชื่อแบบตายตัว ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับบัญชีรายชื่อได้

ที่เหลือเป็นเศษ กล่าวคือ คะแนนที่มีจำนวนไม่ครบ 60,000 คะแนนของแต่ละพรรคในเขตเดิมจะถูกนำมารวมกัน แล้วทำการคิดคะแนนตามระบบเดิมอีกครั้ง แต่ในขั้นตอนนี้จะมีข้อยกเว้นว่า พรรคใดที่มีเศษของคะแนนเสียงในเขตเลือกตั้งเดิมเขตใดเขตหนึ่งก่อนจะนำมารวมเป็นเขตใหญ่ไม่ถึง 30,000 คะแนน จะถูกตัดสิทธิในการเข้าร่วมรับการแบ่งสรรที่นั่งในขั้นนี้ และเพื่อไม่ให้เศษของคะแนนที่เหลือต้องสูญเปล่าไปก็จะมีการจัดสรรที่นั่งรอบสุดท้ายอีกรอบหนึ่ง โดยเศษของคะแนนเสียงที่เหลือทั้งหมดจากทุกเขตจะถูกนำมาคิดเป็นจำนวนที่นั่งตามบัญชีรายชื่อของพรรคระดับประเทศ ซึ่งมีเงื่อนไขว่าจำนวนที่นั่งที่พรรคได้รับในขั้นนี้จะต้องไม่มากกว่าจำนวนที่นั่งที่พรรคได้รับจากเขตต่าง ๆ แล้ว ทั้งนี้เพื่อเป็นการกีดกันพรรคที่มีคะแนนเสียงกระจัดกระจายไปตามส่วนต่าง ๆ ของประเทศ ซึ่งเป็นระบบการเลือกตั้งที่ทำให้พรรคเล็กพรรคน้อยเข้าไปมีที่นั่งในสภาได้เป็นจำนวนมาก บางสมัยมีถึง 15 พรรค ทำให้ยากในการจัดตั้งรัฐบาลและยากในการบริหารราชการแผ่นดิน งานนิติบัญญัติขาดประสิทธิภาพ เช่น ช่วงระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.1919 ถึง มีนาคม ค.ศ.1930 มีการเปลี่ยนรัฐบาลถึง 16 คณะ และแม้จะมีการปรับปรุงกฎหมายเลือกตั้งเรื่อยมา แต่ก็เป็นการเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่เป็นประโยชน์แก่พรรคการเมืองที่ขึ้นมามีอำนาจไม่คำนึงถึงส่วนรวมทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ไม่ได้รับการแก้ไข

(2) มีประธานาธิบดีเป็นประมุขมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ดำรงวาระ 7 ปี และมีอำนาจในภาวะฉุกเฉินที่จะใช้อำนาจตามมาตรา 48 ที่จะงดเว้นการใช้รัฐธรรมนูญได้

(3) รัฐบาลประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์และรัฐมนตรี ทำหน้าที่บริหารสหพันธ์โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร

(4) สิทธิขั้นพื้นฐาน

(5) มีการจัดตั้งพรรคการเมืองตามกฎหมาย

กล่าวได้ว่า ในยุคสาธารณรัฐไวมาร์เป็นช่วงเวลาที่มีความพยายามในการปลูกการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่เนื่องจากประชาชนและนักการเมืองโดยทั่วไปยังขาดความเข้าใจและไม่สนับสนุน ประกอบกับปัญหาสำคัญในยุคนี้คือภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรงจากภาระการจ่ายค่าประติมากรรมสงครามแก่ฝ่ายสัมพันธมิตร และปัญหาระบบการเมืองภายใน ความเป็นประชาธิปไตยขึ้นอยู่กับชนชั้นนำมากกว่าระบบการเมือง ดังที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 48 ให้อำนาจเด็ดขาดแก่ประธานาธิบดีในยามวิกฤติ อำนาจประธานาธิบดี ไฮเดนเบิร์ก แต่งตั้ง ออดอล์ฟ ฮิตเลอร์ เป็นนายกรัฐมนตรีทำให้เป็นชนวนจุดจบของระบอบประชาธิปไตย ทำให้เกิดความล้มเหลวทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง

4. ยุคนาซี หรือยุคอาณาจักรไรช์ที่สาม

เยอรมนีเข้าสู่ยุคสมัยนาซี หรืออาณาจักรที่สาม (ค.ศ.1933-ค.ศ.1945) จากความรู้สึกชาตินิยม ทำให้ฮิตเลอร์¹⁷⁰ ชนะการเลือกตั้งและได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 30 มกราคม

¹⁷⁰ ชาวเยอรมันสัญชาติออสเตรีย เป็นทหารผ่านศึกในสงครามโลกครั้งที่ 1 เริ่มต้นทางการเมืองเมื่อ ค.ศ.1919 ด้วยการเข้าร่วมพรรคกรรมกรเยอรมัน ต่อมาจัดตั้งพรรคสังคมนิยมแห่งชาติ (National Socialist) ที่รู้จักกันในชื่อพรรคนาซี (Nazi) จากการเป็นผู้มีวาทศิลป์ที่ดึงดูดและกลยุทธโฆษณาชวนเชื่อทำให้ชนะการเลือกตั้งและได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อปี ค.ศ.1933 ฮิตเลอร์ได้ใช้อำนาจนั้นเปลี่ยนแปลงเยอรมนีเป็นรัฐเบ็ดเสร็จอย่างสิ้นเชิง ทำยที่สุดนำเยอรมนีเข้าสู่

ค.ศ.1933¹⁷¹ ได้รับการยอมรับจากพรรคชนชั้นกลางทั้งหมด เขาประกาศกฎอัยการศึกเพื่อคุ้มครองประชาชนและรัฐเพื่อควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์และบรรดาฝ่ายค้าน ตรากฎหมายมอบอำนาจเพื่อยกเลิกพรรคการเมืองอื่น ๆ ห้ามการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่¹⁷² คือ กฎหมายเพื่อประกันความเป็นเอกภาพระหว่างพรรคการเมืองและรัฐ เป็นการปิดทางสำหรับการก่อตั้งพรรคใหม่โดยสิ้นเชิง และกำหนดให้อาณาจักรเยอรมันกลายเป็นรัฐที่มีพรรคการเมืองพรรคเดียวอย่างถาวร¹⁷³ รัฐสภาได้ตรากฎหมาย “กฎหมายเพื่อบำบัดภัยของประชาชนและของอาณาจักร” หรือที่ได้รับการขนานนามว่ากฎหมายมอบอำนาจ ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายที่แสดงว่ารัฐสภาได้มอบอำนาจสิทธิขาดในการออกกฎหมายหรือแม้แต่แก้ไขรัฐธรรมนูญให้แก่นายกรัฐมนตรีโดยไม่ต้องย้อนกลับมาถามรัฐสภาอีกเท่ากับเป็นการประกาศเลิกกิจการของฝ่ายรัฐสภานั้นเอง¹⁷⁴ ตราพระราชกำหนดว่าด้วยการทำให้มลรัฐต่าง ๆ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับอาณาจักร ทำให้มลรัฐสูญเสียความเป็นเอกเทศของตนอย่างสิ้นเชิง และเท่ากับเป็นการยกเลิกความเป็นสหพันธรัฐ ยกเลิกสภาของมลรัฐ ยกเลิกสภาสูง และให้อำนาจรัฐบาลกลางส่งคนของตนเข้ามาปกครองมลรัฐ¹⁷⁵ และเมื่อ ค.ศ.1934 ประธานาธิบดีไฮเดนเบอร์ก ถึงแก่อสัญกรรม เขาจึงรวมตำแหน่งประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี และผู้นำกองทัพไว้ที่เขาผู้เดียว เป็นการรวบอำนาจทั้งหมดไว้ที่บุคคลเพียงคนเดียว ปกครองแบบเผด็จการโดยผู้นำเข้ามาแทนที่ประชาธิปไตย การบริหารเขาใช้กลไกของรัฐเอื้อประโยชน์ต่อพรรคนาซีทำให้สามารถควบคุมองค์กรทุกองค์กรให้อยู่ภายใต้อาณัติของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถกำจัดผู้มีแนวคิดอื่นที่ต่างจากตน¹⁷⁶ แปลงสาธารณรัฐในระบอบประชาธิปไตยให้กลายเป็นรัฐเผด็จการที่มีพรรคการเมืองเหลือเพียงพรรคเดียว¹⁷⁷ อันเป็นที่มาของความเสียหายของเยอรมนีอย่างร้ายแรงทำการปราบชาวยิวจำนวนมาก¹⁷⁸ ผนวกแคว้นซาร์กลับมาเป็นของเยอรมัน ครอบครองออสเตรีย ยึดครองแคว้นสุเตเตนของเชโกสโลวาเกีย ฉีกสนธิสัญญาแวร์ซายส์ทิ้ง และนำประเทศเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่ 2 ในวันที่ 1 กันยายน ค.ศ.1939 โจมตีโปแลนด์ ยึดกรุงวอร์ซอ โจมตีกรุงปารีส

สงครามและต้องพบกับความพ่ายแพ้ จนตนต้องจบชีวิตด้วยการอัตวินิบาตกรรมและสั่งให้เผาร่างของตน เมื่อวันที่ 30 เมษายน ค.ศ.1945

¹⁷¹ สัญชัย สุวังบุตร, **นาซีเยอรมนี ค.ศ.1933-1945** (กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภณการพิมพ์, 2556), หน้า 95.

¹⁷² ดังนั้น การเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งอาณาจักรที่จัดให้มีขึ้นภายใต้การปกครองของฮิตเลอร์จึงเป็นเพียงพิธีการที่จัดขึ้น เพราะมีแต่พรรคนาซีเท่านั้นที่สามารถเสนอตัวบุคคลให้ประชาชนเลือกได้ กล่าวคือ ไม่เป็นการเลือกตั้งอย่างแท้จริง เพราะไม่มีเนื้อหาที่มีความเป็นประชาธิปไตย ในสภาพดังกล่าวการเลือกตั้งจึงเป็นเพียงตรายางสำหรับผู้มีอำนาจเท่านั้น

¹⁷³ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, **แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง**, หน้า 24.

¹⁷⁴ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 23.

¹⁷⁵ โกเมศ ขวัญเมือง, *เรื่องเดิม*, หน้า 528-530.

¹⁷⁶ รุจิรา เตชางกูร, *เรื่องเดิม*, หน้า 35.

¹⁷⁷ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, **แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง**, หน้า 23.

¹⁷⁸ สัญชัย สุวังบุตร, *เรื่องเดิม*, หน้า 168-170.

รัสเซีย และยึดครองกรุงมอสโก แต่ต่อมาเมื่อกองทัพสหรัฐอเมริกาประกาศสงครามกับเยอรมนีและฝ่ายอักษะ ทำให้ฝ่ายเยอรมนีต้องแพ้สงคราม เป็นความสูญเสียอย่างใหญ่หลวงของชนชาติเยอรมัน ในที่สุดอาณาจักรไรช์ทั้งหมดถูกยึดครองใน ค.ศ.1945

ผลจากการแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 เยอรมนีต้องคืนดินแดนที่ได้ยึดครองช่วง ค.ศ.1939-ค.ศ.1940 ให้เจ้าของเดิมทั้งหมด และดินแดนของประเทศเยอรมันถูกแบ่งออกเป็น 2 ประเทศ คือ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หรือเยอรมันตะวันตก (The Federal Republic of Germany) อยู่ภายใต้การยึดครองของอังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ปกครองระบอบประชาธิปไตย และสาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมนี หรือเยอรมันตะวันออก (The Democratic Republic of Germany) อยู่ภายใต้การยึดครองของสหภาพโซเวียต ปกครองระบอบคอมมิวนิสต์ มี “ฉนวนเบอร์ลิน”¹⁷⁹ หรือ “กำแพงเบอร์ลิน” เป็นจุดแบ่งฝ่ายตะวันตกและฝ่ายตะวันออก

5. ยุคการแบ่งแยกประเทศจนถึงยุคได้รับเอกราชและมีรัฐธรรมนูญฉบับจนถึงปัจจุบัน

ยุคการแบ่งประเทศภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงการรวมประเทศ (West Germany and East Germany:1949-1990) นับแต่เยอรมนีเป็นฝ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้ต้องแบ่งแยกประเทศเยอรมนีออกเป็นเขตยึดครอง 4 เขต มีมหาอำนาจที่ยึดครองแตกต่างกัน ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต อังกฤษ และฝรั่งเศส¹⁸⁰ ซึ่งโดยหลักแบ่งแยกออกเป็นฝ่ายตะวันตกและฝ่ายตะวันออก มีวิธีการปกครองแตกต่างกัน ฝ่ายตะวันตกปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ฝ่ายตะวันออกปกครองระบอบคอมมิวนิสต์ จัดตั้งสมัชชาแห่งชาติทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของตะวันตก แต่ฝ่ายตะวันออกเกรงว่าจะเป็นการแบ่งเยอรมันเป็นการถาวรจึงไม่ใช้คำว่ารัฐธรรมนูญ แต่เลี่ยงเป็นคำว่า “กฎหมายพื้นฐาน” (Basic Law: Grundgesetz)¹⁸¹ เพื่อใช้เป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราว

¹⁷⁹ โกเมศ ขวัญเมือง, *เรื่องเดิม*, หน้า 530.

¹⁸⁰ จิรนิติ หะวานนท์ และคณะ, *คู่มือการศึกษาพื้นที่ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน* (รายงานการวิจัย เสนอต่อสถาบันจิตวิทยาความมั่นคง สำนักงานสารนิเทศ สำนักผู้บัญชาการทหารสูงสุด กองบัญชาการทหารสูงสุด, 2533), หน้า 27.

¹⁸¹ โกเมศ ขวัญเมือง, *เรื่องเดิม*, หน้า 531.;

สาระสำคัญ คือ

1. หลักการป้องกันลัทธิเผด็จการ
2. หลักการปกครองโดยกฎหมาย หรือหลักนิติรัฐ และหลักการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
3. หลักการแก้ไขปัญหาความอ่อนแอของประชาธิปไตยตามแบบรัฐธรรมนูญไวมาร์ที่เปิดโอกาสให้นักการเมืองทราซัยเข้ายึดอำนาจ โดยการส่งเสริมกิจกรรมของพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง
4. หลักการกระจายอำนาจแก่ลรัฐหรือท้องถิ่น ป้องกันรัฐบาลกลางมีอำนาจมากเกินไป และไม่ทำให้รัฐบาลกลางอ่อนแอเกินไป
5. หลักการป้องกันการใช้อำนาจของฝ่ายการเมืองเหนือข้าราชการประจำ โดยการจัดตั้งศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ

จนกว่าจะมีการรวมประเทศ แม้จะมีการพยายามรวมชาติเข้าด้วยกันหลายครั้ง แต่ก็ยังไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากปัจจัยและผลประโยชน์ของมหาอำนาจต่าง ๆ จนกระทั่งสหภาพโซเวียตประสบปัญหาขั้นวิกฤติทางการเงิน และการดำเนินนโยบายผ่อนปรนการควบคุมประเทศบริวารในยุโรปตะวันออกของประธานาธิบดี กอร์บาเชฟ จึงทำให้การต่อรองและความพยายามในการรวมชาติเยอรมันประสบความสำเร็จเป็นลำดับ มีการทำสนธิสัญญาว่าด้วยความตกลงสุดท้ายในการยอมรับนับถือเยอรมนี อันเป็นผลให้สิทธิการยึดครองเยอรมนีของฝ่ายสัมพันธมิตรและสหภาพโซเวียตสิ้นสุดลง มีการทำลายกำแพงเบอร์ลิน (Berlin Wall) ในที่สุด โดยรัฐสภาเยอรมนีตะวันออกมีมติให้วันที่ 3 ตุลาคม ค.ศ.1990 เป็นวันรวมชาติ¹⁸² และถือเป็นวันชาติ (Nation Day) ด้วย กล่าวคือเป็นวันที่มีการผนวกเขตตะวันออกมารวมเป็นของเขตตะวันตกโดยปราศจากการทำสงคราม¹⁸³ ไม่มีเยอรมันตะวันตกกับเยอรมันตะวันออก มีเพียงประเทศเยอรมันเท่านั้น¹⁸⁴ ใช้อุดมการณ์ในระบอบประชาธิปไตย นำแนวคิดต่าง ๆ ที่มีมาแต่ดั้งเดิมของเขตตะวันตกมาใช้ ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญ (Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Destschland: GG)¹⁸⁵ กฎหมายเลือกตั้ง นามประเทศ ธงชาติ ระบบเงินตรา ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม การปกครองระบอบประชาธิปไตยรูปแบบรัฐสภา หรือแม้แต่นายกรัฐมนตรี (Helmut Kohl) มีเมืองหลวงคือกรุงเบอร์ลิน

มีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก รวมทั้งในสภา Bundestag ทั้งสิ้น 662 ที่นั่ง หรือร่วมกันในเรื่องกฎหมายเลือกตั้งใหม่ และพิจารณางบประมาณที่ต้องใช้ในการรวมเยอรมันและการฟื้นฟูเศรษฐกิจในเขตเยอรมันตะวันออก กระทั่งวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ.1990 มีการเลือกตั้งเป็นครั้งแรกของประเทศเยอรมันใหม่นับแต่มีการรวมกัน เป็นการเลือกตั้งร่วมกันของชาวเยอรมันทั้ง 16 มลรัฐที่ได้ออกจากการเลือกตั้งเป็นรัฐบาลแบบผสม¹⁸⁶

โดยสรุปแล้ว วิวัฒนาการทางแนวคิดทางการเมืองของเยอรมนีดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ทำให้เห็นถึงพัฒนาการทางสังคม ความเจ็บปวดที่ชาวเยอรมันต้องเผชิญ ส่งผลต่อระบบความคิด ความต้องการทางการเมืองต่าง ๆ นำสู่การวางพื้นฐานโครงสร้างทางการเมืองที่มั่นคงตามกฎหมายพื้นฐานในเยอรมนี¹⁸⁷ ซึ่งวิวัฒนาการดังกล่าวที่สำคัญอันทำให้เห็นถึงสภาพและลักษณะการเมือง

6. หลักการป้องกันการใช้อำนาจปกครองของทหารกดขี่ประชาชน และการยึดอำนาจโดยการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินฝ่ายทหารทำหน้าที่ควบคุมกิจการทหารของรัฐสภา

¹⁸² รุจิริา เตชางกูร, *เรื่องเดิม*, หน้า 51.

¹⁸³ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 53.

¹⁸⁴ บุญศรี มีวงศ์โฆษ, *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญ*

เยอรมัน (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), หน้า 18-49.

¹⁸⁵ The Basic Law 1949

¹⁸⁶ รุจิริา เตชางกูร, *เรื่องเดิม*, หน้า 52.

¹⁸⁷ รัฐธรรมนูญคือกฎหมายแม่บท เยอรมนีได้มีการตรากฎหมายพื้นฐาน หรือรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีขึ้น เมื่อ พ.ศ.2492 เพื่อสร้างสภาระบบใหม่ในช่วงระยะเวลาแห่งการเชื่อมต่อรัฐ” ซึ่งใช้ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน; จิรนิติ หะวานนท์ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 29-30.

การปกครองและพัฒนาของการวางระบบการเลือกตั้ง มีดังนี้ ยุคแรกเป็นยุคการเริ่มต้นก่อร่างสร้างรัฐจากชนเผ่ามาเป็นการรวมตัวเป็นแว่นแคว้น เป็นเมืองที่ใหญ่ยิ่งขึ้น มีผู้นำในการปกครองเป็นกษัตริย์ และชนชั้นนำอย่างข้าราชการและนักบวช เริ่มจะให้สิทธิแก่ประชาชนในการเลือกตั้งแต่สิทธินั้นอยู่ในวงจำกัดด้วยเพศและสถานะทางการเงิน เป็นระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเด็ดขาด ยุคที่สองเป็นยุคสาธารณรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญไวมาร์ มีกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งเป็นกฎหมายกลาง วางหลักการเลือกตั้งโดยทั่วไป โดยตรงและลับ มีระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนและแบบแบ่งเขต รูปแบบวิธีการคิดคะแนนจะกำหนดคะแนนมาตรฐานซึ่งพรรคต้องได้รับที่เรียกว่าการคิดสัดส่วนแบบฮันต์ ซึ่งเกิดปัญหาในเรื่องของการคิดคะแนนและการจัดเขตการเลือกตั้ง ทำให้มีพรรคการเมืองมากพรรคในสภา ทำให้การเมืองไม่มีเสถียรภาพขาดความมั่นคงจนต้องมีการปฏิวัติโดยสภาประชาชน เข้าสู่ยุคที่สามยุคฮิตเลอร์ มีลักษณะเป็นรัฐเบ็ดเสร็จ รัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนใช้อำนาจที่ผิด¹⁸⁸ รัฐสภาตรากฎหมาย “กฎหมายเพื่อบำบัดภัยของประชาชนและของอาณาจักร” หรือที่ได้รับการขนานนามว่ากฎหมายมอบอำนาจ ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายที่แสดงว่ารัฐสภาได้มอบอำนาจสิทธิขาดในการออกกฎหมายหรือแม้แต่แก้ไขรัฐธรรมนูญให้แก่นายกรัฐมนตรีโดยไม่ต้องย้อนกลับมาถามรัฐสภาอีก รัฐบาลจึงกุมอำนาจทางนิติบัญญัติไว้ทั้งหมด เมื่อนำประเทศเข้าสู่สนามรบสงครามโลกครั้งที่ 2 แล้วพ่ายแพ้จึงทำให้ต้องแยกประเทศเป็นฝ่ายตะวันตกและฝ่ายตะวันออก ต่อมาจึงมีการรวมกันเข้าแล้วนำแนวความคิดของฝั่งอังกฤษ อเมริกา มาใช้ ทั้งนี้ก่อนที่จะไปศึกษากฎหมายการเลือกตั้งของเยอรมนี ในที่นี้ควรมีความเข้าใจพื้นฐานในเรื่องระบบรัฐสภาของเยอรมนีเสียก่อน ดังจะกล่าวในหัวข้อต่อไป

3.1.2 สภาผู้แทนราษฎรของประเทศเยอรมนี (Bundestag)

โครงสร้างการปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประกอบด้วยสหพันธ์¹⁸⁹ และมลรัฐ โดยสหพันธ์มีฐานะเป็นรัฐที่มีอำนาจเหนือมลรัฐ¹⁹⁰ มีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายพื้นฐานเป็นแม่บทสำคัญในการวางหลักการพื้นฐานของสหพันธ์และการใช้อำนาจต่าง ๆ การใช้อำนาจของประชาชนชาวเยอรมัน เริ่มต้นจากชาวเยอรมันเลือกสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) มลรัฐเลือกสภาผู้แทนมลรัฐ (Bundesrat) มีตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (Chancellor) ซึ่งเลือกโดยสภาผู้แทนราษฎรโดยการเสนอชื่อจากประธานาธิบดี และนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอแนะให้ประธานาธิบดีแต่งตั้งรัฐมนตรี (Ministers) หรือคณะรัฐบาล (Government) ตำแหน่งประธานาธิบดี (President) ซึ่งได้รับเลือกโดย

¹⁸⁸ ดีเทอร์ เซ อุมบา, “ระบบเลือกตั้งของประเทศเยอรมนี,” ใน สรุปและประเมินผลการสัมมนาวิชาการ เรื่อง ประสบการณ์ด้านรัฐธรรมนูญของประเทศไทยกับประเทศเยอรมนี (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2550).

¹⁸⁹ มีความหมายว่า พันธมิตรหรือข้อตกลง จึงหมายถึงการสร้างรัฐแบบมีพันธมิตรหรือมลรัฐหลาย ๆ มลรัฐมารวมกันเป็นรัฐชาติหนึ่งเดียวกัน โดยมลรัฐยังคงสงวนไว้ซึ่งคุณภาพของมลรัฐ

¹⁹⁰ มลรัฐมีลักษณะความเป็นรัฐของตนเอง กล่าวคือ มีอิสระในการกำหนดกฎเกณฑ์ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญสหพันธ์ เช่น การกำหนดองค์กรตามรัฐธรรมนูญ การได้รับส่วนแบ่งทางภาษีของสหพันธ์ มีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายอย่างเป็นเอกเทศ แต่ห้ามขัดต่อรัฐธรรมนูญสหพันธ์ เป็นต้น

ที่ประชุมใหญ่ที่ทำหน้าที่โดยเฉพาะหรือสภาผู้แทนราษฎรและสภาพันธรัฐ (Federal Convention) มีกระบวนการให้ประชาชนมีสิทธิต่อต้านผู้ปกครองที่ละเมิดต่อรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย¹⁹¹ และมีกลไกแห่งความสมดุลแห่งอำนาจ เช่น กำหนดให้นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่มีอำนาจยุบสภาก่อนครบวาระ หากไม่มีข้อขัดแย้งกับฝ่ายสภา ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหากรณีนายกรัฐมนตรีเห็นข้อได้เปรียบทางการเมืองของฝ่ายตนจึงทำการยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ขณะที่ตนมีฐานเสียงจำนวนมาก ภายใต้ระบบรัฐสภาในแบบของเยอรมนี การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลจากสภาผู้แทนเป็นการลงมติไม่ไว้วางใจเฉพาะนายกรัฐมนตรีผู้เดียว¹⁹² เป็นต้น

กฎหมายพื้นฐานของเยอรมนีบัญญัติให้ปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน รัฐสภาเป็นรัฐสภาระบบคู่ (Bicameral) ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ (The Bundestag) และสภาพันธรัฐ หรือวุฒิสภาแห่งสหพันธ์ (The Bundesrat)¹⁹³ ซึ่งสถานิติบัญญัติสหพันธ์ (Bundestag) เป็นองค์กรระดับสหพันธ์องค์กรเดียวที่ได้รับความชอบธรรมพิเศษเนื่องจากมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน¹⁹⁴ จึงเป็นตัวแทนเจตนารมณ์ของประชาชนในสาธารณรัฐ มีระดับความสำคัญเท่าเทียมและทำหน้าที่ประสานงานกับองค์กรอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญ คือ ประธานาธิบดี วุฒิสภา ที่ประชุมแห่งสหพันธ์ รัฐบาลแห่งสหพันธ์ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ และกรรมาธิการร่วม ทำให้มีน้ำหนักในการปฏิบัติงาน¹⁹⁵ ปรากฏตามกฎหมายพื้นฐานของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 38 อนุมาตราหนึ่ง บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเยอรมันย่อมได้รับการเลือกตั้งในการเลือกตั้งที่เป็นการทั่วไป โดยตรง โดยเสรี โดยอิสระ โดยเสมอภาค และโดยลับ ทำหน้าที่เป็นผู้แทนของปวงชนชาวเยอรมัน โดยไม่ผูกพันตามคำสั่งหรือคำแนะนำใด ๆ นอกจากความรับผิดชอบและกรอบมโนธรรมแห่งการตัดสินใจของตนเท่านั้น”¹⁹⁶ มีภารกิจหน้าที่อันสำคัญด้านกระบวนการนิติบัญญัติในการพิจารณาและการผ่านร่างกฎหมาย

¹⁹¹ Article 20(4) The Basic Law 1949

¹⁹² รุจิรา เตชางกูร, *เรื่องเดิม*, หน้า 69-72.

¹⁹³ กฎหมายพื้นฐาน มาตรา 50-มาตรา 53 ก. มีที่มาจากตัวแทนของรัฐบาลมลรัฐ โดยปกติแล้วจะแต่งตั้งผู้บริหารในรัฐบาลของแต่ละมลรัฐเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ คือ การพิจารณาร่างกฎหมาย; **Basic Law for the Federal Republic of Germany**, Retrieved December 26, 2016 from http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#p0111

¹⁹⁴ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง*, หน้า 28.

¹⁹⁵ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, หน้า 129.

¹⁹⁶ Article 38 (1) Member of the German Bundestag shall be elected in general, direct, free, equal and secret elections. They shall be representatives of the whole people, not bound by orders or instructions, and responsible only to their conscience.; **Basic Law for the Federal Republic of Germany**, *op. cit.*

3.1.2.1 ลักษณะของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์

สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ หรือสภากลาง ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนเท่าใดนั้น กฎหมายพื้นฐาน (Basic Law for the Federal Republic of Germany) ไม่ได้กำหนดไว้ แต่จะมีกำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง (Bundewahlgesetz, BWG) เช่น กฎหมายการเลือกตั้งของรัฐบาลกลาง ปี ค.ศ.1996 กำหนดให้สมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวน 656 คน¹⁹⁷ กฎหมายการเลือกตั้งของรัฐบาลกลาง ปี ค.ศ.2013 กำหนดให้สมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวน 598 คน¹⁹⁸ เป็นต้น สมาชิกมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทั้งนี้หลักการกำหนดไว้ในกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 38 อนุมาตราหนึ่ง และกฎหมายการเลือกตั้ง มาตรา 1 อนุมาตราหนึ่ง ว่าด้วยหลักการเลือกตั้งโดยทั่วไป โดยตรง อย่างเสรี เสมอภาค และโดยลับ โดยมีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน กล่าวคือ ต้องมีการเลือกตั้งทุก ๆ 4 ปี¹⁹⁹ ซึ่งกฎหมายเลือกตั้งกำหนดว่าเป็นอำนาจของประธานาธิบดี ในการตัดสินใจกำหนดวันเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามก็ต้องกำหนดให้จัดการเลือกตั้งในวันอาทิตย์หรือวันหยุดราชการตามกฎหมาย²⁰⁰ โดยมีระบบการเลือกตั้งแบบผสม (Mixed Member Proportion: MMP) ผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งมีสองเสียง คะแนนแรกเพื่อเลือกผู้สมัครแบบแบ่งเขต (Länder) คะแนนเสียงที่สองเพื่อเลือกพรรคการเมือง การจัดสรรที่นั่งมีความสัมพันธ์กัน จะกล่าวต่อไปโดยละเอียดในหัวข้อระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมของประเทศเยอรมนี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าสู่สภาจะทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชนทั้งประเทศ โดยไม่ผูกมัดกับอาณัติใด ๆ แต่แม้กฎหมายพื้นฐานไม่ได้กำหนดให้สมาชิกในกลุ่มต้องผูกมัดตัวเองกับการตัดสินใจของกลุ่ม ดังนั้นการที่สมาชิกไม่ปฏิบัติตามมติของกลุ่ม²⁰¹ พรรคไม่สามารถดำเนินการอย่างใดได้โดยตรง แต่อย่างไรก็ตาม ระบบการเลือกตั้งของเยอรมนีต้องมีการพึงพาพรรคการเมือง ดังนั้น ในการเลือกตั้งครั้งต่อไปพรรคอาจไม่ส่งผู้สมัครซึ่งไม่เชื่อฟังมติพรรคเข้าสมัคร²⁰²

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนจะได้รับเอกสิทธิ์ ได้แก่ การได้รับความคุ้มกัน กล่าวคือไม่อาจถูกจับกุม หรือดำเนินคดีใด ๆ หากไม่ได้รับความยินยอมจากสภาผู้แทนราษฎร ยกเว้น

¹⁹⁷ Article 1 Bundewahlgesetz, BWG Composition of the German Bundestag and Principles of Franchise (1) Subject to variations resulting from this Law; **The German Bundestag shall Consist of 656 Members**, Retrieved December 25, 2016 from <http://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=228>

¹⁹⁸ **13th Law to Amend the Federal Electoral Law**, Retrieved December 25, 2016 from <http://germanlawarchive.iuscomp.org/?s=electoral&submit=>

¹⁹⁹ มาตรา 39 อนุมาตราหนึ่ง แห่งกฎหมายพื้นฐาน

²⁰⁰ มาตรา 16 แห่งกฎหมายเลือกตั้ง

²⁰¹ มาตรา 38 อนุมาตราหนึ่ง ของกฎหมายพื้นฐาน . . . They shall be representatives of the whole people, not bound by orders or instructions, and responsible only to their conscience.

²⁰² บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน, หน้า 130.

กรณีที่ถูกรับขณที่กำลักระทำผิดกฎหมายหรือในภายหลัง โดยความค้มนัจะถูกรำกััดในระยะเวลาของการเป็นสมาชิกภาพ และอาจถูกเพิกถอนโดยสภาผู้แทนราษฎรได้ และเอกสิทธิประการที่สองคือการได้รับยกเว้นการรับผิดทางอาญา กล่าวคือ สิทธิของสมาชิกในการออกเสียงลงคะแนนหรือการแสดงความคิดเห็นในสภา หรือในคณะกรรมการ ในข้อบขำยเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับงานในสภาจะได้รับการยกเว้นในการรับผิดทางอาญา แต่จะไม่ค้มครองในกรณีที่สมาชิกกระทำการหรือแสดงการหมิ่นประมาทในเรื่องที่นอกเหนือจากข้อบขำยงานของรัฐสภา

องค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎรนอกจากประกอบด้วยสมาชิกสภา ซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งแบบเขตและการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อแล้ว ยังมีองค์ประกอบของคณะกรรมการ²⁰³ ซึ่งคือคณะบุคคลหรือกลุ่มคนที่ได้รับเลือกหรือแต่งตั้งขึ้น ทำหน้าที่ในการดำเนินงานของสภา ทั้งการสอบสวน ศึกษาหาข้อเท็จจริง ทำข้อเสนอหรือความเห็นในเรื่องต่าง ๆ โดยอย่างน้อยกฎหมายพื้นฐานกำหนดว่าต้องมีคณะกรรมการ 4 คณะ ดังนี้ คณะกรรมการสอบสวน (Committees of Inquiry) คณะกรรมการกิจการของสหภาพยุโรป (Committee on the European Union) คณะกรรมการรัฐสภาด้านกองทัพ (Parliamentary Commissioner for the Armed Forces) คณะกรรมการต่างประเทศและการป้องกัน (Committees on Foreign Affairs and Defence) คณะกรรมการอุทธรณ์ (Petitions Committee) เป็นต้น ซึ่งในสมัยการเลือกตั้งที่ 18 มีคณะกรรมการสามัญทั้งสิ้น 23 คณะ แต่ละคณะมีสมาชิกสามัญจำนวน 14 ถึง 46 คน ซึ่งจะประกอบขึ้นตามสัดส่วนจำนวนที่นั่งของพรรคหรือกลุ่มพรรคที่มีที่นั่งในสภา โดยจะเป็นผู้ลงความเห็นว่าการควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการจำนวนกี่คณะ แต่ละคณะมีอำนาจหน้าที่อย่างไร และควรมีจำนวนสมาชิกเท่าใด²⁰⁴ โดยหลักคณะกรรมการเหล่านี้เป็นผู้ทำหน้าที่สะท้อนภารกิจของกระทรวงต่าง ๆ อันเป็นกลไกนำไปสู่การตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาล

3.1.2.2 อำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์²⁰⁵

สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์เป็นองค์กรทางรัฐธรรมนูญสูงสุดของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และเป็นองค์กรเดียวของรัฐที่ได้รับเลือกจากประชาชนโดยตรง ดังที่กฎหมายพื้นฐานได้บัญญัติว่า “อำนาจรัฐทั้งปวงมาจากประชาชน” ดังนั้นจึงมีสถานะที่สูงในระดับสหพันธ์ องค์กรหนึ่ง และมีความสำคัญเช่นเดียวกับองค์กรอื่น ๆ ลักษณะเป็นศูนย์กลางของกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย แต่อย่างไรก็ตามได้มีสถานะอำนาจสมบูรณ์เบ็ดเสร็จเด็ดขาด กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นองค์กรในระดับสหพันธ์สามารถพิจารณาได้เฉพาะเรื่องในระดับสหพันธ์เท่านั้น ไม่สามารถก้าวล่วงในระดับมลรัฐ ทั้งยังต้องมีอำนาจเพียงเท่าที่กฎหมาย

²⁰³ มาตรา 44-มาตรา 45 ค. แห่งกฎหมายพื้นฐาน

²⁰⁴ Fakten, **Deutscher Bundestag**, p. 26, Retrieved February 20, 2017 from <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/40410000.pdf>

²⁰⁵ โกเมศ ขวัญเมือง, *เรื่องเดิม*, หน้า 545-546.

พื้นฐานบัญญัติไว้²⁰⁶ หากกระทำการนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ที่กำหนดเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ อำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนแห่งสหพันธ์สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้²⁰⁷

1) อำนาจนิติบัญญัติ²⁰⁸ สภาผู้แทนแห่งสหพันธ์มีอำนาจหน้าที่หลักคือ การรับผิดชอบต่อการบวนการบัญญัติกฎหมาย สามารถตราบัญญัติที่มีผลผูกพันต่อประชาชนทุกคนในประเทศ โดยการพิจารณาและแสดงความเห็นชอบในร่างกฎหมายต่าง ๆ เป็นการเปลี่ยนเจตนารมณ์ทางการเมืองให้กลายเป็นบทบัญญัติที่เป็นรูปธรรมและมีผลใช้บังคับในการบริหารและการปกครองประเทศ จึงเป็นการแผ่อิทธิพลเข้าสู่รัฐบาลได้โดยตรง ทำให้สภาสามารถกำหนดบทบาทของรัฐบาลได้²⁰⁹ ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายพื้นฐานกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องผูกพันตัวเองกับกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ²¹⁰

การตัดสินใจใด ๆ ที่เกิดขึ้นในสภาผู้แทนราษฎรจะมีผลต่อประชาชนทุกคน เนื่องจากเป็นที่แห่งเดียวที่จะสามารถออกกฎหมายที่มีผลผูกมัดต่อประชาชนทุกคนในประเทศดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้น ก่อนกระบวนการตรากฎหมายต้องมีการริเริ่มออกกฎหมาย รวมถึงการให้ความคิดเห็นในการร่างกฎหมาย โดยร่างกฎหมายอาจเสนอโดยรัฐบาลกลาง หรือโดยสภา หรือจากสภาพันธรัฐ จะมีกระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ เช่น สมาชิกประจำคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างกฎหมายที่ถูกเสนอ ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ส่งรายงานคณะกรรมาธิการ เพื่อหามติของคณะกรรมาธิการก่อนส่งร่างเข้าสู่การพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรต่อไป เมื่อร่างกฎหมายแต่ละฉบับถูกนำเข้ามาสู่กระบวนการประชุมสภาโดยหลักจะมีการพิจารณาทั้งสิ้น 3 วาระ เรียกว่า “วาระในการพิจารณาร่างกฎหมาย” กล่าวคือ วาระที่ 1 การหารือจะเป็นไปอย่างกว้าง ๆ เกี่ยวกับหลักการพื้นฐาน วาระที่ 2 เป็นการพิจารณารายมาตรา และวาระที่ 3 เป็นการลงมติครั้งสุดท้าย ดังนั้น สมาชิกรัฐสภาจะเป็นผู้ออกเสียงลงมติดต่อร่างกฎหมายที่เข้ามาในสภาทุกรอบก่อนที่จะกฎหมายจะออกไปบังคับใช้ด้วยการยื่นขึ้นหรือการยกมือ เป็นต้น จึงเห็นได้ว่า หน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติดังกล่าวเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบที่สำคัญอย่างสูงสุดของรัฐสภาซึ่งจะเป็นผู้กำหนดทิศทางการเมืองและการพัฒนาทางสังคมของประเทศ

2) การควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาล เป็นหน้าที่ของรัฐสภาในรัฐที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งแล้วถือเป็นบทบาทอันสำคัญของพรรคฝ่ายค้าน

²⁰⁶ บุญศรี มีวงศ์โฆษ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน, หน้า 130-131.

²⁰⁷ จำนง ถาวรวิสิทธิ์, ศึกษาเปรียบเทียบระบบและวิธีการเลือกตั้ง ส.ส. ของไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) กับระบบและวิธีการเลือกตั้ง ส.ส. ตามกฎหมายของเยอรมัน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 114.

²⁰⁸ มาตรา 77 แห่งกฎหมายพื้นฐาน

²⁰⁹ บุญศรี มีวงศ์โฆษ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน, หน้า 129.

²¹⁰ มาตรา 20 อนุมาตราสาม แห่งกฎหมายพื้นฐาน

หรือจากพรรคร่วมรัฐบาล ทั้งนี้ด้วยวิธีการตั้งกระทู้ถามรัฐบาล ได้แก่ กระทู้หลัก²¹¹ กระทู้รอง²¹² และ กระทู้ปากเปล่า หรือการลงมติธรรมดาเพื่อชี้แนะการทำงานของรัฐบาล หรือการแต่งตั้ง คณะกรรมาธิการสอบสวนตรวจสอบข้อเท็จจริง ตามมาตรา 44 กฎหมายพื้นฐาน เพื่อสรุปหลักฐาน เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แสวงหาข้อเท็จจริง ออกหมายเรียกบุคคล เป็นพยาน ตอบข้อซักถาม เพื่อ มาให้ปากคำ²¹³ ซึ่งถือเป็นเครื่องมือชั้นเยี่ยมในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ซึ่งในบางครั้ง กระบวนการดังกล่าวจะมีการถ่ายทอดทางโทรทัศน์ด้วย นอกจากนี้ยังมีเครื่องมือสำคัญคืออำนาจใน ด้านงบประมาณผ่านกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณประจำปี โดยการอภิปราย งบประมาณถือเป็นเหตุการณ์สำคัญสูงสุดของสมัยประชุมสภา การอภิปรายทั้งหมดที่เกิดขึ้นที่ประชุม รวมถึงนโยบายรัฐบาลจะต้องได้รับการตรวจสอบอย่างละเอียดและได้รับการสนับสนุนจากรัฐสภา

3) เป็นองค์กรที่ให้ความชอบธรรมแก่องค์กรสูงสุดอื่น ๆ เช่น การเลือก นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ (Bundes Kanzler)²¹⁴ แม้ว่าสภาฯ ไม่สามารถกำหนดแนวทางทาง การเมืองได้โดยตรงด้วยตนเอง เนื่องจากมาตรา 65 แห่งกฎหมายพื้นฐานกำหนดว่าเป็นอำนาจหน้าที่ ของนายกรัฐมนตรีก็ตาม ซึ่งตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่มีอิทธิพลยิ่ง เป็นผู้กำหนดนโยบาย และเป็นผู้เสนอคณะรัฐมนตรีต่อประธานาธิบดี การตัดสินใจใด ๆ ทางการเมืองของนายกรัฐมนตรี จะเป็นข้อผูกมัดที่มาจากข้อตกลงร่วมกันของรัฐบาล โดยสภาฯ จะมีอิทธิพลโดยทางอ้อมโดยการเลือก ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในช่วงเริ่มสมัยสภา²¹⁵

4) อำนาจปลดนายกรัฐมนตรี โดยการเสนอญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรี²¹⁶ ด้วยอำนาจนี้ทำให้สถานะของสภาฯ เป็นเสมือนผู้มีอิทธิพลกำหนดแนวทาง ทางการเมืองและนโยบายทั่วไปทางการเมืองโดยอ้อม เสมือนสะพานที่ทอดระหว่างนายกรัฐมนตรี กับประชาชน

²¹¹ การตั้งกระทู้ถามโดยพรรค หรือกลุ่มพรรคที่มีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร หรือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 ต่อรัฐบาลในประเด็นทางการเมืองอันเกี่ยวกับข้อมูลและ ความรับผิดชอบในหน้าที่ โดยภายหลังจากที่มีการตอบกระทู้ถามเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว จะต้องนำ ประเด็นเข้าสู่การอภิปรายในสภา

²¹² การตั้งกระทู้ถามเป็นลายลักษณ์อักษรโดยพรรค หรือกลุ่มพรรคที่มีที่นั่งในสภาเพื่อขอ ข้อมูลในประเด็นเฉพาะจากรัฐบาล โดยรัฐบาลจะตอบกระทู้ถามเป็นลายลักษณ์อักษร และไม่มี การนำเข้าสู่การอภิปรายในสภา

²¹³ บุญศรี มิวังศ์ไธษะ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญ เยอรมัน, หน้า 132.

²¹⁴ มาตรา 63 แห่งกฎหมายพื้นฐาน

²¹⁵ บุญศรี มิวังศ์ไธษะ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญ เยอรมัน, หน้า 129.

²¹⁶ มาตรา 67 แห่งกฎหมายพื้นฐาน

5) อำนาจแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงของสหพันธ์ หรือตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้พิพากษาของสหพันธ์รัฐ เช่น อำนาจในการร่วมเลือกผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ²¹⁷

6) ตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดี โดยวิธีการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ด้วยการยื่นคำร้องและข้อหาต่อศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ นำสู่การถอดถอนต่อไป²¹⁸

7) สถาปนาผู้แทนราษฎรและสภาที่ปรึกษาที่มีอำนาจตรากฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินของฝ่ายบริหาร²¹⁹

8) อำนาจควบคุมการทำงานขององค์กรอื่น ๆ ของรัฐ โดยการส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐพิจารณาวินิจฉัย ตามหลักกฎหมายเรื่องการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย เช่น กระบวนการตรากฎหมายชอบหรือไม่ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป สถาปนาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นองค์กรระดับสหพันธ์ที่มีความสำคัญอันเนื่องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ดังนั้นจึงมีการคิดค้นระบบการจัดสรรที่นั่งในสภาให้เป็นธรรมและทุกกลุ่มในสังคมสามารถมีตัวแทนของตนเข้ามาทำหน้าที่ในสภา มีอำนาจหน้าที่หลักในกระบวนการตรากฎหมาย ซึ่งเป็นการเปลี่ยนเจตนารมณ์ทางการเมืองให้เป็นบทบัญญัติที่เป็นรูปธรรมเพื่อให้มีผลบังคับผูกพันองค์กรต่าง ๆ ภายในรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรฝ่ายบริหาร ในแง่นี้สภาผู้แทนราษฎรเป็นกลไกสำคัญขององค์กรหนึ่งในการควบคุมการทำงานของรัฐบาล นอกจากนั้นยังเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการคิดสรร แต่งตั้ง รวมถึงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย

3.1.3 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ของประเทศเยอรมนี

ในหัวข้อนี้เป็นการศึกษาย้อนถึงระบบการเลือกตั้งที่เคยมีในประเทศเยอรมนี กฎหมายเลือกตั้ง ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมของประเทศเยอรมนี และตัวอย่างการเลือกตั้งที่ผ่านมาเพื่อทำความเข้าใจพื้นฐานที่มาของการเลือกตั้งในประเทศเยอรมนี

3.1.3.1 ระบบการเลือกตั้งของประเทศเยอรมนี

ที่มาของการเลือกตั้งในประเทศเยอรมนีในที่จะเริ่มศึกษานับแต่ยุคจักรวรรดิ กล่าวคือนับแต่ขณะสงครามตอนโปเลียนแห่งประเทศฝรั่งเศสจนถึงยุคปัจจุบัน ซึ่งมีทั้งสิ้น 3 ระบบ ได้แก่ ระบบเสียงข้างมากเด็ดขาด ระบบสัดส่วน และระบบสัดส่วนผสม พิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1) ยุคที่ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเด็ดขาด

ที่มาของการเลือกตั้งของเยอรมนีหากพิจารณาในยุคประชาธิปไตย ภายหลังจากการปลดปล่อยจากการรบบชนะโปเลียนแห่งประเทศฝรั่งเศสนั้น อาจกล่าวได้ว่าเมื่อปี ค.ศ.1867 สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ทำการร่างรัฐธรรมนูญและประกาศใช้รัฐธรรมนูญ รวมถึงกฎหมายเลือกตั้ง มีสาระสำคัญให้สภาประกอบด้วยสองสภา โดยสภาที่สองหรือเรียกว่า

²¹⁷ มาตรา 94 แห่งกฎหมายพื้นฐาน

²¹⁸ มาตรา 61 แห่งกฎหมายพื้นฐาน

²¹⁹ มาตรา 76 แห่งกฎหมายพื้นฐาน

สภาประชาชนมีที่มาจากการเลือกตั้ง เป็นกฎหมายเลือกตั้งที่มีความทันสมัยอย่างยิ่งในยุคนั้น แต่แม้ว่ากฎหมายจะไม่มีผลใช้บังคับแต่ถือว่าเป็นแบบอย่างของการร่างกฎหมายเลือกตั้งในเวลาต่อมา ดังเช่นกฎหมายเลือกตั้งสำหรับสภาของสมาพันธรัฐเยอรมันฝ่ายเหนือ ฉบับลงวันที่ 31 พฤษภาคม ค.ศ.1869 มีสาระสำคัญกำหนดให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีคะแนนเสียงคนละ 1 เสียง ผู้ที่จะชนะการเลือกตั้งคือผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด กรณีที่ไม่มีผู้สมัครคนใดได้รับเสียงข้างมากเด็ดขาด ต้องมีการเลือกตั้งอีกครั้ง เป็นการเลือกระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งสองคนแรก ที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุด โดยการเลือกตั้งในรอบที่สองนี้ผู้ชนะคือผู้ที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุด อาจไม่ต้องถึงเกณฑ์ข้างมากเด็ดขาดแต่อย่างใด ซึ่งต่อมาเมื่อมีการรวมรัฐเยอรมันฝ่ายใต้ เข้ามาในสมาพันธ์ และก่อตั้งจักรวรรดิเยอรมันเมื่อปี ค.ศ.1871 ก็ได้มีการนำกฎหมายเลือกตั้งฉบับนี้ มาใช้ด้วย

2) ยุคที่ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน

กฎหมายเลือกตั้งที่ใช้มาแต่เดิมเริ่มก่อให้เกิดปัญหา เนื่องจากการแบ่งเขตเลือกตั้งโดยอาศัยสถิติประชากร ปี ค.ศ.1864 ซึ่งใช้มาเป็นเวลานานไม่มีการแก้ไขปรับปรุงตาม การเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคม จำนวนประชากรมีการเปลี่ยนแปลงไปตามความเปลี่ยนแปลงของ การปฏิวัติอุตสาหกรรม ทำให้พรรคการเมืองที่เสียเปรียบ มีแนวความคิดใหม่ในการเลือกตั้ง นับแต่ปี ค.ศ.1891 โดยหันมาสนใจระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน โดยเฉพาะพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democrats) ซึ่งได้รับจัดสรรที่นั่งน้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนคะแนนเสียงที่ได้รับ²²⁰ เห็นว่าระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนจะเป็นระบบที่สะท้อนถึงเจตนารมณ์ของประชาชนทุกคน อย่างแท้จริง สอดคล้องกับหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน จนกระทั่งเมื่อ วันที่ 24 สิงหาคม ค.ศ.1918 มีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนในเขตเลือกตั้งใหญ่ (แต่กฎหมายฉบับนี้ไม่มีการนำมาใช้เนื่องจากเกิดเหตุกบฏ) ต่อมา ค.ศ.1918 สภาผู้ได้รับมอบอำนาจ จากประชาชนทำการยึดอำนาจและยกเลิกกฎหมายเลือกตั้งเดิมทั้งหมด และประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ไวมาร์ ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยบัญญัติให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นไปตามระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน รายละเอียดให้เป็นไปตามกฎหมายเลือกตั้งแห่งอาณาจักร เยอรมัน ฉบับลงวันที่ 27 เมษายน ค.ศ.1920 ซึ่งกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนมีคะแนนเสียง คนละหนึ่งเสียง บัญชีผู้สมัครรับเลือกตั้งใช้แบบปิด (Closed List) การจะมีที่นั่งในสภาได้คือหนึ่งที่นั่ง ต้องได้รับคะแนนเสียงจำนวน 60,000 คะแนน

ระบบการเลือกตั้งรูปแบบนี้ทำให้มีพรรคการเมืองเข้าสู่สภาเป็นจำนวนมาก เกิดรัฐบาลผสมหลายพรรคทำให้การบริหารงานของรัฐบาลเป็นไปด้วยความยากลำบาก ขาดเสถียรภาพ ต่อมาในสมัยที่ฮิตเลอร์ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มีการประกาศกฎหมายเพื่อยกเลิกพรรคการเมืองอื่น ๆ และห้ามก่อตั้งพรรคการเมืองใหม่ ทำให้เยอรมนีเหลือเพียงพรรคนาซี เพียงพรรคเดียว การเลือกตั้งที่มีในสมัยนี้จึงเป็นเพียงพิธีกรรมเท่านั้น

²²⁰ ชินธิป ยุทธางกูร, *เรื่องเดิม*, หน้า 51.

3) ยุคที่ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม

หลังจากการฝ่ายแพ้สงคราม เยอรมนีในยุคนั้นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของประเทศมหาอำนาจอย่างฝ่ายสัมพันธมิตรตะวันตก ต่อมาเมื่อค่อย ๆ ได้รับการคืนอำนาจโดยเริ่มจากให้ประชาชนเลือกตั้งองค์กรปกครองตนเองระดับท้องถิ่นก่อน แต่ละเขตยึดครองใช้กฎหมายเลือกตั้งที่แตกต่างกันซึ่งถือเป็นการทดลองระบบการเลือกตั้งที่แตกต่างกันไป ทำให้สามารถเปรียบเทียบผลที่แตกต่างกันของแต่ละระบบ ต่อมาในราวกลางปี ค.ศ.1948 ที่ประชุมของผู้ว่าการมลรัฐต่าง ๆ เห็นพ้องว่าเป็นเวลาอันสมควรที่ประชาชนชาวเยอรมันจะปกครองตนเอง จึงมีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมีลักษณะชั่วคราวใช้บังคับจนกว่าจะมีการรวมดินแดนของเยอรมัน ส่วนที่ถูกยึดครองโดยสหภาพโซเวียต เรียกรัฐธรรมนูญนี้ว่า กฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz) โดยบัญญัติเฉพาะส่วนที่เป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งเท่านั้น ได้แก่ หลักความทั่วไป ความเสรี ความเสมอภาค หลักการเลือกตั้งโดยตรงและหลักการเลือกตั้งโดยลับ ในส่วนของรายละเอียดหรือระบบการเลือกตั้งไม่ควรบัญญัติไว้ในกฎหมายพื้นฐาน ดังเช่นที่ Dr.Seebohm แสดงความเห็นไว้ว่า “เราจะต้องเข้าใจว่ากฎหมายเลือกตั้งนั้นไม่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายพื้นฐาน ทั้งนี้เพราะบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นเรื่องที่เราจะต้องปล่อยให้มีการพัฒนาไปเองอย่างมีชีวิตชีวา”²²¹

สำหรับระบบการเลือกตั้ง คณะกรรมาธิการยกร่างกฎหมายเลือกตั้งได้มีการประชุมพิจารณาเริ่มจากระบบการเลือกตั้งที่ใช้อยู่ในประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นระบบที่เป็นที่รู้จักอย่างแพร่หลาย โดยมีมติไม่รับหลักการระบบดังกล่าวด้วยคะแนนเสียง 5 ต่อ 3 ส่วนระบบการเลือกตั้งดั้งเดิมที่ใช้ในรัฐธรรมนูญไวมาร์ คณะกรรมาธิการมีมติเป็นเอกฉันท์ปฏิเสธ โดยให้เหตุผลว่าผู้มีสิทธิลงคะแนนควรจะมีส่วนในการตัดสินใจเกี่ยวกับตัวบุคคลด้วย²²² ดังนั้น จึงทำให้ระบบการเลือกตั้งที่มีลักษณะประสานข้อดีของระบบการเลือกตั้งทั้งสองระบบ ซึ่งได้มีการทดลองใช้ในการเลือกตั้งระดับมลรัฐของบางมลรัฐมาแล้ว กำหนดให้ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบผสม ในกฎหมายเลือกตั้ง ฉบับ 15 มิถุนายน ค.ศ.1949 มีสาระสำคัญกำหนดให้ร้อยละ 60 ของจำนวนผู้แทนมาจากการเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้ง โดยใช้วิธีคิดคะแนนแบบเสียงข้างมากธรรมดา และคะแนนเสียงที่ลงให้กับผู้สมัครเลือกตั้งตามเขตจะถูกนำมาคิดเป็นคะแนนสำหรับพรรคในมลรัฐ โดยใช้วิธีการคำนวณแบบสัดส่วนเพื่อแบ่งสรรที่นั่งให้แก่พรรคการเมืองในจำนวนที่นั่งที่เหลืออีกร้อยละ 40 และเพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงปัญหาพรรคการเมืองจำนวนมากพรรคในสภา จึงกำหนดให้บัญชีเลือกตั้งของพรรคที่จะได้รับการพิจารณาแบ่งสรรที่นั่งจะต้องได้รับคะแนนเสียงภายในมลรัฐไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 หรือต้องมีผู้แทนจากเขตเลือกตั้งอย่างน้อย 1 คน ต่อมา มีการปรับปรุงกฎหมายเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม ค.ศ.1953 สำหรับใช้ในการเลือกตั้งทั่วไประดับสหพันธ์ครั้งที่ 2 โดยกำหนดจำนวนสมาชิก

²²¹ Stenographischer Bericht über die Sitzungen des Parlamentarischen Rates (Bonn 1948/49), 3. September 1948, S. 42.; บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, **แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง**, หน้า 25.

²²² A.a.O.; vgl. Auch H. Meyer, Wahlsystem u. Verfassungsordnung, Frankfurt/M 1973, S. 32.; **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 25.

สภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนร้อยละ 50 เป็นผู้แทนที่มาจากเขตเลือกตั้งและ ร้อยละ 50 เป็นผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อระดับรัฐ และให้มีการคิดคะแนนแบบสัดส่วน สำหรับกฎเกณฑ์อื่น ๆ ยังคงเดิม

กล่าวโดยสรุป ที่มาของการเลือกตั้งและกฎหมายเลือกตั้งของเยอรมนี มีที่มาจากแนวคิดเรื่องประชาธิปไตยที่แผ่ขยายมาจากการปฏิวัติประเทศฝรั่งเศส ทำให้มีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งเป็นครั้งแรกนับแต่ ค.ศ.1849 เป็นระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเด็ดขาด ซึ่งแม้ว่ากฎหมายฉบับนี้ไม่ถูกนำมาใช้บังคับแต่ก็ถือเป็นแบบอย่างแนวทางในการบัญญัติกฎหมายฉบับต่อ ๆ มา ไม่ว่าจะเป็น กฎหมายเลือกตั้งสำหรับสภาของสมาพันธรัฐเยอรมันฝ่ายเหนือ ฉบับลงวันที่ 31 พฤษภาคม ค.ศ.1869 และกฎหมายเลือกตั้งแห่งจักรวรรดิเยอรมันเมื่อปี ค.ศ.1871 ต่อมาจึงมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญจากระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเป็นระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน จากความต้องการให้คะแนนเสียงทุกเสียงของประชาชนมีความหมายไม่ให้พรรคการเมืองใดต้องเสียเปรียบ ดังนั้น วันที่ 24 สิงหาคม ค.ศ.1918 มีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนในเขตเลือกตั้งใหญ่ แต่ยังไม่ทันได้บังคับใช้มีเหตุการณ์ทางการเมืองเกิดขึ้นเสียก่อน ต่อมานำแนวคิดดังกล่าวมาบัญญัติในกฎหมายเลือกตั้งแห่งอาณาจักรเยอรมัน ฉบับลงวันที่ 27 เมษายน ค.ศ.1920 ซึ่งกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนมีคะแนนเสียงคนละหนึ่งเสียง บัญชีผู้สมัครรับเลือกตั้งใช้แบบปิด (Closed List) แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายเลือกตั้งที่ใช้ระบบการเลือกตั้งสัดส่วนนี้กลับทำให้เกิดรัฐบาลแบบผสม มีพรรคการเมืองหลายพรรคจนเกินไปมีที่นั่งในสภา ทำให้รัฐบาลไม่สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 คณะกรรมาธิการร่างกฎหมายเลือกตั้ง จึงกำหนดให้ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบผสม ตรากฎหมายเลือกตั้ง ฉบับ 15 มิถุนายน ค.ศ.1949 ขึ้น และนับจากนั้นเป็นต้นมาเยอรมนีจึงมีระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่มีสมาชิกแบบผสม แม้จะมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเลือกตั้งไปบ้าง แต่ก็เป็นการปรับปรุงในส่วนของการรายละเอียดไม่กระทบต่อระบบการเลือกตั้งแต่อย่างใด

3.1.3.2 ประวัติการเลือกตั้งของประเทศเยอรมนี

นับแต่มีการรวมชาติเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม ค.ศ.1990 เยอรมนีมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ (Bundestag) ทั้งสิ้น 7 ครั้ง²²³ คือ ครั้งแรก วันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ.1990 ครั้งที่สอง วันที่ 16 ตุลาคม ค.ศ.1994 ครั้งที่ 3 วันที่ 27 กันยายน ค.ศ.1998 ครั้งที่ 4 วันที่ 22 กันยายน ค.ศ.2002 ครั้งที่ 5 วันที่ 18 กันยายน ค.ศ.2005 ครั้งที่ 6 เมื่อวันที่ 27 กันยายน ค.ศ.2009 และครั้งล่าสุดเป็นการเลือกตั้งครั้งที่ 7 เมื่อวันที่ 22 กันยายน ค.ศ.2013 ถือเป็นการจัดการเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตยอีกครั้งนับจากสิ้นยุคนาซีที่การจัดการเลือกตั้งเป็นเพียงพิธีกรรมที่ผู้มีอำนาจได้สร้างขึ้นเพื่อสร้างความชอบธรรมในการได้มาซึ่งอำนาจของตนเองเท่านั้น ทั้งนี้ ประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งในครั้งต่อไปเป็นการเลือกตั้งครั้งที่ 8 ในวันที่ 24 กันยายน 2017²²⁴ พิจารณาผลการเลือกตั้งที่ผ่านมาได้ดังต่อไปนี้

²²³ รุจิรา เตชางกูร, *เรื่องเดิม*, หน้า 73-76.

²²⁴ Order of the Federal President, Retrieved February 20, 2017 from

https://www.bgb.de/xaver/bgb/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGB&jumpTo=bgb

ตารางที่ 3.1 สถิติผลการเลือกตั้งของประเทศเยอรมนี

ครั้งที่	วันที่	จำนวนรวมที่นั่งในสภา	รัฐบาล	นายกรัฐมนตรี
1	2 ธ.ค. 1990	662	1. CDU/CSU 2. FDP	เฮลมุท โคห์ล
2	16 ต.ค. 1994	672	1. CDU/CSU 2. FDP	เฮลมุท โคห์ล
3	27 ก.ย. 1998	656	1. SPD 2. Greens	เกอร์ฮาร์ด ชโรเดอร์
4	22 ก.ย. 2002	603	1. SPD 2. CDU/CSU 3. Alliance90/Greens 4. FDP 5. PDS	เกอร์ฮาร์ด ชโรเดอร์
5	18 ก.ย. 2005	614 (598+16)	1. CDU/CSU 2. SPD	แองเกล่า เมอร์เคิล
6	27 ก.ย. 2009	622 (598+24)	1. CDU/CSU 2. SPD 3. FDP	แองเกล่า เมอร์เคิล
7	22 ก.ย. 2013	631 (598+33)	1. CDU/CSU 2. SPD	แองเกล่า เมอร์เคิล

การเลือกตั้งครั้งแรก เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 1990 กำหนดให้มีที่นั่งในสภาจำนวน 662 ที่นั่ง ประชากรไปใช้สิทธิออกเสียง 78.5 เปอร์เซ็นต์ จากประชากรทั้งสิ้น 60 ล้านคน ผลการเลือกตั้งปรากฏเป็นการจัดตั้งรัฐบาลผสม คือ พรรค CDU/CSU รวมกับพรรค FDP รวม 398 ที่นั่ง ส่วนพรรคฝ่ายค้าน ประกอบด้วย พรรค SPD พรรค PDS พรรค Alliance90/Greens รวม 264 เสียง นายกรัฐมนตรี คือ นายเฮลมุท โคห์ล

การเลือกตั้งครั้งที่สอง เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 1994 กำหนดให้มีที่นั่งในสภาจำนวน 672 ที่นั่ง ผลการเลือกตั้งเป็นการจัดตั้งรัฐบาลผสม คือ พรรค CDU/CSU รวมกับพรรค FDP รวม 134 ที่นั่ง ส่วนพรรคฝ่ายค้าน ประกอบด้วย พรรค SPD พรรค PDS พรรค Alliance90/Greens รวม 331 เสียง (แม้ว่ารัฐบาลผสมจะมีเสียงมากกว่าฝ่ายค้านเพียง 10 เสียง แต่ก็สามารถอยู่จนครบวาระ) นายกรัฐมนตรี คือ นายเฮลมุท โคห์ล

เลือกตั้งครั้งที่สาม เมื่อวันที่ 27 กันยายน ค.ศ.1998 กำหนดให้มีที่นั่งในสภา 656²²⁵ ที่นั่ง ผลการเลือกตั้งเป็นการจัดตั้งรัฐบาลผสม คือ พรรค SPD รวมกับพรรค Greens รวม 345 ที่นั่ง ส่วนพรรคฝ่ายค้าน ประกอบด้วย พรรค CDU/CSU รวมกับพรรค FDP นายกรัฐมนตรี ได้แก่ นายเกอร์ฮาร์ด ชโรเดอร์ เรียกรัฐบาลผสมระหว่างพรรค SPD รวมกับพรรค Greens ว่า Red-Green Coalition Government

การเลือกตั้งครั้งที่สี่ เมื่อวันที่ 22 กันยายน ค.ศ.2002 กำหนดให้มีจำนวนที่นั่งในสภา 603 ที่นั่ง ผลการเลือกตั้งเป็นการจัดตั้งรัฐบาลผสม คือ พรรค SPD 251 เสียง พรรค CDU/CSU 248 เสียง พรรค Alliance90/Greens 55 เสียง พรรค FDP 47 เสียง พรรค PDS 2 เสียง เรียก รัฐบาลชุดนี้ว่ารัฐบาลผสมเขียวแดง (Red-Greens Coalition Government) (พรรครัฐบาลผสมมีเสียงมากกว่าฝ่ายค้านเพียง 9 เสียง แต่ครั้งนี้นำการยุบสภาในปี 2005 จากปัญหาภาวะคนว่างงานสูงมาก) นายกรัฐมนตรี ได้แก่ นายเกอร์ฮาร์ด ชโรเดอร์

การเลือกตั้งครั้งที่ห้า เมื่อวันที่ 18 กันยายน ค.ศ.2005 จำนวนที่นั่งในสภา 598 ที่นั่ง และที่นั่งส่วนเกินอีก 16 ที่นั่ง ผลการเลือกตั้งเป็นการจัดตั้งรัฐบาลผสม คือ พรรค CDU/CSU ร่วมกับ พรรค SPD เรียกว่า Grand Coalition Government นายกรัฐมนตรี คือ นางแองเกลา เมอร์เคิล (Dr.Angela Merkel) เป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกแห่งเยอรมนี

การเลือกตั้งครั้งที่หก เมื่อวันที่ 27 กันยายน ค.ศ.2009 จำนวนที่นั่งในสภาจำนวน 598 ที่นั่ง และมีที่นั่งส่วนเกินอีกจำนวน 24 ที่นั่ง รัฐบาลเป็นรัฐบาลผสมประกอบด้วยพรรค CDU/CSU พรรค SPD และพรรค FDP นางแองเกลา เมอร์เคิล เป็นนายกรัฐมนตรี²²⁶

การเลือกตั้งครั้งที่เจ็ด เมื่อวันที่ 22 กันยายน ค.ศ.2013 จำนวนที่นั่งในสภา 598 ที่นั่ง และมีที่นั่งส่วนเกินอีกจำนวน 33 ที่นั่ง รัฐบาลประกอบด้วยพรรค CDU/CSU และพรรค SPD มีนางแองเกลา เมอร์เคิล เป็นนายกรัฐมนตรีติดต่อกันเป็นสมัยที่ 3

กล่าวโดยสรุป การเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ของเยอรมนี (Bundestag) นับแต่การรวมชาติเยอรมนีเมื่อ 3 ตุลาคม ค.ศ.1990 เป็นการจัดการเลือกตั้งที่ทำให้ความเป็นประชาธิปไตยกลับคืนมา เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างแท้จริง ประชาชนมีตัวเลือกเพื่อพิจารณาและตัดสินใจ ทั้งนี้โดยใช้ระบบการเลือกตั้งระบบผสม หรือที่ชาวเยอรมันเรียกว่าระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนสมาชิกผสม ในการจัดสรรที่นั่งค้ำึงถึงสัดส่วนคะแนนที่สองที่พรรคได้รับ โดยจัดสรรที่นั่งให้กับคะแนนเสียงที่หนึ่งหรือการเลือกตั้งแบบเขตก่อน จึงทำให้มีกรณีที่นั่งส่วนเกิน ที่เรียกว่า Overhangs ซึ่งการใช้ระบบการเลือกตั้งนี้เองทำให้รัฐบาลของเยอรมนีมีลักษณะเป็นรัฐบาลผสม (Coalition Government) ประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรคร่วมกันเป็นรัฐบาลมาโดยตลอด

²²⁵ มาตรา 1 อนุมาตราหนึ่ง แห่ง Federal Electoral Law (Bundeswahlgesetz, BWG) กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ จำนวน 656 ที่นั่ง; **Federal Electoral Law (Bundeswahlgesetz, BWG)**, Retrieved December 26, 2016 from <http://germanlaw.archive.iuscomp.org/?p=228>

²²⁶ **German Federal Election, 2009**, Retrieved December 26, 2016 from https://en.wikipedia.org/wiki/German_federal_election,_2009

3.1.4 ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมของประเทศเยอรมนี

ระบบการเลือกตั้งในประเทศเยอรมนีเป็นระบบที่ค่อนข้างยากและมีความซับซ้อนสำหรับผู้ที่ไม่มีความคุ้นเคย เนื่องจากเป็นระบบการเลือกตั้งแบบผสมรูปแบบสัดส่วนผสม ที่คะแนนของทั้งสองระบบการเลือกตั้งมีความสัมพันธ์ต่อกัน ในหัวข้อนี้จะพิจารณาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และองค์ประกอบต่าง ๆ ของระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม ได้แก่ คะแนนเสียงเลือกตั้ง และการคิดคะแนนเพื่อแบ่งสรรที่นั่งของประเทศเยอรมนี

3.1.4.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งของประเทศเยอรมนี

ข้อกำหนดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ ตามกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์ (The Basic Law For the Federal Republic of Germany) มีบัญญัติไว้ตั้งแต่มาตรา 38 ถึง มาตรา 48 ซึ่งกำหนดเพียงหลักการพื้นฐานในการเลือกตั้ง เช่น ต้องมีการจัดการเลือกตั้งโดยทั่วไป โดยตรง โดยอิสระ โดยเท่าเทียม และหลักการเลือกตั้งเป็นความลับ กำหนดอายุผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง กำหนดระยะเวลาในการจัดการเลือกตั้ง เป็นต้น ในส่วนของรายละเอียดต่างให้กำหนดในกฎหมายเลือกตั้ง (Federal Electoral Law หรือ Bundewahlgesetz, BWG) ซึ่งตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติระดับรัฐสภา ทั้งนี้ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายว่า “การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ คือ การออกเสียงของพลเมืองเพื่อแสดงเจตจำนงออกมาว่าบุคคลใดสมควรที่จะเข้าไปทำหน้าที่ในสภาฯแทนตน ในช่วงระยะเวลา 4 ปี จากนั้นไป ซึ่งถือได้ว่าเป็นการแสดงเจตจำนงของพลเมืองผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมดอย่างมีเอกภาพ และในฐานะที่เป็นผู้ถืออำนาจอธิปไตย²²⁷” การเลือกตั้งจึงต้องเป็นการแสดงออกซึ่งความต้องการที่แท้จริงของประชาชน²²⁸ เป็นการให้ความชอบธรรมแก่ฝ่ายที่ได้รับการเลือกตั้ง และยังเป็นการควบคุมการดำเนินงานของสภาฯ ชุดที่ผ่านมาโดยการให้ประชาชนพิจารณาเลือกตั้งผู้แทนชุดใหม่ในระยะเวลาที่กำหนด โดยมีระบบการเลือกตั้งที่คะแนนเสียงเป็นตัวแทนสำหรับคนแต่ละคนอย่างเหมาะสมกับสัดส่วน²²⁹

ดังนั้น กฎหมายเลือกตั้งระดับสหพันธ์รัฐ (ภาษาอังกฤษ Federal Electoral Law ภาษาเยอรมัน Bundewahlgesetz, BWG) จึงเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงรายละเอียดในเรื่องของการเลือกตั้ง อาทิ องค์ประกอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขตการเลือกตั้ง คุณสมบัติผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง คุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง การลงคะแนนเสียง องค์การจัดการเลือกตั้ง วันเลือกตั้ง การเสนอรายชื่อผู้สมัคร การโฆษณา บัญชีรายชื่อ เป็นต้น โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง ในที่นี้จึงจะกล่าวถึงกฎหมายเลือกตั้งซึ่งใช้ในปัจจุบัน ที่ตราขึ้นเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม

²²⁷ BVerfGE 47, 253 (276).; บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง, หน้า 27.

²²⁸ การเลือกตั้งที่แท้จริง คือ การเลือกตั้งที่ประชาชนมีทางเลือกระหว่างผู้สมัครหลาย ๆ คน มีแนวความคิดทางการเมืองที่แตกต่างกัน สะท้อนความหลากหลายของแนวความคิดและมีการยอมรับความแตกต่างกันในทางความคิด ซึ่งรัฐเสรีประชาธิปไตยจำต้องแสวงหากฎเกณฑ์ในการจัดการกับแนวความคิดที่แตกต่างกันเหล่านั้น รวมทั้งต้องให้ความสำคัญเป็นธรรมแก่แนวความคิดเหล่านั้นด้วย โดยฝ่ายเสียงข้างน้อยต้องมีโอกาสที่จะเข้ามามีปากเสียงในสภาฯได้

²²⁹ ดีเทอร์ เซ อุมบาค, *เรื่องเดิม*, หน้า 6.

ค.ศ.1956 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม ค.ศ.1993 และที่แก้ไขเพิ่มเติมวันที่ 15 พฤศจิกายน ค.ศ.1996²³⁰ และที่แก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุด ฉบับที่ 13 ค.ศ.2013²³¹ สำคัญดังต่อไปนี้

1) องค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ประกอบด้วยที่นั่งจำนวน 598 ที่นั่ง²³² อย่างไรก็ตามกฎบัตรจำนวนรวมของสมาชิกอาจจะเกินจำนวนเนื่องจากมีที่นั่งแบบ Overhang กล่าวคือ เมื่อผู้สมัครของบางพรรคในบางมลรัฐชนะการเลือกตั้งเกินสัดส่วนของคะแนนที่พรรคได้รับ พรรคนั้นก็จะได้นำชื่อผู้แทนราษฎรในบัญชีของพรรคมาใส่ให้ครบตามสัดส่วนของตน ดังนั้นเมื่อนำผู้แทนสองประเภทมารวมกันจึงจะมีผู้แทนเกินจำนวนที่กำหนดไว้ได้

2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวประกอบด้วยสมาชิกสองประเภท ได้แก่ สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งจำนวน 299 คน และสมาชิกที่มาจากบัญชีรายชื่อ 299 คน

3) มีหลักการเลือกตั้งระบบตัวแทนแบบสัดส่วนผสม กล่าวคือ การเป็นตัวแทนแบบสัดส่วนรวมกับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต²³³ (กฎหมายเลือกตั้ง มาตรา 1 อนุมาตราหนึ่ง)

4) การแบ่งเขตการเลือกตั้งกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปักปันเขตเลือกตั้ง (Constituency Delimitation Commission) ทำหน้าที่ตรวจสอบประชากรและพิจารณาเขตการเลือกตั้ง โดยมีหลักการว่าเขตการเลือกตั้งต้องสอดคล้องกับจำนวนประชากร ซึ่งไม่ควรต่างกันเกินกว่าร้อยละ 25 มีพื้นที่ที่สอดคล้องกัน²³⁴ (กฎหมายเลือกตั้ง มาตรา 3)

5) ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีคนละ 2 คะแนนเสียง²³⁵ โดยคะแนนเสียงแรกเป็นการเลือกสมาชิกสภาฯ เฉพาะเจาะจงคนใดคนหนึ่งในเขตเลือกตั้งใดเขตเลือกตั้งหนึ่ง เนื่องจากแต่ละเขตมีตัวแทนในสภาได้ 1 คน²³⁶ ใช้การคิดคะแนนแบบเสียงข้างมากธรรมดา ผู้ชนะคือผู้ที่ได้รับเสียงข้างมากสูงสุดจะได้เป็นตัวแทนของเขตนั้น หากมีคะแนนเสียงเท่ากันใช้วิธีการจับสลาก²³⁷ ซึ่งในแต่ละเขตจะมีเจ้าหน้าที่นับคะแนนและทำหน้าที่ประกาศผลการเลือกตั้งในเขตนั้น แล้วจึงส่งผลต่อรัฐบาล

²³⁰ Federal Electoral Law (Bundewahlgesetz, BWG), *op. cit.*

²³¹ 13th Law to Amend the Federal Electoral Law, *op. cit.*

²³² ประเด็นเรื่องจำนวนที่นั่งในสภา มีการหารือว่าควรลดลงหรือไม่ แต่พรรคการเมืองมักมีสิทธิประโยชน์แฝงอยู่ จึงต้องการให้คนของพรรคมีที่นั่งมากที่สุด ในที่นี้อ้างอิงตามกฎหมายเลือกตั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นฉบับที่ 13

²³³ แปลจาก กฎหมายเลือกตั้ง มาตรา 1 อนุมาตราหนึ่ง . . . in accordance with the principle of proportional representation combined with the personal election of candidates.

²³⁴ มาตรา 3 แห่งกฎหมายเลือกตั้ง

²³⁵ มาตรา 4 แห่งกฎหมายเลือกตั้ง บัญญัติว่า Each voters shall have two votes, a first vote to be cast for a Member of Parliament representing a constituency and a second vote be cast for Land list.

²³⁶ บุญศรี มิวังศ์อุโฆษ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน, หน้า 139.

²³⁷ มาตรา 5 แห่งกฎหมายเลือกตั้ง

กลางเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางทำการประกาศผลการเลือกตั้งต่อไป และคะแนนเสียงที่สองเป็นคะแนนเลือกพรรค หรือ Party List ซึ่งเยอรมนีใช้รูปแบบบัญชีแบบปิด โดยให้ประกาศรายนามพรรคเขียนเป็นชื่อย่อของพรรคการเมืองนั้น ๆ มีคณะกรรมการเลือกตั้งของเยอรมันทำหน้าที่เป็นผู้ดูแล กำหนดให้พรรคการเมืองที่เข้าร่วมการเลือกตั้งมีสิทธิเสนอบัญชีรายชื่อผู้สมัครในนามของตนในระดับมลรัฐ ซึ่งทำให้มีการกระจายอำนาจการกำหนดผู้สมัครรับเลือกตั้งไปสู่สาขาพรรคระดับมลรัฐ ขจัดปัญหากรรมการกลางของพรรคมีอำนาจมากเกินไป²³⁸ ผู้แทนทั้งสองประเภทมีสิทธิและหน้าที่เท่าเทียมกันทุกประการ

6) คุณสมบัติของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (Voters)²³⁹ ได้แก่ บุคคลสัญชาติเยอรมันตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 116 ที่มีอายุ 18 ปีบริบูรณ์ และมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่อาศัยอย่างถาวรในเขตเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 3 เดือน ก่อนวันเลือกตั้ง และไม่เป็นผู้ถูกตัดสิทธิตามมาตรา 13 เช่น ถูกตัดสิทธิเลือกตั้งตามคำสั่งศาล หรือตกเป็นผู้ไร้ความสามารถ หรือเป็นผู้ที่อยู่ในโรงพยาบาลประสาท เป็นต้น ทั้งนี้ยังให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมถึงชาวเยอรมันผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นข้าราชการ ทหาร พนักงานรัฐบาล โดยให้ถือว่าสถานที่ทำงานเป็นภูมิลำเนาและมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนได้ และชาวเยอรมันที่อาศัยอยู่ในประเทศอื่น ๆ จะมีสิทธิเลือกตั้งได้ในช่วง 10 ปีแรกที่ออกนอกอาณาจักรไป หรือชาวเยอรมันที่อาศัยอยู่ในประเทศที่เป็นสมาชิกของสภายุโรป (Council of Europe) ให้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยไม่จำกัดระยะเวลา ซึ่งชาวเยอรมันที่อยู่ต่างประเทศทั้ง 2 กลุ่มนี้ต้องมีที่อยู่อาศัยในประเทศไม่น้อยกว่า 3 เดือน ก่อนที่จะออกไปจากประเทศตน รวมทั้งชาวประมงและคนในครอบครัวซึ่งออกเรือที่ได้จดทะเบียนในพื้นที่กฎหมายเลือกตั้งใช้บังคับ นอกจากนั้นกฎหมายยังให้สิทธิแก่บุคคลผู้ที่ถูกศาลลงโทษจำคุกในเรือนจำ ยังคงมีสิทธิเลือกตั้งได้ด้วย

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้ง (Candidates) กำหนดว่าผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นบุคคลที่บรรลุนิติภาวะ (21 ปีบริบูรณ์) สังกัดพรรคการเมือง หากเป็นกรณีผู้สมัครอิสระ (Non-Party) จะต้องเป็นผู้ลงนามสนับสนุนอย่างน้อย 200 รายชื่อขึ้นไป

7) การจัดสรรที่นั่งในสภาฯ กฎหมายบัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้²⁴⁰

(1) กฎหมายเลือกตั้ง มาตรา 6 อนุมาตราหนึ่ง กำหนดให้คะแนนเสียงต่อไปนี้อยู่ติดจากการคิดสัดส่วน คือ คะแนนเสียงที่สองของผู้เลือกตั้งที่ลงคะแนนเสียงที่หนึ่งให้กับผู้สมัครอิสระ แล้วปรากฏว่าผู้สมัครอิสระคนนั้นได้รับเลือก และคะแนนเสียงที่สองของผู้เลือกตั้งที่ลงคะแนนที่หนึ่งให้กับพรรคการเมืองที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ยื่นบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรค เนื่องจากหากอนุญาตจะส่งผลให้ผู้ลงคะแนนลักษณะเช่นนั้นได้ผลสองชั้น

²³⁸ W. Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 3 Aufl., Köln, Berlin, Bonn, München 1986, S. 144f., 154.; บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, คำอธิบายวิชา **กฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน**, หน้า 139.

²³⁹ มาตรา 12 แห่งกฎหมายเลือกตั้ง

²⁴⁰ มาตรา 6 แห่งกฎหมายเลือกตั้ง

คือ ได้ประโยชน์ทั้งการเลือกตั้งแบบเขตและแบบสัดส่วน ซึ่งผิดวัตถุประสงค์ของระบบการเลือกตั้งที่ต้องการให้คะแนนเสียงที่สองทำหน้าที่ชดเชยที่หนึ่งเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมของทุก ๆ คะแนน²⁴¹

(2) มาตรา 6 วรรคหก กำหนดให้พรรคใดที่ได้รับคะแนนเสียงจากทั้งประเทศรวมกันแล้วไม่ถึง 5% ของคะแนนเสียงทั้งหมด²⁴² หรือมีผู้แทนเขตไม่ถึง 3 เขต จะไม่ได้รับพิจารณาการจัดสรรที่นั่งตามสัดส่วน กล่าวคือ เป็นคะแนนสูญเปล่า เว้นแต่เป็นพรรคการเมืองของชนกลุ่มน้อย โดยหลักเกณฑ์ข้อนี้ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยว่าไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค เนื่องจากการเลือกตั้งไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพียงแต่จะเลือกรัฐสภาที่สะท้อนแนวความคิดของกลุ่มประชาชนที่อยู่ในสังคมตามสัดส่วนที่ถูกต้องเท่านั้น แต่ยังต้องทำให้เกิดหลักประกันในระดับหนึ่งว่าสภาจะสามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีเสถียรภาพด้วย²⁴³

เมื่อคะแนนในข้อ (1) และ (2) ถูกตัดออกไปแล้ว สำหรับการการจัดสรรที่นั่ง จะจัดสรรให้บุคคลที่ชนะในเขตเลือกตั้งก่อนแล้วผู้สมัครที่อยู่ในบัญชีรายชื่อจึงได้รับเลือกเข้ามา ดังนั้นเมื่อพิจารณาผลลัพธ์แล้วก็เท่ากับว่ามีเพียงคะแนนเสียงเดียว เนื่องจากในท้ายที่สุดตัวที่กำหนดจริง ๆ คือ คะแนนเสียงที่สอง ซึ่งทำหน้าที่ชดเชยให้พรรคต่าง ๆ มีที่นั่งตามสัดส่วนคะแนนเสียงที่ตนได้รับ²⁴⁴ คะแนนเสียงที่สองจึงเป็นคะแนนเสียงที่จะตัดสินผลการเลือกตั้ง²⁴⁵ เป็นคะแนนเสียงที่ต้องตัดสินเด็ดขาดสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา และไม่ให้อำนาจของพรรคใหญ่ที่จะกำหนดหรือแบ่งคะแนนเสียงแก่พรรคใดได้ตามอำเภอใจ โดยการคำนวณที่นั่งในสภา เป็นไปตามสูตรของ Saint-Laguë/Schepers²⁴⁶ ซึ่งใช้เป็นครั้งแรกในการเลือกตั้ง ครั้งที่ 6 เมื่อวันที่ 27 กันยายน ค.ศ. 2009 หรือเป็นครั้งที่ 17 นับแต่ที่มีการจัดการเลือกตั้งครั้งแรก ซึ่งใช้แทนที่สูตรเดิมคือการคิดคะแนนแบบ Hare/Niemeyer ที่ใช้มาตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1987-2005 ทั้งนี้จะกล่าวโดยละเอียดต่อไปในเรื่องของการคิดคะแนนเพื่อแบ่งสรรที่นั่งในหัวข้อ 3.1.4.3

8) การเลือกตั้งมีวาระ 4 ปี และให้จัดให้มีการเลือกตั้งครั้งใหม่ภายในเวลาสามเดือนสุดท้ายของอายุของสภา หรือภายในหกสัปดาห์หลังจากที่มีการยุบสภา²⁴⁷ ซึ่งจะกำหนดโดย

²⁴¹ บุญศรี มิวังศ์อุโฆษ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน, หน้า 140.

²⁴² ในความเห็นของ Prof. Dr. Dieter C. Umbach เห็นว่าโดยหลักแม้จะเป็นวิธีการที่จะสร้างให้เกิดความมั่นคงแก่รัฐบาล แต่ในทางตรงกันข้าม เมื่อเยอรมนีมีประชาธิปไตยมาถึง 50-60 ปี ก็ควรเปิดโอกาสให้แก่พรรคเล็ก ๆ เข้ามาอยู่ในรัฐสภาของรัฐบาลกลางได้

²⁴³ BVerfG 1, 208 (247ff.) และล่าสุด BVerfG 58, 233 (250); บุญศรี มิวังศ์อุโฆษ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน, หน้า 141.

²⁴⁴ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 139.

²⁴⁵ บางกรณีทำให้พรรคเล็กเสียเปรียบ แต่มีข้อดีคือทำให้เกิดการกระจายคะแนนอย่างเป็นสัดส่วนกับคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับ

²⁴⁶ มาตรา 6 อนุมาตราสอง แห่งกฎหมายเลือกตั้ง

²⁴⁷ มาตรา 39 อนุมาตราหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญเยอรมนี

ประธานาธิบดี โดยต้องกำหนดให้เป็นวันอาทิตย์หรือวันหยุดราชการ²⁴⁸ เวลาของการเลือกตั้งให้เริ่มตั้งแต่ 8 นาฬิกา และสิ้นสุดในเวลา 18.00 นาฬิกา ทั้งนี้ผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนสามารถใช้วิธีการเลือกตั้งทางไปรษณีย์ได้ (Postal Ballot)²⁴⁹

9) คณะกรรมการที่ควบคุมการเลือกตั้งระดับสหพันธรัฐ เป็นเจ้าหน้าที่จากกระทรวงมหาดไทย หรือสำนักงานสถิติแห่งชาติ มีฐานะเป็นข้าราชการหรือเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ โดยสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีลำดับขั้นตอนของคณะกรรมการเลือกตั้งชุดต่าง ๆ ไล่เรียงจากระดับล่างไประดับบนตามขั้นตอนการทำงาน คือ คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้ง²⁵⁰ คณะกรรมการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้ง²⁵¹ คณะกรรมการเลือกตั้งระดับรัฐ²⁵² คณะกรรมการเลือกตั้งระดับสหพันธ์²⁵³ คณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้ง²⁵³

10) พรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งจะได้รับเงินอุดหนุนตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนด²⁵⁴

11) เยอรมนีมีผู้สมัครอิสระ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมองว่าการจำกัดสิทธินั้นเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญที่ให้ประกันความทั่วไป และความเสมอภาคในการเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ดี โอกาสในการได้รับการเลือกตั้งมีน้อย เพราะไม่มีเงินสนับสนุนและไม่มีเครื่องมือในการหาเสียง ยกเว้นเป็นกรณีการเลือกตั้งระดับมลรัฐ หรือระดับท้องถิ่น โดยนับแต่มีการเลือกตั้งหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีผู้ที่ยื่นสมัครอิสระได้รับเลือกตั้งเพียง 3 คน ซึ่งอยู่ในการเลือกตั้งครั้งแรกเท่านั้น²⁵⁵

²⁴⁸ มาตรา 16 แห่งกฎหมายเลือกตั้ง

²⁴⁹ มาตรา 36 แห่งกฎหมายเลือกตั้ง

²⁵⁰ แบ่งย่อยออกตามอำนาจหน้าที่ได้เป็น คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งทั่วไป และคณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่ และคณะกรรมการตรวจคะแนนที่ลงทางไปรษณีย์

²⁵¹ ทำหน้าที่รวบรวมคะแนนภายในเขตเลือกตั้งที่ตนรับผิดชอบ ซึ่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีจำนวน 299 เขต

²⁵² ทำหน้าที่รวบรวมผลการเลือกตั้งทั่วประเทศแล้วประกาศว่าบัญชีใดได้รับเลือก และแต่ละบัญชีสังกัดที่นั่งและประกาศรายชื่อผู้ได้รับการเลือกตั้ง มีประธานคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยปกติมักแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานสถิติของสหพันธ์

²⁵³ ทำหน้าที่รายงานหลังจากที่มีการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละครั้ง เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้มีการปรับปรุงเขตเลือกตั้งให้เป็นไปตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม รายงานดังกล่าวไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย

²⁵⁴ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พรรคการเมืองจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐได้ไม่เกินร้อยละ 50 เพราะ พรรคการเมืองจำเป็นต้องสามารถพึ่งตนเองได้ แต่อย่างไรก็ดี ได้มีข้อโต้แย้งว่า หากพรรคได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากพอจะทำให้พรรคการเมืองไม่จำเป็นต้องขอเงินอุดหนุนจากภาคเอกชน หากปล่อยให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองอาจทำให้มีอิทธิพลต่อพรรคนั้น และทำให้การบริหารประเทศเป็นไปเพื่อเอื้อประโยชน์แก่เอกชนเหล่านั้น

²⁵⁵ บุญศรี มิวังศ์อุโฆษ, แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง, หน้า 39.

12) พรรคการเมืองในเยอรมนี เป็นการรวมกลุ่มของพลเมืองอย่างถาวร เป็นระยะเวลานาน เพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อการสร้างเจตจำนงทางการเมือง และประสงค์ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์²⁵⁶ มีส่วนสำคัญต่อกระบวนการเลือกตั้งและความเป็นประชาธิปไตย กฎหมายไม่ได้กำหนดให้มีการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง แต่ให้คำนึงถึงสภาพความเป็นจริงของพรรคการเมืองในแง่ของขนาดและความตั้งใจจริงในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งกฎหมายพื้นฐานของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 21 วางหลักการว่า พรรคการเมืองย่อมได้รับการก่อตั้งอย่างเสรี โดยการจัดองค์การภายในพรรคต้องสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยด้วย เป็นการประกันเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง จึงเป็นการให้อิสระในการจัดตั้งพรรคเพื่อส่งเข้าแข่งขันทางการเมืองอย่างมาก หน้าที่หลักของพรรคการเมืองคือการกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง การจัดลำดับตัวบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อ โดยกฎหมายกำหนดให้พรรคการเมืองที่มีผู้แทนในสภาจากการเลือกตั้งครั้งก่อน ไม่ถึง 5 คน ต้องผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติความเป็นพรรคการเมืองจากคณะกรรมการเลือกตั้งระดับสหพันธ์ก่อน จึงจะมีสิทธิเสนอชื่อผู้สมัครเข้าแข่งขันรับเลือกตั้งได้ และมีบทบัญญัติกำหนดให้พรรคนั้นยื่นใบสมัครพร้อมบัญชีรายชื่อที่มีลายเซ็นของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่สนับสนุนพรรคนั้นอย่างน้อย 200 คน สำหรับการยื่นบัญชีเลือกตั้งในรัฐใดรัฐหนึ่งจะต้องมีรายชื่อผู้สนับสนุนอย่างน้อย 1 ใน 100 ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งก่อนภายในรัฐนั้นแต่ต้องไม่เกิน 2,000 คน เป็นต้น

พรรคการเมืองที่สำคัญ มีดังนี้ พรรค CDU (Christian Democratic Union) พรรค CSU (Christian Socialist Union) ทั้งสองพรรคนี้เป็นกลุ่มที่ได้รับความนิยมจากประชาชนกลุ่มอนุรักษ์นิยม พรรค SPD (Social Democratic Party) เป็นกลุ่มที่ได้รับความนิยมจากประชาชนที่สนใจการปฏิรูปสังคมและในกลุ่มคนผู้ใช้แรงงาน พรรค FDP (Free Democratic Party) พรรค PDS (Party of Democratic Socialism) เป็นอดีตพรรคคอมมิวนิสต์เก่าในเยอรมันตะวันออก พรรค Republican และพรรค Alliance 90/Greens ซึ่งเป็นพรรคที่มโนนโยบายอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมให้ลดกำลังอาวุธและไม่สนับสนุนการใช้พลังงานปรมาณู เป็นต้น²⁵⁷

13) ในการกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น กฎหมายพื้นฐานกำหนดเป็นหลักการว่า ระเบียบข้อบังคับภายในพรรคการเมืองจะต้องสอดคล้องกับหลักการในระบอบประชาธิปไตย²⁵⁸ เนื่องจากการเข้าร่วมในการเลือกตั้งเป็นหน้าที่หลักของพรรคการเมือง ดังนั้นการกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงเป็นส่วนสำคัญของระเบียบข้อบังคับภายในพรรคการเมืองด้วย ซึ่งกฎหมายเลือกตั้งได้มีบทบัญญัติให้พรรคเลือกผู้สมัครในเขตเลือกตั้งในที่ประชุมใหญ่พรรค โดยให้สมาชิกที่เข้าร่วมประชุมเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงด้วยวิธีการลับ²⁵⁹ และการกำหนดลำดับบุคคลที่จะสมัครตามบัญชีรายชื่อเป็นเช่นเดียวกับการกำหนดตัวผู้สมัครในเขตเลือกตั้งด้วย²⁶⁰

²⁵⁶ มาตรา 2 อนุมาตราหนึ่ง แห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองเยอรมัน ค.ศ.1967

²⁵⁷ สังคม คำมุงคุณ, *เรื่องเดิม*, หน้า 24.

²⁵⁸ มาตรา 21 อนุมาตราแรก ของกฎหมายพื้นฐานของเยอรมนี (Grundgesetz)

²⁵⁹ มาตรา 21 แห่งกฎหมายเลือกตั้ง

²⁶⁰ มาตรา 27 อนุมาตราห้า แห่งกฎหมายเลือกตั้ง

14) บัตรเลือกตั้งแบ่งออกเป็นสองด้าน กล่าวคือ ด้านซ้ายเป็นการลงคะแนนเสียงที่หนึ่ง ระบุชื่อ อาชีพ ที่อยู่ พรรคการเมืองที่สังกัด และตามด้วยวงกลมเพื่อให้ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทำเครื่องหมายโดยด้านนี้จะพิมพ์สีดำ ส่วนทางด้านขวาของบัตรเลือกตั้งเป็นการลงคะแนนเสียงที่สอง จะระบุชื่อพรรคการเมืองและนามสกุลของผู้สมัครรับเลือกตั้งห้าคนแรก และวงกลมเพื่อให้ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทำเครื่องหมาย โดยพิมพ์เป็นสีฟ้า²⁶¹

นอกจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ในกฎหมายเลือกตั้งยังมีบทบัญญัติอื่น ๆ ได้แก่ บัญญัติเรื่องการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแทน กฎหมายเลือกตั้งเยอรมันไม่มีบทบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างไรก็ตามหากผู้ที่มีสิทธิลงคะแนนเสียงไม่สามารถอ่านหรือเขียนหนังสือได้ หรือมีข้อบกพร่องด้านร่างกาย อาจให้ผู้อื่นที่ตนไว้วางใจทำหน้าที่ดังกล่าวแทนตนได้ บทบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งทางไปรษณีย์ กฎหมายเลือกตั้งเยอรมันเปิดโอกาสให้มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทางไปรษณีย์ได้ โดยผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะต้องแสดงเจตจำนงไปยังรัฐที่ตนมีภูมิลำเนาในเขตเลือกตั้งเพื่อขอใบรับรองการเลือกตั้ง (An Electoral Certificate) บัตรเลือกตั้ง (A Voting Paper) ซองใส่บัตรเลือกตั้งของทางราชการ (An Official Voting Paper Envelop) ซองใส่บัตรเลือกตั้งทางไปรษณีย์ของทางราชการ (An Official Postal Vote Envelope) และระบุเหตุผลอันสมควรของตน ทั้งนี้เมื่อทำการเลือกตั้งทางไปรษณีย์แล้วให้ทำคำรับรองว่าการลงคะแนนเป็นไปโดยอิสระแล้วจัดส่งมาภายในเวลาที่กำหนด

3.1.4.2 คะแนนเสียงเลือกตั้ง

ตามกฎหมายเลือกตั้ง มาตรา 4 ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนมีคะแนนเสียง 2 คะแนน ได้แก่ คะแนนเสียงที่ 1 เป็นคะแนนเสียงที่ไต่ลงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งเพียงคนเดียวในเขตเลือกตั้งของตน และคะแนนเสียงที่ 2 เป็นคะแนนเสียงที่ไต่ลงให้กับบัญชีรายชื่อเลือกตั้งบัญชีใดบัญชีหนึ่ง ซึ่งหากพิจารณาถึงผลลัพธ์แล้วเท่ากับว่ามีเพียงคะแนนเสียงเดียว เนื่องจากในท้ายที่สุดแล้วคะแนนเสียงที่สองเป็นตัวกำหนดอย่างแท้จริงว่าพรรคใดจะได้ที่นั่งในสภาเป็นจำนวนเท่าใด โดยการทำหน้าที่ชดเชยให้พรรคต่าง ๆ มีที่นั่งตามสัดส่วนคะแนนเสียงที่ได้รับจริง ดังนั้น ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ของเยอรมนีแท้ที่จริงจึงเป็นระบบตามสัดส่วน²⁶²

อย่างไรก็ดี ก่อนที่จะพิจารณาเรื่องการคิดคะแนนเพื่อแบ่งสรรที่นั่ง จำต้องพิจารณาถึงคะแนนที่สามารถนำมาใช้ในการคำนวณเสียก่อน โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

1) กฎหมายกำหนดให้คะแนนเสียงต่อไปนี้ถูกตัดออกจากการคิดสัดส่วน คือ คะแนนเสียงที่สองของผู้เลือกตั้งที่ลงคะแนนเสียงที่หนึ่งให้กับผู้สมัครอิสระ และผลปรากฏว่าผู้สมัครอิสระผู้นั้นชนะการเลือกตั้งด้วย และคะแนนเสียงที่สองของผู้เลือกตั้งที่ลงคะแนนที่หนึ่งให้กับพรรคการเมืองที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ยื่นบัญชีรายชื่อ²⁶³ ทั้งนี้เนื่องจากหากไม่กำหนดไว้ผู้ลงคะแนนเสียงดังกล่าวจะได้ผลสองชั้นคือ เลือกผู้แทนเขต 1 คน แล้วยังเลือกผู้แทนตามบัญชีรายชื่อได้อีก 1 คน

²⁶¹ ชินธิป ยุทธางกูร, *เรื่องเดิม*, หน้า 55-56.

²⁶² BverfGE 7, 63 (67ff.); บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง*, หน้า 42.

²⁶³ มาตรา 6 วรรคหนึ่ง แห่งกฎหมายเลือกตั้ง

ซึ่งผิดวัตถุประสงค์ที่จะให้เสียงที่สองทำหน้าที่ชดเชยเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมของคะแนนเสียงทุกเสียง²⁶⁴ ทั้งยังเป็นการจัดปัญหากรณีที่พรรคหนึ่งส่งผู้สมัครของตนให้สมัครแบบอิสระเพื่อหวังผลในการมาร่วมมือกันในสภา ทำให้ทางพฤตินัยพรรคนั้นได้สัดส่วนจากการเลือกตั้งมากกว่าที่ควรจะเป็น หรือพรรคการเมืองสองพรรคตกลงร่วมมือกันว่าพรรคที่หนึ่งจะส่งเฉพาะผู้สมัครเขต อีกพรรคส่งเฉพาะผู้สมัครตามบัญชีรายชื่อ ซึ่งกรณีนี้จะทำให้มีการรวมคะแนนเสียงที่สองของผู้เลือกตั้งทั้งสองพรรคไว้กับพรรคเดียว²⁶⁵ (การฮั้วกันระหว่างพรรคการเมือง)

2) กฎหมายเลือกตั้งกำหนดว่าพรรคใดได้รับคะแนนเสียงจากทั่วประเทศ รวมกันแล้วไม่ถึงจำนวน 5% ของคะแนนเสียงที่ลงทั้งหมด หรือมีผู้แทนเขตไม่ถึง 3 เขต จะไม่ได้รับการพิจารณาในการจัดสรรที่นั่งตามสัดส่วน คะแนนดังกล่าวจึงสูญเปล่าใช้ไม่ได้ เว้นแต่พรรคการเมืองดังกล่าวจะเป็นพรรคการเมืองของชนกลุ่มน้อยของประเทศ²⁶⁶ ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันการมีพรรคเล็กพรรคน้อยในสภามากเกินไป ข้อพิจารณา การกำหนดเกณฑ์ร้อยละ 5 นั้น เป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้วินิจฉัยว่า เป็นหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เพราะในการเลือกตั้งมิได้มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อเลือกรัฐสภาที่สะท้อนแนวความคิดของกลุ่มประชาชนที่อยู่ในสังคมตามสัดส่วนที่ถูกต้องเท่านั้น หากแต่ต้องมีหลักประกันระดับหนึ่งว่า สภาจะสามารถทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย²⁶⁷ กล่าวคือ ต้องเป็นรัฐบาลที่มีเสถียรภาพเพื่อบริหารประเทศได้นั่นเอง

มีปัญหาว่ากรณีที่พรรคการเมืองสองพรรคฮั้วกัน โดยตกลงกันในเนื้อหาว่าพรรคที่ใหญ่กว่าจะละเว้นเขตเลือกตั้ง 3 เขต ที่ตนมั่นใจ โดยไม่ส่งผู้สมัครเข้าแข่งขันกับพรรคที่เล็กกว่า เพื่อให้พรรคเล็กได้รับเลือกตั้งในคะแนนเสียงแรก 3 เขตนั้น ทำให้มีสิทธิเข้าร่วมรับแบ่งสรรที่นั่งตามสัดส่วนของคะแนนเสียงที่ 2 โดยนักวิชาการเห็นว่าเป็นข้อตกลงที่สามารถทำได้ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และยังมีการปฏิบัติทำนองนี้มาแล้ว ระหว่างพรรค CDU กับพรรค FDP ในการเลือกตั้งปี ค.ศ.1957²⁶⁸ ซึ่งเป็นการแสดงถึงการปรับตัวทางการเมืองอย่างหนึ่ง

3.1.4.3 การคิดคะแนนเพื่อแบ่งสรรที่นั่ง พิจารณาได้ ดังนี้

1) การคำนวณคะแนนเสียงที่ 1

คะแนนเสียงที่ 1 เป็นการเลือกตั้งระบบเสียงข้างมากแบบแบ่งเขต เพื่อให้ได้ผู้แทนของเขตเลือกตั้ง เป็นการคิดคะแนนแบบเสียงข้างมากธรรมดา ผู้ชนะการเลือกตั้งแบบเขตคือ

²⁶⁴ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง, หน้า 43.

²⁶⁵ W. Schreiber, S. 230f.; *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 43.

²⁶⁶ มาตรา 6 วรรคหก แห่งกฎหมายเลือกตั้ง

²⁶⁷ BVerfGE 1, 208 (247ff). และล่าสุด BVerfGE 58, 233 (250); บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง, หน้า 44.

²⁶⁸ K. Kremer, *Der Weg ins Parlament-Kandidatur zum Bundestag*, Bd. 3 der Schriftenreihe, "Wegweiser Parlament", 1982. S. 99.

ผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุด หากมีกรณีได้รับคะแนนเสียงเท่ากันจะใช้วิธีการจับสลากเป็นการตัดสิน²⁶⁹

2) การคำนวณคะแนนเสียงที่ 2

คะแนนเสียงที่ 2 เป็นการเลือกตั้งระบบสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อ รูปแบบปิด ดังนั้นบัญชีรายชื่อจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญ ซึ่งพรรคการเมืองที่เข้าร่วมการเลือกตั้งนำเสนอบัญชีผู้สมัครในนามพรรคของตนในระดับรัฐ ไม่มีบัญชีรายชื่อระดับสหพันธ์ แต่ในการคิดคะแนนเพื่อแบ่งสรรที่นั่งจะต้องนำคะแนนที่พรรคได้รับจากทั่วประเทศมารวมกันทั้งหมด โดยรูปแบบการนำเสนอบัญชีรายชื่อเช่นนี้มีข้อดีคือทำให้การกระจายอำนาจการบริหารพรรคไปสู่ท้องถิ่น หากให้ใช้บัญชีระดับประเทศจะทำให้กรรมการกลางของพรรคมีอำนาจมาก²⁷⁰ สามารถครอบงำพรรคได้มากเกินไป ซึ่งการคิดคะแนนเสียงที่สองมีความสำคัญเป็นหลักเนื่องจากเป็นตัวกำหนดอย่างแท้จริงว่าพรรคใดจะได้รับที่นั่งในสภาเท่าใด

การคิดคะแนนแบบสัดส่วนตามระบบเยอรมัน ในช่วงแรกเคยมีการใช้สูตรทางคณิตศาสตร์ของ d'Hondt (ถึง ค.ศ.1983) และของ นิไมเออร์ (Professor Niemeyer) ในการเลือกตั้งครั้งที่ 11 ถึงการเลือกตั้งครั้งที่ 16 (ค.ศ.1987-ค.ศ. 2005) โดยปัจจุบันการคิดคะแนนแบบสัดส่วนเยอรมนีใช้วิธีการของ Saint-Laguë/Schepers²⁷¹ นับแต่การเลือกตั้งครั้งที่ 17 ค.ศ. 2009 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นวิธีการที่ถูกคิดค้นโดยนายฮันส์ เชเพิร์ส (Hans Schepers) แพทย์ชาวเยอรมัน เพื่อแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องในการจัดสรรที่นั่งตามวิธีการเดิมที่ทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กเสียเปรียบ โดยวิธีการของเชเพิร์สนี้เป็นวิธีการที่ได้ผลเช่นเดียวกับวิธีการของ André Sainte-Laguë นักคณิตศาสตร์ชาวฝรั่งเศส ซึ่งมีขั้นตอนวิธีการตามมาตรา 6 อนุสอง แห่งกฎหมายเลือกตั้ง โดยวิธีการแบ่งออกเป็นสองขั้นตอนหลัก ได้แก่ การหาตัวหารร่วม และการคำนวณจัดสรรที่นั่งและปิดเศษ

1. ขั้นตอนที่หนึ่ง การหาตัวหารร่วม โดยการกำหนดตัวหารสำหรับการจัดสรร โดยการนำจำนวนรวมของคะแนนหารด้วยจำนวนรวมของที่นั่งทั้งหมด ผลลัพธ์ที่ได้คือตัวหารร่วมหรือตัวหารเบื้องต้น

2. ขั้นตอนที่สอง คำนวณจัดสรรที่นั่งและปิดเศษ จำนวนคะแนนเสียงที่สองของแต่ละพรรคได้รับ หารด้วยตัวหารร่วม หรือตัวหารเบื้องต้นสำหรับการจัดสรร ผลลัพธ์คือจำนวนที่นั่งที่พรรคการเมืองได้รับ (ภายหลังจากการปิดเศษแล้ว) แต่อย่างไรก็ดีในขั้นตอนนี้ หลังจากการปิดเศษแล้ว

²⁶⁹ มาตรา 5 แห่งกฎหมายเลือกตั้ง

²⁷⁰ W. Schreiber, Handbunch des Wahrechts zum Deutschen Bundestag, 8. Aufl., Köln 2009, S. 230.; บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, **แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง**, หน้า 42.

²⁷¹ Saint-Laguë/Schepers, Retrieved February 20, 2017 from <http://www.bundeswahlleiterse/en/service/glossar/s/sainte-lague-schepers.html>

ผลลัพธ์ที่ได้อาจไม่ตรงกับจำนวนที่นั่งที่ต้องการจะแจกจ่าย ทำให้ต้องมีการหาตัวหารร่วมอีกครั้ง ซึ่งเป็นการจัดสรรโดยประมาณ เพื่อทำให้ความคลาดเคลื่อนลดลง โดยการเพิ่มหรือลดตัวหารจนกว่าจะมีการจัดสรรขั้นสุดท้ายซึ่งการแจกแจงที่นั่งตรงกับจำนวนที่นั่งที่จะแจกจ่าย เรียกว่า “ขั้นตอนการซ้ำ”²⁷²

ตัวอย่างการคำนวณ

สมมุติว่ามีที่นั่งทั้งหมด 8 ที่นั่ง มีพรรคการเมืองเข้าแข่งขัน 3 พรรค

พรรค ก. ได้คะแนนแบบบัญชีรายชื่อ 10,000 คะแนน

พรรค ข. ได้คะแนนแบบบัญชีรายชื่อ 6,000 คะแนน

พรรค ค. ได้รับคะแนนแบบบัญชีรายชื่อ 1,500 คะแนน

คะแนนรวมของทุกพรรคการเมือง 17,500 คะแนน

ขั้นตอนที่ 1 การหาตัวหารร่วม

นำคะแนนรวมของทุกพรรคการเมืองมาหารด้วยจำนวนที่นั่งทั้งหมดในสภา ผลลัพธ์ที่ได้คือตัวหารร่วมหรือตัวหารเบื้องต้น 17,500 หาร 8 ผลลัพธ์เป็น 2,187.5

ขั้นตอนที่ 2 การคำนวณที่นั่งและปัดเศษ

จำนวนคะแนนเสียงที่สองที่แต่ละพรรคได้รับ หารด้วยตัวหารร่วม หรือตัวหารเบื้องต้นสำหรับการจัดสรร ผลลัพธ์ คือ จำนวนที่นั่งที่พรรคการเมืองได้รับ (ภายหลังจากการปัดเศษแล้ว)

พรรค ก.	10,000	หาร 2,187.5	ผล	4.5	ปัดเศษแล้วเป็น 5
---------	--------	-------------	----	-----	------------------

พรรค ข.	6,000	หาร 2,187.5	ผล	2.7	ปัดเศษแล้วเป็น 3
---------	-------	-------------	----	-----	------------------

พรรค ค.	1,500	หาร 2,187.5	ผล	0.6	ปัดเศษแล้วเป็น 1
---------	-------	-------------	----	-----	------------------

จากผลการคำนวณข้างต้นทำให้ได้จำนวนที่นั่งทั้งหมด 9 ที่นั่ง ในขณะที่มีที่นั่งจริงเพียง 8 ที่นั่งเท่านั้น ดังนั้น ต้องทำให้ตัวหารร่วมมีจำนวนเพิ่มขึ้นจนกว่าการคำนวณจัดสรรที่นั่งจะได้ตามจำนวน ดังนั้น จากเดิมที่ตัวหารร่วมเป็น 2,187.5 ด้วยเหตุนี้การคำนวณในขั้นตอนที่สองจะถูกทำซ้ำอีกครั้งกับตัวหารที่สูงกว่าเป็น 2,300 ซึ่งเป็นการจัดสรรโดยประมาณ ทำให้ความคลาดเคลื่อนที่ลดลง โดยการเพิ่มหรือลดตัวหารจนกว่าจะมีการจัดสรรขั้นสุดท้ายซึ่งการแจกแจงที่นั่งตรงกับจำนวนที่นั่งที่จะแจกจ่าย เรียกว่า “ขั้นตอนการซ้ำ”

พรรค ก.	10,000	หาร 2,300	ผล	4.3	ปัดเศษแล้วเป็น 4
---------	--------	-----------	----	-----	------------------

พรรค ข.	6,000	หาร 2,300	ผล	2.6	ปัดเศษแล้วเป็น 3
---------	-------	-----------	----	-----	------------------

พรรค ค.	1,500	หาร 2,300	ผล	0.6	ปัดเศษแล้วเป็น 1
---------	-------	-----------	----	-----	------------------

²⁷²

Iterative procedure, Retrieved February 20, 2017 from <https://www.bundeswahlleiter.de/en/service/glossar/s/sainte-lague-schepers.html>

จากตัวอย่าง พรรค ก. ได้รับที่นั่งทั้งสิ้น 4 ที่นั่ง พรรค ข. ได้รับที่นั่งทั้งสิ้น 3 ที่นั่ง และพรรค ค. ได้รับที่นั่งทั้งสิ้น 1 ที่นั่ง

ด้วยวิธีการคิดคำนวณเช่นนี้ทำให้เชื่อว่าจะสามารถช่วยขจัดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นจากวิธีการของแฮร์/นีไมเออร์ ที่ใช้อยู่เดิมในการเลือกตั้งครั้งก่อน ๆ ดังที่เกิดจากวิธีการคำนวณแบบ D'onht และลดความได้เปรียบของพรรคการเมืองขนาดใหญ่

กล่าวโดยสรุป คะแนนเสียงและวิธีการคิดคะแนนเสียงของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรนั้น กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสองคะแนนเสียง เพื่อพิจารณาลงคะแนนให้แก่บุคคลที่ตนชอบในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ใช้วิธีการคิดคะแนนแบบเสียงข้างมาก และอีกคะแนนเพื่อลงคะแนนเสียงให้แก่พรรคการเมืองที่ตนนิยม โดยใช้วิธีการคิดคะแนนแบบสัดส่วนรูปแบบเซเพิร์ส นั่นเอง

3.1.5 ข้อพิจารณากระบวนการเลือกตั้งของประเทศเยอรมนี

ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมตามกฎหมายของประเทศเยอรมนีส่งผลในแง่ความเป็นธรรมแก่ผู้ลงคะแนนเสียง และส่งผลต่อความยุติธรรมในการจัดสรรที่นั่งให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ในแง่ของหลักเกณฑ์ความเสมอภาคของการเลือกตั้ง กล่าวคือนอกจากผู้ลงคะแนนเสียงแต่ละคนมีจำนวนคะแนนเสียงเลือกตั้งคนละสองคะแนนเสียงเท่าเทียมกัน คะแนนเสียงแต่ละคะแนนนั้นจะถูกนำไปพิจารณาในการจัดสรรที่นั่งในสภาตามสัดส่วนของคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับ ทำให้ทุกคะแนนมีค่าและความหมายเท่าเทียมกัน ส่งผลในการมีผู้แทนในสภาเท่าเทียมกัน สะท้อนความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี อีกทั้งยังส่งผลดีต่อระบบพรรคการเมืองเนื่องจากเป็นระบบที่ส่งเสริมความเข้มแข็งของพรรคการเมือง ในระบบการเลือกตั้งของประเทศเยอรมนี ชาวเยอรมันสามารถใช้ประโยชน์ของระบบโดยการเลือกรัฐบาลตามที่ตนต้องการได้ โดยให้เป็นรัฐบาลผสม ไม่เอียงไปทางซ้ายจัดหรือขวาจัด ให้ทั้งสองฝ่ายสามารถคานอำนาจซึ่งกันและกัน โดยลงคะแนนด้วยการแยกคะแนนเสียงที่หนึ่งตกแก่ผู้สมัครของพรรคหนึ่ง ส่วนคะแนนเสียงที่สองตกให้แก่อีกพรรคหนึ่ง เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ดี ระบบการเลือกตั้งของเยอรมนีอาจมีข้อพิจารณาในปัญหาเกี่ยวกับที่นั่งส่วนเกิน ซึ่งเป็นกรณีที่มีการแบ่งสรรที่นั่งตามบัญชีรายชื่อแล้วปรากฏว่าพรรคใดพรรคหนึ่งได้ที่นั่งน้อยกว่าจำนวนที่นั่งที่พรรคนั้นได้รับการเลือกตั้งมาจากเขตเลือกตั้งต่าง ๆ กฎหมายกำหนดให้พรรคนั้นยังมีสิทธิในที่นั่งส่วนที่เกินไปกว่าสัดส่วนที่พรรคควรจะได้ โดยถือว่าระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วนที่ให้มีการเลือกตั้งบุคคลเสริมขึ้นมา ซึ่งเป็นระบบที่เยอรมันใช้อยู่นี้มีเป้าหมายอยู่ที่จะทำให้การเลือกตั้งบุคคลมีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นขึ้น ดังนั้น แม้ว่าที่นั่งส่วนเกินจะทำให้คะแนนเสียงของผู้เลือกพรรคที่ได้ที่นั่งส่วนเกินนี้มีน้ำหนักมากกว่าคะแนนเสียงของผู้เลือกพรรคที่ไม่ได้ที่นั่งส่วนเกิน ซึ่งในประเด็นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เคยมีคำวินิจฉัยเอาไว้ โดยยังเห็นว่าความแตกต่างเช่นนี้อยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญ²⁷³

²⁷³ BVerfGE 16, 130 (140)

อีกประการหนึ่ง คือการที่มีผู้แทนอะไหล่ เมื่อผู้แทนเกิดขาดหายไป เช่น ตาย ลาออก ให้ผู้แทนอะไหล่เลื่อนมาเป็นผู้แทนตัวจริงต่อไปนั้น ผู้แทนอะไหล่มีที่มาจากผู้สมัครรับเลือกตั้งที่อยู่ในบัญชีรายชื่อลำดับถัดไป ซึ่งในแง่หนึ่งเป็นเรื่องความประหยัด คุ่มค่า เพราะไม่ต้องจัดการเลือกตั้งใหม่ แต่อีกแง่หนึ่งอาจทำให้ประชาชนไม่สามารถพิจารณาและตัดสินใจเลือกผู้แทนได้ใหม่ หากสภายังไม่ครบวาระ ทำให้ไม่สามารถหยั่งทราบความรู้สึกของประชาชนได้เลย

ข้อพิจารณาต่อมาเป็นเรื่องของรัฐบาลผสม ที่ทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กมีบทบาทมาก สามารถต่อรองกับพรรคการเมืองขนาดใหญ่ได้ ดังเช่น จากผลการเลือกตั้งที่ผ่านมาเห็นได้ว่าพรรค FPD มักเป็นพรรคร่วมรัฐบาล และอาจเป็นตัวแปรสำคัญของพรรคการเมืองใหญ่สองพรรคที่จะก้าวขึ้นสู่การเป็นรัฐบาลได้ ทำให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่อาจต้องยินยอมมอบผลประโยชน์บางประการให้ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป ประเทศสหพันธสาธารณรัฐเยอรมนีเป็นประเทศที่มีระบบการปกครองที่มีรากฐานมั่นคงตามกฎหมายพื้นฐาน มีการบัญญัติคุ้มครองเรื่องสิทธิเสรีภาพ หลักการพื้นฐานระบอบประชาธิปไตย อันประกอบด้วย หลักการแห่งประชาธิปไตย (Democratic State) ที่ยอมรับว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชน หลักการแห่งรัฐประเทศ (Constitutionalism) คือการบริหารประเทศโดยอาศัยกฎหมาย หลักการแห่งสังคมรัฐ (Social Welfare State) คือการปรับปรุงเพิ่มเติมแนวคิดแห่งรัฐประเทศให้สมบูรณ์ โดยกำหนดให้รัฐคุ้มครองผู้ที่ด้อยกว่าทางสังคม และให้รัฐพยายามธำรงรักษาความยุติธรรมทางสังคม และหลักการแห่งสหพันธรัฐ (Federalism)²⁷⁴ ทั้งนี้ สำหรับระบบการเลือกตั้งของประเทศเยอรมนี เห็นได้ว่ามีที่มาจากประวัติศาสตร์การเมืองของเยอรมนีทำให้มีวิวัฒนาการของระบบการเลือกตั้ง นับตั้งแต่ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเด็ดขาด โดยมีการเลือกตั้งในรอบที่สองหากในรอบแรกยังไม่สามารถชนะกันอย่างเด็ดขาด มาจนถึงการมีระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน และมีการพัฒนาเรื่อยมาจากการพิจารณาตัวอย่างหลาย ๆ ระบบจากมลรัฐต่าง ๆ ทำให้เยอรมนีมีระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม โดยการนำระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาตามผสมกับระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน มีวิธีการคิดคะแนนที่สัมพันธ์กัน เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ในการเลือกรัฐบาลของตน ไม่ให้มีรัฐบาลใดสามารถกุมอำนาจสูงสุดเด็ดขาดเป็นฝ่ายข้างมากเด็ดขาดดังที่พรรคนาซีเคยประสบความสำเร็จมาก่อนได้ ทั้งนี้ เนื่องจากประสบการณ์อันเลวร้ายจากการมีพรรคการเมืองเดียวครอบงำ ทำให้สภามีลักษณะไม่ต่างจากระบอบเผด็จการ ดังนั้น ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมนี้จึงใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนพึงพอใจ ทั้งนี้เพราะมีปัจจัยต่าง ๆ สนับสนุน เช่น การป้องกันความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลจากการมีพรรคการเมืองจำนวนมากพรรคจนเกินไป โดยการกำหนดเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำจำนวนร้อยละ 5 หรือการมีผู้แทนจากเขตเลือกตั้งไม่ถึงจำนวน 3 คน การมีระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง มีอุดมการณ์ และมีพัฒนาการอย่างยาวนาน จากทัศนะที่พิจารณาความเป็นพรรคการเมืองจากการรวมกลุ่มอย่างถาวร และพิจารณาจากความมุ่งมั่นมุ่งหมายของพรรคการเมือง ไม่ใช่เพียงมองจากการจดทะเบียนพรรคเท่านั้น หรือแม้แต่ปัจจัยทางประวัติศาสตร์ที่ทำให้ชาวเยอรมันตระหนักดีถึงความสำคัญของการลงคะแนนเสียง ทำให้สามารถใช้กลไกของระบบเพื่อจะที่กำหนดอนาคต

²⁷⁴ จิรนิติ หะวานนท์ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 30-31.

ประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้จึงเป็นลักษณะเฉพาะของประเทศเยอรมนีที่แตกต่างจากประเทศอื่น ๆ

3.2 ระบบการเลือกตั้งในประเทศนิวซีแลนด์

การศึกษาระบบการเลือกตั้งในประเทศนิวซีแลนด์ เนื่องจากการปฏิรูประบบการเลือกตั้งจากระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาที่ใช้มาเป็นระยะเวลานานและเป็นระบบที่ถือว่าเป็นมรดกตกทอดมาจากประเทศอังกฤษนับแต่ที่นิวซีแลนด์ยังตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของประเทศอังกฤษ โดยเปลี่ยนมาเป็นระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมตามแบบเยอรมนี ทั้งนี้ มีกระบวนการปฏิรูปที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาที่ใกล้เคียงกับที่ประเทศไทยซึ่งได้ปฏิรูประบบการเลือกตั้งจากระบบเสียงข้างมากธรรมดาเป็นระบบผสมแบบคู่ขนาน แม้จะมีความคล้ายคลึงกันเพราะต่างก็เปลี่ยนแปลงจากระบบเสียงข้างมากธรรมดา แต่ก็มี ความแตกต่างกันในระบบที่เข้ามาแทนที่ ดังนั้นจึงมีความน่าสนใจในแง่ของการพิจารณาถึงเหตุผล กระบวนการและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ผลของการปฏิรูประบบการเลือกตั้งนั้นจะส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงของระบบการเมืองไปอย่างไร ทั้งนี้โดยแบ่งหัวข้อการศึกษาออกเป็นวิวัฒนาการทางการเมืองและการเลือกตั้งของประเทศนิวซีแลนด์เพื่อให้ทราบถึงภูมิหลังของนิวซีแลนด์อันจะส่งผลโดยตรงต่อแนวคิดและการกระทำต่าง ๆ ระบบสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้ง กระบวนการเปลี่ยนแปลง เพื่อนำสู่การพิจารณาถึงระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมที่ใช้ในประเทศนิวซีแลนด์ต่อไป

3.2.1 วิวัฒนาการทางการเมืองและการเลือกตั้งของประเทศนิวซีแลนด์

ประเทศนิวซีแลนด์ ภาษาอังกฤษ New Zealand ภาษามาวรี Aotearoa มีความหมายว่า ดินแดนแห่งเมฆยาวสีขาว ตั้งอยู่ในมหาสมุทรแปซิฟิกตอนตะวันตกเฉียงใต้ ประกอบด้วยเกาะใหญ่สองเกาะ ได้แก่ เกาะเหนือและเกาะใต้ มีช่องแคบคุกกั้นระหว่างเกาะทั้งสอง และยังประกอบด้วยเกาะเล็กเกาะน้อยอีกจำนวนหนึ่ง มีเมืองหลวงชื่อเวลลิงตัน (Wellington)²⁷⁵ ประชากรส่วนใหญ่สืบเชื้อสายมาจากชาวอังกฤษ แต่เดิมมีชนเผ่าดั้งเดิมอาศัยอยู่คือชาวโพลีเนเซีย เผ่าพันธุ์มาอริ (Maori) ต่อมา อเบล แอนซัน ทัสแมน นักล่องเรือชาวดัตช์ได้ค้นพบเกาะดังกล่าวแล้วระบุไว้ในแผนที่เป็นครั้งแรก เป็นที่มาให้นายทหารเรือชาวอังกฤษ เจมส์ คุก (James Cook) และนักธรรมชาติวิทยาอย่าง นาย โจเซฟ แบงก์ (Joseph Bank) เดินทางเข้ามาเจริญสัมพันธไมตรีกับชาวมาอริ²⁷⁶ ต่อมาประเทศอังกฤษส่งคนมาทำสัญญา “ไวทังกิ” (Treaty of Waitangi) เป็นข้อตกลงโดยตรงระหว่างชนพื้นเมืองและสมเด็จพระราชินีแห่งประเทศอังกฤษ ที่ชาวเผ่ามาอริได้มอบอำนาจอธิปไตยให้ราชสำนักอังกฤษเป็นการตอบแทนที่ได้รับการคุ้มครองและเพื่อเป็นการรับประกันความเป็นเจ้าของในดินแดนของตน ทำให้นิวซีแลนด์กลายเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษนับแต่ ค.ศ.1840

²⁷⁵ History, Retrieved December 8, 2016 from <http://wellington.govt.nz/about-wellington/history>

²⁷⁶ โกเมศ ขวัญเมือง, *เรื่องเดิม*, หน้า 729-730.

โดยต่อมานิวซีแลนด์ได้ประกาศอิสรภาพจากการปกครองของอังกฤษเมื่อวันที่ 26 กันยายน ค.ศ.1907²⁷⁷

ปัจจุบันนิวซีแลนด์เป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) มีการปกครองระบอบราชาธิปไตยระบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy) รูปแบบรัฐสภาเดี่ยว (Unicameral) คือ มีสภาเดียว ตั้งอยู่ที่เมืองหลวงเมืองเวลลิงตัน มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขซึ่งเป็นพระมหากษัตริย์พระองค์เดียวกับประเทศอื่น ๆ ในเครือจักรภพอังกฤษ ปัจจุบันได้แก่ สมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธที่ 2 แห่งสหราชอาณาจักร (Elizabeth II) ไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร คือไม่มีกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งบัญญัติถึงระบบการเมืองการปกครอง²⁷⁸ ไม่มีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นอย่างเป็นทางการ ข้อบังคับหรือระเบียบต่าง ๆ มิได้ปรากฏอยู่ในเอกสารฉบับใดฉบับหนึ่ง แต่เป็นการบันทึกไว้ในที่ต่าง ๆ กันหรือประกอบขึ้นจากจารีตประเพณี เอกสารและกฎหมายสำคัญหลายฉบับ ได้แก่ สนธิสัญญาไวทังกิ (Treaty of Waitangi) พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1986 (Constitution Act 1986) พระราชบัญญัติแห่งสิทธิ ค.ศ.1990 (Bill of Right Act 1990) พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง ค.ศ.1993 (Electoral Act 1993) ระเบียบข้อบังคับการประชุมคณะรัฐมนตรี (The Cabinet Manual 2008) ระเบียบข้อบังคับการประชุมรัฐสภา (Standing Order of the House of Representatives) เป็นต้น²⁷⁹

ระบบการเมืองการปกครองพื้นฐานมีความใกล้เคียงกับระบบเวสต์มินสเตอร์ (Westminster) ฝ่ายบริหารของประเทศนิวซีแลนด์ประกอบด้วย ประมุขของรัฐ (Head of State) ผู้สำเร็จราชการ (Governor-General) หัวหน้ารัฐบาล (Head of Government) คณะรัฐมนตรี (Cabinet) สำคัญ มีดังนี้

1. ประมุขของรัฐ (Head of State) หรือกษัตริย์ ซึ่งปัจจุบันคือองค์สมเด็จพระราชินีเอลิซาเบธที่สอง (Elizabeth II) เช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ในเครือจักรภพอังกฤษ ดังเช่น ประเทศแคนาดา ออสเตรเลีย มีอำนาจในการบริหารทั้งปวง (Retain All Executive Power) รวมถึงมีอำนาจพิเศษ (Royal Prerogative) แต่อย่างไรก็ตามกษัตริย์ไม่เคยแทรกแซงกิจการทางการเมืองภายในเลย เนื่องจากมีผู้สำเร็จราชการเป็นผู้ทำหน้าที่แทนอยู่แล้ว²⁸⁰

2. ผู้สำเร็จราชการ (Governor-General) ได้แก่บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งมาจากกษัตริย์โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ เป็นตัวแทนหรือผู้ช่วยกษัตริย์ หน้าที่คืออาจถือว่าเป็นประมุขของประเทศในความเป็นจริง ทำหน้าที่ด้านพิธีการในการเปิดและปิดสมัยประชุมรัฐสภา มีอำนาจในการแต่งตั้งถอดถอนนายกรัฐมนตรี และมีอำนาจยุบสภา เรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎร กำหนดการเลือกตั้งทั่วไป อนุมัติร่างกฎหมายที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรให้มีผลใช้บังคับ

²⁷⁷ นสทิธี วิสัยกรวด, รายงานสรุปผลปฏิบัติราชการด้านการบริหารจัดการหน่วยงานภาครัฐในต่างประเทศของข้าราชการ (รายงานการวิจัย เสนอต่อสำนักงาน ก.พ.ร., ม.ป.ป.), หน้า 2.

²⁷⁸ ประเทศนิวซีแลนด์, Retrieved January 8, 2017 from <http://www.thaifta.com/thaiFTA/Portals/0/NewZealand-May09.pdf>

²⁷⁹ On the Constitution of New Zealand, Retrieved January 8, 2017 from <https://www.gg.govt.nz/role/constofnz/intro>

²⁸⁰ โกเมศ ขวัญเมือง, *เรื่องเดิม*, หน้า 740.

แต่งตั้งผู้พิพากษา มอบเครื่องราชอิสริยาภรณ์ เป็นต้น ปัจจุบันนิวซีแลนด์มีผู้สำเร็จราชการเป็นคน
21 เป็นผู้หญิง ได้แก่ Dame Patsy Reddy²⁸¹ รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1986 กำหนดให้ผู้สำเร็จราชการ
แทนพระองค์มีฐานะเป็นองค์อธิปัตย์ในนิวซีแลนด์ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี

3. คณะรัฐมนตรี เป็นองค์กรผู้กำหนดนโยบายระดับสูง ดำเนินกิจการต่าง ๆ ของประเทศ
และการทำโครงการต่าง ๆ ที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน ริเริ่มนำเสนอกฎหมายต่อรัฐสภา เป็นต้น
มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำรัฐบาล รองนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีไม่เกิน 24 คน
สมาชิกคณะรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลทั้งหมดจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย
ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีของนิวซีแลนด์ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา²⁸²

3.2.2 สภาผู้แทนราษฎรของประเทศนิวซีแลนด์

ฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislature) ของประเทศนิวซีแลนด์คือรัฐสภา เริ่มต้นจัดตั้งโดย
พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งนิวซีแลนด์ เมื่อปี ค.ศ.1852 เป็นรูปแบบสภาคู่ มีอำนาจเต็มในการ
ควบคุมต่อกิจการทั้งหมดของนิวซีแลนด์²⁸³ เดิมเรียกว่าสมัชชา (Assembly) อย่างไรก็ดี ปัจจุบัน
รัฐสภานิวซีแลนด์เป็นแบบสภาเดี่ยว (Unicameral) เนื่องจากมีการยกเลิกสภาสูงเมื่อปี ค.ศ.1951
อาคารรัฐสภาที่มีการอยู่ที่กรุงเวลลิงตัน

3.2.2.1 ลักษณะของสภาผู้แทนราษฎรนิวซีแลนด์

องค์ประกอบของรัฐสภา ประกอบด้วย ผู้สำเร็จราชการแทน และสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎร (House of Representatives)²⁸⁴ บางกรณีอาจเรียกว่าสมาชิกรัฐสภา โดยสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนชาวนิวซีแลนด์ โดยใช้ระบบการเลือกตั้งผสมแบบ
สัดส่วนที่มีสมาชิกแบบผสม นับแต่ ปี ค.ศ.1993 มีจำนวนสมาชิกตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ 120 คน

²⁸¹ Biography of The Rt Hon Dame Patsy Reddy, GNZM, QOS, Retrieved January 8, 2017 from <https://gg.govt.nz/content/biography-rt-hon-dame-patsy-reddy-gnzm-qso>

²⁸² How Government Works, Retrieved January 8, 2017 from <https://www.govt.nz/browse/engaging-with-government/government-in-new-zealand/>

²⁸³ โกเมศ ขวัญเมือง, *เรื่องเดิม*, หน้า 745.

²⁸⁴ Article 14 Parliament Constitution Act 1986

(1) There shall be a Parliament of New Zealand, which shall consist of the Sovereign in right of New Zealand and the House of Representatives.

(2)The Parliament of New Zealand is the same body as that which before the commencement of this Act was called the General Assembly (as established by section 32 of the New Zealand Constitution Act 1852 of the Parliament of the United Kingdom) and which consisted of the Governor-General and the House of Representatives.; **Constitution Act 1986**, Retrieved January 9, 2017 from <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1986/0114/latest/DLM94238.html>

แบ่งออกเป็นสมาชิก 69 คน มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต และสมาชิกจำนวน 51 คน มีที่มาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (อย่างไรก็ดีจากการสอบถามเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง นิวซีแลนด์ระบุว่าประเทศนิวซีแลนด์มีการทบทวนเขตการเลือกตั้ง เพื่อให้เหมาะสมกับจำนวนประชากร ดังนั้น ในการเลือกตั้งครั้งต่อไปในปี พ.ศ. 2560 จะกำหนดให้มีสมาชิกแบบแบ่งเขตจำนวน 71 ที่นั่ง และสมาชิกแบบบัญชีรายชื่อจำนวน 49 ที่นั่ง) การคิดคะแนนจัดสรรที่นั่งมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน และใช้บัญชีรายชื่อมาชดเชยที่นั่งด้วย มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี²⁸⁵ อย่างไรก็ตาม สมาชิกอาจมีจำนวนมากกว่านั้นหากมีกรณีที่มีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตพรรคการเมืองได้ที่นั่งมากกว่าการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ที่เรียกว่าได้รับที่นั่งส่วนเกิน Overhang Seats นักวิชาการกล่าวว่าประเทศนิวซีแลนด์ถือเป็นประเทศแรกที่ได้สถาปนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยขึ้นบนโลกอย่างแท้จริง เนื่องจากช่วงทศวรรษที่ 20 ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ให้สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งแก่ประชาชนทั้งหลายทั้งชายและหญิงโดยทั่วไป รวมทั้งคนพื้นเมืองเผ่าเมารี²⁸⁶

3.2.2.2 อำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรนิวซีแลนด์

อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เริ่มต้นนับแต่สมาชิกได้สาบานตนว่าจะจงรักภักดีต่อผู้สำเร็จราชการหรือบุคคลอื่นที่ได้รับมอบหมายตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายคำสาบาน ค.ศ. 1957 (The Oaths and Declarations Act 1957) หากสมาชิกคนใดไม่สาบานตนจะไม่ได้รับอนุญาตให้นั่งในสภาหรือมีอำนาจออกเสียงใด ๆ ในสภา²⁸⁷ ซึ่งรัฐสภานิวซีแลนด์มีอำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมาย ทั้งนี้กำหนดไว้ใน มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1986 และจะผ่านเป็นกฎหมายได้เมื่อมีการลงพระปรมาภิไธยให้ความยินยอมของกษัตริย์หรือผู้สำเร็จราชการแทน ตามมาตรา 16

3.2.3 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนิวซีแลนด์

ประเทศนิวซีแลนด์ถือเป็นตัวอย่างที่น่าสนใจและน่าจับตามองมากประเทศหนึ่ง ที่มีการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งจากเดิมคือระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา อันเป็นระบบที่ได้รับแนวความคิดมาจากประเทศอังกฤษ เปลี่ยนมาเป็นระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมตามแบบที่ใช้อยู่ในประเทศเยอรมนี แม้ระบบการเลือกตั้งใหม่นั้นจะไม่เป็นที่ถูกใจสำหรับพรรคการเมืองใหญ่หรือนักการเมืองเก่าเลยก็ตาม แต่นิวซีแลนด์สามารถฝ่าฟันผลประโยชน์ที่ยังรากลึกเหล่านั้นไปได้ ด้วยวิธีการทบทวนปัญหา ศึกษาระบบ สอบถามประชา เป็นที่มาของกฎหมาย ซึ่งผลแห่งการก้าวข้ามอุปสรรคต่าง ๆ ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาระบบการเมืองที่มีมายาวนานได้ และยังคงดำเนินกระบวนการต่อมาจวบจนทุกวันนี้

²⁸⁵ มาตรา 17 อนุมาตราหนึ่ง ของ Constitution Act 1986

²⁸⁶ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy* (New Haven: Yale University, 1999), p. 49 อ้างถึงใน นิยม รัฐมฤต, *ระบอบประชาธิปไตยเปรียบเทียบ*, หน้า 1, คำนวณที่ 30 ธันวาคม 2559 จาก http://kpi.ac.th/media/pdf/M7_91.pdf

²⁸⁷ มาตรา 11 อนุมาตราหนึ่ง ของ Constitution Act 1986

3.2.3.1 ที่มาการเลือกตั้งของประเทศนิวซีแลนด์

นับแต่ปี ค.ศ.1853²⁸⁸ ประเทศนิวซีแลนด์ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก (Frist Past Take the Post)²⁸⁹ ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากประเทศอังกฤษ และใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเรื่อยมาเป็นเวลากว่า 140 ปี โดยวิธีการคือจะมีการแบ่งประเทศออกเป็นเขตเลือกตั้ง (Electoral Districts) ผู้สมัครลงสมัครรับเลือกตั้งเขตใดเขตหนึ่ง การแพ้ชนะพิจารณาว่าผู้ใดได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดในเขตเลือกตั้งจึงเป็นผู้ชนะในเขตการเลือกตั้งนั้นไป แม้ว่าจะเป็นคะแนนที่น้อยกว่าคะแนนเสียงส่วนใหญ่ก็ตาม ผู้ชนะจะได้เป็นผู้ชนะและเป็นผู้แทนของเขตการเลือกตั้งนั้นทั้งนี้ระบบการเลือกตั้งเช่นนี้มีข้อดีในแง่ของความสัมพันธ์ของผู้แทนกับประชาชนและง่ายต่อความเข้าใจ ซึ่งคะแนนเสียงที่ได้เลือกผู้ใดผู้หนึ่ง หากรวมกันแล้วเป็นจำนวนมากที่สุด บุคคลที่ตนเลือกจะชนะการเลือกตั้งและเป็นตัวแทนของเขตตนเอง²⁹⁰

แต่อย่างไรก็ตาม ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา มีข้อบกพร่องในเรื่องของความหลากหลายของผู้สมัครที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือระบบมีลักษณะผู้ชนะได้ไปทั้งหมด (Winner Takes All) ซึ่งระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา ส่งผลต่อระบบการเมืองทำให้เอื้อประโยชน์ให้กับพรรคการเมืองขนาดใหญ่หรือเป็นที่รู้จักมากได้เปรียบในการชนะเลือกตั้ง เนื่องจากไม่ว่าพรรคเกิดขึ้นใหม่ หรือพรรคเล็กจะได้รับคะแนนนิยมมากเท่าใดในเขตเลือกตั้งหนึ่ง ก็ไม่สามารถชนะคะแนนเสียงของพรรคขนาดใหญ่ได้ และคะแนนที่พรรคเล็กได้รับนั้นย่อมตกไปทั้งหมดไม่นำคิดคำนวณจัดสรรเป็นที่นั่ง ระบบการเลือกตั้งเช่นนี้จึงไม่สามารถทำให้พรรคการเมืองใหม่หรือพรรคการเมืองทางเลือกมีสิทธิเข้ามามีที่นั่งในสภาได้ ทำให้รูปแบบรัฐบาลที่เกิดขึ้นเป็นรูปแบบระบบสองพรรคการเมือง (Two-Party System) พรรคใหญ่สองพรรคกลับเป็นพรรคที่ได้รับประโยชน์อย่างมาก ทำให้ได้รับจำนวนที่นั่งเกินกว่าจำนวนคะแนนเสียงที่ได้รับเป็นอย่างมาก เป็นระบบเสียงข้างมากเฟ้อ (Spurious Majority) ในทางกลับกันพรรคการเมืองขนาดเล็กจะได้จำนวนที่นั่งในสภาน้อยกว่าที่ควรจะเป็น กล่าวคือ มีเพียงสองพรรคการเมืองหลักที่ผลัดเปลี่ยนขึ้นเป็นรัฐบาล ได้แก่ พรรคชาติ (National Party)²⁹¹ ซึ่งเป็นพรรคแนวอนุรักษ์นิยม ฝ่ายขวา และพรรคแรงงาน (Labour Party)²⁹² พรรคการเมืองแนวคิดสังคมนิยม ฝ่ายซ้าย ก่อให้เกิดความไม่สมดุลระหว่างคะแนนเสียงและที่นั่งเป็นอย่างมาก กล่าวคือ คะแนนเสียงไม่สะท้อนจำนวนที่นั่งที่พรรค

²⁸⁸ New Zealand Constitution Act Comes into Force 17 January 1985, Retrieved January 9, 2017 from <https://nzhistory.govt.nz/proclamation-of-1852-constitution-act> การเลือกตั้งครั้งแรกของนิวซีแลนด์มีขึ้นระหว่างเดือนกรกฎาคมถึงเดือนตุลาคม ค.ศ.1853

²⁸⁹ New Zealand constitution Act 1852 (UK).

²⁹⁰ Andrew Geddis, **Electoral Law in New Zealand: Practice and Policy** (New Zealand: Wellington LexisNexis, 2007), p. 26.

²⁹¹ **Story: National Party**, Retrieved January 9, 2017 from <http://www.teara.govt.nz/en/national-party>

²⁹² *Ibid.*

การเมืองหนึ่งพึงมีอย่างแท้จริง ระบบการเลือกตั้งที่ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันระหว่างพรรคการเมือง พรรคที่ชนะคะแนนเสียงกลับได้รับจำนวนที่นั่งน้อยกว่าพรรคที่ได้คะแนนเสียงน้อยกว่า ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาไม่เอื้อต่อการเป็นตัวแทนของผู้หญิงและชนกลุ่มน้อย ชนกลุ่มน้อยในที่นี้คือชาวเมารี โดยแต่เดิมชาวเมารีมักถูกติดลงสมัครรับเลือกตั้งกับพรรคแรงงาน เพราะหากไม่ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคแรงงานดังกล่าวก็จะไม่สามารถแข่งขันในระบบสองพรรคการเมืองได้เลย ดังนั้น การที่ชาวเมารีจะสามารถมีตัวแทนในนามตัวเองจึงเกิดขึ้นได้ยากมาก

นอกจากนั้น ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาส่งผลให้พรรคการเมืองเพียงหนึ่งพรรคสามารถควบคุมได้ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น รัฐสภานิวซีแลนด์ภายใต้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาในขณะนั้นจึงมีอำนาจอย่างมาก ขาดการควบคุมถ่วงดุลอย่างมีประสิทธิภาพ ระบบการเมืองจึงเป็นระบบที่ขาดการตรวจสอบถ่วงดุล ก่อให้เกิดสภาวะพรรคการเมืองเดียวสามารถกุมเสียงข้างมากในสภา สามารถดำเนินนโยบายได้โดยง่าย ไม่ว่าจะเสนอกฎหมายหรือนโยบายใดรัฐสภาจะอนุมัติได้อย่างรวดเร็ว อาจเป็นผลดีต่อรัฐบาลที่สามารถผลักดันกฎหมายและดำเนินนโยบายได้อย่างรวดเร็ว แต่กระนั้นก็ทำให้ฝ่ายบริหารขาดการตรวจสอบถ่วงดุลอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นที่วิจารณ์ว่าเป็นระบบการเมืองที่ขาดความพร้อมรับผิดและเป็นเผด็จการจากการเลือกตั้ง²⁹³

3.2.3.2 กระบวนการปฏิรูประบบการเลือกตั้งในประเทศนิวซีแลนด์

จากผลพวงของระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากที่ได้ใช้ในนิวซีแลนด์นับแต่ ค.ศ. 1853 ดังที่กล่าวมาข้างต้น โดยเฉพาะจากผลการเลือกตั้ง ค.ศ.1978 และ ค.ศ.1981 พรรคชาติสามารถรักษาที่นั่งข้างมากเด็ดขาดในสภาผู้แทนราษฎร แม้ว่าจะมีคะแนนเสียงทั่วประเทศน้อยกว่าพรรคแรงงานที่เป็นพรรคฝ่ายค้าน นอกจากนี้การเลือกตั้งทั้งสองครั้งยังทำให้พรรคลำดับสามอย่างพรรคโซเชี่ยลเครดิตได้ส่วนแบ่งคะแนนเสียงพอสมควรแต่ได้จำนวนที่นั่งมาเพียงเล็กน้อย²⁹⁴ ปรากฏการณ์ซึ่งพรรคที่ชนะคะแนนเสียงกลับได้รับจำนวนที่นั่งน้อยกว่าพรรคที่ได้คะแนนเสียงน้อยกว่า จึงเป็นจุดเริ่มต้นสู่การปฏิรูประบบการเลือกตั้งของนิวซีแลนด์ทำให้หมัดมหาชนนิวซีแลนด์ในช่วงเวลานั้นต้องการที่จะปฏิรูประบบการเลือกตั้งเพื่อแก้ไขปัญหาระบบการเมือง ในที่นี้จะกล่าวถึงกระบวนการปฏิรูประบบการเลือกตั้งในประเทศนิวซีแลนด์ ดังนี้

1) การศึกษาทบทวนระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก

กระบวนการศึกษาทบทวนระบบการเลือกตั้งเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมเมื่อปี ค.ศ.1984 ในสมัยรัฐบาลพรรคแรงงาน โดยนายเจฟฟรีย์ พาลเมอร์ ในฐานะรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม ได้ลงนามแต่งตั้ง “คณะกรรมการการศึกษาาระบบเลือกตั้ง” (Royal Commission on the Electoral System)²⁹⁵ สมาชิกจำนวน 5 คน ประกอบด้วย ผู้พิพากษาศาลฎีกาเป็นประธาน หัวหน้า

²⁹³ Richard Mulgan, “The Elective Dictatorship in New Zealand,” In **New Zealand Politics in Perspective**, H. Gold, ed. (Auckland: Longman Paul, 1992), pp. 513-531.

²⁹⁴ แอนดรูว์ เรย์โนลด์ส และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 128.

²⁹⁵ Andrew Geddis, *op. cit.*, p. 29.

กรมสถิติของรัฐบาล และเหล่าตัวแทนอีกสามคน ได้แก่ นักวิชาการด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญจากมหาวิทยาลัยวิกตอเรียแห่งเวลลิงตัน นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์จากมหาวิทยาลัยแห่งชาติออสเตรเลีย และนักวิจัยจากกระทรวงกิจการเมารีในฐานะผู้แทนชาวเมารี²⁹⁶ เพื่อทำการศึกษาล้างทบทวนปัญหาของการใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา และทำการศึกษาระบบการเลือกตั้งในแบบอื่น ๆ ต่อมาเมื่อ 11 ธันวาคม ค.ศ.1986 คณะกรรมาธิการได้มีรายการผลการศึกษาระบบการเลือกตั้งชื่อ “Towards a Better Democracy”²⁹⁷

การศึกษาเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งของคณะกรรมาธิการเป็นการนำหลักเกณฑ์ที่ระบบการเลือกตั้งควรมี 10 หลักเกณฑ์ มาพิจารณา ได้แก่ ความเป็นธรรมระหว่างพรรคการเมือง ประสิทธิภาพของการเป็นตัวแทนเสียงข้างน้อยหรือกลุ่มผลประโยชน์ ประสิทธิภาพของการเป็นตัวแทนชาวเมารี ประสิทธิภาพของการเป็นตัวแทนของผู้เลือกตั้ง ประสิทธิภาพของพรรคการเมือง รัฐบาล รัฐสภา การรวมกลุ่มทางการเมือง การมีส่วนร่วมของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง และการเคารพต่อกฎหมายโดยรวม²⁹⁸ และเมื่อพิจารณาระบบการเลือกตั้งของนิวซีแลนด์กับระบบการเลือกตั้งทางเลือกอื่น ๆ พบว่าระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาของนิวซีแลนด์มีข้อบกพร่องมากที่สุดในเรื่องความเป็นธรรมระหว่างพรรคการเมืองใหญ่กับพรรคการเมืองขนาดเล็ก ความเป็นตัวแทนชนกลุ่มน้อยหรือชาวเมารี²⁹⁹ ดังนั้น คณะกรรมาธิการมีมติเห็นชอบสมควรให้มีการเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งจากระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาเป็นระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมตามแบบระบบการเลือกตั้งของประเทศเยอรมนี ด้วยเหตุผลที่ว่าเป็นระบบการเลือกตั้งที่มีความชอบธรรมมากกว่าระบบอื่น³⁰⁰ กล่าวคือ

²⁹⁶ Royal Commission on the Electoral System, **Report of The Royal Commission on The Electoral System “Towards a Better Democracy”**, Retrieved January 9, 2017 from <http://www.elections.org.nz/sites/default/files/bulk-upload/documents/RoyalCommissionReportContents.pdf>

²⁹⁷ Royal Commission on the Electoral System, **Report of the Royal Commission on the Electoral System: Towards a Better Democracy**, Wellington, Government Printer, 1986, Retrieved January 9, 2017 from <http://www.elections.org.nz/voting-system/mmp-voting-system/report-royal-commission-electoral-system-1986>

²⁹⁸ **The Voting System**, pp. 11-12, Retrieved January 9, 2017 from <http://www.elections.org.nz/sites/default/files/bulk-upload/documents/Chapterthevoting-system.pdf>

²⁹⁹ Andrew Geddis, *op. cit.*, p. 30.

³⁰⁰ แอนดรูว์ เรย์โนลด์ส และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 128.

(1) ความเป็นธรรมในการแข่งขันระหว่างพรรคการเมือง
 (2) การมีรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพ รัฐบาลสามารถรับผิดชอบงาน
 ในหน้าที่ได้มีความสามารถที่จะกระทำอย่างเด็ดขาดได้ตามความเหมาะสม³⁰¹

(3) การเป็นตัวแทนของชาวเมารี ชนกลุ่มน้อย และกลุ่มผลประโยชน์
 พิเศษต่าง ๆ เช่น กลุ่มสตรี ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตัวแทนที่ได้รับเลือกตั้งมีความหลากหลาย
 สามารถสะท้อนผลประโยชน์และลักษณะที่หลากหลายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง

2) การจัดให้มีการลงประชามติเรื่องระบบเลือกตั้ง ปี ค.ศ.1992

การลงประชามติระบบการเลือกตั้งดำเนินการเมื่อวันที่ 19 กันยายน
 ค.ศ.1992 (1992 Electoral Referendum) ดำเนินการในรัฐบาลของพรรคชาติ โดยเป็นรูปแบบการ
 ลงประชามติแบบไม่มีผลผูกพัน ประกอบด้วยคำถามจำนวน 2 ข้อ คือคำถามแรกถามว่า
 ประชาชนชาวนิวซีแลนด์ต้องการจะคงระบบเดิมหรือเปลี่ยนระบบเลือกตั้ง โดยมีตัวเลือกคำตอบคือ
 คงระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากแบบธรรมดา หรือเปลี่ยนระบบเลือกตั้ง คำถามที่สองถามว่า
 ระบบเลือกตั้งที่ต้องการเปลี่ยนไปใช้คือระบบใด โดยมีคำตอบให้เลือกได้แก่ ระบบเลือกตั้งสัดส่วนผสม
 (Mixes Member Proportional: MMP) ระบบเลือกตั้งแบบถ่ายโอนคะแนน (Single Transferable Vote:
 STV) ระบบเลือกตั้งแบบจัดตามลำดับความชอบ (Alternative Vote System) ระบบเลือกตั้งแบบ
 สมาชิกเสริม (Supplementary Member System: SM) หรือระบบคู่ขนาน³⁰² ทั้งนี้ ผลการลง
 ประชามติปรากฏว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งกว่าร้อยละ 85 ต้องการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้ง และผู้มี
 สิทธิเลือกตั้งกว่าร้อยละ 70 ต้องการเปลี่ยนมาใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม³⁰³

3) การจัดให้มีการลงประชามติเรื่องระบบเลือกตั้ง ครั้งที่ 2 ปี ค.ศ.1993

การลงประชามติในครั้งที่ 2 นี้ (1993 Electoral Referendum) ถูกจัดขึ้น
 พร้อมกับการเลือกตั้งทั่วไปที่ยังคงใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา เป็นการ
 ลงประชามติแบบที่มีผลผูกพัน จัดขึ้นในวันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ.1993 คำถามเป็นการให้เลือกระหว่าง
 การเปลี่ยนไปใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม กับระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก
 ธรรมดา³⁰⁴ ผลการลงประชามติปรากฏว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนร้อยละ 53 ต้องการเปลี่ยนไปใช้
 ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม

ดังนั้น ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมจึงถูกนำมาใช้นับแต่ ค.ศ. 1993
 เป็นต้นมา ทั้งนี้โดยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง ค.ศ.1993 กล่าวคือ ระบบการเลือกตั้ง
 แบบสัดส่วนผสมถูกนำมาใช้ครั้งแรกในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม ค.ศ.1996 และใช้เรื่อยมา
 จนถึงปัจจุบัน คือ การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน ค.ศ.1999 ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่
 27 กรกฎาคม ค.ศ.2002 ครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 17 กันยายน ค.ศ.2005 ครั้งที่ 5 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน

³⁰¹ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 131.

³⁰² Andrew Geddis, *op. cit.*, p. 31.

³⁰³ **The Road to MMP**, Retrieved January 9, 2017 from <https://nzhistory.govt.nz/politics/fpp-to-mmp/putting-it-to-the-vote>

³⁰⁴ *Ibid.*, p. 31.

ค.ศ.2008 ครั้งที่ 6 เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน ค.ศ.2011 ครั้งที่ 7 เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม ค.ศ.2014³⁰⁵ และในการเลือกตั้งครั้งต่อไปซึ่งจะมีขึ้นในปี ค.ศ.2017

3.2.3.3 กระบวนการศึกษาทบทวนระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม

กระบวนการศึกษาทบทวนระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมที่นิวซีแลนด์ได้นำมาใช้นับแต่ปี ค.ศ.1993 (วันที่ 12 ตุลาคม ค.ศ.1996) เริ่มต้นจากก่อนหน้าที่มีการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ.2011 รัฐบาลพรรคชาติ โดยนายกรัฐมนตรี จอห์น คีย์ (John Key) กล่าวในการแถลงนโยบายในการเปิดประชุมรัฐสภาชุดที่ 49 ปี ค.ศ.2008 ว่า

จะให้สิทธิแก่ชาวนิวซีแลนด์ในการแสดงความคิดเห็นต่อระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมในรูปของการจัดการลงประชามติโดยมีผลผูกพัน และถ้าเสียงส่วนใหญ่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตัดสินใจว่าจะเปลี่ยนระบบการเลือกตั้ง รัฐบาลใหม่ก็จะเสนอตัวเลือกของระบบการเลือกตั้งอื่น ๆ เพื่อใช้แทนที่ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่ผสม³⁰⁶

ดังนั้นการลงประชามติเรื่องระบบการเลือกตั้งจึงถูกจัดขึ้นอีกครั้งพร้อมกับการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 26 พฤศจิกายน ค.ศ.2011 โดยมีคำถามสองข้อ คำถามข้อแรกถามว่านิวซีแลนด์ควรยังคงระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่มีสมาชิกแบบผสมไว้หรือไม่ โดยมีตัวเลือกคำตอบให้เลือกคือ ยังคงไว้เหมือนเดิม หรือให้เปลี่ยนระบบการเลือกตั้ง คำถามข้อที่สองถามว่า ถ้านิวซีแลนด์ต้องเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งอีกครั้งท่านจะเลือกระบบการเลือกตั้งแบบใด โดยมีคำตอบให้เลือกคือ ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา (First Past the Post: FFP) ระบบการเลือกตั้งแบบจัดลำดับความชอบ (Preferential Voting: PV) ระบบการเลือกตั้งแบบถ่ายโอนคะแนนเสียง (Single Transferable Vote: STN) ระบบการเลือกตั้งแบบเพิ่มสมาชิก (Supplementary Member: SM) ซึ่งผลการลงประชามติปรากฏว่าร้อยละ 57.77 ต้องการให้คงระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมต่อไป สำหรับในคำถามข้อที่สองหากต้องมีการเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งชาวนิวซีแลนด์ลงคะแนนเสียงให้เปลี่ยนกลับมาเป็นแบบระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาเป็นอัตราร้อยละ 46.66³⁰⁷

ภายหลังจากการลงประชามติ ค.ศ.2011 ดังกล่าว ปรากฏว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่ยังคงสนับสนุนให้ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมต่อไป ดังนั้นในปี ค.ศ.2012 คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงจัดให้มีการศึกษาทบทวนระบบการเลือกตั้ง โดยเปิดรับความคิดเห็นจาก

³⁰⁵ **New Zealand Election Results**, Retrieved January 9, 2017 from <http://www.electionresults.govt.nz/>

³⁰⁶ **New Zealand Herald, Speech from the Throne**, Retrieved January 9, 2017 from http://nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=10547208.

³⁰⁷ **Results of The Referendum**, Retrieved January 9, 2017 from <http://www.elections.org.nz/events/past-events-0/2011-referendum-voting-system/results-referendum>

ประชาชนทุกภาคส่วน ทั้งสามารถออกความเห็นโดยตรงต่อคณะกรรมการ ส่งทางจดหมาย หรือทางเว็บไซต์ เพื่อจัดทำเป็นข้อเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและมีการกำหนดประเด็นที่จะพิจารณา คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงจัดทำข้อเสนอในการแก้ไขปรับปรุงระบบการเลือกตั้งทั้งสิ้น 9 ประการ ได้แก่³⁰⁸

1) ควรปรับลดเกณฑ์คะแนนขั้นต่ำในระบบบัญชีรายชื่อจากร้อยละ 5 ลดลงเหลือร้อยละ 4

2) ควรมีข้อกำหนดทางกฎหมายสำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อทบทวนการประกาศใช้เกณฑ์คะแนนขั้นต่ำในระบบบัญชีรายชื่อร้อยละ 4 และรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเพื่อเสนอต่อรัฐสภาภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป 3 ครั้ง

3) ในกรณีที่เกณฑ์คะแนนขั้นต่ำการได้รับการคิดคะแนนและจัดสรรที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อโดยได้รับเลือกตั้งในระบบเขตอย่างน้อยหนึ่งที่นั่งถูกยกเลิกไป ที่นั่งส่วนเกินก็ควรถูกยกเลิกไปด้วย

4) ควรพิจารณาการกำหนดอัตราส่วนระหว่างที่นั่งในระบบเขตและระบบบัญชีรายชื่อไว้ที่ร้อยละ 60 ต่อ ร้อยละ 40 เพื่อคงไว้ซึ่งความหลากหลายของการเป็นตัวแทนและความเป็นสัดส่วนในรัฐสภาจากที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อ

5) พรรคการเมืองควรยังคงรับผิดชอบในการคัดเลือกและจัดลำดับผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อ

6) พรรคการเมืองควรให้คำมั่นสัญญาแก่สาธารณชน โดยคำประกาศที่มีผลตามกฎหมายว่าได้ปฏิบัติตามข้อบังคับของพรรคการเมืองในการคัดเลือกและจัดลำดับผู้สมัครระบบบัญชีรายชื่อ

7) ในกรณีที่เกิดเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา ข้อบังคับของพรรคการเมืองที่ใช้ในขณะนั้นจะต้องสอดคล้องกับคณะกรรมการการเลือกตั้งภายใต้มาตรา 71 ข. ในช่วงเวลาที่เกิดข้อพิพาท

8) ผู้สมัครรับเลือกตั้งยังคงสามารถสมัครได้ทั้งในระบบเขตเลือกตั้งและระบบบัญชีรายชื่อ

9) สมาชิกรัฐสภาระบบบัญชีรายชื่อควรจะยังสามารถลงสมัครเลือกตั้งซ่อมได้

อย่างไรก็ดี ภายหลังจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้เสนอรายงานการศึกษาดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม แต่รัฐบาลกลับปฏิเสธข้อเสนอโดยให้เหตุผลว่าต้องให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจในเรื่องนี้ ซึ่งเป็นข้อวิจารณ์อย่างมากจากหลายฝ่าย

³⁰⁸ New Zealand Electoral Commission, **Report of the Electoral Commission on the review of the MMP Voting System**, p. 5, Retrieved January 9, 2017 from http://www.elections.org.nz/sites/default/files/bulk-upload/documents/Final_Report_2012_Review_of_MMP.pdf

กล่าวโดยสรุป กระบวนการปฏิรูประบบการเลือกตั้งในประเทศนิวซีแลนด์เป็นไปในลักษณะวิวัฒนาการ เริ่มต้นจากการศึกษาทบทวนระบบการเลือกตั้งที่ใช้มาแต่ดั้งเดิม กระทั่งสรุปผลการศึกษาออกมาในรูปของรายงานผลการศึกษาของคณะกรรมการการศึกษากระบวนการเลือกตั้ง มีกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรมโดยการออกเสียงลงประชามติสอบถามความเห็นและความต้องการของประชาชน จนถึงการให้ประชาชนตัดสินใจเลือกใช้ระบบการเลือกตั้งแบบใด ทำให้ผลการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งสามารถตอบโจทย์ของปัญหาที่ประเทศนิวซีแลนด์ต้องการแก้ไขปรับปรุง กล่าวคือ การเพิ่มประสิทธิภาพของการแข่งขันอย่างเป็นธรรมระหว่างพรรคการเมืองขนาดใหญ่และพรรคการเมืองขนาดเล็ก ให้คะแนนเสียงสามารถสะท้อนความต้องการที่แท้จริงของประชาชนเพื่อให้แต่ละกลุ่มผลประโยชน์สามารถมีตัวแทนเข้าไปเป็นกระบอกเสียงของตนได้ในสภา และเพื่อลดปัญหาการเมืองเป็นระบบสองพรรคการเมืองใหญ่ซึ่งเป็นปัญหาทำให้การตรวจสอบถ่วงดุลมีปัญหานั้นเอง อย่างไรก็ตาม กระบวนการปฏิรูปดังกล่าวยังคงเป็นดำเนินการอย่างต่อเนื่องตามวิวัฒนาการและความเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมและสภาพปัญหา แต่ทั้งนี้โจทย์ของการปฏิรูปอาจไม่เหมือนดังเดิมเมื่อปี ค.ศ.1993 ซึ่งการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งในวันนี้อาจเป็นเพียงการแก้ไขปรับปรุงระบบสัดส่วนที่มีสมาชิกแบบผสมให้มีความเหมาะสมต่อไป

3.2.4 ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมของประเทศนิวซีแลนด์

จากกระบวนการปฏิรูประบบการเลือกตั้งในประเทศนิวซีแลนด์ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งจากระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาเป็นระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม (Mixed Member Proportional System) ซึ่งถูกนำมาใช้ครั้งแรกในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม ค.ศ.1996 และใช้เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน กล่าวคือ การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน ค.ศ.1999 ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ.2002 ครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 17 กันยายน ค.ศ.2005 ครั้งที่ 5 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน ค.ศ.2008 ครั้งที่ 6 เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน ค.ศ.2011 ครั้งที่ 7 เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม ค.ศ.2014³⁰⁹ ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งของประเทศนิวซีแลนด์ ลักษณะของระบบการเลือกตั้ง และผลจากการใช้ระบบการเลือกตั้ง

3.2.4.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งของประเทศนิวซีแลนด์

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนิวซีแลนด์แต่เดิมตั้งแต่ ค.ศ.1853 จนกระทั่ง ค.ศ.1876 นั้น ได้กำหนดให้มีการจัดการเลือกตั้งทุก ๆ 5 ปี ต่อมานับแต่เมื่อปี ค.ศ.1879 จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงเป็นกำหนดให้มีการจัดการเลือกตั้งทุก ๆ 3 ปี โดยให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ในการกำหนดวันเลือกตั้งตั้งแต่ปี ค.ศ.1951 กำหนดให้จัดการเลือกตั้งทั่วไปในวันเสาร์ ซึ่งปกติให้จัดในเดือนตุลาคมถึงเดือนพฤศจิกายน กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศนิวซีแลนด์มีอยู่หลายฉบับ³¹⁰ กล่าวคือ

³⁰⁹ New Zealand Election Results, *op. cit.*

³¹⁰ Electoral Laws and Legislation, Retrieved December 25, 2016 from

<http://www.elections.org.nz/voting-system/electoral-laws-and-legislation>

1. พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1986 (Constitution Act 1986)³¹¹ หมวดที่ 3 มาตรา 10 ถึง มาตรา 22 ว่าด้วยสมาชิกสภานิติบัญญัติ ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การสาบานตนก่อนเข้าดำรงตำแหน่ง การเข้ารับตำแหน่ง รัฐสภา กล่าวถึง อำนาจของรัฐสภาในการตรากฎหมาย (The Parliament of New Zealand Continues to have full Power to Make Law) วาระของสภา การเปิดประชุมครั้งแรก เป็นต้น

2. พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง ค.ศ.1993 (Electoral Act 1993)³¹² ประกอบด้วย 9 หมวด ได้แก่ หมวดที่ 1 ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Electoral Commission) หมวดที่ 2 ว่าด้วยเจ้าหน้าที่ (Officers) หมวดที่ 3 ว่าด้วยสภาผู้แทนราษฎร (The House of Representatives) หมวดที่ 4 ว่าด้วยการลงทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง (Registration of Political Parties and Party) หมวดที่ 5 ว่าด้วยการลงทะเบียนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Registration of Electors) หมวดที่ 6 ว่าด้วยการเลือกตั้ง ประกอบด้วย การเลือกตั้งทั่วไปตั้งแต่มาตรา 125 เช่น การจัดการกับตำแหน่งที่ว่าง หน่วยเลือกตั้ง บัตรเลือกตั้ง การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การลงคะแนนเสียงสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งพิเศษ การนับคะแนนเสียง หมวดที่ 6 AA ว่าด้วยการโฆษณาการเลือกตั้ง (Part 6AA Election Advertising Interpretation Provisions) หมวดที่ 6A ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง และเงินบริจาค (Part 6A Election Expense and Donations) หมวดที่ 6B การกู้เงิน (Part 6B Loans) หมวดที่ 7 ว่าด้วยการทุจริตและการกระทำผิดกฎหมาย (Corrupt and Illegal Practices) หมวดที่ 8 ว่าด้วยการร้องเรียนการเลือกตั้ง (Election Petitions) หมวดที่ 9 บทบัญญัติเบ็ดเตล็ดทั่วไป

3. พระราชบัญญัติการโฆษณา ค.ศ.1986 (Broadcasting Act 1989)³¹³ ว่าด้วยการโฆษณาการเลือกตั้งทางวิทยุ โทรทัศน์ การจัดสรรเวลาและการเงินต่าง ๆ

4. ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ อันประกอบด้วย Electoral Regulations 1996³¹⁴ Electoral (Advertisements of a Specified Kind) Regulations 2005³¹⁵ Electoral (Iwi Organization and Maori Organization) Regulations 2012³¹⁶

³¹¹ Constitution Act 1986, *op. cit.*

³¹² Electoral Act 1993, Retrieved December 25, 2016 from <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1993/0087/latest/DLM307519.html>

³¹³ Broadcasting Act 1989, Retrieved December 25, 2016 from <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1989/0025/latest/DLM155365.html>

³¹⁴ Electoral Regulations 1996, Retrieved December 25, 2016 from <http://www.legislation.govt.nz/regulation/public/1996/0093/latest/DLM209678.html>

³¹⁵ Electoral (Advertisements of a Specified Kind) Regulation 2005, Retrieved December 25, 2016 from <http://www.legislation.govt.nz/regulation/public/2005/0147/latest/DLM332261.html>

³¹⁶ Electoral Regulations 2012, Retrieved December 25, 2016 from http://www.legislation.govt.nz/regulation/public/2012/0003/latest/DLM_4273909.html

บทกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของประเทศนิวซีแลนด์กำหนดสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งไว้อย่างครบถ้วน ในที่นี้จะกล่าวถึงเนื้อหาสาระบางส่วน สรุปลักษณะสำคัญได้ดังนี้

1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) ซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งของสมาชิกรัฐสภา (Members of Parliament)³¹⁷ กฎหมายเลือกตั้งกำหนดให้มีจำนวน 120 คน³¹⁸ มีที่มาจากการเลือกตั้งตามระยะเวลา โดยกำหนดระยะเวลา 3 ปี³¹⁹ วันเลือกตั้งกำหนดโดยนายกรัฐมนตรี ซึ่งโดยปกติจะจัดขึ้นในวันเสาร์ การเลือกตั้งในประเทศนิวซีแลนด์เป็นสิทธิไม่ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ หากผู้ใดต้องการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งต้องทำการแจ้งที่หน่วยจัดการเลือกตั้งก่อน โดยสามารถลงคะแนนเสียงที่หน่วยเลือกตั้งที่กำหนดไว้ มักจะเป็นโรงเรียน หอประชุม โบสถ์ เป็นต้น บางกรณีอาจมีการลงคะแนนเสียงพิเศษหากไม่สามารถเข้าร่วมในการลงคะแนนเสียงที่หน่วยเลือกตั้งธรรมดาได้

2. ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การเลือกตั้งในประเทศนิวซีแลนด์ไม่ได้กำหนดเป็นหน้าที่ หากต้องการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งกฎหมายกำหนดว่าต้องมีชื่ออยู่ในรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง³²⁰ ดังนั้นจึงต้องมีการลงทะเบียนเพื่อมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (Electoral Roll) โดยกำหนดคุณสมบัติ (Qualification of Electors) ดังนี้ อายุ 18 ปีขึ้นไป³²¹ เป็นพลเมืองนิวซีแลนด์ หรือเป็นบุคคลที่มีถิ่นที่อยู่อย่างถาวรในประเทศนิวซีแลนด์ และอาศัยอยู่ในประเทศนิวซีแลนด์ไม่น้อยกว่า 1 ปี และอยู่ในเขตเลือกตั้งติดต่อกันเป็นเวลา 1 เดือน³²² หรือกรณีเป็นชาวเมารีบนหมู่เกาะคุก ชาวนีอูเอ

³¹⁷ มาตรา 10 อนุมาตราสี่ ของ Constitution Act 1986

³¹⁸ มาตรา 191 อนุมาตราเจ็ด แห่งกฎหมายเลือกตั้ง

³¹⁹ มาตรา 17 ของ Constitution Act 1986

³²⁰ มาตรา 60 แห่งกฎหมายเลือกตั้ง

³²¹ Article 12(a) New Zealand Bill of Rights Act 1990

³²² มาตรา 74 แห่งกฎหมายเลือกตั้ง เรื่อง Qualification of electors

(1) Subject to the provisions of this Act, every adult person is qualified to be registered as an elector of an electoral district if—

(a) that person is—

(i) a New Zealand citizen; or

(ii) a permanent resident of New Zealand; and

(b) that person has at some time resided continuously in New Zealand for a period of not less than 1 year; and

(c) that electoral district—

(i) is the last in which that person has continuously resided for a period equalling or exceeding 1 month; or

(ii) Where that person has never resided continuously in any one electoral district for a period equalling or exceeding 1 month, is the electoral district in which that person resides or has last resided.

หรือชาวโตเกเลา จะสามารถลงทะเบียนได้เมื่ออาศัยอยู่ในประเทศนิวซีแลนด์ติดต่อยาวนานอย่างน้อยเป็นเวลา 12 เดือน (โดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้อยู่อาศัยอย่างถาวร) ทั้งนี้ชาวเมารีสามารถเลือกลงทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนสำหรับชาวเมารีในการเลือกตั้งทั่วไปเพื่อลงคะแนนในเขตเลือกตั้งทั่วไปหรือเพื่อลงคะแนนเสียงสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งสำหรับชาวเมารีก็ได้³²³ คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นไปตามกฎหมายเลือกตั้งมาตรา 60 และยังมีกรณีผู้มีสิทธิเลือกตั้งในกรณีพิเศษ เช่น กรณีไม่สามารถมาลงคะแนนเสียงในเขตเลือกตั้งนั้นได้ด้วยเหตุ เช่น คนป่วย คนพิการ คนท้อง เจ้าหน้าที่รัฐ เหตุทางศาสนา หรือเป็นบุคคลที่ลงทะเบียนเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งชาวเมารี และมีคุณสมบัติในการลงคะแนนเสียงในเขตเลือกตั้งอื่น ๆ สามารถลงคะแนนเสียงแบบมีสิทธิพิเศษหรือกรณีลงคะแนนเสียงล่วงหน้า ตามมาตรา 61 เป็นต้น ซึ่งจะมีวิธีการขั้นตอนในการลงคะแนนเสียงแบบพิเศษตามที่กฎหมายเลือกตั้ง มาตรา 172 กำหนด

3. ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ ค.ศ.1990 (Bill of Right 1990) กำหนดให้ชาวนิวซีแลนด์ที่มีอายุ 18 ปี มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร³²⁴ (มาตรา 12 ข.) โดยสามารถลงสมัครแข่งขันทั้งการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อในนามพรรคการเมืองในเวลาพร้อมกัน³²⁵ ทั้งนี้ ในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตกฎหมายไม่บังคับให้ต้องสังกัดพรรคการเมือง ดังนั้น ผู้สมัครที่เป็นอิสระจึงสามารถลงสมัครแข่งขันได้ แต่อย่างไรก็ดี ไม่สามารถลงสมัครได้มากกว่า 1 เขตเลือกตั้ง หรือมากกว่า 1 บัญชีรายชื่อ³²⁶

4. การกำหนดเขตเลือกตั้ง เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ (The Representation Commission) ในการแบ่งเขตการเลือกตั้ง³²⁷ โดยเป็นไปตามมาตรา 35 และมาตรา 269 แห่งกฎหมายเลือกตั้ง มีหลักการคือต้องคำนึงถึงรายงานการสำรวจจำนวนประชากรของกรมสถิติและคณะกรรมการอื่นที่เกี่ยวข้อง กำหนดให้เขตเลือกตั้งแต่ละเขตมีจำนวนประชากรเท่า ๆ กัน โดยให้มีการตรวจสอบเป็นระยะและปรับปรุงจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งตามความเปลี่ยนแปลงของจำนวนประชากร โดยหลักเกาะใต้ (South Island) จะแบ่งออกเป็น 16 เขตเลือกตั้ง จำนวนประชากรของเกาะใต้ก็จะถูกแบ่งออกตามจำนวนเขตการเลือกตั้ง 16 เขตดังกล่าว ซึ่งจำนวนประชากรต่อเขตเลือกตั้งนี้ไปใช้เป็นเกณฑ์จำนวนประชากรในเกาะเหนือ (North Island) ด้วย และการแบ่งเขตการเลือกตั้งดังกล่าวต้องพิจารณาถึงลักษณะภูมิประเทศ ศาสนาสังคมวัฒนธรรม ความสะดวกในการคมนาคม และในการแบ่งเขตการเลือกตั้งต้องไม่ให้พื้นที่ของทั้งเกาะเหนือและเกาะใต้อยู่ในเขตเลือกตั้งเดียวกัน เป็นต้น

³²³ มาตรา 76-มาตรา79 แห่งกฎหมายเลือกตั้ง

³²⁴ Article 12(b) New Zealand Bill of Rights Act 1990

³²⁵ มาตรา 59 อนุมาตรา 3 แห่งกฎหมายเลือกตั้ง

³²⁶ มาตรา 59 แห่งกฎหมายเลือกตั้ง

³²⁷ มาตรา 35 แห่งกฎหมายเลือกตั้ง

5. การจัดสรรที่นั่งในสภาเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Electoral Commission) เมื่อได้รับผลการเลือกตั้งมาแล้วจะทำการตรวจสอบรายชื่อผู้สมัครแบบแบ่งเขตกับผู้สมัครในบัญชีรายชื่อ (เนื่องจากนิวซีแลนด์เปิดโอกาสให้ผู้สมัครสามารถลงแข่งขันทั้งระบบแบ่งเขตและระบบบัญชีรายชื่อคู่ขนานกัน) ต่อจากนั้นจึงมาพิจารณาผลคะแนนรวมทั้งที่แต่ละพรรคได้รับจากระบบบัญชีรายชื่อ ทั้งนี้มีการกำหนดเกณฑ์คะแนนขั้นต่ำร้อยละ 5 และเงื่อนไขกรณีไม่มีผู้สมัครชนะในการแข่งขันแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ในมาตรา 191 อนุมาตราสี่ กฎหมายเลือกตั้ง

6. การเลือกตั้งทำลงที่หน่วยเลือกตั้ง โดยมีคูหาที่จัดทำไว้เพื่อให้การลงคะแนนเป็นไปโดยลับ³²⁸ สำหรับบัตรเลือกตั้งเป็นไปตามแบบที่ได้มีการกำหนดไว้ และเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Electoral Commission) ในการดำเนินการ โดยในบัตรเลือกตั้งส่วนหนึ่งเป็นส่วนของการลงคะแนนเสียงแบบแบ่งเขต (The Electorate Vote) ประกอบด้วยชื่อของผู้สมัครแต่ละคนเรียงลำดับตามตัวอักษรของนามสกุล ชื่อของพรรคการเมืองที่ผู้สมัครนั้นสังกัดปรากฏข้างใต้ของชื่อ หากเป็นผู้สมัครอิสระจะมีคำว่า “อิสระ” (Independent) ข้างใต้ชื่อของบุคคลนั้น ในส่วนของบัตรลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ให้ระบุชื่อของพรรคการเมือง³²⁹

7. ในการจัดการเลือกตั้งของประเทศนิวซีแลนด์ดำเนินการโดยคณะกรรมการการจัดการเลือกตั้ง (Electoral Commission) นอกจากนั้นยังมีคณะกรรมการผู้แทนราษฎร (Representation Commission)

3.2.4.2 ลักษณะของระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมของประเทศนิวซีแลนด์

ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่มีสมาชิกแบบผสมเป็นรูปแบบระบบการเลือกตั้งมีลักษณะเหมือนกับระบบการเลือกตั้งในประเทศเยอรมนี กล่าวคือ ผู้เลือกตั้งคนหนึ่งมีสองเสียงเสียงหนึ่งเพื่อลงคะแนนให้แก่พรรคการเมือง “คะแนนเสียงพรรค” ใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง และอีกเสียงหนึ่งเพื่อลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครแบบแบ่งเขตแบบเขตเดียวเบอร์เดียว การจัดสรรที่นั่งในสภามีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน พิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1) คะแนนเสียงเลือกตั้ง ผู้ซึ่งได้ลงทะเบียนเลือกตั้งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Electoral Roll) มีคะแนนเสียงสองคะแนนเสียง ได้แก่ คะแนนเสียงที่ใช้ลงแก่บุคคลในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตการเลือกตั้ง (Electorate Vote) และคะแนนเสียงที่ใช้เลือกพรรคการเมืองที่ชอบในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (Party Vote) ซึ่งจะจัดพร้อมกัน

2) วิธีการคิดคะแนนเสียงและการจัดสรรที่นั่งในสภา

ระบบการเลือกตั้งของนิวซีแลนด์ จะจัดสรรที่นั่งให้กับผู้สมัครแบบแบ่งเขตเป็นอันดับแรก จากนั้นจึงจัดสรรที่นั่งให้กับพรรคการเมืองในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ หากพรรคใดได้รับเลือกตั้งในแบบแบ่งเขตมากกว่าจำนวนที่นั่งที่จัดสรรให้จากคะแนนของพรรค จะเรียกว่าที่นั่งส่วนที่เกิน (Overhang Seat) หากพรรคการเมืองไม่มีจำนวนสมาชิกเพียงพอในบัญชีรายชื่อที่จะเติมเต็มส่วนแบ่งที่ได้รับก็จะขาดจำนวนที่นั่งตามส่วน

³²⁸ มาตรา 149 แห่งกฎหมายเลือกตั้ง

³²⁹ มาตรา 150 แห่งกฎหมายเลือกตั้ง

การคิดคะแนนเสียงแบ่งออกเป็น 2 แบบตามรูปแบบการเลือกตั้ง คือ

(1) การเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ใช้วิธีการคิดคะแนนแบบเสียงข้างมาก ธรรมดา ดังนั้น บุคคลใดที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดในเขตเลือกตั้งหนึ่ง จะเป็นผู้ชนะการเลือกตั้ง และได้รับที่นั่งในสภาเพื่อเป็นตัวแทนของเขตเลือกตั้งนั้น

(2) การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ใช้วิธีการคำนวณซึ่งบัญญัติไว้ใน กฎหมายเลือกตั้ง มาตรา 191 มีเงื่อนไขหลักเกณฑ์ ดังนี้

(2.1) ต้องเป็นพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงร้อยละ 5 จากระบบบัญชีรายชื่อ และเป็นพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งอย่างน้อย 1 เขตการเลือกตั้ง จึงได้รับสิทธิที่จะมีส่วนแบ่งในที่นั่งในสภา หากไม่เข้าหลักเกณฑ์กฎหมายกำหนดให้ ตัดพรรคการเมืองดังกล่าวในการจัดสรรที่นั่ง³³⁰

(2.2) การจัดสรรที่นั่งในสภานิวซีแลนด์เริ่มต้นจากการนำคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคได้รับมาหารด้วยตัวเลขอนุกรม 1, 3, 5, 7, 9, 11, 13, . . . ตามลำดับต่อไปเรื่อย ๆ เมื่อเหลือเศษจึงใช้วิธีการคิดคะแนนเฉลี่ยมากที่สุด ซึ่งเป็นวิธีการคำนวณแบบ Sainte Lague นักคณิตศาสตร์ชาวฝรั่งเศส โดยนำเอาคะแนนเสียงที่เป็นบัตรดีที่พรรคได้รับทั้งหมด หารด้วยจำนวนที่นั่งที่ได้รับจริง แล้วบวกด้วยหนึ่งที่นั่งที่ยังไม่มีพรรคใดได้รับ พรรคใดที่มีผลลัพธ์จากการหารหรือมีคะแนนเฉลี่ยมากที่สุดจะได้รับที่นั่งที่เหลือ ซึ่งเป็นวิธีหนึ่งในการจัดสรรที่นั่งตามสัดส่วนของผู้แทนที่ใช้กับการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อ เช่น หากมีพรรคการเมืองจำนวน 5 พรรค และได้รับการจัดสรรจำนวน 7 ที่นั่ง เมื่อนำคะแนนเสียงของแต่ละพรรคได้รับเรียงลำดับจากมากไปหาน้อยเพื่อให้ได้ที่นั่งคำนวณ 7 ที่นั่งแล้ว พบว่ายังได้รับที่นั่งไม่ครบ ดังนั้น พรรคใดมีคะแนนเสียงเหลือมากที่สุด จะได้รับที่นั่งเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ คำนวณโดยการใช้สูตร คือ การนำ 3 หาร คะแนนของพรรคที่ได้คะแนนมากที่สุดตามลำดับ พรรคใดเมื่อหารแล้วเหลือเศษมากที่สุดก็จะได้รับที่นั่งเพิ่มขึ้น ทำเช่นนั้นจนได้ที่นั่ง ครบตามจำนวนที่ต้องการ และหากผู้สมัครรับเลือกตั้งอิสระคนใดได้รับการเลือกตั้งจำนวนที่นั่งในสภา ที่จะนำมาจัดสรรต้องหักออกไปด้วย เช่น หากมีผู้สมัครอิสระได้รับเลือกตั้งจำนวน 2 คน ดังนั้นที่นั่งใน สภาที่จะถูกนำมาคิดจะเหลือเพียง 118 ที่นั่ง ทั้งนี้วิธีการเป็นไปตามกฎหมายเลือกตั้ง มาตรา 192 มาตรา 193

ทั้งนี้ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าระบบเลือกตั้งของนิวซีแลนด์ จะจัดสรรที่นั่งให้กับ ผู้สมัครแบบแบ่งเขตเป็นอันดับแรก จากนั้นจึงจัดสรรที่นั่งให้กับพรรคการเมืองในการเลือกตั้งแบบ บัญชีรายชื่อ ตัวอย่างเช่น หากพรรคหนึ่งได้คะแนนเสียงระบบบัญชีรายชื่อร้อยละ 25 ของคะแนน เสียงพรรคทั้งหมด พรรคนั้นจะได้ที่นั่งหนึ่งในสี่ส่วนของจำนวนที่นั่งทั้งหมดจำนวน 120 ที่นั่งในสภา โดยประมาณได้แก่ 30 ที่นั่ง ถ้าพรรคหนึ่งมีสิทธิได้สมาชิกรวม 30 คน หากในการเลือกตั้งแบบ แบ่งเขตสมาชิกที่ลงแข่งขันในนามพรรคชนะการเลือกตั้งมาแล้ว 23 เขต ได้รับที่นั่ง 23 คน พรรคนั้น ก็จะได้รับจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้นอีก 7 คนจากบัญชีรายชื่อของพรรคที่ได้เสนอไว้ เรียงตามลำดับ หมายเลข 1 ถึง หมายเลข 7 ตามจำนวน เป็นต้น³³¹

³³⁰ มาตรา 191 (4A) แห่งกฎหมายเลือกตั้ง

³³¹ แอนดรูว์ เรย์โนลด์ส และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 128-131.

3.2.4.3 ผลการเลือกตั้งภายใต้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมของประเทศนิวซีแลนด์

ประเทศนิวซีแลนด์ได้จัดการเลือกตั้งภายใต้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมมาแล้วหลายหลาย ได้แก่ ครั้งแรกในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม ค.ศ.1996 และใช้เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน คือ การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน ค.ศ.1999 ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ.2002 ครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 17 กันยายน ค.ศ.2005 ครั้งที่ 5 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน ค.ศ.2008 ครั้งที่ 6 เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน ค.ศ.2011 ครั้งที่ 7 เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม ค.ศ.2014³³²

การนำระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่มีสมาชิกแบบผสมมาใช้ซึ่งเป็นระบบที่ประกันความเป็นธรรมระหว่างพรรคการเมือง การลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งระบบใหม่ทำให้ดัชนีความไม่เป็นสัดส่วนลดลง และทำให้ปรากฏการณ์พรรคการเมืองสองพรรคใหญ่สลับกันได้รับเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภาลดลง คือ นับแต่การเลือกตั้งระบบใหม่ไม่มีพรรคการเมืองพรรคเดียวที่ได้เสียงเกินครึ่งของที่นั่งในสภา ในปี ค.ศ.1996 พรรคใหญ่ที่สุดได้ที่นั่ง 44 จากที่นั่งทั้งหมด 120 ที่นั่ง หรือในปี ค.ศ.1999 พรรคใหญ่ที่สุดได้ที่นั่ง 49 ที่นั่ง และปี ค.ศ.2002 พรรคใหญ่ที่สุดได้ที่นั่ง 52 ที่ ทำให้นิวซีแลนด์เปลี่ยนจากประเทศที่เคยเป็นรัฐบาลเสียงข้างมากพรรคเดียวมาเป็นประเทศที่ปกครองโดยรัฐบาลผสม มีการพึ่งพาหรือสนับสนุนจากพรรคอื่น แต่อย่างไรก็ดีการบริหารงานของรัฐบาล รัฐบาลประเทศนิวซีแลนด์ไม่มีความยุ่งยากในการปกครอง สามารถผ่านกฎหมายงบประมาณได้อย่างไม่ยาก และไม่ต้องประสบปัญหาในการลงคะแนนไม่ไว้วางใจในรัฐสภา โดยรัฐบาลจะทำงานโดยการประสานความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและพรรคฝ่ายค้าน มีการปรึกษาหารือกัน เป็นต้น พิจารณาสถิติผลการเลือกตั้งได้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3.2 สถิติผลการเลือกตั้งของประเทศนิวซีแลนด์ ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ.2002³³³

ลำดับ	พรรค	ที่นั่งแบบแบ่งเขต	คะแนนบัญชีรายชื่อ	ที่นั่งแบบบัญชีรายชื่อ	รวม
1	พรรคแรงงาน	45	838,219 41.26%	7	52
2	พรรคชาติ	21	425,310 20.93%	6	27
3	พรรค New Zealand First Party	1	210,912 10.38%	12	13
4	พรรค Act New Zealand	0	145,078 7.14%	9	9
5	พรรคกรีน	0	142,250 7%	9	9
6	พรรค United Future New Zealand	1	135,918 6.69%	7	8
7	พรรค Jim Anderton's Progressive	1	27,492 1.35%	1	2
รวม		69		51	120

³³² New Zealand Election Results, *op. cit.*

³³³ Official Count Results-Overall Status 2002, Retrieved February 20, 2017 from http://www.electionresults.govt.nz/electionresults_2002/partystatus.html

พรรคอื่น ๆ ไม่ผ่านเงื่อนไขเกณฑ์คะแนนขั้นต่ำร้อยละ 5 และชนะการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตอย่างน้อยหนึ่งเขตจึงไม่ได้รับที่นั่ง เช่น Chrisian Heritage Party, Outdoor Recreation NZ, Alliance, Aotearoa Legalise Cannabis Party, MANA Maori Movement, OneNZ Party, NMP รวมจำนวนที่นั่งในสภาเป็นจำนวน 120 ที่นั่ง (สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตจำนวน 69 คน สมาชิกที่มาจากบัญชีรายชื่อจำนวน 51 คน) เป็นรัฐบาลผสม มีนาง Helen Clark เป็นนายกรัฐมนตรี

ตารางที่ 3.3 สถิติผลการเลือกตั้งของประเทศนิวซีแลนด์ ครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 17 กันยายน ค.ศ.2005³³⁴

ลำดับ	พรรค	ที่นั่งแบบแบ่งเขต	ที่นั่งแบบบัญชีรายชื่อ	รวม
1	พรรคแรงงาน	31	19	50
2	พรรคชาติ	31	17	48
3	พรรค New Zealand First Party	0	7	7
4	พรรค Act New Zealand	1	1	2
5	พรรคกรีน	0	6	6
6	พรรค United Future New Zealand	1	2	3
7	พรรค Jim Anderton's Progressive	1	0	1
8	พรรคเมารี	4	0	4
รวม		69	52	121

พรรคอื่น ๆ ไม่ผ่านเงื่อนไขเกณฑ์คะแนนขั้นต่ำร้อยละ 5 และชนะการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตอย่างน้อยหนึ่งเขตจึงไม่ได้รับที่นั่ง เช่น Destiny New Zealand, Aotearoa Legalise Cannabis Party, Christian Heritage NZ, Alliance, New Zealand Family Rights Protection Party, Democrats for social Credit, Libertarianz, Direct Democracy Party, 99 MP Party, One NZ Party, The Republic of New Zealand Party รวมจำนวนที่นั่งในสภาเป็นจำนวน 121 ที่นั่ง (สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตจำนวน 69 คน สมาชิกที่มาจากบัญชีรายชื่อจำนวน 52 คน) เป็นรัฐบาลผสม มีนาง Helen Clark เป็นนายกรัฐมนตรี

³³⁴

Official Count Results-Overall Status 2005, Retrieved February 20, 2017 from http://electionresults.govt.nz/electionresults_2005/partystatus.html

ตารางที่ 3.4 สถิติผลการเลือกตั้งของประเทศนิวซีแลนด์ ครั้งที่ 5 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน ค.ศ.2008³³⁵

ลำดับ	พรรค	ที่นั่งแบบแบ่งเขต	ที่นั่งแบบบัญชีรายชื่อ	รวม
1	พรรคแรงงาน	21	22	43
2	พรรคชาติ	41	17	58
3	พรรค Act New Zealand	1	4	5
4	พรรคกรีน	0	9	9
5	พรรค United Future New Zealand	1	0	1
6	พรรค Jim Anderton's Progressive	1	0	1
7	พรรคเมารี	5	0	5
รวม		70	52	122

พรรคอื่น ๆ ไม่ผ่านเงื่อนไขเกณฑ์คะแนนขั้นต่ำร้อยละ 5 และชนะการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตอย่างน้อยหนึ่งเขตจึงไม่ได้รับที่นั่ง เช่น New Zealand First Party, The Bill and Ben Party, Kiwi Party, Aotearoa Legalise Cannabis Party, New Zealand Pacific Party, Family Party, Alliance, Democrats for Social Credit, Libertarianz, Workers Party, Ram-Residents Action Movement, The Republic of New Zealand Party รวมจำนวนที่นั่งในสภาเป็นจำนวน 122 ที่นั่ง (สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตจำนวน 70 คน สมาชิกที่มาจากบัญชีรายชื่อจำนวน 52 คน) เป็นรัฐบาลผสม มีนาย John Key เป็นนายกรัฐมนตรี

³³⁵ Results of The 2008 General Election, Retrieved February 20, 2017 from <http://www.elections.org.nz/events/past-events-0/2008-general-election/results-2008-general-election>

ตารางที่ 3.5 สถิติผลการเลือกตั้งของประเทศนิวซีแลนด์ครั้งที่ 6 เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน ค.ศ.2011³³⁶

ลำดับ	พรรค	ที่นั่งแบบแบ่งเขต	ที่นั่งแบบบัญชีรายชื่อ	รวม
1	พรรคแรงงาน	22	12	34
2	พรรคชาติ	42	17	59
3	พรรค New Zealand First Party	0	8	8
4	พรรค Act New Zealand	1	0	1
5	พรรคกรีน	0	14	14
6	พรรค United Future New Zealand	1	0	1
7	พรรคเมารี	3	0	3
8	MANA	1	0	1
รวม		70	51	121

พรรคอื่น ๆ ไม่ผ่านเงื่อนไขเกณฑ์คะแนนขั้นต่ำร้อยละ 5 และชนะการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตอย่างน้อยหนึ่งเขตจึงไม่ได้รับที่นั่ง เช่น Conservative, Internet MANA, Aotearoa Legalise Cannabis Party, Democrats for Social Credit, Libertarianz, Alliance รวมจำนวนที่นั่งในสภาเป็นจำนวน 121 ที่นั่ง (สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตจำนวน 70 คน สมาชิกที่มาจากบัญชีรายชื่อจำนวน 51 คน) เป็นรัฐบาลผสม มีนาย John Key เป็นนายกรัฐมนตรี

³³⁶

Results of The 2011 General Election, Retrieved February 20, 2017 from <http://www.elections.org.nz/events/past-events-0/2011-general-election/2011-general-election-official-results>

ตารางที่ 3.6 สถิติผลการเลือกตั้งของประเทศนิวซีแลนด์ ครั้งที่ 7 เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม ค.ศ.2014³³⁷

ลำดับ	พรรค	ที่นั่งแบบแบ่งเขต	ที่นั่งแบบบัญชีรายชื่อ	รวม
1	พรรคแรงงาน	27	5	32
2	พรรคชาติ	41	19	60
3	พรรค New Zealand First Party	0	11	11
4	พรรค Act New Zealand	1	0	1
5	พรรคกรีน	0	14	14
6	พรรค United Future New Zealand	1	0	1
7	พรรคเมารี	1	1	2
รวม		71	50	121

พรรคอื่น ๆ ไม่ผ่านเงื่อนไขเกณฑ์คะแนนขั้นต่ำร้อยละ 5 และชนะการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตอย่างน้อยหนึ่งเขตจึงไม่ได้รับที่นั่ง เช่น Conservative, Internet MANA, Aotearoa Legalise Cannabis Party, Ban 1080, Democrats for Social Credit, The Civilian Party, NZ Independent Coalition, Focus New Zealand รวมจำนวนที่นั่งในสภาเป็นจำนวน 121 ที่นั่ง (สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตจำนวน 71 คน สมาชิกที่มาจากบัญชีรายชื่อจำนวน 50 คน) เป็นรัฐบาลผสม นาย John Key เป็นนายกรัฐมนตรี

เห็นได้ว่า จากผลการเลือกตั้งที่ผ่านมาในประเทศนิวซีแลนด์นับแต่มีการใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่มีสมาชิกแบบผสม การคิดคะแนนขึ้นอยู่กับคะแนนที่พรรคการเมืองได้รับจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ โดยขั้นแรกพิจารณาผลคะแนนที่พรรคได้รับเพื่อหาสัดส่วนจำนวนที่นั่งที่แต่ละพรรคจะได้ที่นั่งในสภา แล้วจึงพิจารณาผลคะแนนการชนะการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งก่อน แล้วจึงนำผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อเพื่อชดเชยสัดส่วนคะแนนหรือที่นั่งที่ขาดไป มีผลทำให้คะแนนเสียงทุกเสียงมีค่าในการนำมาจัดสรรที่นั่งในสภาอย่างแท้จริง พรรคเล็ก พรรคทางเลือกหรือพรรคซึ่งเกิดใหม่มีโอกาสเข้ามามีที่นั่งในสภา เช่น พรรคกรีน ซึ่งมีอุดมการณ์ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม³³⁸ พรรคเมารีซึ่งเป็นพรรคการเมืองของชนเผ่าดั้งเดิมของประเทศนิวซีแลนด์³³⁹ เป็นต้น นอกจากนี้ประชาชนยังสามารถออกแบบรัฐบาลของตนได้ซึ่งระบบการเลือกตั้งแบบนี้ทำให้มีรัฐบาลแบบผสม ไม่มีพรรคใดพรรคหนึ่งกุมคะแนนเสียงมากที่สุดเพียงพรรคเดียว จึงต้องร่วมกับพรรคการเมืองอื่นเพื่อจัดตั้งรัฐบาล สภาการเมืองจึงเป็นไปด้วยความร่วมมือซึ่งกันและกัน ลดการผูกขาดและการมีอำนาจเบ็ดเสร็จไว้ที่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพียงกลุ่มเดียว

³³⁷ Results of The 2014 General Election, Retrieved February 20, 2017 from http://archive.electionresults.govt.nz/electionresults_2014/partystatus.html

³³⁸ Green, Retrieved December 30, 2016 from <https://www.greens.org.nz/>

³³⁹ Maori Party, Retrieved December 30, 2016 from <http://www.maoriparty.org/>

3.2.5 ข้อพิจารณากระบวนการเลือกตั้งของประเทศนิวซีแลนด์

การที่ประเทศนิวซีแลนด์เปลี่ยนมาใช้ระบบการเลือกตั้งระบบผสมแบบสัดส่วนผสมส่งผลทำให้การแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น พรรคการเมืองขนาดเล็กหรือพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นใหม่มีโอกาสที่จะได้รับที่นั่งในสภาได้ เป็นระบบที่ช่วยเสริมสร้างพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง อีกทั้งยังสามารถสะท้อนให้เห็นถึงความนิยมของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั่วประเทศที่มีต่อพรรคการเมืองได้ดีกว่าระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเสียงข้างมาก เช่น ในปี ค.ศ.1978 และปี ค.ศ.1981 นิวซีแลนด์ยังคงใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากทำให้พรรคแรงงานแม้จะได้รับคะแนนรวมทั้งประเทศมากกว่าพรรคชาติ แต่กลับเป็นพรรคชาติที่ได้จัดตั้งเป็นรัฐบาล เนื่องจากเป็นพรรคที่ได้ชนะการเลือกตั้งโดยการคิดคะแนนแบบเสียงข้างมากธรรมดา ที่นับเพียงคะแนนเสียงของผู้ชนะเท่านั้น ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมของคะแนนเสียงที่ตกไป ระบบสัดส่วนผสมทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กได้เข้ามามีบทบาทในการจัดตั้งรัฐบาลมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ในอดีตพรรคการเมืองขนาดเล็กของนิวซีแลนด์ไม่สามารถชนะการเลือกตั้งได้เลย เนื่องจากไม่สามารถแข่งขันกับสองพรรคใหญ่อย่างพรรคชาติและพรรคแรงงานได้ ดังนั้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงมาใช้ระบบการเลือกตั้งระบบผสมแบบสัดส่วนที่มีสมาชิกผสมนี้ทำให้พรรคเล็กเริ่มได้รับการจัดสรรที่นั่งในสภาตามสัดส่วนของคะแนนเสียงที่ประชาชนได้ลงคะแนนเสียงเลือกให้ เช่น พรรคกรีนได้รับที่นั่งจำนวน 9 ที่นั่งเป็นจำนวนเริ่มต้นที่สามารถเติบโตและเรียนรู้วิธีการทำงานในสภา เพื่อพัฒนานโยบายของพรรคการเมืองของตนต่อไป เพื่อให้มีแนวโน้มที่จะมีจำนวนที่นั่งในสภาเพิ่มขึ้นต่อไป สภาเกิดความหลากหลาย จากเดิมที่มีเพียงสองพรรคการเมืองใหญ่ โอกาสที่พรรคการเมืองขนาดใหญ่จะสามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวกุมอำนาจแบบเบ็ดเสร็จย่อมทำได้ยากยิ่งขึ้น ส่งผลให้กลไกระบบรัฐสภาในการควบคุมตรวจสอบการทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

กล่าวโดยสรุป กระบวนการปฏิรูประบบการเลือกตั้งในประเทศนิวซีแลนด์เกิดขึ้นจากปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของค่าคะแนนเสียงในการจัดสรรที่นั่งในสภา กล่าวคือ ระบบการเลือกตั้งแบบเดิม คือ ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากนั้นทำให้พรรคชาติได้เปรียบพรรคการเมืองอื่น ๆ เนื่องจากวิธีการคิดคะแนนจะพิจารณาเพียงเสียงของผู้ชนะเท่านั้น โดยคะแนนเสียงของผู้แพ้จะสูญเปล่าไม่มีค่าแต่อย่างใด ทำให้ผลการเลือกตั้งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของคนส่วนใหญ่ในประเทศ (เลือกพรรคอื่น ๆ จำนวนรวมมีจำนวนมากกว่า แต่ต้องพ่ายแพ้พรรคชาติ เป็นต้น) ทำให้เกิดกระแสสังคมต้องการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้ง เป็นชนวนให้พรรคแรงงานหยิบยกประเด็นดังกล่าวขึ้นมาศึกษา ทบทวน และสานต่อโดยพรรคชาติจัดให้ประชาชนตัดสินใจด้วยการลงประชามติ เพื่อเลือกว่าจะเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งหรือไม่ และต้องการเปลี่ยนเป็นระบบใด โดยมีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจนในการแก้ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของค่าคะแนนเสียงของผู้ออกเสียงเลือกตั้ง และเพื่อลดความไม่เท่าเทียมกันของพรรคการเมือง เป็นต้น ดังนั้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงมาใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม จึงทำให้ระบบการเมืองมีความเปลี่ยนแปลงไปในแนวทางที่ต้องการต้องตรงกับความเป็นจริง ส่งผลให้รัฐสภามีความหลากหลาย ไม่เป็นแบบผูกขาดดังที่เคยเป็นมา ส่งผลต่อระบบพรรคการเมือง มีพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์หรือพรรคการเมืองของชนกลุ่มน้อยเข้ามามีพื้นที่เป็นกระบอกเสียงในสภา ทั้งนี้ แม้ระบบการเลือกตั้งดังกล่าวอาจจะมีรายละเอียดบางประการที่ต้องมีการพัฒนาปรับปรุงต่อไป ดังรายงานข้อเสนอแนะปรับปรุงระบบการเลือกตั้งของคณะกรรมการเลือกตั้ง ก็เป็นเพียงการแก้ไขในส่วนรายละเอียดให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพสังคมและสภาพการเมืองของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปเท่านั้น

บทที่ 4

ระบบการเลือกตั้งในประเทศไทย

นับแต่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยการนำของคณะราษฎร เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วหลายครั้ง หากแบ่งเป็นประเภทการเลือกตั้งอาจกล่าวได้ว่า มีทั้งการเลือกตั้งแบบทางอ้อม (Indirect Election) และการเลือกตั้งแบบทางตรง (Direct Election)³⁴⁰ อีกทั้งมีการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งมาแล้วครั้งหนึ่ง โดยเปลี่ยนแปลงจากระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากมาเป็นระบบการเลือกตั้งแบบผสมระหว่างเสียงข้างมากกับระบบสัดส่วน นอกจากนี้ยังมีการเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดตามความเปลี่ยนแปลงทางสังคม การเมือง และวัฒนธรรม มีการกำหนดเขตเลือกตั้งให้มีขนาดต่าง ๆ ทั้งแบบแบ่งเขต แบบรวมเขต และแบบผสมรวมเขตกับแบ่งเขต ส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็มีการเปลี่ยนแปลงไปตามจำนวนราษฎรด้วย

หากแบ่งตามวิวัฒนาการการเลือกตั้งของประเทศไทยตามระบบการเลือกตั้งอาจแบ่งออกเป็นสองช่วงเวลา กล่าวคือ

1. ช่วงเวลาแรก เป็นช่วงเวลาแห่งการสร้างประชาธิปไตย (Democratization) นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยมีการเลือกตั้งครั้งแรกเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ.2476 เป็นการเลือกตั้งทางอ้อมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เรื่อยมาจนถึงการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2539 เป็นการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา ซึ่งช่วงระยะเวลาแรกมีเหตุการณ์ทางการเมืองสำคัญเกิดขึ้นมากมายอันเป็นการสะท้อนถึงการสืบทอดอำนาจ และการช่วงชิงอำนาจทางการเมือง โดยใช้วิธีการเลือกตั้งเป็นการแสดงออกถึงการได้มาซึ่งอำนาจมีเหตุการณ์นองเลือด ไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์ 14 ตุลาวันมหาวิปโยค เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ การเลือกตั้งในตอนปลายของช่วงเวลานี้มีลักษณะเป็นธุรกิจการเมืองมากยิ่งขึ้น มีการโกงการเลือกตั้งด้วยกลวิธีต่าง ๆ ทำให้เกิดพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงที่เปี่ยงเบน

2. ช่วงระยะเวลาที่สอง คือตั้งแต่มีการปฏิรูปการเมืองการปกครองปี พ.ศ.2540 มีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 ของประเทศไทย ได้รับการขนานนามว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เนื่องจากมีหลักการต่าง ๆ ในการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากขึ้น ประชาชนมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งจากเดิมที่เป็นระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาเพียง

³⁴⁰ ฤกษ์ญา ไวสำรวจ, รายงานโครงการรวบรวมข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับกระบวนการเลือกตั้ง (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2549), หน้า 14.

อย่างเดียวกันมาเป็นการเลือกตั้งระบบผสม อันเป็นการผสมผสานระหว่างระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดากับการเลือกตั้งระบบสัดส่วน เพื่อเป็นการนำข้อดีของระบบสัดส่วนเข้ามาใช้เพื่อเป็นการแก้ปัญหาเรื่องการทุจริตการเลือกตั้ง โดยใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเพื่อให้การซื้อสิทธิขายเสียงยากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ดีรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 ก็ถูกล้มล้างไปเนื่องจากมีเหตุการณ์ขัดแย้งทางการเมืองเกิดรัฐประหาร และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งในส่วนของระบบการเลือกตั้งยังคงเป็นการใช้ระบบผสมแบบคู่ขนานดังเดิม แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงบางประการ เช่น การแบ่งเขตเลือกตั้งที่กลับไปใช้การแบ่งเขตเลือกตั้งแบบรวมเขตเลือกตั้งไม่เกินสามคน การใช้เขตเลือกตั้งในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจากเดิมใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเป็นการแบ่งออกเป็น 8 เขตเลือกตั้ง เป็นต้น

อย่างไรก็ดี แม้ประเทศไทยจะมีการเลือกตั้งมาแล้วหลายครั้ง แต่จากพื้นฐานการใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา ไม่ว่าจะเป็นระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาแบบเสียงข้างมากเขตเดียวเบอร์เดียว (Single Member Plurality System: SMP) หรือระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาแบบคะแนนเสียงเป็นพวง (Block Vote) หรือแม้จะมีการนำระบบสัดส่วนมาใช้ เป็นระบบการเลือกตั้งผสมแบบคู่ขนาน (Parallel System) แต่ผลการเลือกตั้งที่ผ่านมา ยังคงประสบปัญหาคล้ายเดิมทั้งปัญหาทางข้อเท็จจริงไม่ว่าจะเป็นการทุจริตซื้อสิทธิขายเสียง โดยมียุทธวิธีที่ซับซ้อนและพัฒนาขึ้นจากการใช้เงินทองโดยตรงเป็นการทุจริตเชิงนโยบายหาเสียง หรือนักการเมืองใช้วัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์เพื่อรักษาอำนาจทางการเมือง อันเป็นต้นเหตุของปัญหาต่าง ๆ ตามมา ไม่ว่าจะเป็นการขาดความรับผิดชอบของผู้แทนสภาในกระบวนการตราพระราชบัญญัติและการให้ความเห็นชอบในการตราพระราชกำหนด ไร้การมีส่วนร่วมในการทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติคือไม่ได้เป็นผู้นำเสนอร่างกฎหมายมากนัก หรือไม่มีส่วนร่วมที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากการนำเสนอร่างกฎหมายมากนัก³⁴¹ หรือไม่ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยกลไกการตั้งกระทู้ถามเพื่อ ยิ่งกว่านั้นยังเป็นการตั้งกระทู้เอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายตนในการชี้แจงรายละเอียดเรียกคะแนนนิยมมากกว่าจะเป็นการตรวจสอบการทำงาน³⁴² หรือการวางนโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้อง หลักนิติธรรมถูกทำลาย ละเลยกฎหมายหรือกติกาสังคม และปัญหาทางข้อกฎหมาย เช่น ปัญหาจากการออกแบบระบบเลือกตั้งที่ยังไม่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย ที่นั่งที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับในสภาไม่ได้มีที่มาจากเสียงของประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้เนื่องจากการออกแบบระบบเลือกตั้งที่ใช้ระบบเสียงข้างมากธรรมดาจะทำให้ผู้ชนะได้ไปทั้งหมด ส่วนผู้แพ้ก็แพ้ราบ ดังที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า The Winner Take All พรรคการเมืองขนาดใหญ่มักได้เปรียบ ได้จำนวนที่นั่งในสภาเกินกว่าคะแนนเสียงที่ได้รับตามความเป็นจริง พรรคการเมืองขนาดเล็กเสียเปรียบไม่ได้รับที่นั่งในสภาหรือได้รับที่นั่งในสภาน้อยกว่าความเป็นจริง เห็นได้จากมีการย้ายพรรคของสมาชิกพรรคก่อนการลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อหาช่องทางหรือโอกาสของตนในการชนะการเลือกตั้ง การบริหารงานของพรรคการเมืองที่มีขนาดใหญ่มีมากขึ้นอยู่กับ

³⁴¹ อรรถสิทธิ์ พานแก้ว, **เพิ่มดุลอำนาจระหว่าง “นักการเมือง” และ “พรรคการเมือง”:** **เพิ่มประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ “ผู้แทนราษฎร”** (นนทบุรี: เอ. พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์, 2558), หน้า 56-67.

³⁴² *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 68-73.

ผู้นำพรรคหรือกลุ่มผู้นำเท่านั้น ทำให้สภาพความหลากหลายทางความคิด ขาดตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ รัฐสภามีลักษณะเป็นสองพรรคการเมืองใหญ่กุมอำนาจ สถาบันประชาธิปไตยถูกนำมาใช้ในทางที่ผิด การทำงานขาดการตรวจสอบถ่วงดุล กลายเป็นประชาธิปไตยบนท้องถนน อันเป็นสิ่งที่ไม่ชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตยและเป็นปัญหาวิกฤติความขัดแย้งเรื้อรังยากแก่การแก้ไข รังแต่จะทำให้ประเทศชาติเสียหาย

ในบทนี้จะกล่าวถึงวิวัฒนาการของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมาในประเทศไทย สภาพการณ์ของประเทศไทยที่เป็นปัจจัยประกอบในการบรรลุผลแห่งการเลือกตั้ง ระบบการเลือกตั้งและผลลัพธ์ที่ได้จากการเลือกตั้งในแต่ละครั้งว่าจะสามารถสะท้อนภาพแห่งความเป็นประชาธิปไตยได้แค่ไหนเพียงไร

4.1 ความเป็นมาและประวัติการเลือกตั้งในประเทศไทย

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา เป็นสถาบันที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในระบอบการปกครองประชาธิปไตยแบบรัฐสภา นอกจากจะทำหน้าที่เป็นสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับในประเทศ เพื่อกำหนดพฤติกรรมของบุคคลในสังคมแล้ว³⁴³ ยังเป็นสถาบันที่กำหนดประมุขฝ่ายบริหารหรือนายกรัฐมนตรี กล่าวคือพรรคการเมืองซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดจากการเลือกตั้งทั่วไปหัวหน้าพรรคการเมืองนั้นจะได้เป็นนายกรัฐมนตรีหรือได้รับมอบหมายให้จัดตั้งรัฐบาลโดยผ่านการเลือกตั้งจากสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้โดยธรรมเนียมปฏิบัติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งมากที่สุดจะได้รับเลือกเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร และมีบทบาทสำคัญในการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีจากที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร³⁴⁴ หากกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรอาจสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ด้านงานนิติบัญญัติในกระบวนการตรากฎหมาย ได้แก่ การเสนอร่างพระราชบัญญัติ การจัดทำพระราชบัญญัติ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติ หรือการยกเลิกพระราชบัญญัติ ตลอดจนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญและใกล้ชิดกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงต้องกระทำโดยผู้แทนของประชาชน
2. อำนาจหน้าที่จัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศ
3. อำนาจหน้าที่ด้านการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการตั้งกระทู้ถามซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสืบทอดตั้งกระทู้ถามได้สองประเภท ได้แก่ กระทู้ถามทั่วไป และกระทู้ถามสด ซึ่งรัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกับกลไกดังกล่าวอย่างมาก เห็นได้จากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 มาตรา 162 กำหนดบังคับให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ถูกต้องกระทู้ถามต้องมาตอบกระทู้ด้วยตนเอง เป็นต้น หรือควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินโดยการอภิปรายทั่วไป เช่น

³⁴³ สนิท จรอนันต์, *เรื่องเดิม*, หน้า 11.

³⁴⁴ ศรชัย ท้าวมิตร, *ระบบรัฐสภาไทย (Thai Parliamentary System)* (กรุงเทพฯ: โอ. เอส. พริ้นติ้ง เฮาส์, 2549), หน้า 55.

การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี³⁴⁵ การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี การอภิปรายทั่วไปโดยไม่มี การลงมติเพื่อเสนอความคิดเห็นต่อคณะรัฐมนตรี หรือโดยการตั้งคณะกรรมการเพื่อกระทำการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องราวต่าง ๆ

4. อำนาจในการให้ความเห็นชอบเรื่องสำคัญต่าง ๆ อาทิ การเลือกบุคคลที่จะมา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การอนุมัติพระราชกำหนด การเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมือง เป็นต้น

5. อำนาจในการอนุมัติงบประมาณรายรับและรายจ่ายของประเทศ³⁴⁶ โดยเป็นหน้าที่ของ คณะรัฐมนตรีในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อให้รัฐสภาอนุมัติ

จากบทบาทและอำนาจหน้าที่อันสำคัญของสภาผู้แทนราษฎร ที่มีความสำคัญในการดูแล รักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนทั้งประเทศ จึงควรศึกษาถึงระบบที่มาของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทยว่าควรจะมีที่มาอย่างไรเพื่อให้ทำหน้าที่ต่าง ๆ เหล่านั้นได้ อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติอย่างแท้จริง ด้วยการศึกษถึงที่มาของสมาชิก โดยวิธีการเลือกตั้ง ระบบการเลือกตั้ง กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผลจากระบบการเลือกตั้ง และ กระบวนการในการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้ง

4.1.1 ความเป็นมาของการเลือกตั้งในประเทศไทย

การที่รัฐสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่ดังที่กล่าวมาแล้วนั้น สืบเนื่องมาจากหลักกฎหมายที่ว่า สิ่งใดก็ตามที่กระทบกระเทือนถึงทุกคนย่อมต้องได้รับความยินยอมเห็นชอบจากทุกคน ดังนั้น การ ปกครองของประเทศจึงต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนทั้งประเทศด้วยการเลือกตั้งผู้แทนของ ตนเข้ามาทำหน้าที่ตรากฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ ตามพจนานุกรมฉบับ ราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 ได้ให้ความหมายของคำว่า “เลือกตั้ง” หมายถึง เลือกสรรบุคคลให้เป็น ผู้แทนหรือให้ดำรงตำแหน่งด้วยการออกเสียงลงคะแนน เช่น เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เลือกตั้งกรรมการ³⁴⁷ โดยแนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งในประเทศไทยเริ่มเกิดขึ้นในตอนใด ไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัด³⁴⁸ หากจะเห็นถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งปรากฏอยู่ในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 มีการทดลองจัดนครสมมติมีชื่อเรียกว่า “ดุสิตธานี” เพื่อเป็นการสาธิตการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับพื้นฐานให้ประชาชนได้มีโอกาส เรียนรู้ โดยแนวความคิดดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากมีพระบรมวงศานุวงศ์ได้รับการศึกษาจากประเทศ

³⁴⁵ ข้อ 152 แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2551

³⁴⁶ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร, **ระบอบประชาธิปไตย**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรมแผนที่ทหาร, 2518), หน้า 13.

³⁴⁷ ราชบัณฑิตยสถาน, **พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554** (กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน, 2554).

³⁴⁸ สีดา สอนศรี, วิทยา สุจริตรนารักษ์, ชัยโชค จุลศิริวงศ์ และ สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, **การเลือกตั้งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : ศึกษาเฉพาะประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และไทย** (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 400.

อังกฤษซึ่งเป็นประเทศแม่แบบแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย พระองค์ทรงมีพระราชปรารภในตอนหนึ่งว่า “เป็นการกำหนดอำนาจอันพระราชทานแก่ชาวดุสิตธานีให้มีเสียงแลโอกาสแสดงความเห็นในวิธีจัดการปกครองตนเองในกิจการบางอย่าง”³⁴⁹ ทั้งนี้เรื่องการเลือกตั้งในดุสิตธานีได้มีบัญญัติไว้ในธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาล (ดุสิตธานี) พ.ศ.2461 โดยบัญญัติไว้ในหมวดที่ 3 ว่าด้วยการกำหนดและการเลือกตั้งนคราภิบาล ตาม มาตรา 8 ถึง มาตรา 20 ซึ่งบัญญัติถึงวิธีการเลือกตั้ง คุณสมบัติผู้เลือกตั้ง คุณสมบัติของผู้ได้รับเลือกตั้งและการประกาศแต่งตั้งดังเช่นกฎหมายเลือกตั้งทุกประการ³⁵⁰ การจัดนครดุสิตธานีเช่นนี้มีผู้ให้ความเห็นว่าเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยแท้ เนื่องจากมีตำแหน่งนคราภิบาลเป็นผู้ปกครอง มีผู้แทนราษฎรที่เรียกว่า “เซษฐบุรุษ” ที่ราษฎรเลือกตั้งเข้ามา มีพรรคการเมือง มีการประชุมกันเป็นครั้งคราว มีทุกอย่างที่ประชาธิปไตยจะมี ตำแหน่งเซษฐบุรุษที่มาจากการเลือกตั้งนี้เองที่เปรียบเสมือนกับตำแหน่งผู้แทนราษฎรในปัจจุบัน อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการทางความคิดของการเลือกตั้งในประเทศไทย อย่างไรก็ตามก็เป็นที่น่าเสียดายว่าหลักการดังกล่าวมิได้นำมาขยายผลเพื่อใช้ในทางปฏิบัติในระดับประเทศอย่างจริงจัง ทำให้โอกาสอันดีของการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทยในสมัยนั้นขาดความต่อเนื่อง³⁵¹

ต่อมาแนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้ปรากฏอีกครั้งในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ซึ่งปรากฏอยู่เค้าโครงร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2474 โดยนายเรย์มอนด์ บี สตีเวนส์ และพระยาศรีวิศาลวาจา ซึ่งมีการเสนอให้มีสภานิติบัญญัติ มีแนวความคิดส่วนหนึ่งให้มีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง แต่แนวความคิดดังกล่าวยังมิได้ถูกนำมาใช้ เกิดเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยขึ้นเสียก่อน³⁵² กระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ.2475 บัญญัติแต่งตั้งผู้แทนราษฎรขึ้นเป็นครั้งแรก ผู้แทนราษฎรชุดแรกของประเทศไทยจึงเป็นผู้แทนราษฎรที่มาจากการแต่งตั้งไม่ใช่มาจากการเลือกตั้ง³⁵³ และต่อมาจึงมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย บัญญัติถึงการเลือกตั้ง โดยกำหนดให้เป็นการเลือกตั้งทางอ้อม (Indirect Election) และมีการบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาจวบจนถึงปัจจุบัน

³⁴⁹ ประยูร ธิดิพันธุ์, **พระมหาธีรราชเจ้า** (กรุงเทพฯ: มิตรสยาม, 2516), หน้า 182.

³⁵⁰ ดำริห์ บุรณะนนท์, *เรื่องเดิม*, หน้า 39-40.

³⁵¹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, **การเลือกตั้งและพรรคการเมืองบทเรียนจากเยอรมัน** (กรุงเทพฯ: สุขุมและบุตร, 2542), หน้า 103-104.

³⁵² บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**, หน้า 356.

³⁵³ สุทธิมาตร จันทรแดง, “ปัญหาการเลือกตั้งในระบบการเมืองไทย: ความเป็นไปและการแก้ไขของ กต.” **จุลนิติ** 1 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2547): 44.

4.1.2 ประวัติการเลือกตั้งในประเทศไทย

การเลือกตั้ง (Election) เป็นกระบวนการที่สำคัญอย่างหนึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันเป็นเครื่องมือให้ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยเลือกผู้ปกครองและเลือกชนิดของการปกครอง อีกทั้งเป็นการสร้างความชอบธรรมในการอยู่ในอำนาจของผู้ปกครอง นับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีการเลือกตั้งทั่วไป (General Election) ทั้งสิ้น 27 ครั้ง (รวมการเลือกตั้งเพิ่มในวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ.2489 และ วันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ.2492) โดยประชาชนชาวไทยมีโอกาสเลือกตั้งผู้แทนราษฎรครั้งแรก เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ.2476 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 และมีการจัดการเลือกตั้งครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2557³⁵⁴ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2554 อย่างไรก็ดี แม้ว่าในปัจจุบันประเทศไทยไม่มีการจัดการเลือกตั้งมาเป็นเวลานานแต่ทุกภาคส่วนในสังคมยังคงตระหนักถึงความสำคัญของการเลือกตั้ง โดยมีกระบวนการศึกษาเพื่อพัฒนาระบบการเลือกตั้งและปัจจัยแวดล้อมที่เกี่ยวข้องเพื่อทำให้มีระบบการเลือกตั้งที่มีประสิทธิภาพ สร้างการเมืองสมัยใหม่เพื่อผลประโยชน์ประเทศชาติ³⁵⁵

4.1.2.1 พัฒนาการของการเลือกตั้งในประเทศไทย

การจัดการเลือกตั้งทั่วไปในประเทศไทยมีพัฒนาการแบ่งออกเป็น 2 ช่วงเวลา โดยการจัดการเลือกตั้งมีทั้งการใช้วิธีการเลือกตั้งทางตรง (Direct Election) และวิธีการเลือกตั้งโดยอ้อม (Indirect Election)

1) ช่วงเวลาหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ถึงก่อน พ.ศ. 2540 กล่าวคือ การเลือกตั้งนับแต่ครั้งที่ 1 (15 พฤศจิกายน พ.ศ.2476) ถึงครั้งที่ 21 (17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539) เป็นการเลือกตั้งในระบบเลือกตั้งแบ่งเขตคิดคะแนนแบบเสียงข้างมาก มีกระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรหลักที่รับผิดชอบ

(1) ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา วิธีการเลือกตั้งโดยอ้อม (Indirect Election) ในการเลือกตั้ง ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ.2476

(2) ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาแบบเขตเดียวเบอร์เดียว (Single Member Plurality System: SMP) ในการเลือกตั้งครั้งที่ 2 (7 พฤศจิกายน

³⁵⁴ ในการเลือกตั้งครั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะ เนื่องจากพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรที่กำหนดให้เลือกตั้งครั้งนี้ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะไม่สามารถเลือกตั้งให้แล้วเสร็จทั่วประเทศได้ภายในวันเดียวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 108 วรรคสอง และเมื่อพระราชกฤษฎีกาในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การเลือกตั้งนี้จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญไปด้วย เรื่องพิจารณาที่ 28/2557 เมื่อวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ.2557

³⁵⁵ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, รายงานการทำงานของคณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง, ค้นวันที่ 11 มกราคม 2560 จาก http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/drive_politic/main.php?filename=index

พ.ศ.2480) การเลือกตั้งครั้งที่ 3 (12 พฤศจิกายน พ.ศ.2481) การเลือกตั้งครั้งที่ 4 (6 มกราคม พ.ศ.2489) การเลือกตั้งเพิ่มครั้งที่ 5 (5 สิงหาคม พ.ศ.2486)

(3) ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาแบบคะแนนเสียงเป็นพวง (Block Vote) แบบที่ประชาชนมีคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทนได้ตามจำนวนผู้แทนที่มีได้ในจังหวัดตน ซึ่งใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง โดยแต่ละจังหวัดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้น้อยจังหวัดละ 1 คน แต่หากจังหวัดใดมีจำนวนประชากรมากกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ให้มีผู้แทนเพิ่มได้อีกสัมพันธ์กับจำนวนเกณฑ์ประชานั้น ซึ่งใช้ในการเลือกตั้งครั้งที่ 6 (29 มกราคม พ.ศ.2491) การเลือกตั้งเพิ่มครั้งที่ 7 (5 มิถุนายน พ.ศ.2492) การเลือกตั้งครั้งที่ 8 (26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2495) การเลือกตั้งครั้งที่ 9 (26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2500) การเลือกตั้งครั้งที่ 10 (15 ธันวาคม พ.ศ.2500) การเลือกตั้งครั้งที่ 11 (10 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2512) การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตในการเลือกตั้งครั้งที่ 22 ครั้งที่ 23 ครั้งที่ 24 ครั้งที่ 26 ครั้งที่ 27 ด้วย

(4) ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาแบบคะแนนเสียงเป็นพวง (Block Vote) แบบแบ่งเขตเรียงเบอร์ ประชาชนมีคะแนนเสียงตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีในจังหวัดนั้น แต่เขตละไม่เกิน 3 คน ซึ่งเป็นรูปแบบที่มีการใช้มากที่สุดในประเทศไทย ได้แก่ การเลือกตั้งครั้งที่ 12 (26 มกราคม พ.ศ.2518) การเลือกตั้งครั้งที่ 13 (4 เมษายน พ.ศ.2519) การเลือกตั้งครั้งที่ 14 (22 เมษายน พ.ศ.2522) การเลือกตั้งครั้งที่ 15 (18 เมษายน พ.ศ.2526) การเลือกตั้งครั้งที่ 16 (27 กรกฎาคม พ.ศ.2529) การเลือกตั้งครั้งที่ 17 (24 กรกฎาคม พ.ศ.2531) การเลือกตั้งครั้งที่ 18 (22 มีนาคม พ.ศ.2535) การเลือกตั้งครั้งที่ 19 (13 กันยายน พ.ศ.2535) การเลือกตั้งครั้งที่ 20 (2 กรกฎาคม พ.ศ.2538) การเลือกตั้งครั้งที่ 21 (17 พฤศจิกายน พ.ศ.2539) การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตในการเลือกตั้งครั้งที่ 25 ด้วย

2) ช่วงเวลาภายหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การเลือกตั้งตั้งแต่ครั้งที่ 22 (6 มกราคม พ.ศ.2544) เป็นต้นมา เป็นการเลือกตั้งระบบใหม่มีคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรผู้รับผิดชอบดำเนินการจัดการและควบคุมการเลือกตั้ง

กล่าวคือ เป็นระบบการเลือกตั้งผสมแบบคู่ขนาน (Parallel System) เป็นการนำระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่ใช้บัญชีรายชื่อ (List System) เข้ามาใช้ควบคู่กับระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากที่ใช้อยู่เดิม เพื่อลดความไม่เป็นสัดส่วนระหว่างคะแนนเสียงกับที่นั่งในสภา และเพื่อเพิ่มโอกาสแก่ผู้สมัครที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญแต่ไม่ถนัดในการลงพื้นที่หาเสียงสามารถเข้าสู่สภา และทำหน้าที่วางนโยบายระดับประเทศได้ โดยประเทศไทยนำมาใช้ในการเลือกตั้งครั้งที่ 22 (6 มกราคม พ.ศ.2544) การเลือกตั้งครั้งที่ 23 (6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2548) การเลือกตั้งครั้งที่ 24 (2 เมษายน พ.ศ.2549) การเลือกตั้งครั้งที่ 25 (23 ธันวาคม พ.ศ.2550) การเลือกตั้งครั้งที่ 26 (3 กรกฎาคม พ.ศ.2554) การเลือกตั้งครั้งที่ 27 (2 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2557)

4.1.2.2 ประวัติการเลือกตั้งในประเทศไทย

1) การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ.2476

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พุทธศักราช 2475³⁵⁶ เป็นการเลือกตั้งทางอ้อม (Indirect Election) โดยวิธีรวมเขต แต่ละเขตให้เลือกผู้แทนราษฎรได้ 1 คน ตามหลักหนึ่งคนหนึ่งเสียง โดยกำหนดจำนวนราษฎร 200,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน การนับคะแนนใช้ระบบเสียงข้างมาก ยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง

การเลือกตั้งครั้งนี้มีขึ้นภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองด้วยการผลักดันของคณะราษฎรและการรวมขอมกันกับฝ่ายอำนาจเดิม³⁵⁷ เป็นการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 กำหนดให้รัฐสภาไทยเป็นระบบสภาเดียว (Single Cameral) เรียก “สภาผู้แทนราษฎร” ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกประเภทที่หนึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และสมาชิกประเภทที่สองมาจากการแต่งตั้งโดยพระบรมราชโองการ สมาชิกทั้งสองประเภท³⁵⁸ มีจำนวนเท่ากันจำนวนอย่างละ 78 คน และอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี สำหรับสมาชิกประเภทที่หนึ่งที่มีมาจากการเลือกตั้งนั้นเป็นการเลือกตั้งทางอ้อม (Indirect Election) โดยให้ราษฎรไปเลือกตั้งเลือกตั้งผู้แทนตำบล แล้วผู้แทนตำบลเป็นผู้เลือกผู้แทนของจังหวัดนั้น³⁵⁹ เนื่องจากเห็นว่าราษฎรยังไม่เคยชินกับการออกเสียงเลือกตั้ง อีกทั้งจำนวนผู้ที่อ่านออกเขียนได้ในขณะนั้นยังมีจำนวนไม่มาก การเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตหรือรวมเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งหนึ่งเขต กล่าวคือใช้เขตจังหวัดแต่ละจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ให้แต่ละจังหวัดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 1 คน ถ้าจังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 200,000 คน ให้เลือกตั้งผู้แทนเพิ่มอีก 1 คนทุก ๆ 200,000 คนนั้น เศษของสองแสนถ้าเกินครึ่งหนึ่งให้นับเพิ่มอีก 1 คน³⁶⁰ ด้วยเหตุนี้บางจังหวัดจึงมีเขตเลือกตั้งเดียวและบางจังหวัดมีเขตเลือกตั้งได้หลายเขต การเลือกตั้งในครั้งนี้นี้ยังไม่มีการจัดตั้งพรรคการเมือง มีเพียงแต่สมาคมคณะราษฎรเท่านั้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีจำนวนไม่มากนัก ส่วนใหญ่เป็นอดีตข้าราชการ ผู้กว้างขวางในแต่ละจังหวัดหรือเป็นผู้มีความสัมพันธ์กับคณะราษฎร การแข่งขันในการเลือกตั้งจึงยังไม่ได้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง

³⁵⁶ พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2476

³⁵⁷ เสนีย์ คำสุข, มิติประชาธิปไตยในการเลือกตั้งทั่วไป 3 กรกฎาคม 2554 (นพบุรีมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2558), หน้า 129.

³⁵⁸ สมาชิกประเภทที่หนึ่งได้รับการเลือกตั้งจำนวน 78 คน ต่อมาเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่สอง เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ.2476 จำนวน 78 คน รวมสมาชิกในสภาทั้งสิ้น 156 คน

³⁵⁹ มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2476 กำหนดให้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศให้กรมการอำเภอจัดการเลือกตั้งผู้แทนตำบล และมาตรา 26 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ผู้แทนตำบลเลือกผู้แทนจังหวัด

³⁶⁰ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2476

2) การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ.2480

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2479 เป็นการเลือกตั้งทางตรง (Direct Election) ครั้งแรกในประเทศไทย โดยวิธีแบ่งเขตแต่ละเขตให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรได้ 1 คน (Single-Member Constituency หรือ One Man One Vote) ถือเอาจำนวนราษฎร 200,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน การนับคะแนนใช้ระบบเสียงข้างมาก ยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง

การเลือกตั้งครั้งที่สองเกิดขึ้นเนื่องด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ในชุดแรกจะสิ้นสุดลงตามวาระ 4 ปี ในวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ.2480 จึงมีพระราชกฤษฎีกา³⁶¹ กำหนดให้มีการเลือกตั้งขึ้นใหม่ในวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ.2480 ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม 2475 ในการเลือกตั้งครั้งนี้แตกต่างจากการเลือกตั้งครั้งแรกคือประชาชนสามารถออกเสียงเลือกตั้งได้โดยตรง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้โดยตรงไม่ต้องผ่านตัวแทนตำบล เป็นการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต กำหนดจังหวัดหนึ่งเป็นเขตเลือกตั้งเขตหนึ่งมีผู้แทนราษฎรได้เขตละ 1 คน ต่อราษฎร 200,000 คน³⁶² หลักการเช่นเดียวกับการเลือกตั้งครั้งแรก จำนวนสมาชิกสภาประกอบด้วยสมาชิกประเภทที่หนึ่งจำนวน 91 คน (มากกว่าชุดก่อนจำนวน 13 คน) และมีการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่สองให้เท่ากับประเภทแรกเป็นจำนวน 91 คน รวมสมาชิกทั้งสองประเภทในสภามีจำนวน 182 คน การเลือกตั้งครั้งนี้ยังไม่มีการจัดตั้งพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการใด ๆ เพราะไม่มีการออกกฎหมายพรรคการเมือง วิธีการหาเสียงผู้สมัครบางคนเริ่มใช้วิธีการแจกสิ่งของจำเป็นต่าง ๆ เช่น เนื้อหมู ไม้ขีดไฟ เป็นต้น³⁶³

3) การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ.2481

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2479 เป็นการเลือกตั้งทางตรง โดยวิธีแบบแบ่งเขต แต่ละเขตเลือกผู้แทนราษฎรได้ 1 คน ถือเอาจำนวนราษฎร 200,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน การนับคะแนนใช้ระบบเสียงข้างมาก ยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง

เนื่องจากในช่วงการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลประสบกับปัญหาความขัดแย้งในสภา รัฐบาลแพ้มติการขอแก้ไขวิธีการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีข้อ 68 ทำให้ฝ่ายรัฐบาลนำโดย พ.อ.พระยาพหลพลพยุหเสนา ประกาศยุบสภาเมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ.2481 ซึ่งเป็นการยุบสภาหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่สองเพียง 10 เดือน 4 วัน³⁶⁴ และมี

³⁶¹ พระราชกฤษฎีกาดำเนินการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร พ.ศ.2480 ลงวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ.2480

³⁶² มาตรา 4 และมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม

(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2479

³⁶³ เสนีย์ คำสุข, *เรื่องเดิม*, หน้า 132.

³⁶⁴ พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 11 กันยายน พ.ศ.2481

พระราชกฤษฎีกา³⁶⁵ กำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่ โดยการเลือกตั้งในครั้งนี้นี้ยังคงใช้กฎหมายเลือกตั้งฉบับเดียวกันกับการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่สอง ระบบเลือกตั้ง การคิดคะแนนเสียง การแบ่งเขต การควบคุมการเลือกตั้งยังคงเป็นในแบบเดิม มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 91 คน

4) การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ.2489

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2479 เป็นการเลือกตั้งทางตรง โดยวิธีแบ่งเขต แต่ละเขตให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรได้ 1 คน และถือเอาจำนวนราษฎร 200,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน การนับคะแนนใช้ระบบเสียงข้างมาก ยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง

เนื่องจากเกิดสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นการไม่สะดวกในการจัดการเลือกตั้งจึงได้ขยายกำหนดเวลาในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อมาถึง 2 ครั้ง ในปี พ.ศ.2485 และในปี พ.ศ.2487 รวมการขยายระยะเวลาถึง 4 ปี รวมระยะเวลาทั้งสิ้น 8 ปี ที่ยังไม่มี การเลือกตั้ง เป็นระยะเวลานานมาก ทำให้จิตใจและความเห็นของสมาชิกส่วนมากห่างจากเจตนา และความประสงค์อันแท้จริงของราษฎร เห็นได้จากกรณีสภาไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม จึงให้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภา³⁶⁶ เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ.2488 และมีพระราชกฤษฎีกา³⁶⁷ ให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ โดยใช้กฎหมายเลือกตั้งฉบับเดิม มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นเป็น 96 คน

5) การเลือกตั้งครั้งที่ 5 เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ.2489

เป็นการเลือกตั้งเพิ่มตามจำนวนพลเมือง ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2489 ให้คิดสัดส่วนประชาชนใหม่เป็น 100,000 คนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน ทำให้มีจังหวัดที่เลือกตั้งเพิ่ม 47 จังหวัด (82 เขตการเลือกตั้ง) มีผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นจากเดิมอีก 82 คน รวมกับที่มีอยู่เดิม 96 คน จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนทั้งสิ้น 178 คน และยังเป็น การเลือกตั้งครั้งแรกที่เปิดโอกาสให้มีการรวมกลุ่มทางการเมือง นักการเมืองได้รวมตัวและจัดตั้งพรรคการเมืองและส่งสมาชิกเข้าแข่งขัน มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นอย่างเป็นทางการและจัดส่งผู้สมัครเข้าแข่งขันทั้งหมด 5 พรรค³⁶⁸ คือ พรรคสหชีพ พรรคแนวรัฐธรรมนูญ พรรคอิสระ พรรคประชาธิปไตย และพรรคประชาชน ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2489 นี้รัฐสภาไทยได้เปลี่ยนจากระบบสภาเดียวเป็น ระบบสองสภา (Bi-Cameral) ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร และพฤฒิสภา โดยให้ยกเลิกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ส่วนสมาชิกประเภทที่ 1 ที่อยู่ในตำแหน่งก่อนหน้ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้ให้มีอยู่ต่อไป และให้มีการเลือกตั้งเพิ่มเพื่อให้ครบตามจำนวนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

³⁶⁵ พระราชกฤษฎีกาดำเนินการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร พ.ศ.2481 ลงวันที่ 12 กันยายน พ.ศ.2481

³⁶⁶ พระราชกฤษฎีกายุบสภา ในวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ.2488

³⁶⁷ พระราชกฤษฎีกาดำเนินการเลือกตั้ง พ.ศ.2488 ลงวันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ.2488

³⁶⁸ นนทวิจิตร เจริญนวิชัย, กฎหมายเลือกตั้ง (นครปฐม: ภูมิการพิมพ์, 2555), หน้า 27.

6) การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 6 เมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ.2491

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2490 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทางตรง โดยวิธีรวมเขตจังหวัด กำหนดให้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และกลับมาถือเอาจำนวนราษฎร 200,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน การนับคะแนนใช้ระบบเสียงข้างมากเรียงเบอร์

เนื่องจากกรณีการสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล รัชกาลที่ 8 เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ.2489 ทำให้เกิดความตึงเครียดทางการเมือง อีกทั้งเกิดความไม่พอใจรัฐบาลของฝ่ายทหารจากผลพวงของสงครามโลกครั้งที่สอง ทำให้นายทหารนอกประจำการ พล.ท.ผิน ชุณหะวัณ ทำรัฐประหารในนาม “คณะรัฐประหาร” (หรือ ทหารของชาติ) เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ.2490 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มีการจัดให้มีการเลือกตั้ง โดยเปลี่ยนการกำหนดเขตการเลือกตั้งจากแบบแบ่งเขตเป็นการเลือกตั้งแบบรวมเขต กำหนดให้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งเดียว ถ้าจังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 200,000 คน ให้เลือกตั้งผู้แทนเพิ่มอีก 1 คน ทุก ๆ 200,000 คน ตามกฎหมายพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2479 เดิม มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจำนวน 99 คน พรรคการเมืองยังมีบทบาทในการเลือกตั้ง แต่ไม่ได้มีอิสระอย่างเต็มที่ การแข่งขันไม่เน้นประเด็นนโยบาย หรือวิธีการแก้ไขปัญหาของสังคมที่แตกต่างกันนัก การหาเสียงมักยึดโยงอยู่กับผู้นำหรือกลุ่มผู้นำทางการเมือง

7) การเลือกตั้ง ครั้งที่ 7 เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ.2492

มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ.2492 มีการกำหนดสัดส่วนประชากร 150,000 คน ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน ทำให้ต้องมีการเลือกตั้งเพิ่ม เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ.2492 เป็นการเลือกตั้งเพิ่มตามจำนวนพลเมือง ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2492 เป็นการเลือกตั้งแบบรวมเขตจังหวัด มีจังหวัดที่เลือกตั้งเพิ่มจำนวน 19 จังหวัด มีผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นอีก 21 คน รวมกับ 99 คนที่มีอยู่เดิม ทำให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีทั้งสิ้น 120 คน

8) การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 8 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2495

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2495 เป็นการเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่หนึ่งทางตรง โดยวิธีรวมเขตจังหวัด ถือเอาจำนวนราษฎร 150,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน³⁶⁹ การนับคะแนนใช้ระบบเสียงข้างมากเรียงเบอร์ ไม่อนุญาตให้จัดตั้งพรรคการเมือง

เนื่องจากคณะทหารได้ทำการรัฐประหารเงียบ เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ.2494 โดยประกาศยกเลิกสภาผู้แทนราษฎรรวมทั้งยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2492 และประกาศให้นำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาใช้ โดยแก้ไขปรับปรุง

³⁶⁹ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ.2494

ประกาศใช้อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ.2495 เรียกว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 เป็นเหตุให้รัฐสภาไทยกลับไปสู่ระบบสภาเดียว มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 ประเภทอีกครั้ง การเลือกตั้งจึงเป็นการเลือกตั้งเฉพาะสมาชิกประเภทที่หนึ่ง เป็นการเลือกตั้งแบบรวมเขตจังหวัด มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งจำนวน 123 คน โดยไม่มีกฎหมายอนุญาตให้มีพรรคการเมือง การแข่งขันกลับไปดังเช่นการเลือกตั้งสามครั้งแรกเช่นเดิม คือไม่ได้เกิดการแข่งขันอย่างแท้จริง

9) การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 9 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2500

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2499 เป็นการเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่หนึ่งทางตรง โดยวิธีรวมเขตจังหวัด ถือเอาจำนวนราษฎร 150,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน วิธีคิดคะแนนใช้ระบบเสียงข้างมากแบบเรียงเบอร์ มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2498

เนื่องจากรัฐบาลสิ้นสุดลงตามวาระ 5 ปี จึงจัดให้มีการเลือกตั้งครั้งนี้ขึ้น ซึ่งเป็นการเลือกตั้งครั้งที่มีการจัดตั้งพรรคการเมืองถูกต้องตามกฎหมายเป็นครั้งแรก จากการผลักดันของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่กำลังจะหมดอายุราชการทหาร เป็นการเลือกตั้งครั้งแรกจากที่เคยมีการเลือกตั้งมาที่มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งเกินกว่ากึ่งหนึ่ง มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้นจำนวน 160 คน ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคเสรีนิยมคึกคิก นำโดย จอมพล ป. พิบูลสงคราม ชนะการเลือกตั้งได้ที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุดเกินกว่ากึ่งหนึ่ง อย่างไรก็ตามการประทุงอย่างรุนแรง โดยมีการกล่าวหาว่าฝ่ายรัฐบาลใช้วิธีต่าง ๆ โกงการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็น บัตรผี พลร่ม ไฟไฟ เวียนเทียน ไฟดับขณะนับคะแนน

10) การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 10 เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ.2500

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2499 เป็นการเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่หนึ่งทางตรง โดยวิธีรวมเขตจังหวัด จำนวนราษฎร 150,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน วิธีคิดคะแนนใช้ระบบเสียงข้างมากแบบเรียงเบอร์

เนื่องจากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ผ่านมามีไม่ได้รับความเชื่อถือจากประชาชน นักศึกษามีการรวมตัวกันเดินขบวนคัดค้านการเลือกตั้งจนเป็นเหตุให้จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นำกำลังทหารเข้าทำการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองได้สำเร็จ เมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ.2500 ประกาศยุบสภา และกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทหนึ่งใหม่ภายใน 90 วัน การเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการเลือกตั้งแบบรวมเขต โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น 160 คน อนึ่งการเลือกตั้งครั้งนี้ใช้ระบบเดียวกับการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ผ่านมา การหาเสียงยังไม่มีมีการหาเสียงเชิงนโยบายหรือแสดงให้เห็นทิศทางแห่งการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมากนัก การแข่งขันยังไม่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง กลุ่มทหารยังคงสามารถควบคุมสภาได้ต่อไป ดังจะเห็นได้ว่าจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นผู้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

11) การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 11 เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2512

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน พุทธศักราช 2511 กลับมา 2 สภาอีกครั้ง เป็นการเลือกตั้งทางตรงโดยวิธีรวมเขตจังหวัด³⁷⁰ ถือเอาจำนวนราษฎร 150,000 คน ต่อ ผู้แทนราษฎร 1 คน วิธีคิดคะแนนใช้ระบบเสียงข้างมากแบบเรียงเบอร์ มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2511 อันเป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับที่สองของประเทศไทย

ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ผ่านมา พลโท ถนอม กิตติขจร (ยศในขณะนั้น) ได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีบริหารประเทศ จนกระทั่งพุทธศักราช 2502 จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการปฏิบัติยึดอำนาจการปกครองประเทศอีกครั้ง ประกาศใช้กฎอัยการศึก ยุบสภา ยุบพรรคการเมือง ยกเลิกรัฐธรรมนูญ มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองชั่วคราว และจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น โดยสภานี้ใช้เวลาร่างรัฐธรรมนูญเกือบ 10 ปี จนประกาศใช้รัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2511 ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับนี้รัฐสภาไทยเป็นแบบสองสภา คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง หลังจากนั้นมีการประกาศให้มีการเลือกตั้งขึ้น ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2511 เป็นการเลือกตั้งแบบรวมเขตจังหวัด ซึ่งมีผู้ได้รับเลือกตั้งทั้งสิ้นจำนวน 219 คน การเลือกตั้งในครั้งนี้เป็นการผ่อนคลายบรรยากาศทางการเมืองที่การเลือกตั้งขาดช่วงไปถึง 11 ปี อย่างไรก็ดีผลการเลือกตั้งพรรคสหประชาไทย ซึ่งนำโดยจอมพลถนอม กิตติขจร ที่ร่วมกับผู้นำทหาร ตำรวจ และข้าราชการพลเรือนเป็นผู้ชนะการเลือกตั้งได้สมาชิกสภาผู้แทน 76 คน รองลงมา คือ พรรคประชาธิปัตย์

12) การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 12 เมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ.2518

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2517 เป็นการเลือกตั้งทางตรงโดยวิธีการแบ่งเขตเลือกตั้งแบบผสมระหว่างการแบ่งเขตและรวมเขตอาจมีผู้แทนได้ระหว่าง 1-3 คน³⁷¹ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถออกเสียงเลือกผู้สมัครได้เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น โดยถือเอาราษฎร 150,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน จัดแบ่งเขตเลือกตั้งให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกินเขตละ 3 คน เรียกว่าวิธีการแบ่งเขตเลือกตั้งแบบ “แบ่งเขต” เขตละ 1-3 คน³⁷² วิธีการคิดคะแนนเสียงระบบเสียงข้างมากรอบเดียวแบบเรียงเบอร์³⁷³ มีกฎหมายพรรคการเมืองฉบับ พ.ศ.2517 (ฉบับที่ 3) กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง มาตรา 117 อนุมาตราสาม และกำหนดเป็นคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ต้องมีพรรคสังกัด ตามมาตรา 124 อนุมาตราเจ็ด อนุมาตราแปด

³⁷⁰ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2511

³⁷¹ มาตรา 112 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

³⁷² โภคิน พลกุล, “ระบบเลือกตั้ง,” วารสารนิติศาสตร์, หน้า 63.

³⁷³ มาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2511

เนื่องจากวิกฤติความขัดแย้งในการบริหารราชการแผ่นดินจอมพล ถนอม กิตติขจร ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจึงทำการรัฐประหารรัฐบาลตนเอง เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2514 ยกเลิกรัฐธรรมนูญ ยุบพรรคการเมือง หันไปใช้วิธีการปกครองที่มีลักษณะอำนาจนิยม เช่นเดียวกับจอมพล สฤษดิ์ กล่าวคือกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจทั้งด้านนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ พร้อมทั้งได้ตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นทำหน้าที่นิติบัญญัติและตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้น โดยไม่มีกำหนดเวลาว่าจะสามารถประกาศใช้ได้เมื่อไร ส่งผลให้เกิดการเรียกร้องให้มีรัฐธรรมนูญในการปกครองประเทศโดยเร็ว ทำให้นักศึกษาและประชาชนเดินขบวนต่อต้านรัฐบาลอย่างรุนแรง เป็นเหตุให้เกิด “วันมหาวิปโยค” เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 เหตุการณ์ได้ผ่อนคลายลงหลังจากพระบารมีของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ได้ทรงขอให้ผู้นำทหารบางคนเดินทางออกไปนอกประเทศ ประกอบด้วย จอมพล ถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร และ พ.อ.ณรงค์ กิตติขจร และทรงโปรดเกล้าฯให้นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี มีการร่างรัฐธรรมนูญและประกาศใช้ เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ.2517 ให้รัฐสภาไทยเป็นระบบ 2 สภา คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง หลังจากนั้นประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2517 (นับเป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับที่ 3 ของประเทศไทย) และมีพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2511 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2517 กำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งนี้ขึ้นเป็นการเลือกตั้งที่ห่างจากการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 9 ถึง 6 ปี โดยการกำหนดเขตการเลือกตั้งแบบผสมระหว่างแบ่งเขตกับการเลือกตั้งแบบรวมเขต คือ ให้เขตเลือกตั้งหนึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 3 คน อัตราส่วนราษฎร 150,000 คน ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนทั้งสิ้น 269 คน มิติของการแข่งขันเริ่มมีการใช้นโยบายที่ต่างกันระหว่างนโยบายทางอนุรักษนิยมกับนโยบายทางสังคมนิยมขึ้นหาเสียง ใช้ชื่อพรรคหาเสียงชัดเจนยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามนักธุรกิจพ่อค้าเริ่มลงสมัครเพิ่มมากขึ้น ปัจจัยด้านเงินมีบทบาทอย่างยิ่งมีการซื้อเสียงเกิดขึ้นอย่างชัดเจน ผลการเลือกตั้ง พรรคประชาธิปัตย์ได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุด³⁷⁴

13) การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 13 เมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ.2519

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2517 เป็นการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นหลังจากการเลือกตั้งครั้งก่อนเพียง 1 ปี 2 เดือน 9 วัน ใช้กฎหมายเช่นการเลือกตั้งครั้งเดิม เป็นการเลือกตั้งทางตรง โดยวิธีการกำหนดเขตผสมระหว่างแบ่งเขตกับการเลือกตั้งแบบรวมเขตแต่ละเขตมีผู้แทนได้ไม่เกิน 3 คน โดยถือเอาราษฎร 150,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น 279 คน

จากผลการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ผ่านมา รัฐบาลผสมชุดแรกที่มีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำอยู่ได้เพียง 1 เดือนเนื่องจากสภาไม่ให้ความไว้วางใจ ต่อมา ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคมได้เป็นนายกรัฐมนตรี จัดตั้งรัฐบาลผสมประกอบด้วยหลายพรรคการเมืองบริหารประเทศ แต่อยู่ได้ไม่ถึง 1 ปี ก็ต้องยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ เนื่องจากมี

³⁷⁴ เสนีย์ คำสุข, *เรื่องเดิม*, หน้า 148.

เหตุการณ์วุ่นวายทางการเมืองหลายอย่าง รวมทั้งการขัดแย้งแตกแยกกันเองในบรรดาสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลทำให้รัฐบาลมีลักษณะอ่อนแอเป็นอันตรายต่อระบอบประชาธิปไตย³⁷⁵ การเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการเลือกตั้งที่ใช้กฎหมายเดิม โดยเป็นการเลือกตั้งแบบผสมระหว่างแบ่งเขตกับรวมเขต แต่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นจากเดิม 10 คน ตามจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งสิ้นจำนวน 279 คน อย่างไรก็ตามหลังการเลือกตั้ง ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง แต่ก็ไม่สามารถสนองตอบข้อเรียกร้องของหลาย ๆ ฝ่ายได้ อีกทั้งมีเหตุการณ์ที่จอมพลถนอม กิตติขจร เดินทางกลับเข้ามาในประเทศไทยด้วยการบวชเป็นสามเณร ทำให้เกิดความตึงเครียดทางการเมือง จนมีการเดินขบวนของประชาชนและนักศึกษา จนเกิดเหตุการณ์นองเลือด เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 เป็นที่มาที่คณะทหารซึ่งเรียกตนเองว่า “คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน” นำโดย พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ ยึดอำนาจการปกครอง ยกเลิกรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองที่ใช้อยู่ส่งผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหมดสภาพไปเช่นเดียวกับพรรคการเมืองที่มีการจดทะเบียนจัดตั้งตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2517³⁷⁶ ต่อมาเมื่อ 20 ตุลาคม พ.ศ.2520 ผู้นำกลุ่มทหารกลุ่มเดียวกันนี้ได้ทำรัฐประหารเพื่อล้มรัฐบาลของตนอีกครั้ง แล้วแต่งตั้งให้พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

14) การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 14 เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2522

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2522 ระบบการเลือกตั้งเหมือนกับการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ผ่านมาเป็น การเลือกตั้งทางตรง โดยวิธีการกำหนดเขตผสมระหว่างแบ่งเขตกับการเลือกตั้งแบบรวมเขตแต่ละเขตมีผู้แทนได้ไม่เกิน 3 คน โดยถือเอาราษฎร 150,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน แต่ผู้สมัครไม่จำเป็นต้องสังกัดพรรคการเมืองเนื่องจากมีการยกเลิกกฎหมายพรรคการเมือง มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 301 คน

หลังจากแต่งตั้งให้พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จึงมีการเร่งร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จโดยเร็ว และประกาศใช้ได้เมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ.2521 กำหนดให้รัฐสภาไทยเป็นแบบ 2 สภาเช่นเดิม และกำหนดให้มีการเลือกตั้งซึ่งเป็นแบบผสมระหว่างการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตกับการเลือกตั้งแบบรวมเขต มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 301 คน การเลือกตั้งครั้งนี้ยังไม่มี การจัดทำและประกาศใช้กฎหมายพรรคการเมืองฉบับใหม่แต่อย่างใด และชัดเจนว่าฝ่ายผู้นำทหารยังคงมีอำนาจในการจัดตั้งรัฐบาลต่อไป เพราะบทเฉพาะกาลและเงื่อนไขในรัฐธรรมนูญเปิดทางให้ ผลการเลือกตั้ง พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป อย่างไรก็ตามก็เกิดปัญหาด้านเสถียรภาพในการทำงานกรอปปกับปัญหาผู้อพยพลักลอบอินโดจีน ปัญหาภาวะน้ำมันขาดแคลนทำให้ราคาสินค้าแพงขึ้น มีการปรับคณะรัฐมนตรีก่อให้เกิด

³⁷⁵ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้ออกมาชี้แจงผ่านทางสถานีวิทยุโทรทัศน์ว่า “ทุกพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนล้วนอยากได้ตำแหน่งรัฐมนตรีและใช้การต่อรองและกดดันจนรัฐบาลไม่สามารถจะบริหารงานต่อไปได้”

³⁷⁶ นนทวิณี เจริญนุชชัย, *เรื่องเดิม*, หน้า 38.

เกิดความไม่พอใจอย่างมากทำให้พลเอกเกรียงศักดิ์แถลงลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ต่อมา มีการโปรดเกล้าฯให้พลเอก เปรม ติณสูลานนท์เข้ารับตำแหน่งแทน

15) การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 15 เมื่อวันที่ 18 เมษายน พ.ศ.2526

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 พระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2523 ระบบการเลือกตั้งเหมือนกับการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ผ่านมา เป็นการเลือกตั้งทางตรง โดยวิธีการกำหนดเขตผสมระหว่างแบ่งเขตกับการเลือกตั้งแบบรวมเขตแต่ละเขตมีผู้แทนได้ไม่เกิน 3 คน โดยถือเอาราษฎร 150,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524 เป็นกฎหมาย พรรคการเมืองฉบับที่ 4 ของประเทศไทย

การเลือกตั้งครั้งนี้เกิดขึ้น เนื่องจากรัฐบาลของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ยุบสภาก่อนครบวาระ เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้ใช้ระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งแบบรวมเขตให้เลือกตั้งเป็นพรรค (Party Block Vote System) คือ ให้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งเพียงเขตเดียว และบังคับให้ผู้สมัครต้องสังกัดพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีหลายเลขเดียวกันหมดทั้งพรรค ประชาชนเลือกพรรคใดก็ได้สมาชิกพรรคนั้น เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งบัญชีรายชื่อ โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีบทเฉพาะกาลกำหนด 4 ปี ให้การเลือกตั้งคงเป็นไปแบบเดียวกับการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 12 คือเป็นแบบผสมระหว่างแบ่งเขตกับการเลือกตั้งแบบรวมเขตแต่ละเขตมีผู้แทนได้ไม่เกิน 3 คน อัตราส่วน 150,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน ดังนั้นการเลือกตั้งที่จัดขึ้นในครั้งนี้มีระยะเวลาเตรียมการเลือกตั้งเพียง 29 วัน เพื่อให้อยู่ในระยะเวลาของบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับการเลือกตั้ง³⁷⁷ ซึ่งใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเดิม ระบบการเลือกตั้งตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 จึงไม่เคยถูกนำมาใช้ แต่อย่างไร ในการแข่งขันมีการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการและจัดส่งผู้สมัครในนามของพรรคการเมือง มีการใช้เงินเป็นปัจจัยในการแข่งขันมากยิ่งขึ้นและกระจายไปในทุกท้องถิ่น ได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 324 คน

16) การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 16 เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ.2529

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ระบบการเลือกตั้งเหมือนกับการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ผ่านมา เป็นการเลือกตั้งทางตรง โดยวิธีการกำหนดเขตผสมระหว่างแบ่งเขตกับการเลือกตั้งแบบรวมเขตแต่ละเขตมีผู้แทนได้ไม่เกิน 3 คน โดยถือเอาราษฎร 150,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน ตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญกำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องส่งผู้สมัครจำนวนเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดขึ้นไปจึงจะได้สิทธิแข่งขันในการเลือกตั้ง ทำให้นักธุรกิจและนายทุนมีอิทธิพลในพรรคมากขึ้น

เนื่องจากรัฐบาลประสบกับแรงกดดันทั้งภายนอกคือจากการคัดค้านของฝ่ายทหารในการดำเนินนโยบายลดค่าเงินบาทของรัฐบาล และแรงกดดันภายในจากการเป็นรัฐบาลผสม มีปัญหาการแย่งตำแหน่งรัฐมนตรีตลอดมา ทำให้กลุ่มของนายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ ไม่ลงมติ

³⁷⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 40.

รับรองการเสนอพระราชกำหนด³⁷⁸เกี่ยวกับภาษีรถยนต์บางชนิด รัฐบาลจึงหาทางออกโดยการยุบสภา และกำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่ อันเป็นระบบการเลือกตั้งเหมือนครั้งที่ผ่านมา ทั้งนี้มีการกำหนดเงื่อนไขในรัฐธรรมนูญว่าพรรคการเมืองจำต้องส่งผู้สมัครจำนวนเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดขึ้นไป จึงจะได้สิทธิในการแข่งขันในการเลือกตั้ง จึงทำให้นักธุรกิจและพ่อค้าที่มีปัจจัยด้านการเงินมีอิทธิพลมากขึ้นในพรรคการเมือง³⁷⁹ มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการหาเสียงเป็นการใช้นโยบายเป็นแนวทางการโฆษณาหาเสียงมากกว่าการโจมตีในเรื่องส่วนตัว การเลือกตั้งครั้งนี้มีจำนวนผู้ได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 374 คน

17) การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 17 เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ.2531

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ระบบการเลือกตั้งเหมือนกับการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ผ่านมา เป็นการเลือกตั้งทางตรง โดยวิธีการกำหนดเขตผสมระหว่างแบ่งเขตกับการเลือกตั้งแบบรวมเขตแต่ละเขตมีผู้แทนได้ไม่เกิน 3 คน โดยถือเอาราษฎร 150,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน

เนื่องจากการแตกแยกอย่างรุนแรงระหว่างสมาชิกของพรรคร่วมรัฐบาล โดยเฉพาะความขัดแย้งกันเองภายในพรรคประชาธิปัตย์ ทำให้สถานการณ์ของรัฐบาลค่อนข้างไร้เสถียรภาพ จนกระทั่งฝ่ายค้านได้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ประกาศยุบสภา และกำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่ โดยเป็นการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2521 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524 เป็นการเลือกตั้งแบบผสม โดยพรรคการเมืองจะต้องส่งผู้สมัครจำนวนเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดขึ้นไปจึงจะได้สิทธิแข่งขันในการเลือกตั้ง ทำให้นักธุรกิจและนายทุนยังคงมีอิทธิพลในพรรค มิติการแข่งขันเป็นการแข่งขันในบริบท ธนาธิปไตย (Plutocracy) หรือ การเมืองเรื่องเงิน (Money Politics)³⁸⁰ สภาประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนทั้งสิ้น 357 คน

18) การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 18 เมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ.2535

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ระบบการเลือกตั้งเหมือนกับการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ผ่านมา เป็นการเลือกตั้งทางตรง โดยวิธีการกำหนดเขตผสมระหว่างแบ่งเขตกับการเลือกตั้งแบบรวมเขตแต่ละเขตมีผู้แทนได้ไม่เกิน 3 คน โดยถือเอาราษฎร 150,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน

การเลือกตั้งครั้งนี้เกิดขึ้นภายหลังจากที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินจากรัฐบาล พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 โดยประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 เป็นฉบับชั่วคราว เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ.2534 ต่อมามีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2535 เป็นฉบับถาวร และมีการกำหนดให้มีการเลือกตั้งขึ้นในวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ.2535

³⁷⁸ เสนีย์ คำสุข, *เรื่องเดิม*, หน้า 158-159.

³⁷⁹ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 159.

³⁸⁰ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 164.

โดยมีรัฐบาลที่คณะ รสช. แต่งตั้งขึ้นเป็นฝ่ายควบคุมและดำเนินการเลือกตั้งในครั้งนี้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น 360 คน พลเอกสุจินดา คราประยูร รองหัวหน้าคณะ รสช. และผู้บัญชาการทหารบกได้เข้าดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ดีถูกคัดค้านจากกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองหลายกลุ่ม เช่น การอดข้าวประท้วงเพื่อต่อต้านการพยายามสืบทอดอำนาจของคณะ รสช. เช่น เหตุการณ์การอดข้าวประท้วงของ น.ต.ฉลาด วรฉัตร พล.ต.จำลอง ศรีเมือง การเคลื่อนไหวของกลุ่มสมาพันธ์ประชาธิปไตย เนื่องจากไม่พอใจการสืบทอดอำนาจของ รสช. จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์ไม่สงบภายในประเทศเป็นเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” ระหว่างวันที่ 17-19 พฤษภาคม พ.ศ.2535

19) การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 19 เมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ.2535

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ระบบการเลือกตั้งเหมือนกับการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ผ่านๆ มา เป็นการเลือกตั้งทางตรง โดยวิธีการกำหนดเขตผสมระหว่างแบ่งเขตกับการเลือกตั้งแบบรวมเขตแต่ละเขตมีผู้แทนได้ไม่เกิน 3 คน โดยถือเอาราษฎร 150,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน

สืบเนื่องจากเหตุการณ์ความไม่พอใจของหลายฝ่ายจากการสืบทอดอำนาจของคณะ รสช. เนื่องจากการจัดตั้งรัฐบาลและสนับสนุน พลเอก สุจินดา คราประยูร ซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นนายกรัฐมนตรีและไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง จนเป็นชนวนเหตุให้เกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ โดยเหตุการณ์ดังกล่าวยุติลงด้วยพระบารมีของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ พล.อ.สุจินดา คราประยูร และ พล.ต.จำลอง ศรีเมือง เข้าเฝ้าฯ เพื่อไกล่เกลี่ย จนพล.อ.สุจินดา คราประยูร ยินยอมลาออกจากตำแหน่ง มีการโปรดเกล้าฯ ให้นายอานันท์ ปันยารชุน เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่ ทั้งนี้ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามที่มีการเรียกร้อง ประเด็นที่สำคัญคือการแก้ไขให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงมีการประกาศยุบสภาในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2535 หลังจากมีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุดเพียง 3 เดือนกับ 8 วัน และได้มีการกำหนดให้มีการเลือกตั้งขึ้น โดยเป็นการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2534 ที่มีการแก้ไขดังกล่าว และพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับเดิม เป็นการเลือกตั้งรูปแบบเดิม มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น 360 คน

20) การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 20 เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ.2538

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ระบบการเลือกตั้งเหมือนกับการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ผ่านๆ มา เป็นการเลือกตั้งทางตรง โดยวิธีการกำหนดเขตผสมระหว่างแบ่งเขตกับการเลือกตั้งแบบรวมเขตแต่ละเขตมีผู้แทนได้ไม่เกิน 3 คน โดยถือเอาราษฎร จำนวน 150,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน

เนื่องจากภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ผ่านๆ มา นายชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เกิดความแตกแยกในพรรคร่วมรัฐบาล โดยพรรคพลังธรรมมีมติงดออกเสียงสนับสนุนรัฐบาล อีกทั้งปัญหาในการดำเนินนโยบายออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่เกษตรกรยากจน (สปก. 4-01) ทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักจากภาคประชาชน จึงมีการประกาศยุบสภาและกำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่ เป็นการเลือกตั้งโดยใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเดิม มี

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น 391 คน การเลือกตั้งครั้งนี้ทัศนเข้ามาเป็นหัวหน้าพรรคพลังธรรมจากคำชักจูงของ พล.ต.จำลอง ศรีเมือง

21) การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 21 เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2539

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ระบบการเลือกตั้งเหมือนกับการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ผ่านมา เป็นการเลือกตั้งทางตรง โดยวิธีการกำหนดเขตผสมระหว่างแบ่งเขตกับการเลือกตั้งแบบรวมเขตแต่ละเขตมีผู้แทนได้ไม่เกิน 3 คน โดยถือเอาราษฎร 150,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน

จากการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ผ่านมา นายบรรหาร ศิลปอาชา³⁸¹ ได้รับโปรดเกล้าฯให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่เนื่องจากความขัดแย้งของพรรคร่วมรัฐบาลทำให้รัฐบาลประสบกับปัญหาการขาดเสถียรภาพ อีกทั้งการที่ฝ่ายค้านขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายบรรหารกรณีสัญญาติของบิดา ทำให้กระแสสังคมไม่ยอมรับในตัวนายกรัฐมนตรี จึงมีการประกาศยุบสภาฯกำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่ เป็นการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นหลังการเลือกตั้งครั้งที่ 18 เพียง 1 ปี 4 เดือน 15 วัน เป็นการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2538 และกฎหมายเลือกตั้งยังเป็นกฎหมายเดิมคือ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2535 เป็นการเลือกตั้งแบบผสม เขตเลือกตั้งหนึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 3 คน เว้นแต่บางเขตอาจมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เพียง 1 คนหรือ 2 คน ตามจำนวนราษฎรของแต่ละจังหวัดนั้น มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น 393 คน หลังการเลือกตั้งพรรคความหวังใหม่ได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลผสม โดยมี พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี

22) การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 22 เมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ.2544

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พุทธศักราช 2541 เป็นการเลือกตั้งทางตรง มีการเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งใหม่ โดยเป็นระบบผสมระหว่างการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อ (แบบปิด) หรือ Party Lists และระบบเขตเลือกตั้ง One Man One Vote ครั้งแรกในประเทศไทย ทั้งนี้ในการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อใช้ระบบรวมเขตโดยถือทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง ส่วนการเลือกตั้งในระบบเขตใช้ระบบการแบ่งเขต แต่ละเขตมีผู้แทนราษฎรได้ 1 คน ถือเอาจำนวนราษฎร 150,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยจำนวน 500 คน จากระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 400 คน และจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ 100 คน³⁸² นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญยังได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือ ก.ก.ต. เป็นผู้ควบคุมและจัดให้มีการเลือกตั้งแทนกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยอีกด้วย

³⁸¹ ในสมัยนายบรรหาร ศิลปอาชา มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2534 มาตรา 211 เพื่อให้มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จนกระทั่งประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนออกมาและประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ.2540

³⁸² มาตรา 98 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ถือได้ว่าเป็นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกหลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อันเป็นระบบเลือกตั้งแบบผสม ระหว่างระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนมาผสมกับระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากซึ่งทั้งสองระบบไม่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในการชดเชยที่หนึ่ง การเลือกตั้งครั้งนี้เกิดขึ้นเนื่องจากเมื่อภายหลังการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมา รัฐบาลของพล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ยอมลาออกจากตำแหน่งเพราะแรงกดดันจากภาคสังคมจากปัญหาเศรษฐกิจวิกฤตการณ์ต้มยำกุ้ง ต่อมาพรรคประชาธิปัตย์จัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่แบบผสมขึ้น โดยมีนายชวน หลีกภัย เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และบริหารงานจนครบวาระ 4 ปี จึงได้มีการจัดการเลือกตั้งขึ้นใหม่ในวันที่ 6 มกราคม พ.ศ.2544 เป็นการเลือกตั้งครั้งแรกที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งเกิดขึ้นใหม่อีก 3 ฉบับ กล่าวคือ กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 ส่งผลให้กฎกติกาทางการเมืองโดยเฉพาะส่วนของระบบการเลือกตั้งมีการเปลี่ยนแปลงไปจากการเลือกตั้งครั้งก่อน ๆ ในการเลือกตั้งครั้งนี้กำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่เป็นครั้งแรก ผลการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นถือเป็นกระแสทางการเมืองใหม่ พรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้งโดยมีการนำกลยุทธ์ทางการตลาด (Marketing Strategies)³⁸³ และนโยบายประชานิยม (Popular Policies) มาใช้สร้างกระแสนิยมในหมู่ประชาชน³⁸⁴ เมื่อคิดคะแนนรวมกันระหว่างระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตกับการเลือกตั้งแบบสัดส่วน มีพรรคการเมือง 9 พรรคที่ได้รับที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร³⁸⁵ คือ พรรคไทยรักไทย (248 คน) พรรคประชาธิปัตย์ (128 คน) พรรคชาติไทย (41 คน) พรรคความหวังใหม่ (36 คน) พรรคชาติพัฒนา (29 คน) พรรคเสรีธรรม (14 คน) พรรคราชฎ (2 คน) พรรคถิ่นไทย (1 คน) และพรรคกิจสังคม (1 คน) ต่อมาพรรคไทยรักไทยเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลผสมรวมกับพรรคชาติไทยและพรรคความหวังใหม่ รวม 339 ที่นั่ง โดยมีพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 23 ของประเทศไทย เป็นผลให้ฝ่ายค้านมีจำนวนที่นั่งในสภาเหลือเพียง 161 ที่นั่ง (พรรคประชาธิปัตย์ร่วมกับพรรคชาติพัฒนา พรรคราชฎ พรรคถิ่นไทย และพรรคกิจสังคม) ผลที่ตามมาคือรัฐบาลมีเสถียรภาพและเข้มแข็งอย่างมาก (Strong Executive and Strong Prime Minister) บริหารงานอย่างเบ็ดเสร็จ³⁸⁶ และเป็นปฐมบทแห่งปัญหาการคอร์รัปชัน และการแทรกแซงองค์กรอิสระ ศาลรวมถึงสื่อมวลชน

การดำเนินงานของรัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าวเต็มไปด้วยนโยบายประชานิยม (Populism) เพื่อเรียกคะแนนเสียง หรือที่นักวิชาการเรียกว่าการบริหารแบบ

³⁸³ นันทนา นันทวโรภาส, **ชนะเลือกตั้งด้วยพลังการตลาด** (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ตะวันออก จำกัด (มหาชน), 2549), หน้า 10.

³⁸⁴ เสนีย์ คำสุข, *เรื่องเดิม*, หน้า 192.

³⁸⁵ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, **ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2544.**

³⁸⁶ นนทวิณี เจริญนวยชัย, *เรื่องเดิม*, หน้า 46.

“ทักษิณมิกส์”³⁸⁷ มีนโยบายของตัวเองมากกว่าจะเป็นนโยบายที่มาจากฝ่ายข้าราชการดั้งเดิม โดยเน้นไปที่การนำนโยบายเร่งด่วนมาใช้เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ และเพื่อประโยชน์แก่ประชาชน รากหญ้าให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี พ้นจากความยากจน มีหลักประกันสังคม เช่น โครงการพักชำระหนี้เกษตรกร การตั้งกองทุนหมู่บ้านละหนึ่งล้านบาท โครงการแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน โครงการธนาคารประชาชน โครงการเอื้ออาทรต่าง ๆ บ้าน คอมพิวเตอร์ โครงการสามสิบบาทรักษาทุกโรค การประกาศสงครามคอร์รัปชัน กำจัดมาเฟียและอิทธิพลท้องถิ่น ประกาศสงครามยาเสพติด แต่ผลของการดำเนินนโยบายดังกล่าวกับสร้างภาระงบประมาณอย่างมาก และยังมีการทุจริตคอร์รัปชัน เอื้อประโยชน์หรือสร้างผลกำไรแก่กลุ่มตนเอง³⁸⁸ ผลประโยชน์ไม่ตกแก่ประชาชนอย่างแท้จริง แต่ผู้ได้รับผลประโยชน์ตัวจริงคือบรรดานายทุนและนักการเมือง หรือการจัดการปัญหาอย่างเร่งด่วนโดยไม่พิจารณาเบื้องลึกเบื้องหลังอย่างรอบคอบ อันก่อให้เกิดปัญหาที่ใหญ่ขึ้นตามมา ดังเช่น ปัญหาความขัดแย้งในชายแดนภาคใต้ ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง นอกจากปัญหาจากการดำเนินนโยบายแล้ว ยังมีปัญหาด้านจริยธรรมที่ปรากฏให้เห็นทำให้ภาพลักษณ์รัฐบาลตกต่ำ เช่น การทุจริตจัดซื้อปุ๋ยอินทรีย์ การทุจริตนมโรงเรียน การทุจริตขายยางพาราโครงการขายยางพาราในสต็อก 1.3 แสนตัน การทุจริตจัดซื้อโค-กระบือ โครงการธนาคารโค-กระบือ การทุจริตลำไยอบแห้ง เป็นต้น ซึ่งสุดท้ายไม่สามารถเอาผิดนักการเมืองที่สั่งการได้เลย³⁸⁹ นอกจากนั้น รัฐบาลยังดำเนินการปฏิรูประบอบราชการ เพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง และเพื่อจัดสรรตำแหน่งต่าง ๆ แก่พรรคร่วมรัฐบาล มีการจัดกระทรวงตามภารกิจ ทำให้มีกระทรวงเพิ่มขึ้น ทำให้เพิ่มตำแหน่งระดับปลัดกระทรวง และตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรี ดำเนินการขับเคลื่อนนโยบายอย่างรวดเร็ว และเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ตั้งตำแหน่งผู้ว่าซีอีโอ ซึ่งแม้ว่าภาคสังคมจะรับทราบการกระทำดังกล่าว แต่ทว่า กระบวนการถ่วงดุลตรวจสอบในสภาไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ เนื่องจากรัฐบาลมีเสถียรภาพอย่างมั่นคง จากจำนวนสมาชิกที่มากกว่าฝ่ายค้านจำนวนมาก ทำให้พรรคฝ่ายค้านไม่สามารถเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้เลย หรือไม่สามารถยับยั้งกฎหมายสำคัญได้เลย

23) การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 23 เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2548

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นการเลือกตั้งทางตรง ในระบบการเลือกตั้งแบบผสม ระหว่างการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อและการเลือกตั้งแบบสัดส่วน ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ผลการเลือกตั้งถือว่าเป็นประวัติศาสตร์ของการเมืองไทยที่มีพรรคการเมืองพรรคเดียวคือพรรคไทยรักไทยได้รับ

³⁸⁷ อุทิศ สุจิตศิริ, ประวัติย่อการเมืองไทยในรอบทศวรรษ จากทักษิณมิกส์ถึงพฤษภา
ฉลาจล (กรุงเทพฯ: โพสต์ พับลิชชิง, 2553), หน้า 38.

³⁸⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 43.

³⁸⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 55-56.

คะแนนเสียงอย่างท่วมท้นจนสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้เพียงพรรคเดียว³⁹⁰ จากการชูนโยบาย 4 ปีซ่อม 4 ปีสร้าง³⁹¹ และกลยุทธ์การหาเสียงที่เข้าถึงประชาชน

เนื่องจากอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงตามวาระ 4 ปี จึงมีการเลือกตั้งครั้งนี้ขึ้น อันเป็นการเลือกตั้งครั้งที่ 2 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ผลการเลือกตั้งคะแนนเมื่อคิดรวมกันระหว่างการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตกับการเลือกตั้งแบบสัดส่วนมีพรรคการเมืองเพียง 4 พรรคที่ได้รับที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ พรรคไทยรักไทย (377 คน) พรรคประชาธิปัตย์ (96 คน) พรรคชาติไทย (25 คน) พรรคมหาชน (2 คน)³⁹² ทำให้พรรคไทยรักไทยสามารถจัดตั้งรัฐบาลแบบพรรคเดียวได้ ส่วนพรรคฝ่ายค้านประกอบด้วยพรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย และพรรคมหาชน ซึ่งมีสมาชิกรวมกันเพียง 123 คน การเลือกตั้งในครั้งนี้ทำให้หัวหน้าพรรคและแกนนำของพรรคไทยรักไทยรวมถึงหลายฝ่ายให้ความเห็นว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ที่ต้องการให้มีพรรคจำนวนน้อยลงจนค่อย ๆ กลายเป็นระบบสองพรรค³⁹³ ซึ่งนับเป็นการเลือกตั้งครั้งประวัติศาสตร์ที่รัฐบาลมาจากพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว จนอาจกล่าวได้ว่าเป็นช่วงที่การเมืองไทยถูกบริหารงานโดย “รัฐบาลพรรคเดียวแบบพรรคเด่นพรรคเดียว (Single Party Government)”³⁹⁴ ในขณะที่พรรคฝ่ายค้านมีจำนวนน้อยจนเสี่ยงไม่พอต่อการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี³⁹⁵ และคะแนนเสียงไม่ถึง 1 ใน 4 ที่จะเข้าชื่อร้องต่อประธานวุฒิสภาเพื่อถอดถอนบุคคลที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง³⁹⁶ ฝ่ายค้านมีเพียงอำนาจยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลเท่านั้น³⁹⁷

³⁹⁰ เมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ.2545 พรรคความหวังใหม่ และก่อนจะถึงการเลือกตั้งในครั้งที่ 21 พรรคชาติพัฒนาได้ยุบรวมกับพรรคไทยรักไทย เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้พรรคไทยรักไทยสามารถชนะการเลือกตั้งครั้งนี้ได้อย่างท่วมท้น

³⁹¹ **คู่บอน คันยาว 4 ปีซ่อม 4 ปีสร้าง สร้างคน สร้างอนาคต และล้มเผด็จการนายทุน สมองคุณแผ่นดิน ...** , คัณวันที่ 12 พฤษภาคม 2558 จาก <http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9480000006012>

³⁹² สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, **รายงานผลการวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2548.**

³⁹³ เสนีย์ คำสุข, *เรื่องเดิม*, หน้า 200.

³⁹⁴ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 46.

³⁹⁵ มาตรา 185 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าสองในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี . . .” กล่าวคือ มาตรา 185 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดต้องมีเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่มีอยู่ นั่นคือต้องไม่น้อยกว่า 200 เสียงจึงจะสามารถเปิดอภิปรายนายกรัฐมนตรีได้

³⁹⁶ มาตรา 304 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

อย่างไรก็ตามรัฐบาลก็ได้บริหารประเทศไปได้เพียง 11 เดือนก็ต้องมีการประกาศยุบสภาในวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2549 เนื่องจากปัญหาด้านการคอร์รัปชันเชิงนโยบายผนวกกับปัญหาเรื่องการเมืองผลประโยชน์ทับซ้อน และการใช้อำนาจรัฐพยายามแทรกแซงและคุกคามสื่อ เช่น กรณีที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีมติให้แก้ไขระเบียบเพิ่มเติมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ พ.ศ.2545 โดยเปิดกว้างให้บริษัท ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ สามารถดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับแผนงาน โครงการ การก่อสร้าง การพัสดุ เปิดช่องให้สามารถกระทำทุจริต ล้อกลืนได้งายมากขึ้น ซึ่งข้อที่เป็นปัญหา ได้แก่ เครื่องตรวจสอบกระเป๋าและสัมภาระผู้โดยสาร เครื่องตรวจวัตถุระเบิด (ซีทีเอ็กซ์ 9000) การจัดจ้างที่ปรึกษา³⁹⁸ การแก้ไขสัมปทานสถานีโทรทัศน์ไอทีวี การดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต เป็นต้น นำมาสู่ฝ่ายค้านทำการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคล ทั้งปัญหาดังกล่าวส่งผลให้ภาคประชาชนเกิดความไม่พอใจรัฐบาลอย่างหนัก กระทั่งซึ่งนายแก้วสรร อดีโพิธิ ให้คำนิยามของระบอบทักษิณไว้ 4 ข้อ คือ ยกย่องรัฐธรรมนูญ ยึดครองประชาธิปไตย หลงใหลระบบทุนนิยม สัมรากฐานความเป็นไทย โกงกินบ้านเมือง ประเทศสิ้นความสงบ³⁹⁹ หรือมีการนิยามระบบทักษิณว่าเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองที่มีนายทักษิณเป็นตัวการสำคัญในการทุจริต มุ่งกอบโกยทรัพยากรส่วนรวม ด้วยการใช้อำนาจการเมืองเผด็จการเบ็ดเสร็จในคราบประชาธิปไตย โดยอ้างการมาจากคะแนนเสียงข้างมากของประชาชน ทำลายระบบการตรวจสอบถ่วงดุลจากรัฐสภา องค์กรอิสระ และองค์กรตุลาการ ทำให้สังคมเกิดความแตกแยก⁴⁰⁰ จนเป็นชนวนเหตุให้เกิดการชุมนุมประท้วงขับไล่นายกรัฐมนตรีโดยพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) ประกอบด้วย นายสนธิ ลิ้มทองกุล นายสมศักดิ์ โกศัยสุข นายสมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์ พล.ต.จำลอง ศรีเมือง นายพิภพ ธงไชย และนายสุริยะใส กตะศิลา

24) การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 24 เมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ.2549

การเลือกตั้งนี้ไม่สามารถเป็นไปได้อย่างปกติเนื่องจากพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยยังมีการชุมนุม พรรคฝ่ายค้านประกอบด้วยพรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย พรรคมหาชนร่วมกันไม่เข้าร่วมในการเลือกตั้ง เห็นว่าการจัดการเลือกตั้งเป็นการเอาเปรียบที่การจัดการเลือกตั้งที่ห่างจากวันยุบสภาเพียง 35 วัน และรัฐบาลซึ่งมีฐานะเป็นนายกรัฐมนตรีรักษาการย่อมมีความพร้อมมากกว่าทุกพรรคการเมือง มีประเด็นเรื่องการจ้างพรรคเล็กลงเลือกตั้ง

“สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ... มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 303 ออกจากตำแหน่งได้ . . .”

³⁹⁷ มาตรา 184 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

³⁹⁸ ฤกษ์ ศุภศิริ, *เรื่องเดิม*, หน้า 132-135.

³⁹⁹ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 184-185.

⁴⁰⁰ วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน, *ระบอบทักษิณ: จัดเริ่มต้นและจุดจบ*, ค้นวันที่ 12 พฤษภาคม

เพื่อหลีกเลี่ยงเกณฑ์คะแนนร้อยละ 20⁴⁰¹ ทำให้พรรคเล็ก ๆ ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งไม่มีศักยภาพเพียงพอในการแข่งขัน การเลือกตั้งไม่มีลักษณะที่เป็นการแข่งขันอย่างแท้จริง อีกทั้งมีประเด็นปัญหาของการจัดคุหาเลือกตั้งจนกระทั่งศาลปกครองมีคำสั่งรับฟ้องคดีเป็นคดีหมายเลขดำที่ 620/2549 และ คดีหมายเลขดำที่ 617/2549 การจัดคุหาลงคะแนนโดยการหันหน้าออกทำให้การออกเสียงลงคะแนนไม่เป็นความลับ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 104 และศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้พระราชกฤษฎีกาเลือกตั้งเป็นโมฆะให้เพิกถอนการเลือกตั้งและจัดการเลือกตั้งใหม่⁴⁰² มีการจัดเลือกตั้งหลายครั้งกลายเป็นปัญหาทำลายความน่าเชื่อถือของรัฐบาลและคณะกรรมการจัดการเลือกตั้ง จนกระทั่งเกิดทหารนำโดย พลเอก สนิธิ บุญรัตน์กลิน ผู้บัญชาการทหารอากาศ ทำการรัฐประหารยึดอำนาจ⁴⁰³ โดยใช้ชื่อว่า คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือ คปค. ต่อมาเปลี่ยนชื่อใหม่เป็น คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ หรือ คมช. ในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 ต่อมามีการประกาศยุบสภา ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และประกาศให้ใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ.2549 แต่งตั้งในนายสุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี กำหนดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น จนกระทั่งมีการลงประชามติรับรองรัฐธรรมนูญ และได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ.2550 สภาวการณ์ในประเทศเริ่มสงบลง มีการตั้งองค์กรอิสระต่าง ๆ ดำเนินการตรวจสอบการกระทำหรือโครงการที่สื่อถึงการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น คณะกรรมการตรวจสอบเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (ฉบับ 30) และต่อมาเป็นผลให้ศาลรัฐธรรมนูญได้พิพากษาให้ยุบพรรคไทยรักไทย เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2550 จากกรณีการยุบสภาเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 และจัดการเลือกตั้ง 2 เมษายน 2549 และมีการจัดคุหาเลือกตั้งโดยให้ผู้ลงคะแนนหันหลังให้เจ้าหน้าที่ และหันหน้าเข้าคุหาเลือกตั้ง เป็นเหตุให้การลงคะแนนไม่เป็นความลับ อันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 104 วรรคสาม การจ้างพรรคเล็กคือพรรคพัฒนาชาติไทย พรรคแผ่นดินไทยลงสมัคร ซึ่งการกระทำของพรรคไทยรักไทยเข้าหลักเกณฑ์ที่ถือได้ว่าเป็นการได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ ขัดต่อกฎหมายและความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ไม่ผดุงไว้ซึ่งหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่เคารพยำเกรงกฎหมาย ไม่อาจดำรงความเป็นพรรคการเมืองที่จะสร้างสรรค์หรือจรรโลงความชอบธรรมทางการเมือง และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคไทยรักไทย 111

⁴⁰¹ ฤกษ์ ศุภศิริ, *เรื่องเดิม*, หน้า 169-170.

⁴⁰² *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 174-178.

⁴⁰³ ประกาศแต่งตั้งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมี

พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข, คำนวนที่ 12 พฤษภาคม 2558 จาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2549/A/095/1.PDF>

คน กำหนด 5 ปี นับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง นอกจากพรรคไทยรักไทยแล้วยังมี พรรคชาติไทยและพรรคแผ่นดินไทยที่มีคำสั่งในทำนองเดียวกัน⁴⁰⁴

25) การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 25 เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ.2550

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 เป็นการเลือกตั้งทางตรง กำหนดให้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 480 คน ระบบการเลือกตั้งผสมแบบคู่ขนาน ระหว่างระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต จำนวน 400 คน และระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ จำนวน 80 คน ในระบบแบ่งเขตเลือกตั้งมีการเปลี่ยนแปลงการแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยให้แบ่งเขตเลือกตั้งเป็นผสมผสานแบบแบ่งเขตกับรวมเขต(จังหวัด) ที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละ 1-3 คน ตามสัดส่วนของประชากรแต่ละจังหวัด ส่วนการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อได้ลดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมาจากเดิม 100 คน เหลือ 80 คน โดยให้เลือกจาก 8 กลุ่มจังหวัด จังหวัดละ 10 คน ไม่มีเกณฑ์คะแนนขั้นต่ำร้อยละ 5

ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคพลังประชาชนได้รับเลือกตั้งมากที่สุดถึง 233 คน ได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลผสมพรรคชาติไทย (37 คน) พรรครวมใจไทยชาติพัฒนา (9 คน) พรรคมีชัยมาธิปไตย (7 คน) พรรคประชากรไทย (5 คน) และพรรคเพื่อแผ่นดิน (24 คน) ฝ่ายค้านมีเพียงพรรคประชาธิปัตย์เพียงพรรคเดียว (165 คน) มีนายสมศักดิ์ สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 25 แต่หลังจากนั้นไม่นานนายสมศักดิ์ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งเพราะศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าขาดคุณสมบัติเพราะทำผิดรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นผู้ดำเนินรายการชิมไปบ่นไปโดยรับเงินค่าจ้าง เข้าข่ายเป็นลูกจ้างของเอกชน ขัดกับคุณสมบัติการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 267 ทำให้นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี บริหารงาน แต่ต่อมาพรรคพลังประชาชนก็ถูกยุบพรรค เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีความวินิจฉัย เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ.2551 จากกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติด้วยเสียงข้างมากให้ใบแดงนาย ยงยุทธ ตียะไพรัช ตำแหน่งรองหัวหน้าพรรคพลังประชาชน เนื่องจากการทุจริตการเลือกตั้งที่จังหวัด เชียงราย และศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง 5 ปี ทำให้คดีขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยให้ยุบพรรคพลังประชาชน คำพิพากษามาตรา 237 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และมาตรา 103 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 ซึ่งบัญญัติว่า ถ้าการกระทำปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรค หรือกรรมการบริหารพรรคมีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบแล้วไม่ได้ยับยั้งหรือแก้ไข เพื่อให้การเลือกตั้งนั้นกระทำการซึ่งให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่ไม่เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงมีคำสั่งยุบพรรคดังกล่าว และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของ

⁴⁰⁴ สรุปคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 3-5/2550 เรื่องอัยการสูงสุดขอให้มีคำสั่งยุบพรรคพัฒนาชาติไทย พรรคแผ่นดินไทย และพรรคไทยรักไทย ลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2550, คำนวนที่ 16 ตุลาคม 2559 จาก http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=141&Itemid=211&lang=th

กรรมการบริหารของพรรคการเมืองทั้ง 3 พรรคเป็นเวลา 5 ปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรค⁴⁰⁵ เป็นเหตุให้นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ลี้ลาภาพความเป็นนายกรัฐมนตรี ต่อจากนั้น จึงมีการเปลี่ยนชื่อทางการเมืองมาเป็นฝ่ายของพรรคประชาธิปัตย์ โดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เข้ามาบริหารประเทศในฐานะรัฐบาล สร้างกฎเหล็ก 9 ข้อ ในการบริหารงาน⁴⁰⁶ แต่กระนั้นก็ดี ภายใต้การบริหารงานแบบรัฐบาลผสมและการเข้ามารับตำแหน่งที่ขาดความเชื่อมโยงจากประชาชน ทำให้รัฐบาลอยู่ในฐานะอ่อนแอ นายกรัฐมนตรีขาดภาวะผู้นำอย่างแท้จริง ตำแหน่งสำคัญต่าง ๆ ในรัฐบาลเป็นของพรรคร่วมฝ่ายค้านอย่างมีนัยสำคัญ นอกจากนี้ยังมีประเด็นการทุจริตโดยพรรคร่วมรัฐบาลที่ปรากฏ เช่น โครงการแจกถุงยังชีพแก่ผู้ประสบภัยน้ำท่วมจังหวัดพัทลุง แต่เกิดข้อผิดพลาดปลากระป๋องยี่ห้อขาวดอยเน่า ปัญหาการทุจริตโครงการเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อยกระดับชุมชน (ศพข.) มีการล๊อกสเปกสินค้า ชี้นำโครงการ หรือโครงการเช่ารถโดยสารปรับอากาศเอ็นจีวีสี่พันคัน การทุจริตโครงการไทยเข้มแข็งของกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น อีกทั้งระหว่างการดำเนินงานรัฐบาลต้องเผชิญกับการชุมนุมอย่างรุนแรงของฝ่ายกลุ่มแกนนำต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ หรือ นปช. ที่สนับสนุน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กดดันให้รัฐบาลยุบสภา เนื่องจากรัฐบาลไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง การชุมนุมมีความรุนแรง เช่น เหตุการณ์ทุบรถนายอภิสิทธิ์ขณะเข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อตรวจความพร้อมการจัดการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนและคู่เจรจา ที่พัทยา เหตุการณ์ปิดถนน บุกสถานที่ราชการ หรือการล้อมการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนบวกสามบวกหก ที่พัทยา ระหว่างวันที่ 10-12 เมษายน 2552 เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลานี้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ.2554 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554 และประกาศยุบสภาเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ.2554 เพื่อเริ่มต้นเดินหน้าประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาของประชาชน คือนำอำนาจให้ประชาชนให้มีการเลือกตั้งใหม่⁴⁰⁷

26) การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 26 เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ.2554

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554 เป็นการเลือกตั้งทางตรง ระบบการเลือกตั้งแบบผสม ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 500 คน เป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขตเดียวเบอร์เดียว คิดคะแนนแบบเสียงข้างมากธรรมดา จำนวน 375 คน และสมาชิกจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ โดยใช้บัญชีเดียวกันทั้งประเทศ คิดคะแนนแบบสัดส่วน โดยถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง จำนวน 125 คน ผลการเลือกตั้ง⁴⁰⁸ ปรากฏว่าพรรคเพื่อไทยได้รับคะแนนเสียงมากที่สุด 264 ที่นั่ง พรรคประชาธิปัตย์ จำนวน 161 ที่นั่ง พรรคภูมิใจไทย จำนวน 33 ที่นั่ง พรรคชาติไทยพัฒนา จำนวน 19 ที่นั่ง

⁴⁰⁵ ฤกษ์ ศุภศิริ, *เรื่องเดิม*, หน้า 250-259.

⁴⁰⁶ ประกาศกลางที่ประชุมคณะรัฐมนตรีนัดแรก เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2551

⁴⁰⁷ โปรดเกล้าฯ ยุบสภาแล้ว อภิสิทธิ์บอก “เริ่มต้นใหม่การเมืองไทย”, คำนวนที่ 16

ตุลาคม 2558 จาก <http://www.siamintelligence.com/house-dissolution/>

⁴⁰⁸ ผลการเลือกตั้ง 2554 อย่างเป็นทางการ (ตามประกาศ กกต. วันที่ 5 กรกฎาคม 2554), คำนวนที่ 16 ตุลาคม 2558 จาก <http://www.siamintelligence.com/thai-general-election-2011/>

พรรคพลังชล จำนวน 7 ที่นั่ง พรรครักประเทศไทย จำนวน 4 ที่นั่ง พรรคมาตุภูมิ จำนวน 2 ที่นั่ง พรรครักสันติ จำนวน 1 ที่นั่ง พรรคเพื่อไทยเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลผสม โดยมีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 28 และเป็นนายกรัฐมนตรีหญิงคนแรกของประเทศไทย

ช่วงเวลาระหว่างรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ อยู่ในวาระการดำรงตำแหน่ง ต้องเผชิญกับการประท้วง เนื่องจากประเด็นความขัดแย้งทางการเมืองนับแต่เดือนสิงหาคม พ.ศ.2556 จากกระบวนการยกร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม โดยมีการแปรญัตติให้มีการนิรโทษกรรม ความผิดของทุกฝ่ายย้อนหลังไปถึงปี พ.ศ.2547 ทำให้ภาคสังคมไม่พอใจ เกิดการชุมนุมอย่างยืดเยื้อ จากมวลชนหาประชาชนจำนวนมาก ที่เรียกว่าคณะกรรมกรประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือ กปปส. นำโดยนายสุเทพ เทือกสุบรรณ แม้ต่อมาเมื่อ 11 พฤศจิกายน 2556 วุฒิสภาลงมติไม่เห็นชอบร่างดังกล่าว แต่การประท้วงยังคงดำเนินการต่อไป ฝ่ายรัฐบาลยังพยายามพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญว่าด้วย ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด การกระทำต่าง ๆ ของรัฐบาล ทำให้ภาคประชาชนบางส่วนไม่เชื่อมั่นในการบริหารงานของรัฐบาล และไม่ศรัทธาต่อการทำหน้าที่ ของฝ่ายนิติบัญญัติอีกต่อไป จึงดำเนินการประท้วงอย่างต่อเนื่อง แต่อย่างไรก็ตามนอกจากมีการประท้วง จากฝ่ายแกนนำ กปปส. แล้ว ยังมีการประท้วงจากฝ่ายเสื้อแดง โดยต้องการให้อีกฝ่ายยุติการประท้วง จึงเกิดการปะทะกันอยู่หลายครั้ง ต่อมาเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ.2556 รัฐบาลประกาศยุบสภา⁴⁰⁹ เนื่องจากถึงจุดที่ความคิดขัดแย้งอาจนำไปสู่ความแตกแยก รุนแรง สูญเสีย ดังนั้นจึงคืนอำนาจให้ ประชาชนตัดสินใจโดยการเลือกตั้ง

27) การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 27 เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2557

การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 27 ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะ เนื่องจากไม่สามารถจัดการเลือกตั้งให้เสร็จได้ภายในวันเดียว จึงเป็นการไม่ชอบตามมาตรา 108 วรรคสอง⁴¹⁰

เนื่องจากสถานการณ์ความขัดแย้งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เกิดความแตกแยกทางความคิดออกเป็นสองขั้วระหว่างฝ่ายสนับสนุน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กับฝ่ายที่มีความเห็นในแนวทางเดียวกับนายสุเทพ เทือกสุบรรณ เป็นเหตุทำให้ฝ่ายทหารนำโดย พ.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ทำการรัฐประหารควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในประเทศ ให้ประชาชนในชาติเกิดความรัก ความสามัคคี และเพื่อเป็นการปฏิรูป

⁴⁰⁹ “นายกฯ แจง 4 เหตุผล ประกาศยุบสภา!” กรุงเทพธุรกิจออนไลน์, คำนวณวันที่ 16 ตุลาคม 2558 จาก <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/548764>

⁴¹⁰ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 5/2557 เรื่องพิจารณาที่ 28/2557 วันที่ 21 มีนาคม 2557, คำนวณวันที่ 12 พฤษภาคม 2558 จาก [https://ilaw.or.th/sites/default/files/center5_57\(1\).pdf](https://ilaw.or.th/sites/default/files/center5_57(1).pdf)

โครงสร้างทางการเมืองและอื่น ๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกกลุ่ม และดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนที่ 29 ของประเทศไทย⁴¹¹

กล่าวโดยสรุป นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 และมีการจัดการเลือกตั้งที่ผ่านมาในประเทศไทย สามารถสะท้อนให้เห็นถึงปรากฏการณ์ทางการเมืองว่าการเมืองเป็นเรื่องของการต่อสู้แย่งชิงอำนาจ จากเดิมเป็นการต่อสู้ของข้าอำนาจเดิมหรือขุนนางเพื่อรักษาสถานอำนาจ ต่อมาฝ่ายทหารเข้ามามีส่วนทางการเมือง ทั้งโดยการรัฐประหารล้มรัฐบาลเดิม เช่น การรัฐประหารโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยจอมพลถนอม กิตติขจร โดยพล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ หรือจากการเข้าสู่สนามการเมืองโดยการเลือกตั้ง เช่น การเข้าสู่ตำแหน่งของจอมพลถนอม กิตติขจร จากการเลือกตั้งครั้งที่ 11 ปี พ.ศ.2512 พลวัตรเรื่อยมาภาคประชาชนเริ่มเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง แต่กระนั้นก็ตาม ยังคงจำกัดอยู่กับกลุ่มนักธุรกิจ หรือผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น จนถึงช่วงเวลาแห่งการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างสองข้าอำนาจฝ่ายทหารกับนักธุรกิจ บ้างเรียกว่ายุคประชาธิปไตยครึ่งใบ เมื่อการจัดสรรผลประโยชน์ไม่เป็นไปตามที่คาดการณ์ไว้สถานการณ์เลวร้ายย่อมเกิดขึ้นอีก แต่ไม่ว่ากรณีใดรัฐสภาไม่ใช่เป็นสัญลักษณ์ของตัวแทนประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ที่จะทำหน้าที่เป็นผู้แทนสะท้อนความต้องการและวางนโยบายสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั่วทั้งประเทศได้อย่างแท้จริง ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยแต่เพียงในนาม⁴¹² ซึ่งปัญหาดังกล่าวส่วนหนึ่งมีที่มาจากกระบวนการคัดสรรผู้แทนเพื่อเข้ามาเป็นกระบอกเสียงในสภา และอีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะสภาพวัฒนธรรมและพฤติกรรมทางประชาธิปไตยของประชาชน ที่มีระบอบอุปถัมภ์ฝังรากลึกกับวิถีชีวิตและกลายเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย และการที่ประเทศไทยมีลักษณะของวัฒนธรรมอำนาจนิยมหรือวัฒนธรรมประมุข⁴¹³ ซึ่งเกิดจากความเหลื่อมล้ำของมนุษย์ในแง่ต่าง ๆ เริ่มต้นจากการเป็นเครือญาติ ความใกล้ชิดสนิทสนม หรือความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างสองฝ่ายที่มีความไม่เท่าเทียมกัน ฝ่ายหนึ่งอยู่เหนือกว่ามีอำนาจหรือทรัพยากรมากเป็นผู้อุปถัมภ์ และอีกฝ่ายที่อยู่ต่ำกว่ามีทรัพยากรน้อยหรือมีอำนาจด้อยกว่าเป็นผู้รับอุปถัมภ์ สิ่งเหล่านั้นได้กลายเป็นหนี้สินทางใจที่ผูกพันขึ้นมา⁴¹⁴ เป็นความสัมพันธ์ทางสังคมที่แพร่กระจายไปสู่ระบบการเมืองและยังเชื่อมโยง

⁴¹¹ “พระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา,” **ราชกิจจานุเบกษา** 131, 82 ตอนพิเศษ (26 พฤษภาคม 2557), ค้นวันที่ 16 ตุลาคม 2558 จาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2557/E/082/1.PDF>

⁴¹² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ (4 ปี รัฐธรรมนูญ: ปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิรูปการเมือง)**, หน้า 34.

⁴¹³ ชนิดา จิตตรุทธะ, **เรื่องเดิม**, หน้า 2-10.

⁴¹⁴ มินาวรรณ ยืนยงค์, **ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อระบอบอุปถัมภ์และระบอบประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นวิถีชีวิต: ศึกษาเฉพาะกรณีพนักงานต้อนรับภาคพื้น บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)** (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2546), หน้า 14-15.

ระหว่างกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองกับชนชั้นนำทางเศรษฐกิจเข้าด้วยกัน⁴¹⁵ นักธุรกิจวิ่งเข้าหาข้าราชการและนักการเมืองเพื่อเสนอผลประโยชน์ตอบแทนเพื่อแลกกับผลประโยชน์ทางธุรกิจหรือสิทธิพิเศษในการลงทุนของตน⁴¹⁶ ลักษณะของระบบอุปถัมภ์อาจสะท้อนออกมาจากนโยบายประชานิยม เช่น โครงการเอื้ออาทรต่าง ๆ โครงการพักหนี้เกษตรกร โครงการธนาคารประชาชน ที่ทำให้ประชาชนคาดหวังพึ่งพิงนโยบายของรัฐมากเกินไป ซึ่งล้วนเป็นความหวังเทียมในหมู่คนยากจน ทั้งยังเป็นการเปิดช่องนำสู่การทุจริตคอร์รัปชันจากงบประมาณจำนวนมหาศาล ทำให้สถานการณ์เมืองในยุคหลังเป็นธุรกิจการเมืองมากยิ่งขึ้น นักธุรกิจมักมีนโยบายหรือกลยุทธ์จูงใจประชาชนเพื่อให้เลือกตนเข้าไปเป็นผู้แทนในสภา และมักจะประสบความสำเร็จ ซึ่งเมื่อระบบการเลือกตั้งเป็นระบบที่วางกรอบให้รัฐสภามีจำนวนพรรคการเมืองน้อยพรรค หรือจำกัดสิทธิพรรคขนาดกลางหรือพรรคขนาดเล็กซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่มาจากประชาชนกลุ่มต่าง ๆ มีนโยบายสะท้อนความต้องการของกลุ่มตน ย่อมทำให้สภาไม่สามารถเป็นกระบอกเสียงสะท้อนความต้องการของประชาชนได้เลย นอกจากนั้นพรรคการเมืองที่มีที่นั่งในสภาจะขาดการตรวจสอบถ่วงดุลอย่างมีประสิทธิภาพ มีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจรัฐไปในทางที่ไม่ชอบหาประโยชน์ให้แก่ตัวเองและพวกพ้อง ทำยที่สุดแล้วความเป็นประชาธิปไตยจึงไม่มีอยู่อย่างแท้จริง

4.2 ระบบการเลือกตั้งในประเทศไทย

ระบบการเลือกตั้งคือการแปลงคะแนนเสียงที่ได้จากการเลือกตั้งให้กลายเป็นที่นั่ง⁴¹⁷ ประกอบด้วยการแบ่งเขตเลือกตั้ง และวิธีการคำนวณคะแนน เมื่อพิจารณาจากประวัติการเลือกตั้งในหัวข้อข้างต้นแล้ว เห็นได้ว่าประเทศไทยมีระบบการเลือกตั้งมาแล้วสองระบบ คือ 1. ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา ได้แก่ ช่วงเวลาหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองพุทธศักราช 2475 จนถึงช่วงเวลาก่อนการปฏิรูปการปกครองพุทธศักราช 2540 และ 2. ระบบการเลือกตั้งแบบผสม ได้แก่ ช่วงเวลานับแต่การปฏิรูปการปกครอง พุทธศักราช 2540 จนถึงปัจจุบัน

⁴¹⁵ อำพัน ถนอมงาม, ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย, คำนวณวันที่ 30 ธันวาคม 2560 จาก <http://amphuntha.blogspot.com>

⁴¹⁶ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, สำนักกรรมการ 3, รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง “การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม” (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาการศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2559), หน้า 42.

⁴¹⁷ แอนดรูว์ เรย์โนลด์ส และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 6.

ตารางที่ 4.1 ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน⁴¹⁸

ครั้ง	วันเลือกตั้ง	รัฐธรรมนูญ	ระบบการเลือกตั้ง	วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้ง	จำนวน ส.ส.
1	15 พฤศจิกายน 2476 ⁴¹⁹	รัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 และ พ.ร.บ. เลือกตั้ง 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2476	ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา	แบ่งเขตเลือกตั้ง มีส.ส.อย่างน้อย จังหวัดละคน จังหวัดใดมีประชากรมากกว่า 200,000 คน ให้มี ส.ส.เพิ่มอีกหนึ่งคน	78 คน
2	7 พฤศจิกายน 2480	รัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 และ พ.ร.บ. เลือกตั้ง 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2479	ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา แบบเขตเดียวเบอร์เดียว : SMP	แบ่งจังหวัดให้เป็นเขตละคน จำนวน ประชากร 200,000 คน ต่อ ส.ส. หนึ่งคน จังหวัดใดมีส.ส.ได้เพียงหนึ่งคนให้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง	91 คน
3	12 พฤศจิกายน 2481	รัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 และ พ.ร.บ. เลือกตั้ง 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2479	ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา แบบเขตเดียวเบอร์เดียว : SMP	แบ่งจังหวัดให้เป็นเขตละคน จำนวน ประชากร 200,000 คน ต่อ ส.ส. หนึ่งคน จังหวัดใดมีส.ส.ได้เพียงหนึ่งคนให้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง	91 คน
4	6 มกราคม 2489	รัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 และ พ.ร.บ. เลือกตั้ง 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2479	ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา แบบเขตเดียวเบอร์เดียว : SMP	แบ่งจังหวัดให้เป็นเขตละคน จำนวน ประชากร 200,000 คน ต่อส.ส.หนึ่งคน จังหวัดใดมี ส.ส.ได้เพียงหนึ่งคน ให้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง	96 คน
5	5 สิงหาคม 2486	เป็นการเลือกตั้งเพิ่มตามบทเฉพาะการที่มีการกำหนดการเปลี่ยนแปลงจำนวนประชากร โดยกำหนดสัดส่วน 100,000 คน ทำให้มีจังหวัดที่เลือกตั้งเพิ่ม 47 จังหวัด (82 เขตการเลือกตั้ง) มีผู้แทนเพิ่ม 82 คน รวมเป็น 178 คน			

⁴¹⁸ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, ปัญหาของระบบเลือกตั้ง ส.ส. ตามรัฐธรรมนูญ 2550, ใน เอกสารประกอบในงานสัมมนาวิชาการประจำปีคณะนิติศาสตร์ ครั้งที่ 3, วันที่ 17 ธันวาคม 2550, ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 9-12 อ้างถึงใน วัชรพร ยอดมิ่ง, ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551), หน้า 116-119.

⁴¹⁹ ประชาชนเลือกผู้แทนตำบล ผู้แทนตำบลเลือกส.ส.ของจังหวัด เป็นการเลือกตั้งทางอ้อม

ครั้ง	วันเลือกตั้ง	รัฐธรรมนูญ	ระบบการเลือกตั้ง	วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้ง	จำนวน ส.ส.
6	29 มกราคม 2491	รัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว 2490 และ ฉบับชั่วคราว แก้ไขเพิ่มเติม 2490	ระบบเสียงข้างมากธรรมดาแบบคะแนนเสียงเป็นพวง (Block Vote) ประชาชนมีคะแนนเลือกส.ส.ได้ตามจำนวนส.ส.ของจังหวัดของตน (แบบรวมเขตเรียงเบอร์)	จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง โดยมี ส.ส. อย่างน้อยจังหวัดละคน จังหวัดใดมีประชากรมากกว่า 200,000 คน ให้มีส.ส.เพิ่มอีกหนึ่งคน)	99 คน
7	5 มิถุนายน 2492	รัฐธรรมนูญ 2492	จากการประกาศรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2492 กำหนดสัดส่วนจำนวนประชากรใหม่ เป็น 150,000 คน ต่อ ส.ส.หนึ่งคน จึงเป็นการเลือกตั้งเพิ่มเติมตามจำนวนพลเมือง 19 จังหวัด รวมเป็น 120 คน		
8	26 กุมภาพันธ์ 2495	รัฐธรรมนูญ 2475และที่แก้ไขเพิ่มเติม 2495 และ พ.ร.บ.เลือกตั้ง 2495	ระบบเสียงข้างมากธรรมดาแบบคะแนนเสียงเป็นพวง (Block Vote) ประชาชนมีคะแนนเลือกส.ส.ได้ตามจำนวนส.ส.ของจังหวัดของตน (แบบรวมเขตเรียงเบอร์)	จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง โดยมีส.ส. อย่างน้อยจังหวัดละคน จังหวัดใดมีประชากรมากกว่า 150,000 คน ให้มี ส.ส.เพิ่มอีกหนึ่งคน	123 คน
9	26 กุมภาพันธ์ 2500	รัฐธรรมนูญ 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 และ พ.ร.บ.เลือกตั้ง 2499	ระบบเสียงข้างมากธรรมดาแบบคะแนนเสียงเป็นพวง (Block Vote) ประชาชนมีคะแนนเลือกส.ส.ได้ตามจำนวนส.ส.ของจังหวัดของตน (แบบรวมเขตเรียงเบอร์)	จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง โดยมีส.ส. อย่างน้อยจังหวัดละคน จังหวัดใดมีประชากรมากกว่า 150,000 คน ให้มี ส.ส.เพิ่มอีกหนึ่งคน	160 คน
10	15 ธันวาคม 2500	รัฐธรรมนูญ 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 และ พ.ร.บ.เลือกตั้ง 2499	ระบบเสียงข้างมากธรรมดาแบบคะแนนเสียงเป็นพวง (Block Vote) ประชาชนมีคะแนนเลือก ส.ส.ได้ตามจำนวนส.ส.ของจังหวัดของตน (แบบรวมเขตเรียงเบอร์)	จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง โดยมีส.ส. อย่างน้อยจังหวัดละคน จังหวัดใดมีประชากรมากกว่า 150,000 คน ให้มีส.ส.เพิ่มอีกหนึ่งคน	160 คน
11	10 กุมภาพันธ์ 2512	รัฐธรรมนูญ 2511 และ พ.ร.บ.เลือกตั้ง 2511	ระบบเสียงข้างมากธรรมดาแบบคะแนนเสียงเป็นพวง (Block Vote) ประชาชนมีคะแนนเลือกส.ส.ได้ตามจำนวนส.ส.ของจังหวัดของตน (แบบรวมเขตเรียงเบอร์))	จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง โดยมีส.ส. อย่างน้อยจังหวัดละคน จังหวัดใดมีประชากรมากกว่า 150,000 คน ให้มี ส.ส.เพิ่มอีกหนึ่งคน	219 คน
12	26 มกราคม 2518	รัฐธรรมนูญ 2517 และ พ.ร.บ.เลือกตั้ง 2517	ระบบเสียงข้างมากธรรมดาแบบคะแนนเสียงเป็นพวง (Block Vote) ประชาชนมีคะแนนเสียงจำนวนตามจำนวน ส.ส. จังหวัด เขตละไม่เกินสามคน (แบบแบ่งเขตเรียงเบอร์)	จังหวัดใดมีส.ส.ไม่เกินสามคนให้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง จังหวัดใดมี ส.ส.เกินสามคนให้แบ่งเขตโดยแบ่งเป็นเขตละสามคนก่อนและที่เหลือต้องไม่น้อยกว่าสองคน	269 คน
13	4 เมษายน 2519	รัฐธรรมนูญ 2517 และ พ.ร.บ.เลือกตั้ง 2517	ระบบเสียงข้างมากธรรมดาแบบคะแนนเสียงเป็นพวง (Block Vote) ประชาชนมีคะแนนเสียงจำนวนตามจำนวน ส.ส. จังหวัด เขตละไม่เกินสามคน (แบบแบ่งเขตเรียงเบอร์)	จังหวัดใดมี ส.ส.ไม่เกินสามคนให้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง จังหวัดใดมี ส.ส.เกินสามคนให้แบ่งเขตโดยแบ่งเป็นเขตละสามคนก่อนและที่เหลือต้องไม่น้อยกว่าสองคน	279 คน

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ครั้ง	วันเลือกตั้ง	รัฐธรรมนูญ	ระบบการเลือกตั้ง	วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้ง	จำนวน ส.ส.
14	22 เมษายน 2522	รัฐธรรมนูญ 2521 และ พ.ร.บ. เลือกตั้ง 2522	ระบบเสียงข้างมากธรรมดาแบบคะแนนเสียงเป็นพวง (Block Vote) ประชาชนมีคะแนนเสียงจำนวนตามจำนวน ส.ส. จังหวัด เขตละไม่เกินสามคน (แบบแบ่งเขตเรียงเบอร์) ⁴²⁰	จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง (ยกเว้น กรุงเทพฯ มีสามเขต) ประชากร 150,000 คน ต่อ ส.ส.หนึ่งคน	301 คน
15	18 เมษายน 2526	รัฐธรรมนูญ 2521 และ พ.ร.บ. เลือกตั้ง 2523	ระบบเสียงข้างมากธรรมดาแบบคะแนนเสียงเป็นพวง (Block Vote) ประชาชนมีคะแนนเสียงจำนวนตามจำนวน ส.ส. จังหวัด เขตละไม่เกินสามคน (แบบแบ่งเขตเรียงเบอร์)	จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง (ยกเว้น กรุงเทพฯ มีสามเขต) ประชากร 150,000 คน ต่อ ส.ส.หนึ่งคน	324 คน
16	27 กรกฎาคม 2529	รัฐธรรมนูญ 2521 และ พ.ร.บ. เลือกตั้ง 2528	ระบบเสียงข้างมากธรรมดาแบบคะแนนเสียงเป็นพวง (Block Vote) ประชาชนมีคะแนนเสียงจำนวนตามจำนวน ส.ส. จังหวัด เขตละไม่เกินสามคน (แบบแบ่งเขตเรียงเบอร์)	จังหวัดใดมีส.ส.ไม่เกินสามคนให้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง จังหวัดใดมีส.ส.เกินสามคนให้แบ่งเขตโดยแบ่งเป็นเขตละสามคนก่อนและที่เหลือต้องไม่น้อยกว่าสองคน ประชากร 150,000 คน ต่อ ส.ส. หนึ่งคน	347 คน
17	24 กรกฎาคม 2531	รัฐธรรมนูญ 2521 และ พ.ร.บ. เลือกตั้ง 2522	ระบบเสียงข้างมากธรรมดาแบบคะแนนเสียงเป็นพวง (Block Vote) ประชาชนมีคะแนนเสียงจำนวนตามจำนวน ส.ส. จังหวัด เขตละไม่เกินสามคน (แบบแบ่งเขตเรียงเบอร์)	จังหวัดใดมีส.ส.ไม่เกินสามคนให้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง จังหวัดใดมีส.ส.เกินสามคนให้แบ่งเขตโดยแบ่งเป็นเขตละสามคนก่อนและที่เหลือต้องไม่น้อยกว่าสองคน ประชากร 150,000 คน ต่อส.ส.หนึ่งคน	357 คน
18	22 มีนาคม 2535	รัฐธรรมนูญ 2534 และ พ.ร.บ. เลือกตั้ง 2535	ระบบเสียงข้างมากธรรมดาแบบคะแนนเสียงเป็นพวง (Block Vote) ประชาชนมีคะแนนเสียงจำนวนตามจำนวน ส.ส. จังหวัด เขตละไม่เกินสามคน (แบบแบ่งเขตเรียงเบอร์)	แบ่งเขตจังหวัดเป็นเขตละไม่เกินสามคน แต่จำนวนส.ส.ของแต่ละจังหวัดให้คิดจากค่าเฉลี่ยประชากรทั้งประเทศต่อส.ส.หนึ่งคน	360 คน (ตายตัว)
19	13 กันยายน 2535	รัฐธรรมนูญ 2534 และ พ.ร.บ. เลือกตั้ง 2535	ระบบเสียงข้างมากธรรมดาแบบคะแนนเสียงเป็นพวง (Block Vote) ประชาชนมีคะแนนเสียงจำนวนตามจำนวน ส.ส. จังหวัด เขตละไม่เกินสามคน (แบบแบ่งเขตเรียงเบอร์)	แบ่งเขตจังหวัดเป็นเขตละไม่เกินสามคน แต่จำนวนส.ส.ของแต่ละจังหวัดให้คิดจากค่าเฉลี่ยประชากรทั้งประเทศต่อส.ส.หนึ่งคน	360 คน (ตายตัว)

⁴²⁰ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากธรรมดาแบบคะแนนเสียงเป็นพวงสำหรับพรรค (Party Block Vote) หรือเขตละหลายคนรวมเป็นหมายเลขเดียว (แบบรวมเขตรวมเบอร์) แต่เนื่องจากในบทเฉพาะกาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มีผลบังคับใช้ 5 ปี จึงยังไม่นำระบบนี้มาใช้ ดังนั้นยังคงใช้ระบบเลือกตั้งแบบปี 2519

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ครั้ง	วันเลือกตั้ง	รัฐธรรมนูญ	ระบบการเลือกตั้ง		วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้ง	จำนวน ส.ส.
20	2 กรกฎาคม 2538	รัฐธรรมนูญ 2534 และ พ.ร.บ. เลือกตั้ง 2535	ระบบเสียงข้างมากธรรมดาแบบคะแนนเสียงเป็นพวง (Block Vote) ประชาชนมีคะแนนเสียงจำนวนตามจำนวน ส.ส. จังหวัด เขตละไม่เกินสามคน (แบบแบ่งเขตเรียงเบอร์)		จังหวัดใดมีส.ส.ไม่เกินสามคนให้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง จังหวัดใดมีส.ส.เกินสามคนให้แบ่งเขตโดยแบ่งเป็นเขตละสามคนก่อนและที่เหลือต้องไม่น้อยกว่าสองคน ประชากร 150,000 คน ต่อส.ส.หนึ่งคน	391 คน
21	17 พฤศจิกายน 2539	รัฐธรรมนูญ 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2538 และพ.ร.บ. เลือกตั้ง 2535	ระบบเสียงข้างมากธรรมดาแบบคะแนนเสียงเป็นพวง (Block Vote) ประชาชนมีคะแนนเสียงจำนวนตามจำนวน ส.ส. จังหวัด เขตละไม่เกินสามคน (แบบแบ่งเขตเรียงเบอร์)		จังหวัดใดมีส.ส.ไม่เกินสามคนให้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง จังหวัดใดมีส.ส.เกินสามคนให้แบ่งเขตโดยแบ่งเป็นเขตละสามคนก่อนและที่เหลือต้องไม่น้อยกว่าสองคน ประชากร 150,000 คน ต่อส.ส.หนึ่งคน	393 คน
22	6 มกราคม 2544	รัฐธรรมนูญ 2540 และพ.ร.ป.ว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. และส.ว. 2541	ระบบ	ระบบเสียงข้างมาก	จำนวนส.ส.ของแต่ละจังหวัดให้คิด	400 คน
			คู่ขนาน	ธรรมดาแบบเขตเดียวคนเดียว: SMP	ค่าเฉลี่ยประชากรทั่วประเทศต่อส.ส.หนึ่งคน จังหวัดที่มีส.ส.มากกว่าหนึ่งคนให้แบ่งเป็นเขตละหนึ่งคน	(ตายตัว)
23	6 กุมภาพันธ์ 2548	รัฐธรรมนูญ 2540 และพ.ร.ป.ว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. และส.ว. 2541	ระบบ	ระบบเสียงข้างมาก	จำนวนส.ส.ของแต่ละจังหวัดให้คิด	400 คน
			คู่ขนาน	ธรรมดาแบบเขตเดียวคนเดียว: SMP	ค่าเฉลี่ยประชากรทั่วประเทศต่อส.ส.หนึ่งคน จังหวัดที่มีส.ส.มากกว่าหนึ่งคนให้แบ่งเป็นเขตละหนึ่งคน	(ตายตัว)
24	2 เมษายน 2549	เป็นโมฆะ		ระบบสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อ	ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง	100 คน
				รายชื่อ		(ตายตัว)
25	23 ธันวาคม 2550	รัฐธรรมนูญ 2550 และพ.ร.ป.ว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. และส.ว. 2550	ระบบ	ระบบเสียงข้างมาก	แบ่งเขตจังหวัดเป็นเขตละไม่เกิน	400 คน
			คู่ขนาน	ธรรมดาแบบคะแนนเสียงเป็นพวง (Block Vote) ประชาชนมีคะแนนเสียงจำนวนตามจำนวน ส.ส. จังหวัด เขตละไม่เกินสามคน (แบบแบ่งเขตเรียงเบอร์)	สามคน แต่จำนวนส.ส.ของแต่ละจังหวัดให้คิดจากค่าเฉลี่ยประชากรทั่วประเทศต่อส.ส.หนึ่งคน	(ตายตัว)
26	23 ธันวาคม 2550	รัฐธรรมนูญ 2550 และพ.ร.ป.ว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. และส.ว. 2550	ระบบ	ระบบสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อ	แบ่งเป็น 8 เขต เขตละ 10 คน โดยแต่ละเขตมีจำนวนประชากรใกล้เคียงกัน	80 คน
			คู่ขนาน	รายชื่อ		(ตายตัว)

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ครั้ง	วันเลือกตั้ง	รัฐธรรมนูญ	ระบบการเลือกตั้ง	วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้ง	จำนวน ส.ส.
26	3	รัฐธรรมนูญ กรกฎาคม พ.ศ.2554	ระบบ คู่ขนาน รัฐธรรมนูญฉบับเดิม เดี่ยว : SMP	เลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง คิดคะแนนแบบเสียงข้างมาก คิดค่าเฉลี่ยประชากรทั่วประเทศ ต่อ ส.ส.หนึ่งคน หากเกินให้มีเพิ่มได้ หนึ่งคน	375 คน
		ราชอาณาจักร ไทย แก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่1) พุทธศักราช 2554	ระบบสัดส่วนแบบบัญชี รายชื่อ	ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง	125 คน
27	2	เป็นโมฆะ กุมภาพันธ์ 2557			

4.2.1 ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากในประเทศไทย

นับแต่ประเทศไทยมีการเลือกตั้งภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พุทธศักราช 2475 จนถึงก่อนการปฏิรูปการปกครองพุทธศักราช 2540 ประเทศไทยใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาโดยตลอด อาจเป็นเพราะระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเป็นระบบการเลือกตั้งที่เก่าแก่ และเป็นระบบการเลือกตั้งที่ง่ายต่อความเข้าใจ เหมาะกับประเทศที่เพิ่งเริ่มมีการเลือกตั้ง ดังนั้นในการเลือกตั้งของแต่ละประเทศจึงมีการหยิบยกระบบดังกล่าวมาใช้รวมถึงประเทศไทยด้วย กล่าวคือนับแต่การเลือกตั้งครั้งแรกในวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ.2476 เป็นต้นมาจวบจนปัจจุบัน (ในการเลือกตั้งแบบเขต) ใช้ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาโดยตลอด แตกต่างกันบ้างในองค์ประกอบของการกำหนดเขตเลือกตั้ง

4.2.1.1 ลักษณะระบบการเลือกตั้งเสียงข้างมากในประเทศไทย

หลักเกณฑ์การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การกำหนดที่นั่งจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีทั้งกำหนดไว้แน่นอนและไม่กำหนดไว้อย่างแน่นอนแต่ให้เป็นไปตามเกณฑ์จำนวนราษฎรซึ่งกำหนดไว้แตกต่างกัน ซึ่งมีตั้งแต่หนึ่งแสนคน หนึ่งแสนห้าหมื่นคน หรือสองแสนคนต่อหนึ่งที่นั่ง โดยระบบการคิดคะแนนเสียงข้างมากเป็นไปตามลักษณะพื้นฐานของการคำนวณคะแนนเสียงแบบเสียงข้างมาก กล่าวคือ ผู้ชนะการเลือกตั้งคือบุคคลที่ได้รับคะแนนเสียงในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นคะแนนเสียงมากที่สุดในการหาผู้เข้าแข่งขันทั้งหมด โดยไม่จำเป็นต้องได้รับคะแนนเสียงเกินกว่าครึ่งหนึ่งแต่อย่างใด

4.2.1.2 การกำหนดเขตเลือกตั้ง

เนื่องด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจทำได้โดยการเลือกรวมกันทั้งประเทศด้วยเหตุผลหลายประการ คือจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งมีจำนวนมากจนผู้เลือกตั้งไม่อาจทราบถึงคุณสมบัติและความรู้ความสามารถจึงไม่อาจตัดสินใจเลือกได้ ทั้งยังเรื่องของความใกล้ชิดความรับผิดชอบต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ดังนั้นจึงนิยมกำหนดเขตเลือกตั้งเป็นพื้นที่ย่อย ๆ ออกเป็นแต่ละเขต โดยปกติจะยึดถือสภาพท้องที่เป็นเกณฑ์ ซึ่งมีอยู่ 3 วิธีการ⁴²¹ ได้แก่ 1. การยึดถือตามเขต

⁴²¹ ดาร์รี บุรณะนันท์, *เรื่องเดิม*, หน้า 122.

ปกครองท้องที่ แบ่งออกเป็นเขตการปกครองตามระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค เช่น ภาค จังหวัด 2. การยึดถือตามเขตชุมชนหรือท้องถิ่น เช่น เขตอำเภอ เทศบาล โดยคำนวณจากสัดส่วนของราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งให้มีอัตราส่วนแต่ละเขตใกล้เคียงกัน 3. การยึดถือตามเกณฑ์จำนวนราษฎร เป็นการถือจำนวนราษฎรรวมกันเข้าเป็นเกณฑ์โดยไม่คำนึงว่าจะเป็นเขตอำเภอ จังหวัด หรือ เทศบาล ทั้งนี้จากประวัติการเลือกตั้งในประเทศไทย ทำให้ทราบว่าได้มีการจัดแบ่งเขตการเลือกตั้งไว้สามรูปแบบ ดังนี้

1) การแบ่งเขตการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเขตละหนึ่งคน (Single Member Constituency) เป็นการแบ่งเขตการเลือกตั้งที่ให้มีผู้แทนได้เพียงคนเดียว ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนมีสิทธิเลือกผู้แทนได้คนเดียวเท่านั้นทุกคน โดยกำหนดเขตเลือกตั้งตามสัดส่วนจำนวนของประชากรให้เท่า ๆ กัน ทั้งนี้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจขึ้นอยู่กับสัดส่วนของจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น การแบ่งเขตการเลือกตั้งรูปแบบนี้เห็นได้จากการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 2 ถึง ครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ.2480 เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ.2481 วันที่ 6 มกราคม พ.ศ.2489 ตามลำดับ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม(ไทย) พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2489

การแบ่งเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเขตละหนึ่งคนเป็นวิธีการเรียบง่ายและเป็นไปตามหลักการหนึ่งคนหนึ่งเสียง หรือ One Man One Vote จึงมีความเสมอภาค ค่าของคะแนนเสียงเท่ากัน ประชาชนมีทางเลือกเดียวคือต้องเลือกเพียงหนึ่งคน จึงมีแนวโน้มทำให้พรรคใหญ่ได้เปรียบ พรรคเล็กอาจเสียเปรียบ การแบ่งเขตเลือกตั้งเช่นนี้จะเป็เขตเลือกตั้งที่เล็กทำให้ผู้แทนใกล้ชิดกับประชาชน แต่อย่างไรก็ตามการซื้อเสียงก็เป็นไปโดยง่าย

2) การแบ่งเขตเลือกตั้งแบบรวมเขตเขตละหลายคน หรือรวมเขต (Multi Member Constituency) เป็นการกำหนดเขตการปกครองหรือจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง โดยให้แต่ละเขตมีผู้แทนได้มากกว่า 1 คนขึ้นไป กล่าวคือ 2 คน 3 คน หรือมากกว่านั้น ทั้งนี้คำนวณจากจำนวนผู้แทนราษฎรตามจำนวนประชากรที่อยู่ในแต่ละเขตจังหวัด โดยผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในแต่ละเขตมีสิทธิออกเสียงเลือกผู้แทนได้ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าสิทธิทางการเมืองของประชาชนจะไม่เท่าเทียมกัน หรือไม่เป็ไปตามหลักการ One Man One Vote ประเทศไทยได้กำหนดเขตเลือกตั้งรูปแบบนี้ในการเลือกตั้งครั้งที่ 6 (29 มกราคม พ.ศ.2491) ถึง ครั้งที่ 11 (10 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2512) ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2495 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ซึ่งนำการแบ่งเขตเลือกตั้งในลักษณะเช่นนี้มาใช้เนื่องจากมีแนวความคิดว่าการแบ่งเขตเลือกตั้งที่มีขนาดที่ใหญ่กว่าเขตเลือกตั้งแบบเขตละหนึ่งคนทำให้การซื้อสิทธิขายเสียงยากมากขึ้น ทั้งช่วยแก้ปัญหาในการกำหนดเขตเลือกตั้งตามอำเภอใจให้เอื้อประโยชน์แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดหรือพรรคใด เนื่องจากเขตเลือกตั้งลักษณะนี้จะถูกกำหนดไว้ตายตัวตามเขตการปกครอง

3) การแบ่งเขตเลือกตั้งแบบผสมระหว่างเขตละหนึ่งคนและเขตละหลายคนไม่เกิน 3 คน มีลักษณะเป็นการเลือกตั้งโดยแบ่งเขตแต่ละเขตมีผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 3 ที่นั่ง กล่าวคือแต่ละเขตเลือกตั้งจะมีจำนวนผู้แทนราษฎรไม่เท่ากัน บางเขตอาจมีผู้แทนได้ 1 คน

บางเขตอาจมีผู้แทนได้ 2 คน และบางเขตอาจมีผู้แทนได้ 3 คน ไม่เกินจากนี้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรที่มีอยู่ในแต่ละเขต ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถออกเสียงลงคะแนนได้ 1 2 หรือ 3 เสียงตามจำนวนผู้แทนที่พึงจะมีนั่นเอง การแบ่งเขตเลือกตั้งแบบนี้ใช้ในการเลือกตั้งของประเทศไทยมากที่สุด นับตั้งแต่การเลือกตั้งครั้งที่ 12 (26 มกราคม พ.ศ.2518) ถึง ครั้งที่ 21 (17 พฤศจิกายน พ.ศ.2539) ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

เป็นเขตเลือกตั้งที่มีขนาดปานกลาง เกิดขึ้นจากการประนีประนอมทางความคิดเรื่องการแบ่งเขตเลือกตั้งระหว่างเขตที่มีขนาดเล็กแบบเขตละคนกับเขตที่มีขนาดใหญ่แบบเขตละหลายคน⁴²² มีข้อเสียคล้ายกับการเลือกตั้งแบบรวมเขตคือเป็นระบบที่ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในแง่ของสิทธิในการออกเสียงลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทำให้ค่าของคะแนนเสียงไม่เท่าเทียมกัน ทำให้บางจังหวัดอาจมีผู้แทนได้คนเดียว บางจังหวัดอาจมีผู้แทนได้หลายคน คือสองถึงสามคน

ตารางที่ 4.2 ข้อดีข้อเสียของเขตเลือกตั้งแบบต่าง ๆ

เขตเลือกตั้ง	เขตการเลือกตั้ง เขตละหนึ่งคน	เขตเลือกตั้ง แบบรวมเขต เขตละหลายคน	เขตเลือกตั้งแบบผสม เขตละหลายคนไม่เกิน 3 คน
การเลือกตั้ง	การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 2 การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 3 การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 4 การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 5	การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 6 การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 7 การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 8 การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 9 การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 10 การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 11	การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 12 การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 13 การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 14 การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 15 การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 16 การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 17 การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 18 การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 19 การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 20 การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 21
ข้อดี	1. เรียบง่าย สะดวก ประหยัด 2. เป็นไปตามหลักการ หนึ่งคนหนึ่งเสียง หรือ One Man One Vote เสมอภาค ค่าของคะแนน เสียงเท่ากัน	1. การซื้อสิทธิขายเสียง ยากมากขึ้น 2. แก้ปัญหาในการ กำหนดเขตเลือกตั้งตาม อำเภอใจให้เอื้อประโยชน์ แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคน ใดหรือพรรคใด	เขตเลือกตั้งที่มีขนาดปานกลาง เป็นการประนีประนอมทาง ความคิดของทั้งสองแบบ

⁴²² บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 338.

เขตเลือกตั้ง	เขตการเลือกตั้ง เขตละหนึ่งคน	เขตเลือกตั้ง แบบรวมเขต เขตละหลายคน	เขตเลือกตั้งแบบผสม เขตละหลายคนไม่เกิน 3 คน
	3. เขตเลือกตั้งเล็กทำให้ ผู้แทนใกล้ชิดกับ ประชาชน 4. ส่งเสริมเสถียรภาพ พรรคการเมือง	3. ประชาชนมีสิทธิโอกาส เลือกผู้แทนที่พึงพอใจมาก ยิ่งขึ้น	
ข้อเสีย	1. การกำหนดเขต เลือกตั้งตามอำเภอใจ เอื้อประโยชน์แก่ผู้สมัคร หรือพรรคใด 2. ประชาชนมีทางเลือก เดียว จึงมีแนวโน้มทำให้ พรรคใหญ่ได้เปรียบ พรรคเล็กอาจเสียเปรียบ 3. เขตเลือกตั้งเล็ก การซื้อเสียงและใช้ อิทธิพลเป็นไปได้ง่าย	1. สิทธิทางการเมืองของ ประชาชนจะไม่เท่าเทียม กัน ไม่เป็นไปตามหลัก One Man One Vote 2. สิ้นเปลืองงบประมาณ ในการหาเสียง โดยเฉพาะ เมื่อมีการเลือกตั้งซ่อม 3. อาจก่อให้เกิดความ ห่างเหินจากประชาชน และเกี่ยงกันรับผิดชอบ หน้าที่	1. ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาค ในแง่ของสิทธิในการออกเสียง ลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทำให้ค่าของคะแนนเสียง ไม่เท่าเทียมกัน 2. ไม่ส่งเสริมเสถียรภาพพรรค การเมือง อาจมีกรณีหักหลัง กันเอง 3. ไม่ทราบเจตนาของ ประชาชนอย่างแท้จริง อาจมีกรณียิงลูกโดด

4.2.1.3 ผลจากระบบการเลือกตั้งเสียงข้างมากในประเทศไทย

ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว หรือเสียงข้างมากธรรมดาของประเทศไทยนั้น แม้จะถือเป็นจุดเริ่มต้นอันดีของการริเริ่มประชาธิปไตยทางผู้แทน แต่จากพื้นฐานของระบบการเลือกตั้งเองเป็นระบบที่ไม่สามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริง มีคะแนนเสียงของประชาชนจำนวนมากต้องเสียเปล่า โดยไม่ได้มีผู้แทนของตน เห็นได้จากการเลือกตั้งที่ผ่านมา ผู้ชนะเลือกตั้งอาจไม่ใช่บุคคลที่เสียงส่วนใหญ่ในเขตนั้นต้องการอย่างแท้จริง เนื่องจากคะแนนเสียงรวมของผู้ที่เลือกบุคคลอื่นมีจำนวนมากกว่า⁴²³ นอกจากนั้นระบบการเลือกตั้งเช่นนี้ทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กไม่สามารถมีโอกาสได้รับที่นั่งมากนัก และเป็นระบบที่เน้นการพิจารณาที่ตัวบุคคลมากกว่านโยบายของพรรคการเมือง ซึ่งจากวัฒนธรรมรากเหง้าของสังคมที่ซึ่งเป็นระบบอุปถัมภ์แล้ว การให้พิจารณาบุคคลเท่านั้นมักทำให้ผู้มีอิทธิพล หัวคะแนน หรือกลุ่มเครือข่ายได้ประโยชน์อย่างมาก ดังนั้น ผู้แทนที่ได้จึงไม่สามารถทำหน้าที่ในสภาด้านกระบวนการนิติบัญญัติหรือควบคุมรัฐบาลได้อย่างแท้จริง กลับเป็นบุคคลหน้าเดิมที่มีฐานเสียงในเครือข่ายไว้รั้งยศฐาหรือทัศนคติทางการเมืองที่จะทำงานเพื่อประเทศชาติมาเป็นผู้แทน ส่งผลต่อการสร้างระบบพรรคการเมืองของไทย ไม่ส่งเสริมระบบพรรคการเมือง ไม่สามารถวางรากฐานลงถึงกลุ่มประชาชน

⁴²³ ธนิยาญจน์ ปาลกะวงศ์ ณ อยุธยา, *เรื่องเดิม*, หน้า 89.

ในระดับล่างได้ การเมืองในสภามีลักษณะแบบธุรกิจการเมือง ครอบงำสถาบันการเมืองทั้งหลายอยู่ ระบบการเมืองไม่ได้รับความเชื่อถือจากประชาชนโดยทั่วไป ไม่เอื้ออำนาจให้คนดีมีความสุจริต และมีความสามารถได้รับเลือกตั้ง⁴²⁴ มีปัญหาความไม่เป็นธรรมในการเลือกตั้งอีกทั้งผลกระทบจากการกำหนดเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเรียงเบอร์ส่งผลทำให้การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเป็นแบบต่างคนต่างหาเสียงเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้งแทนที่จะให้ความสำคัญต่อระบบพรรค จึงมีปัญหาคือการซื้อขายเสียงอย่างกว้างขวางทางการเมืองในแต่ละเขตเลือกตั้งกันมากรูปแบบการหาเสียงแบบยิงลูกโดดและข้ามพรรค เป็นระบบที่ไม่เหมาะสมกับการพัฒนาความมั่นคงทางการเมืองรัฐบาลขาดเสถียรภาพ⁴²⁵ มีลักษณะเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรค สภาผู้แทนราษฎรมีการแก่งแย่งแข่งขันกันเข้าเป็นรัฐมนตรีทำให้ภาพพจน์ของผู้แทนเสียหาย นายกรัฐมนตรีขาดภาวะผู้นำ ระบบการเมือง ไม่สามารถบริหารและแก้ปัญหาของประชาชนได้ แม้เลือกตั้งใหม่บุคลากรทางการเมืองก็เปลี่ยนแปลงน้อยมาก ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อถือกลายเป็นวิกฤตศรัทธาการบริหารประเทศขาดประสิทธิภาพ⁴²⁶

4.2.2 ระบบการเลือกตั้งแบบผสมในประเทศไทย

ประเทศไทยนำระบบการเลือกตั้งแบบผสมมาใช้นับแต่การปฏิรูปการปกครอง พุทธศักราช 2540 เนื่องจากระบบการเลือกตั้งของประเทศไทยเท่าที่ผ่านมาดำเนินตามแบบอย่างของระบบที่ในประเทศอังกฤษ คือ ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียวนั้นไม่สามารถสร้างระบบพรรคการเมืองของไทยให้มั่นคง ดังเช่น ระบบสองพรรคในประเทศอังกฤษ พรรคการเมืองมิได้เป็นตัวแทนหรือที่รวมกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ของคนในสังคมอย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังขาดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องจึงไม่สามารถวางรากฐานลงถึงกลุ่มประชาชนในระดับล่าง อีกทั้งผลกระทบจากการกำหนดเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเรียงเบอร์ส่งผลทำให้การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเป็นแบบต่างคนต่างหาเสียงเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้งแทนที่จะให้ความสำคัญต่อระบบพรรคจึงมีการทุ่มเงินในแต่ละเขตเลือกตั้งกันมากรูปแบบการหาเสียงแบบโดดและข้ามพรรคกันได้ เป็นระบบที่ไม่เหมาะสมกับการพัฒนาความมั่นคงทางการเมือง รัฐบาลขาดเสถียรภาพมีการแก่งแย่งกันเข้าร่วมรัฐบาลทำให้ภาพพจน์ของผู้แทน

⁴²⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ (4 ปี รัฐธรรมนูญ: ปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิรูปการเมือง), หน้า 37.

⁴²⁵ นับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึง พ.ศ.2540 ประเทศไทยมีนายกรัฐมนตรี 22 คน รัฐบาล 53 ชุด อายุเฉลี่ยรัฐบาลชุดละ 1 ปี 2 เดือน หากเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งอายุเฉลี่ยมีเพียง 6 เดือนเท่านั้น ทำให้การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ไม่เคยได้รับการแก้ไข เช่น ปัญหาที่ทำกิน ปัญหาการบุกรุกป่า ปัญหาการจราจร ฯลฯ นอกจากนั้นนโยบายมักเปลี่ยนแปลงไปตามแต่รัฐบาลใหม่จะเข้ามาบริหาร

⁴²⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ (4 ปี รัฐธรรมนูญ: ปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิรูปการเมือง), หน้า 37.

เสียหาย⁴²⁷ สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงนำวิธีการคิดคะแนนตามระบบสัดส่วนซึ่งเป็นระบบบัญชีรายชื่อมาเป็นกลยุทธในการปฏิรูปการเมือง (Political Reform) โดยเชื่อว่าจะเป็นระบบการเลือกตั้งที่เป็นธรรมแก่ทุกพรรคการเมือง ไม่ทำให้เกิดคะแนนเสียงสูญเปล่า ทำให้ระบบพรรคการเมืองเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น⁴²⁸ อีกทั้งการนำระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนมาใช้จะทำให้มีนักการเมืองที่มีคุณภาพมีความรู้ความสามารถเข้ามาทำหน้าที่โดยไม่ต้องผ่านการหาเสียงเลือกตั้งจึงเป็นการส่งเสริมคนดีเข้าสู่วงการเมือง

ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบผสมที่นำมาใช้ในประเทศไทย มีลักษณะเป็นการนำระบบเสียงข้างมากและระบบสัดส่วนหรือเป็นการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อพร้อม ๆ กัน โดยทั้งสองระบบนั้นไม่มีความสัมพันธ์ต่อกัน กล่าวคือ การคิดคะแนนเสียงแยกเด็ดขาดจากกันไม่มีการชดเชยที่หนึ่ง จึงเป็นระบบการเลือกตั้งผสมแบบคู่ขนาน (Parallel System) ซึ่งนำมาบังคับใช้นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ.2544 เป็นต้นมา และมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดต่าง ๆ โดยไม่ได้เปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งอีกแต่อย่างใด พิจารณาระบบการเลือกตั้งและหลักเกณฑ์การเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติถึงระบบการเลือกตั้งแบบผสมของไทยได้ดังนี้

4.2.2.1 ระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นับเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญในประวัติศาสตร์ทางการเมืองของประเทศไทย มีจุดมุ่งหมายเพื่อต้องการปฏิรูปทางการเมืองให้ดีขึ้น มีการเปลี่ยนแปลงจากระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาที่เคยใช้มาตลอดมาเป็นระบบการเลือกตั้งแบบผสม คือ มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 ประเภท คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากเขตเลือกตั้งและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากบัญชีรายชื่อ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกบุคคลที่ชอบและพรรคการเมืองที่มีแนวนโยบายที่ตนต้องการ

ระบบการเลือกตั้งแบบผสมของประเทศไทย อันเป็นการผสมระหว่างระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาและระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อแบบปิดที่มีระบบการคิดคะแนนแยกต่างหากจากกัน ได้บัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีที่มาจากการต้องการปฏิรูปการเมืองการปกครองภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ.2535 จากสภาพปัญหาของการเมืองที่มีลักษณะเป็นธุรกิจการเมืองไม่ได้รับความเชื่อถือจากประชาชน ทั้งยังเป็นระบบที่ไม่เอื้อต่อคนดีมีความสามารถเข้าสู่การเมืองการคัดเลือกคนเข้าสู่การเมืองไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองโดยใช้เงินเป็นใหญ่ เพื่อเป็นช่องทางให้กลุ่มธุรกิจการเมืองและอิทธิพลท้องถิ่นใช้เป็นใบเบิกทางเข้ามาควบคุมอำนาจรัฐและ

⁴²⁷ อุกฤษ มงคลนาวิน, **บันทึกการเลือกตั้งผู้แทนตามอัตราส่วน** (กรุงเทพฯ: ม.ป.พ., 2530), หน้า 1.

⁴²⁸ คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, **รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19 (15 กรกฎาคม 2540)** (กรุงเทพฯ: คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, 2540), หน้า 80.

แสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง⁴²⁹ จึงต้องการหาวิธีการเพื่อแก้ไขปัญหาระบบเลือกตั้งและระบบพรรคการเมือง ให้ความเป็นธุรกิจการเมืองลดน้อยลงหรือให้หมดไป เปิดโอกาสให้คนดีมีความสามารถเข้าสู่ระบบการเมือง พร้อมทั้งทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ นายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำ ทำให้การเลือกตั้งมีความบริสุทธิ์ยุติธรรม ระบบการเมืองมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติต่อไป

1) ระบบการเลือกตั้ง

ระบบการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นระบบผสม ระหว่างระบบเสียงข้างมากแบบเขตละคนผสมกับระบบสัดส่วนโดยใช้บัญชีรายชื่อ สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกตายตัวจำนวน 500 คน⁴³⁰ แบ่งเป็นประเภทที่มาจาก การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตแบบเขตเดียวคนเดียว⁴³¹ มีการคิดคะแนนแบบเสียงข้างมาก มีจำนวน 400 คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่มาจาก การเลือกตั้งแบบสัดส่วน จากบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง โดยให้ถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง⁴³² จำนวน 100 คน โดยการนำเอาระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนมาผสมกับระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากทั้งสองระบบไม่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ในการชดเชยที่นั่งแต่อย่างใด มีลักษณะเป็นระบบการเลือกตั้งผสมแบบคู่ขนาน (Parallel System)

2) หลักเกณฑ์การเลือกตั้ง

ในการเลือกตั้งระบบผสมนั้น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องลงคะแนนเสียงในบัตรเลือกตั้ง 2 ใบ โดยบัตรเลือกตั้งใบที่ 1 เป็นการเลือกตั้งผู้แทนในเขตเลือกตั้งเขตละคน และบัตรเลือกตั้งใบที่ 2 เป็นการเลือกพรรคการเมืองตามระบบสัดส่วน

(1) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อตามมาตรา 99 และมาตรา 99 อนุมาตราหนึ่ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกได้บัญชีเดียวหรือพรรคเดียว เป็นการส่งเสริมให้พรรคการเมืองเป็นพรรคในระดับชาติ⁴³³ มีลักษณะเป็นบัญชีรายชื่อรูปแบบบัญชีแบบปิด (Closed List) โดยถือประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง กฎหมายยังกำหนดให้บัญชีรายชื่อพรรคการเมืองประกอบด้วยรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม มีผู้ลงสมัครบัญชีละไม่เกิน 100 คน และรายชื่อในบัญชีต้องไม่ซ้ำกับรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในแบบ

⁴²⁹ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ กรอบที่สาม ประเด็นปัญหาและหลักการสำคัญเกี่ยวกับสถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง (กรุงเทพฯ: สภาร่างรัฐธรรมนูญ, ม.ป.ป.) อ้างถึงใน สมยศ เชื้อไทย, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ฉบับใช้เรียน (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ม.ป.ป.), หน้า 99-102.

⁴³⁰ มาตรา 98 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

⁴³¹ มาตรา 102 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

⁴³² มาตรา 99 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

⁴³³ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ, “ยุทธศาสตร์การฟื้นฟูประเทศ เพื่อสร้างความเข้มแข็งของสังคมไทย” ยุทธศาสตร์ที่ 2 การปรับระบบบริหารภาครัฐและความสัมพันธ์ใหม่ในสังคม เรื่อง การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา (กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพรส, 2554), หน้า 16.

แบ่งเขตเลือกตั้งด้วย และไม่ซ้ำกับรายชื่อของพรรคการเมืองอื่นด้วย สำหรับวิธีการนับคะแนน ถือเอาประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง เมื่อได้คะแนนของผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งที่ลงให้กับบัญชีรายชื่อของพรรคใดทั่วประเทศรวมกันแล้วก็เปอร์เซ็นต์ของคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศก็จะได้ที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบัญชีรายชื่อของพรรคนั้นตามเปอร์เซ็นต์ที่ได้ และให้นับผู้มีบัญชีรายชื่อในบัญชีของพรรคตั้งแต่ลำดับที่ 1 เป็นต้นไปจนครบตามสัดส่วนที่ได้รับ ทั้งนี้มีการกำหนดเงื่อนไขซึ่งพรรคการเมืองจะต้องได้คะแนนเสียงจะต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนคะแนนเสียงรวมกันทั้งประเทศ มิฉะนั้นจะถือว่าไม่มีผู้ใดในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นได้รับเลือกตั้ง⁴³⁴

ทั้งนี้ในการกำหนดคะแนนขั้นต่ำร้อยละ 5 มีการถกเถียงกันอย่างมาก ในที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่าการใช้ระบบสัดส่วนมีข้อเสียคือการที่รัฐสภาจะมีพรรคเล็กพรรคน้อยจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องกำหนดคะแนนขั้นต่ำร้อยละ 5 ดังเช่นเยอรมนีเพื่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง⁴³⁵ นายจุลสิทธิ์ โพธิ์แท่น อธิบายว่าการกำหนดคะแนนขั้นต่ำมีอยู่หลายประเทศที่ใช้ เช่น ญี่ปุ่น กำหนดร้อยละ 3 อิตาลีกำหนดร้อยละ 4 เยอรมนีกำหนดร้อยละ 5 โดยต้องคำนึงถึงความสามารถของพรรคการเมือง คือเพื่อให้พรรคที่มีขนาดเล็กหรือขนาดกลางมีศักยภาพ มีนโยบายที่ดี มีคุณสมบัติที่จะพัฒนาสามารถมีโอกาสเข้ามามีที่นั่งในสภาเพื่อฝึกฝนการทำงานด้านการเมืองและพัฒนาตนเองต่อไป⁴³⁶ นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา มองว่าควรคำนึงถึงส่วน และพิจารณาถึงกำลังในการดำเนินงานทางการเมืองของพรรคการเมืองด้วย เช่น หากระบบบัญชีรายชื่อมี 100 คน ร้อยละ 3 หรือร้อยละ 4 คือ มีสมาชิก 3 คน หรือ 4 คน ยังพอที่จะดำเนินงานทางการเมืองและมีโอกาสก้าวหน้าได้⁴³⁷ แต่อย่างไรก็ดีนายเดโช สวานนท์ มองว่า การกำหนดว่าจะใช้จำนวนเท่าใดเป็นเกณฑ์นั้น ต้องคำนึงจากประชาชนทั้งประเทศไม่ควรอ้างต่างประเทศเพียงอย่างเดียว เช่น การที่มีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ทั้งหมดประมาณ 38 ล้านคน ร้อยละ 5 คือ 2 ล้านคน ดังนั้นการปฏิเสธพรรคการเมืองที่มีผู้สนับสนุนถึง 2 ล้านคนนั้นมันขัดกับหลักการ⁴³⁸ ซึ่งเมื่อมีการใช้คะแนนขั้นต่ำมาเป็นระยะเวลาหนึ่ง มีนักวิชาการออกมาให้ความเห็น เช่น สมคิด เลิศไพฑูรย์ และมรุต วันทนากร ศึกษาวิจยพบว่าบทบัญญัติเรื่องนี้ทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กที่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนจำนวนน้อยไม่สามารถมีที่นั่งแบบบัญชีรายชื่อได้เลย แต่หากยกเลิกเงื่อนไขอาจทำให้เกิดพรรคการเมืองขนาดเล็กจำนวนมากเกินไปลักษณะ

⁴³⁴ มาตรา 100 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

⁴³⁵ รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 14/2540," 12 มิถุนายน 2540, ค้นวันที่ 25 ธันวาคม 2559 จาก http://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons40-50/cons2540/12_25400508.pdf

⁴³⁶ เรื่องเดียวกัน.

⁴³⁷ เรื่องเดียวกัน.

⁴³⁸ เรื่องเดียวกัน.

เบี้ยหวัดตก ไม่มีพรรคครองเสียงข้างมากส่งผลต่อเสถียรภาพและความเข้มแข็งของรัฐบาล⁴³⁹ ส่วนพรรคการเมืองขนาดกลางอย่างสนั่น ขจรประสาทตร์ หัวหน้าพรรคมหาชน เห็นว่าไม่ควรมีเกณฑ์คะแนนขั้นต่ำดังกล่าว⁴⁴⁰

(2) การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเขตละคน ตามมาตรา 102 บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เขตละหนึ่งคน ซึ่งจะทำให้คนทั่วประเทศมีความเสมอภาคในการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้หนึ่งคนเท่ากัน ในการแบ่งเขตนั้น ใช้การแบ่งเขตแบบเขตขนาดเล็ก โดยการนำจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนทั้งหมดที่ต้องการจำนวน 400 ไปหารจำนวนประชากรทั้งประเทศ ผลลัพธ์ที่ได้ถือเป็นจำนวนประชากรต่อหนึ่งเขตเลือกตั้ง ซึ่งจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 1 คน จังหวัดใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้หลายคน ให้แบ่งเป็นเขตเลือกตั้งตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยการแบ่งเขตเลือกตั้งนั้น จะมีหลักเกณฑ์ต่าง ๆ กำหนด เช่น ต้องมีพื้นที่ติดต่อกันและต้องให้จำนวนราษฎรใกล้เคียงกัน⁴⁴¹ เป็นต้น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้ 1 คะแนนเสียง หรือเลือกได้ 1 คน การคิดคะแนนใช้ระบบเสียงข้างมาก ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดเป็นอันดับหนึ่งถือเป็นผู้ชนะและได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งนั้น

(3) การคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้ง เมื่อได้พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงเกินร้อยละ 5 แล้วให้นำคะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งมารวมกันทั้งประเทศ แล้วหาร 100 จะได้เป็นสัดส่วนคะแนนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน หากยังมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ครบ 100 คน ใช้วิธีการคิดคะแนนแบบเศษเหลือสูงสุดคือดูว่าพรรคการเมืองใดมีเศษของคะแนนเหลือมากที่สุดให้บวกเพิ่มจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ทำแบบนี้ไปเรื่อย ๆ จนได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อครบ 100 คน ซึ่งหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขจะกำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา⁴⁴²

⁴³⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และมรุต วันทนากกร, รายงานวิจัย เรื่อง ข้อบกพร่องและแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน (รายงานการวิจัย เสนอต่อสถาบันสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 197-198.

⁴⁴⁰ สนั่น ขจรประสาทตร์, มหาชนพ่วง 8 ประเด็น แก่ รธน. พลตโชติรวจ ส.ส., คืบวันที่ 10 ธันวาคม 2557 จาก <http://bangkokbiznews.com> อ้างถึงใน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, คณะกรรมการศึกษาแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ, แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2549), หน้า 54.

⁴⁴¹ มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พุทธศักราช 2541

⁴⁴² มาตรา 100 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และแก้ไขเพิ่มเติม

3) การเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น 3 ครั้ง เมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ.2544 เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2548 และเมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ.2549

(1) ปรากฏการณ์การเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ.2544

ผลการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นถือเป็นกระแสทางการเมืองใหม่ พรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้งโดยกลยุทธ์การหาเสียงแบบลงพื้นที่และการชูนโยบายประชานิยม (Popular Policies)⁴⁴³ เมื่อคิดคะแนนรวมกันระหว่างการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตกับการเลือกตั้งแบบสัดส่วน มีพรรคการเมือง 9 พรรคที่ได้รับที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁴⁴⁴ คือ พรรคไทยรักไทย(248 คน) พรรคประชาธิปัตย์ (128 คน) พรรคชาติไทย (41 คน) พรรคความหวังใหม่ (36 คน) พรรคชาติพัฒนา (29 คน) พรรคเสรีธรรม (14 คน) พรรคราษฎร (2คน) พรรคถิ่นไทย (1คน) และพรรคกิจสังคม (1คน) ต่อมาพรรคไทยรักไทยเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลผสมรวมกับพรรคชาติไทยและพรรคความหวังใหม่ รวม 339 ที่นั่ง โดยมีพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ฝ่ายค้านมีจำนวนที่นั่งในสภาเหลือเพียง 161 ที่นั่ง (พรรคประชาธิปัตย์ รวมกับพรรคชาติพัฒนา พรรคราษฎร พรรคถิ่นไทย และพรรคกิจสังคม) ผลที่ตามมาคือรัฐบาลมีเสถียรภาพและเข้มแข็งอย่างมาก (Strong Executive And Strong Prime Minister) สามารถบริหารงานอย่างเบ็ดเสร็จ⁴⁴⁵

ตารางที่ 4.3 ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้ง วันที่ 6 มกราคม 2544⁴⁴⁶

ลำดับ	พรรคการเมือง	แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง		แบบบัญชีรายชื่อ		จำนวน ส.ส. ทั้งหมด
		จำนวน ส.ส.	จำนวนคะแนน	จำนวน ส.ส.	จำนวนคะแนน	
1	ไทยรักไทย	200	6,432,190	48	11,634,495	248
		50%	24.82%	48%	40.64%	49.6%
2	ประชาธิปัตย์	97	3,565,384	37	7,610,789	128
		24.25%	13.76%	37%	26.58%	25.6%
3	ชาติไทย	35	1,183,006	6	1,523,807	41
		8.75%	4.57%	6%	5.32%	8.2%
4	ความหวังใหม่	28	801,575	8	2,008,948	36
		7%	3.09%	8%	7.02%	7.2%
5	ชาติพัฒนา	22	699,505	7	1,755,478	29

⁴⁴³ เสนีย์ คำสุข, *เรื่องเดิม*, หน้า 192.

⁴⁴⁴ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, *ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2544*.

⁴⁴⁵ นนทวิจิตร เจริญนวลชัย, *เรื่องเดิม*, หน้า 46.

⁴⁴⁶ ธนิภาญจน์ ปาลกะวงศ์ ณ อยุธยา, *เรื่องเดิม*, หน้า 96-97.

ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

ลำดับ	พรรคการเมือง	แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง		แบบบัญชีรายชื่อ		จำนวน ส.ส. ทั้งหมด
		จำนวน ส.ส.	จำนวนคะแนน	จำนวน ส.ส.	จำนวนคะแนน	
6	เสรีธรรม	5.50%	2.70%	7%	6.13%	5.6%
		14	367,603	-	807,902	14
7	ราษฎร	3.50%	1.42%		2.82%	2.8%
		2	41,756	-	356,831	2
8	ถิ่นไทย	0.5%	0.16%		1.25%	0.4%
		1	19,271	-	604,029	1
9	กิจสังคม	0.25%	0.07%		2.11%	0.2%
		1	19,966	-	44,926	1
10	อื่น ๆ	0.25%	0.08%		0.16%	0.2%
		-	12,780,520	-	2,281,747	-
			49.33%		7.97%	
รวม		400	25,910,778	100	28,629,202	500
รวมบัตรเสีย และงดออกเสียง		29,904,940 คะแนน		29,905,630 คะแนน		

หมายเหตุ: สรุปและวิเคราะห์จากข้อมูลการเลือกตั้ง 6 มกราคม พ.ศ.2544 ของสำนักงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(2) ปรากฏการณ์การเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2548

เป็นการเลือกตั้งครั้งที่ 2 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ผลการเลือกตั้งคะแนนเมื่อคิดรวมกันระหว่างการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตกับการเลือกตั้งแบบสัดส่วนมีพรรคการเมืองเพียง 4 พรรคที่ได้รับที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ พรรคไทยรักไทย (377 คน) พรรคประชาธิปัตย์ (96 คน) พรรคชาติไทย (25 คน) พรรคมหาชน (2 คน)⁴⁴⁷ ทำให้พรรคไทยรักไทยสามารถจัดตั้งรัฐบาลแบบพรรคเดียวได้ ส่วนพรรคฝ่ายค้านประกอบด้วยพรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย และพรรคมหาชน ซึ่งมีสมาชิกรวมกันเพียง 123 คน การเลือกตั้งในครั้งนี้ทำให้หัวหน้าพรรคและแกนนำของพรรคไทยรักไทยรวมถึงหลายฝ่ายให้ความเห็นว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ที่ต้องการให้มีพรรคจำนวนน้อยลงจนค่อย ๆ กลายเป็นระบบสองพรรค⁴⁴⁸ ซึ่งนับเป็นการเลือกตั้งครั้งประวัติศาสตร์ที่รัฐบาลมาจากพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว จนอาจกล่าวได้ว่าเป็นช่วงที่การเมืองไทยถูกบริหารงานโดย “รัฐบาลพรรคเดียวแบบพรรคเด่นพรรคเดียว (Single Party Government)”⁴⁴⁹ ในขณะที่พรรคฝ่ายค้านมีจำนวนน้อยจนเสี่ยงไม่พอต่อการ

⁴⁴⁷ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, รายงานผลการวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภา

ผู้แทนราษฎร พ.ศ.2548.

⁴⁴⁸ เสนีย์ คำสุข, *เรื่องเดิม*, หน้า 200.

⁴⁴⁹ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 46.

ยื่นอุทธรณ์ขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี⁴⁵⁰ และคะแนนเสียงไม่ถึง 1 ใน 4 ที่จะเข้าชื่อร้องต่อประธานวุฒิสภาเพื่อถอดถอนบุคคลที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง⁴⁵¹ ฝ่ายค้านมีเพียงอำนาจยื่นอุทธรณ์ขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลเท่านั้น⁴⁵²

ตารางที่ 4.4 สถิติการเลือกตั้ง ปี พ.ศ.2548

พรรค	แบ่งเขตเลือกตั้ง		บัญชีรายชื่อ		จำนวน ส.ส. ทั้งหมด
	จำนวน ส.ส.	จำนวนคะแนน	จำนวน ส.ส.	จำนวนคะแนน	
ไทยรักไทย	310 คน	16,523,344	67 คน	18,993,073	377 คน
	77.5%	คะแนน	67%	คะแนน	75.4%
		51.10%		58.73%	
ประชาธิปัตย์	70 คน	7,401,631	26 คน	7,210,742	96 คน
	17.5%	คะแนน	26%	คะแนน	19.2%
		22.89%		22.30%	
ชาติไทย	18 คน	3,119,473	7 คน	2,061,559	25 คน
	4.5%	คะแนน	7%	คะแนน	5%
		9.65%		6.37%	
มหาชน	2 คน	2,223,399	-	1,346,631	2 คน
	0.5%	คะแนน	0%	คะแนน	0.4%
		6.88		4.16%	
อื่น ๆ	-	389,869 คะแนน	-	1,436,218	-
		1.21%		คะแนน	
				4.46%	
รวม	400 คน	29,657,716	100 คน	31,048,223	500 คน
		คะแนน		คะแนน	
รวมบัตรเสียและงดออกเสียง		32,337,611 คะแนน		32,341,330 คะแนน	

หมายเหตุ: สรุปและวิเคราะห์จากข้อมูลการเลือกตั้ง 6 กุมภาพันธ์ 2548 ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

⁴⁵⁰ มาตรา 185 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดต้องมีเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่มีอยู่ นั่นคือต้องไม่น้อยกว่า 200 เสียงจึงจะสามารถเปิดอภิปรายนายกรัฐมนตรีได้

⁴⁵¹ มาตรา 303 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

⁴⁵² มาตรา 186 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

4) ปัญหาการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีความเชื่อว่าเป็น
 รัฐธรรมนูญที่ดีที่สุดของประเทศไทย เป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ให้ความสำคัญต่อการสร้างพรรค
 และรัฐบาลประชาธิปไตยให้มั่นคง แต่กระนั้นก็ตามปรากฏว่ารัฐธรรมนูญไม่สามารถป้องกันการใช้อำนาจที่บิดเบือนของนายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร รัฐบาลกลายเป็นรัฐบาลเผด็จการโดยเสียงข้าง
 มากในรัฐสภา ลิดรอนสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนและประชาชน แทรกแซงองค์กรอิสระ ควบคุม
 วุฒิสภา ระบบราชการ ทหาร ตำรวจ และเกิดคอร์รัปชันสูงสุดในประวัติศาสตร์ และพรรคไทยรักไทย
 ละเมิดกฎหมายเลือกตั้งจนทำให้เกิดการรัฐประหารในเวลาต่อมา⁴⁵³ ปัญหาของระบบการเลือกตั้งตาม
 รัฐธรรมนูญ 2540 เป็นวิกฤติทางการเมืองซึ่งมีสาเหตุมาจากระบบเลือกตั้ง ที่ประสงค์ให้เกิดพรรค
 การเมืองขนาดใหญ่จัดพรรคการเมืองขนาดเล็กและขนาดกลาง จากผลการเลือกตั้งที่ผ่านมาสามารถ
 สรุปสภาพปัญหาของการเลือกตั้งได้ดังนี้

(1) ระบบเลือกตั้งให้ผลการเลือกตั้งที่เบี่ยงเบนไปจากเจตนารมณ์ของ
 ประชาชน ซึ่งโดยหลักการแล้วระบบเลือกตั้งควรจะต้องให้ผลการเลือกตั้งที่ตรงตามเจตนารมณ์ของ
 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง กล่าวคือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใด
 หรือได้ลงคะแนนให้กับพรรคการเมืองใด คะแนนเสียงทุกคะแนนเสียงนั้นควรจะได้นำมานับเพื่อ
 คำนวณหาสัดส่วนของจำนวนผู้แทนราษฎรในสภา แต่จากการพิจารณาระบบการเลือกตั้งและผลการ
 เลือกตั้งเห็นได้ว่าสัดส่วนระหว่างคะแนนเสียงที่ได้รับกับจำนวนที่นั่งในสภาของแต่ละพรรคการเมือง
 มีสัดส่วนที่แตกต่างกันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคการเมืองขนาดใหญ่ซึ่งจะได้จำนวนที่นั่งในสภา
 มากเกินไปกว่าจำนวนคะแนนเสียงที่ได้รับ จึงเป็นกรณีที่ระบบเลือกตั้งให้ผลการเลือกตั้งที่เบี่ยงเบน
 ไปจากเจตนารมณ์ของประชาชน เป็นการเอื้อประโยชน์แก่พรรคการเมือง ขจัดพรรคการเมือง
 ขนาดเล็ก จนทำให้พรรคไทยรักไทยมีความเข้มแข็งมากเกินไปจากความเป็นจริง ได้สมาชิกสภาผู้แทน
 ราษฎรมากถึง 377 คน จากจำนวนทั้งหมด 500 คน ทำให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็ง รัฐบาล
 มีเสถียรภาพ แต่จะทำให้ฝ่ายค้านอ่อนแอขาดการตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของรัฐบาลได้
 อย่างมีประสิทธิภาพ นำมาสู่วิกฤติการณ์ทางการเมืองในที่สุด⁴⁵⁴

(2) หลักเกณฑ์คะแนนขั้นต่ำร้อยละ 5 หากพรรคการเมืองได้รับ
 คะแนนแบบบัญชีรายชื่อไม่ถึงร้อยละ 5 จะไม่ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเลย เช่น
 ในการเลือกตั้งปี 2548 พรรคมหาชนได้คะแนนร้อยละ 4.16 ความจริงควรได้รับที่นั่งแบบบัญชีรายชื่อ
 4 คน แต่กลับไม่ได้เลยแม้แต่ที่นั่งเดียว แม้แนวคิดการกำหนดคะแนนขั้นต่ำมีเพื่อป้องกันปัญหาความ
 ไร้เสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาล ซึ่งจะเกิดขึ้นภายใต้รัฐบาลผสม หรือสภาผู้แทนราษฎรที่

⁴⁵³ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 159.

⁴⁵⁴ ปริญญญา เทวานฤมิตรกุล, *เรื่องเดิม*, หน้า 9-12 อ้างถึงใน วัชรพร ยอดมิ่ง, *เรื่องเดิม*,
 หน้า 112-113.

ประกอบได้ด้วยพรรคการเมืองหลายพรรคการเมือง⁴⁵⁵ แต่อย่างไรก็ดีน่าจะสมควรกว่าหากใช้มาตรการอื่นที่สามารถเสริมสร้างความมีเสถียรภาพความเข้มแข็งให้กับรัฐบาล จึงไม่ควรจำกัดสิทธิการได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเมื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ลงคะแนนเสียงในสัดส่วนที่สูงพอที่จะได้รับเลือก⁴⁵⁶

(3) การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตระบบเสียงข้างมากธรรมดา คะแนนของประชาชนที่เลือกผู้ที่จะสูญเสียไปทั้งหมด ทำให้พรรคขนาดกลางและขนาดเล็กเสียเปรียบประโยชน์ตกแก่พรรคใหญ่ การที่ผู้ชนะไม่จำเป็นต้องได้คะแนนเกินกว่าครึ่งหนึ่งทำให้บ่อยครั้งที่ผู้ชนะการเลือกตั้งไม่ได้มาจากเสียงข้างมากในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ อย่างแท้จริง เช่น การเลือกตั้ง 2548 จากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 310 คน พรรคไทยรักไทยชนะแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง 28 คน ซึ่งเป็นจำนวนที่ได้คะแนนน้อยกว่าคะแนนรวมกันของพรรคประชาธิปัตย์กับพรรคมหาชน หมายความว่าใน 28 เขตเลือกตั้งนั้นเสียงส่วนมากไม่ได้เลือกพรรคไทยรักไทยแต่อย่างใด แต่ผู้สมัครพรรคไทยรักไทยซึ่งเป็นเสียงข้างน้อยกลับชนะการเลือกตั้ง⁴⁵⁷

(4) ระบบการเลือกตั้งทำให้เกิดระบบพรรคการเมืองสองพรรค (Two Party System) เพราะเป็นระบบที่คัดเอาพรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็กออกไปจากเกมส์การเมือง ในที่สุดจะเหลือเพียงสองพรรคในสภา

(5) รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งไม่น้อยกว่า 90 วัน นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง มีวัตถุประสงค์เพื่อให้พรรคการเมืองเข้มแข็ง แต่กลับกลายเป็นความเข้มแข็งแบบผูกขาดครอบงำ⁴⁵⁸ มีผลให้ผู้สมัครต้องตกอยู่ภายใต้อาณัติพรรคการเมืองมากขึ้น หากขณะดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วมีความคิดเห็นแย้งกับพรรคการเมืองที่ตนสังกัดก็ยากที่จะถูกส่งลงสมัครในคราวต่อไป บังคับให้ต้องเชื่อฟังหัวหน้าพรรคเพื่อรักษาอนาคตทางการเมือง ส่งผลให้มีได้เป็นผู้แทนปวงชนแต่เป็นผู้แทนพรรคการเมืองเท่านั้น ไม่อยู่ในสถานะที่จะช่วยคานและถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐบาล ทำให้รัฐสภาเกิดความอ่อนแอ⁴⁵⁹ และการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเพื่อ

⁴⁵⁵ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 19/2540 วันอังคารที่ 15 กรกฎาคม 2540, หน้า 79-82, คำนวณที่ 25 ธันวาคม 2559 จาก http://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons40-50/cons2540/12_25400_508.pdf

⁴⁵⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 17.

⁴⁵⁷ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, *เรื่องเดิม*, หน้า 9-12 อ้างถึงใน วัชรพร ยอดมิ่ง, *เรื่องเดิม*, หน้า 112.

⁴⁵⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 19.

⁴⁵⁹ พนิส ทศนิยานนท์, “รัฐสภาและพรรคการเมือง: สถาบันการเมืองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน จริงหรือ,” ใน เอกสารสรุปการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 7 ประจำปี 2548 (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2548), หน้า 240.

ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่วางใจต่อนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้ยากจะก่อปัญหาเรื่องเสถียรภาพของรัฐบาล เกิดเป็นแรงกดดันจากภายนอกรัฐสภาท้ายที่สุดจะก่อปัญหาต่อเสถียรภาพของรัฐบาล⁴⁶⁰

กล่าวโดยสรุป ปรากฏการณ์ที่เกิดจากการเลือกตั้งภายใต้ระบบผสมแบบคู่ขนานตามรัฐธรรมนูญ 2540 ทำให้พรรคไทยรักไทยมีความเข้มแข็งมากเกินไปจากความเป็นจริง จนการเลือกตั้งแบบถล่มทลาย ในขณะที่พรรคการเมืองอื่นกลับได้ผลการเลือกตั้งในทางตรงกันข้ามคือได้จำนวนที่นั่งในสภาน้อยกว่าที่ควรได้รับ กล่าวได้ว่าผลการเลือกตั้งผิดเพี้ยนไปจากความเป็นจริง

4.2.2.2 ระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีที่มาจากสภาพปัญหาทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ 2540 ก่อให้เกิดการผูกขาดอำนาจรัฐและการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม การดำเนินการทางการเมืองขาดความโปร่งใส ไม่มีคุณธรรมจริยธรรม ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีความล้มเหลว และการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนยังไม่ได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมอย่างเต็มที่ ระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2540 มุ่งเน้นให้มีรัฐบาลที่เข้มแข็งมีประสิทธิภาพ ซึ่งในทางปฏิบัติระบบดังกล่าวทำให้เกิดการผูกขาดการใช้อำนาจนำไปสู่การใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) โดยมี พล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน เป็นผู้นำได้ทำการยึดการปกครองและให้สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ และประชาชนลงประชามติเห็นชอบ ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ.2550 ซึ่งรัฐธรรมนูญใหม่นี้จะมีสาระเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวคือ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ การลดการผูกขาดอำนาจรัฐ และการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม การทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรมจริยธรรม การทำให้ระบบการตรวจสอบมีความเข้มแข็งและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ 2550 เห็นว่ามีความจำเป็นที่ต้องลดการผูกขาดอำนาจและสร้างดุลยภาพของอำนาจทางการเมืองขึ้น โดยปรับปรุงระบบการเลือกตั้งให้คนดีมีความสามารถมีโอกาสเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเป็นอิสระจากการครอบงำของพรรคการเมืองเพื่อทำหน้าที่ผู้แทนประชาชนอย่างเต็มที่ โดยปรับปรุงระบบเลือกตั้ง คือ

1. ปรับปรุงการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งให้มีขนาดใหญ่ขึ้น โดยกำหนดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้จำนวน 3 คน ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าการกำหนดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนสามคนเพื่อให้เขตเลือกตั้งมีพื้นที่ที่ใหญ่ขึ้นจะทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม เนื่องจากการซื้อเสียงกระทำได้ง่าย และทำให้ผู้เลือกตั้งสามารถใช้สิทธิเลือกบุคคลที่เหมาะสมได้หลายคน นอกจากนั้นจะทำให้คะแนนเสียงของประชาชนทุกคนมีความหมายเพราะสามารถเฉลี่ยคะแนนไปยังผู้สมัครทั้ง 3 คนในแต่ละเขตเลือกตั้งได้⁴⁶¹

2. ปรับปรุงระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อมาเป็นระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่มีการแบ่งเป็นกลุ่มจังหวัด 8 กลุ่มจังหวัด เพื่อไม่ให้เกิดการกระจุกตัวของผู้แทนแต่เฉพาะในส่วนกลางเท่านั้น

⁴⁶⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 260.

⁴⁶¹ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 16.

3. ยกเลิกเกณฑ์คะแนนขั้นต่ำร้อยละ 5 เพื่อให้พรรคเล็กสามารถมีที่นั่งในสภา เพื่อให้เกิดความหลากหลายในทางความคิดทางการเมือง⁴⁶²

พิจารณาระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2550 ได้ดังต่อไปนี้

1) ระบบการเลือกตั้ง

ระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 เป็นระบบเลือกตั้งแบบผสม ระหว่างระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตโดยคิดคะแนนแบบเสียงข้างมาก กับระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อโดยคิดคะแนนแบบสัดส่วน ทั้งสองระบบไม่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในเรื่องของการชดเชยที่นั่งให้แก่กัน มีลักษณะเป็นระบบการเลือกตั้งผสมแบบคู่ขนาน เช่นเดียวกับระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2540 แต่อย่างไรก็ตามมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ไปจากเดิมหลายประการ ทั้งนี้เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากระบบเลือกตั้งเดิม ซึ่งเป็นระบบที่เอื้อประโยชน์ต่อพรรคการเมืองขนาดใหญ่ โดยที่พรรคการเมืองขนาดเล็กเสียเปรียบ

2) หลักเกณฑ์ของระบบเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมด 480 คน ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน 400 คน และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วนจำนวน 80 คน⁴⁶³

(1) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

ระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งคิดคะแนนโดยเสียงข้างมาก⁴⁶⁴ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 มีการเปลี่ยนแปลงจากระบบเลือกตั้งเดิมที่กำหนดให้เขตเลือกตั้งหนึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้หนึ่งคนซึ่งเป็นเขตเลือกตั้งขนาดเล็ก (เขตเดียวเบอร์เดียว) มาเป็นการกำหนดให้เขตเลือกตั้งมีขนาดใหญ่ขึ้น โดยที่เขตเลือกตั้งหนึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้หลายคนแต่ทั้งนี้ไม่เกินสามคน (แบ่งเขตเรียงเบอร์) เหตุผลในการเปลี่ยนแปลงขนาดเขตเลือกตั้งเนื่องจากสมาชิกรัฐสภาเห็นว่ากาหนดเขตเลือกตั้งให้เป็นแบบเขตละหนึ่งคนไม่สามารถแก้ไขปัญหาการใช้สิทธิพลและความรุนแรงในการหาเสียงได้ อีกทั้งไม่เปิดโอกาสให้คนดีมีความสามารถเข้าแข่งขันทางการเมืองและมีโอกาสได้รับเลือกตั้งโดยง่าย การแบ่งเขตเลือกตั้งแบบเขตละคนกลับทำให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มีเงินทุนมากกว่าได้เปรียบพรรคการเมืองขนาดเล็ก ดังนั้นเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมให้การซื้อเสียงกระทำได้อย่างยิ่งยั้ง และทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิเลือกบุคคลที่เห็นว่าจะปฏิบัติหน้าที่ได้มากขึ้นจากการเฉลี่ยการลงคะแนนไปตามผู้สมัครซึ่งมีได้ 3 คนในเขตเลือกตั้ง มิใช่แบบเดิมที่ได้เพียงคนเดียวที่ทำให้คะแนนเสียงของประชาชนที่เลือกผู้สมัครในลำดับที่ 2

⁴⁶² สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักกรรมการ 3, สารสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พร้อมตารางเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2540 ฉบับปรับปรุงความคิดเห็น (กรุงเทพฯ: สภาร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, 2550).

⁴⁶³ มาตรา 93 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

⁴⁶⁴ มาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พุทธศักราช 2550

หายไปทั้งหมด⁴⁶⁵ ดังนั้นจึงมีการเปลี่ยนแปลงเป็นการเลือกตั้งระบบเสียงข้างมากแบบแบ่งเขตเลือกตั้งให้มีขนาดปานกลางเขตละหลายคน (Multi Member Constituency) ซึ่งเป็นการย้อนกลับไปกำหนดเขตเลือกตั้งดังเช่นการเลือกตั้งในครั้งก่อนที่จะมีการปฏิรูปทางระบบการเมือง ปี 2540⁴⁶⁶

ในการกำหนดเขตเลือกตั้งให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยให้เขตเลือกตั้งหนึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เขตละ 3 คน จังหวัดใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 3 คนให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้ง ในกรณีที่แบ่งเขตเลือกตั้งในจังหวัดหนึ่งให้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครบ 3 คนทุกเขตไม่ได้ ให้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นเขตเลือกตั้งที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละ 3 คนก่อน แต่เขตเลือกตั้งที่เหลือต้องไม่น้อยกว่าเขตละ 2 คน ถ้าจังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 4 คน ให้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 2 เขต แต่ละเขตมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 2 คน และจังหวัดใดมีการแบ่งเขตการเลือกตั้งมากกว่าหนึ่งเขตจะต้องแบ่งพื้นที่ของเขตเลือกตั้งให้ติดต่อกัน และให้มีจำนวนราษฎรใกล้เคียงกันในแต่ละเขตเลือกตั้งด้วย⁴⁶⁷ โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พุทธศักราช 2550 มาตรา 10

(2) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดเขตเลือกตั้งจากเดิมซึ่งเป็นระบบบัญชีรายชื่อโดยใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง (Nation List) มาเป็นระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนโดยแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 8 กลุ่มจังหวัด แต่ละกลุ่มจังหวัดถือเป็นเขตเลือกตั้งและมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มละ 10 คน⁴⁶⁸ สภาผู้แทนราษฎรมีเจตนารมณ์ป้องกันมิให้เกิดการกระจุกตัวของผู้แทนราษฎรแต่ในส่วนกลางเท่านั้น เพื่อให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากทั่วประเทศ โดยกระจายออกไปตามกลุ่มจังหวัดต่าง ๆ⁴⁶⁹ โดยคิดคำนวณหาผู้ได้รับเลือกตั้งที่ละเขตกลุ่มจังหวัด และในส่วนของวิธีการคิดคะแนนได้นำเอาการคิดคะแนนตามสัดส่วน (Proportional Representation) แบบคะแนนเฉลี่ยจากผู้มาใช้สิทธิเฉพาะในแต่ละเขต มาใช้ในการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองจะได้รับเลือกตั้ง (มาตรา 98) โดยแต่ละพรรคการเมืองต้องจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวน 10 คน

⁴⁶⁵ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 29/2550 (เป็นพิเศษ) วันพฤหัสบดีที่ 21 มิถุนายน 2550 และ ครั้งที่ 31/2550 (เป็นพิเศษ) วันเสาร์ที่ 23 มิถุนายน 2550

⁴⁶⁶ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550: การศึกษาการบังคับใช้ (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551), หน้า 2.

⁴⁶⁷ มาตรา 94 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

⁴⁶⁸ มาตรา 96 อนุมาตราหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

⁴⁶⁹ คณะกรรมาธิการวิสามัญยกร่างรัฐธรรมนูญ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), หน้า 96.

เรียงตามลำดับเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกพรรคการเมืองตามบัญชีรายนามนั้น
เพียงพรรคการเมืองเดียว โดยพรรคการเมืองหนึ่งจะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบสัดส่วนทุกเขตเลือกตั้ง
หรือจะส่งเพียงบางเขตเลือกตั้งก็ได้⁴⁷⁰

(3) วิธีการคิดคะแนน

สำหรับวิธีการคิดคะแนนการเลือกตั้งเพื่อชี้ขาดว่าใครเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง
จากประชาชน ตามมาตรา 98 กำหนดให้คำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งตามบัญชีรายนามของแต่ละ
พรรคการเมืองที่จะได้รับเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้ง โดยให้นำคะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับใน
เขตเลือกตั้งมารวมกัน แล้วคำนวณเพื่อแบ่งจำนวนผู้ที่ได้รับเลือกตั้งของแต่ละพรรคการเมืองเป็น
สัดส่วนที่สัมพันธ์กันโดยตรงกับจำนวนคะแนนรวมข้างต้น โดยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีรายชื่อนใน
บัญชีรายนามของแต่ละพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งตามเกณฑ์คะแนนที่คำนวณได้เรียงตามลำดับ
หมายเลขในบัญชีรายนามของพรรคการเมืองนั้น⁴⁷¹ ซึ่งในการคำนวณคะแนนตามระบบสัดส่วนนี้เป็น
การคำนวณแยกในแต่ละกลุ่มจังหวัด แต่ละพรรคการเมืองจะได้รับจำนวนที่นั่งตามอัตราส่วนของ
คะแนนที่พรรคนั้น ๆ ได้รับ ทั้งนี้รัฐธรรมนูญไม่มีการกำหนดเกณฑ์คะแนนขั้นต่ำร้อยละ 5 ดังที่เคย
กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ 2540 สภาร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าจะทำให้การลงคะแนนของประชาชนมี
ความหมาย ไม่ให้คะแนนหายไปเพราะเหตุที่มีพรรคการเมืองชนะการเลือกตั้งเพียงพรรคเดียวตาม
คะแนนเสียงทั่วประเทศตามแบบเดิม โดยวิธีนี้ทำให้ประชาชนแต่ละกลุ่มมีตัวแทนของตนในการทำ
หน้าที่นิติบัญญัติอย่างทั่วถึง⁴⁷² ทั้งนี้ระบบการคำนวณให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ใน
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่ง
สมาชิกวุฒิสภา พุทธศักราช 2550 มาตรา 91 เป็นระบบการคำนวณรูปแบบ Hare มีการหาค่าเฉลี่ย
ของจำนวนคะแนนที่จะส่งผลให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 1 คนในแต่ละกลุ่มจังหวัดเสียก่อน แล้ว
จึงนำค่าเฉลี่ยนั้นไปหารคะแนนของแต่ละพรรคการเมืองที่ได้รับมาจากการลงคะแนนในกลุ่มจังหวัด
นั้น ๆ วิธีคิดคะแนนรูปแบบนี้ทำให้การแบ่งที่นั่งในครั้งแรกได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ครบ
จำนวน และจะต้องมีการแบ่งสรรที่นั่งให้พรรคการเมืองที่มีเศษคะแนนที่เหลือมากที่สุดต่อไป
ตามลำดับจนครบจำนวนที่นั่งที่ได้ในแต่ละเขตเลือกตั้ง⁴⁷³

3) ปราบกฏการณ์การเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ.2550

ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคพลังประชาชนได้รับเลือกตั้งมากที่สุด เป็น
จำนวนถึง 233 คน ได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลผสมร่วมกับพรรคชาติไทย พรรคภูมิใจไทยชาติพัฒนา
พรรคประชาธิปัตย์ พรรคประชากร และพรรคเพื่อแผ่นดิน มีนายสมัคร สุนทรเวช ดำรงตำแหน่ง
นายกรัฐมนตรี แต่หลังจากนั้นไม่นานนายสมัครถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งเพราะศาลรัฐธรรมนูญ

⁴⁷⁰ มาตรา 95 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

⁴⁷¹ มาตรา 98 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

⁴⁷² สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ตารางความแตกต่างรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับ พุทธศักราช 2550 พร้อมเหตุผลโดยสังเขป (กรุงเทพฯ:
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551), หน้า 83.

⁴⁷³ วิธีการคำนวณสามารถศึกษาได้จากบทที่ 2

ได้วินิจฉัยว่าขาดคุณสมบัติเพราะทำผิดรัฐธรรมนูญ ทำให้นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีบริหารงาน แต่ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญมีคำพิพากษาให้ยุบพลังประชาชนและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารของพรรคการเมืองเป็นเวลา 5 ปี จึงมีการเปลี่ยนชั่วคราวทางการเมืองมาเป็นฝ่ายของพรรคประชาธิปัตย์โดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เข้ามาบริหารประเทศในฐานะรัฐบาล

ตารางที่ 4.5 ผลการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550

พรรค	แบ่งเขตเลือกตั้ง		สัดส่วน		จำนวน ส.ส. ทั้งหมด
	จำนวน ส.ส.	จำนวนคะแนน	จำนวน ส.ส.	จำนวนคะแนน	
พลังประชาชน	199 คน	26,971,230	34 คน	12,338,903	233 คน
	49.75%	คะแนน	42.5%	คะแนน	48.54%
		36.82%		41.08%	
ประชาธิปัตย์	131 คน	22,128,334	33 คน	12,148,504	164 คน
	32.75%	คะแนน	41.25%	คะแนน	34.17%
		30.21%		40.44%	
ชาติไทย	30 คน	6,486,553	4 คน	1,213,532	34 คน
	7.5%	คะแนน	5%	คะแนน	7.08%
		8.85%		4.04%	
เพื่อแผ่นดิน	17 คน	6,647,193	7 คน	1,596,500	24 คน
	2.75%	คะแนน	8.75%	คะแนนคะแนน	5%
		9.07%		5.31%	
มัชฌิมาธิปไตย	11 คน	3,912,330	-	450,382 คะแนน	11 คน
	2.75%	คะแนน		คะแนน	2.29%
		5.34%		1.50%	
รวมใจไทยชาติพัฒนา	8 คน	3,482,904	1 คน	740,461 คะแนน	9 คน
	2%	คะแนน	1.25%	2.46%	1.88%
		4.75%			
ประชากรชน	4 คน	1,675,205	1 คน	408,851 คะแนน	5 คน
	1%	คะแนน	1.25%	1.36%	1.04%
		2.29%			
อื่น ๆ	-	1,935,235	-	1,136,365	-
		คะแนน		คะแนน	
		2.64%		3.78%	
รวม	400 คน	73,238,984	80 คน	30,033,498	480 คน
		คะแนน		คะแนน	

หมายเหตุ: สรุปและวิเคราะห์จากข้อมูลการเลือกตั้ง 23 ธันวาคม 2550 ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

4) ปัญหาการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขตแบบเขตละไม่เกินสามคนเป็นระบบที่ใช้ในการเลือกตั้งเดิมตั้งแต่ปี 2518 เป็นสาเหตุของปัญหาหลายประการ ทำให้เมื่อมีการปฏิรูปการเมือง พ.ศ.2540 จึงได้ยกเลิกและปรับปรุงเป็นแบบเขตเดียวเบอร์เดียว ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญ 2550 นำการเลือกตั้งแบบเดิมนี้อีกกลับมาซ่อมทำให้ปัญหาทั้งหลายที่เคยมีเกิดขึ้นอีกครั้ง นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญฉบับนี้ผู้ร่างมีเจตนารมณ์ที่ต้องการให้พรรคการเมืองอ่อนแอลง ไม่ต้องการให้เกิดพรรคการเมืองขนาดใหญ่ต้องการให้มีความหลากหลายในสภา อย่างไรก็ตามผลการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นไม่สามารถสะท้อนเจตนารมณ์ดังกล่าวและยังก่อให้เกิดปัญหาอื่นตามมา ได้แก่ ความไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การเลือกตั้งอันเป็นหลักพื้นฐานของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย ปัญหาการแบ่งเขตการเลือกตั้งก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคของสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง นอกจากนั้นปัญหาการเบี่ยงเบนของคะแนนเสียงยังคงมีอยู่จากพื้นฐานระบบการเลือกตั้ง เป็นปัญหาการบั่นทอนความเข้มแข็งของระบบพรรคการเมือง และยังมีปัญหาการแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 8 กลุ่มจังหวัดยังถูกวิจารณ์ว่าขาดหลักเบี่ยงหลังทางวิชาการ อาจก่อให้เกิดปัญหาภูมิภาคนิยมซึ่งไม่สอดคล้องกับความเป็นรัฐเดี่ยวของประเทศไทย⁴⁷⁴ สรุปสภาพปัญหาได้ดังนี้

(1) ปัญหาผลการเลือกตั้งผิดเพี้ยนไปจากเจตนารมณ์ของประชาชน ยังคงมีอยู่เห็นได้จากผลการเลือกตั้งข้างต้น

(2) ปัญหาขัดกับหลักความเสมอภาค เนื่องจากเขตเลือกตั้งมีจำนวนผู้แทนไม่เท่ากัน เขตเลือกตั้งหนึ่งอาจมีผู้แทนได้หนึ่งคน เขตเลือกตั้งอื่นอาจมีสอง หรือสามคน ทำให้ประชาชนมีสิทธิในการเลือกผู้แทนได้ไม่เท่ากัน เช่น ประชาชนในจังหวัดระนอง จังหวัดสมุทรสงคราม จังหวัดสิงห์บุรี จังหวัดตราด มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 1 คน ประชาชนอีก 63 เขต มีผู้แทนได้ 2 คน และประชาชนในเขตเลือกตั้ง 90 เขต สามารถมีผู้แทนได้ 3 คน ทั้งที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเช่นกันแต่กลับมีสิทธิไม่เท่าเทียมกัน การที่จำนวนเสียงในการเลือกตั้งผู้แทนไม่เท่ากัน การสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองย่อมไม่เท่าเทียมกันขัดกับหลักความเสมอภาคซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย⁴⁷⁵ ประเด็นที่เกรงกันว่าเขตเลือกตั้งเล็กทำให้การซื้อเสียงทำได้ง่ายขึ้นควรกำหนดกลไกป้องกันและแก้ไขปัญหาโดยการลดอิทธิพลของบรรดาหัวหน้าคะแนนของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้โดยการเปลี่ยนแปลงวิธีการนับคะแนนและยกเลิกข้อห้ามในการหาเสียงในการเลือกตั้งบางประการมากกว่า⁴⁷⁶ เช่น วิธีการคิดคะแนนโดยใช้วิธีการนับคะแนนของทุกหน่วยเลือกตั้งรวมกัน ณ สถานที่แห่งใดแห่งหนึ่งแต่เพียงแห่งเดียวในเขตเลือกตั้ง เพื่อลดอิทธิพลของหัวหน้าคะแนน กำหนดให้ทุกพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องส่งสมาชิกพรรคการเมืองของตนเข้าเป็นกรรมการประจำ

⁴⁷⁴ วัชรพร ยอดมิ่ง, ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551), หน้า 42-43.

⁴⁷⁵ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, *เรื่องเดิม*, หน้า 9-12 อ้างถึงใน วัชรพร ยอดมิ่ง, *เรื่องเดิม*, หน้า 130.

⁴⁷⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 17-18.

หน่วยเลือกตั้งและร่วมเดินทางในการขนส่งหีบบัตรและบัตรเลือกตั้งมายังหน่วยนับคะแนน และให้เป็นกรรมการนับคะแนน ซึ่งเป็นการตรวจสอบกันเองระหว่างพรรคการเมืองที่เข้าแข่งขัน เป็นต้น

(3) บันทวนความเข้มแข็งของพรรคการเมือง ในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเรียงเบอร์ที่ประชาชนมีคะแนนเสียงเท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีในเขตเลือกตั้ง และสามารถเลือกข้ามพรรคหรือไขว้พรรคกันได้ไม่เป็นระบบที่ส่งเสริมพรรคการเมือง กลับเป็นระบบที่เน้นให้เลือกคนมากกว่าพรรค อาจมีปรากฏการณ์แข่งกันเองภายในพรรค หรือมีการฮั้วกันระหว่างผู้สมัครต่างพรรคได้

(4) ปัญหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตมีจำนวน 400 คน ผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วนจำนวน 80 คน โดยมีแนวคิดว่าการให้การเลือกตั้งระบบสัดส่วนช่วยให้ผลการเลือกตั้งตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชน และส่งเสริมให้พรรคการเมืองเข้มแข็งการเลือกตั้งเน้นที่นโยบายมากกว่าตัวบุคคลนั้น แต่การกำหนดสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากสองแหล่งที่มาดังกล่าวเป็นสัดส่วนที่ไม่สมเหตุสมผล คือ อัตรา 6 ต่อ 1 เป็นจำนวนที่น้อยเกินไป ไม่สามารถทำให้ผลการเลือกตั้งเป็นธรรมสมตามเจตนารมณ์ของประชาชนได้⁴⁷⁷

(5) ปัญหาการแบ่งเขตการเลือกตั้งไม่สมเหตุสมผล การแบ่งเขตเลือกตั้งแบบสัดส่วนเป็น 8 กลุ่มจังหวัด ให้แต่ละกลุ่มมีผู้แทนได้กลุ่มละ 10 คน โดยให้จัดจังหวัดที่มีพื้นที่ติดต่อกันอยู่ในกลุ่มจังหวัดเดียวกัน และในกลุ่มจังหวัดทุกกลุ่มจังหวัดต้องมีจำนวนราษฎรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในที่สุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้งรวมกันแล้วใกล้เคียงกัน มีข้อดีที่ทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กมีโอกาสมากขึ้น ดังเช่นผลการเลือกตั้ง 23 ธันวาคม 2550 (ต่างประเทศที่ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน นิยมแบ่งเขตเลือกตั้งแบบสัดส่วนเป็นหลายเขต) แต่อย่างไรก็ดีการให้จังหวัดทั้งจังหวัดอยู่ในเขตเลือกตั้งเดียวนั้น มีปัญหาในทางปฏิบัติ กล่าวคือการจัดกลุ่มจังหวัดบางกลุ่มไม่มีความใกล้เคียงกันเกี่ยวกับภูมิศาสตร์และวัฒนธรรมความเป็นอยู่ของประชาชน ทำให้ประชาชนเลือกผู้แทนได้ยาก การแบ่งกลุ่มจังหวัดดังกล่าวยังทำให้เกิดกลุ่มจังหวัดหลายกลุ่มที่ไม่มีความสมเหตุสมผล หรือไม่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันเท่าที่ควรจะเป็น เช่น กลุ่มจังหวัดที่ 7 จังหวัดชุมพรอยู่กลุ่มเดียวกับจังหวัดชัยนาท จังหวัดสุพรรณบุรีซึ่งอยู่ในภาคกลาง กลุ่มจังหวัดที่ 5 จังหวัดปทุมธานีอยู่ในเขตเดียวกับจังหวัดตราด ทำให้เกิดปัญหาการหาเสียงและการกำหนดนโยบายของพรรคการเมือง ซึ่งถือเป็นจุดอ่อนที่สุดของการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้⁴⁷⁸ และความสามารถได้เปรียบเสียเปรียบกันในเรื่องฐานเสียงของพรรคการเมืองในแต่ละกลุ่มจังหวัด⁴⁷⁹ ถือเป็นความไม่สอดคล้องกันของเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการสร้างความเป็นตัวแทนของ

⁴⁷⁷ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, *เรื่องเดิม*, หน้า 9-12 อ้างถึงใน วัชรพร ยอดมิ่ง, *เรื่องเดิม*, หน้า 138.

⁴⁷⁸ *เรื่องเดียวกัน*.

⁴⁷⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 16-17.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนชาติ แต่กระบวนการได้มาแบบสัดส่วนกลุ่มจังหวัดกลับทำให้เกิดสมาชิกซึ่งมีลักษณะเป็นตัวแทนของประชาชนในกลุ่มจังหวัด⁴⁸⁰

(6) รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 บัญญัติรับรองความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ในระดับหนึ่ง ได้แก่ มาตรา 65 วรรคสาม มาตรา 122 และมาตรา 126 วรรคห้า แต่ยังไม่เพียงพอที่จะพ้นจากระบบเผด็จการของผู้บริหารพรรคการเมือง⁴⁸¹ ดังนั้น หากมีการยกเลิกเรื่องการสังกัดพรรคการเมืองก็จะเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

(7) ปัญหาด้านงบประมาณ หากต้องมีการเลือกตั้งซ่อมเนื่องจากต้องเลือกตั้งใหม่ทั้งเขต

โดยสรุประบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2550 เป็นการเลือกตั้งระบบผสมแบบคู่ขนาน การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งให้เลือกผู้แทนได้ไม่เกิน 3 คน ลักษณะเป็นการเขตใหญ่เรียงเบอร์ การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อคล้ายกับรัฐธรรมนูญ 2540 แตกต่างกันได้แก่ ให้แบ่งพื้นที่ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง 8 กลุ่มจังหวัด จังหวัดหนึ่งมีผู้แทนได้ 10 คน การนับคะแนนให้นับเฉพาะในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ ไม่ต้องนำมารวมกันทั้งประเทศ ไม่มีการกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำร้อยละ 5 ในการคิดคะแนน ซึ่งการปรับปรุงระบบการเลือกตั้งดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขปัญหาเดิมได้และยังก่อให้เกิดปัญหาใหม่เพิ่มขึ้นอีกด้วย

4.2.2.3 ระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เกิดขึ้นในช่วงที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เข้ามาบริหารประเทศในฐานะรัฐบาล เนื่องจากระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2550 ทำให้เกิดข้อเคลือบแคลงสงสัยในหลักวิชาการว่าด้วยหลักความเสมอภาคและหลักสากลเรื่องสิทธิในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ประชาชนมีสิทธิในการเลือกตั้งผู้แทนได้ไม่เท่ากัน และปัญหาการกำหนดกลุ่มจังหวัดในการเลือกตั้งระบบสัดส่วน จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปตามหลักการบนพื้นฐานของความเป็นธรรมและเสริมสร้างความเข้มแข็งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมีการประกาศลงราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ.2554 โดยแก้ไขเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งให้กลับมาเป็นเหมือนดังเช่นระบบการเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ.2540 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวน 500 คน⁴⁸² มีที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง 375 คน และจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ 125 คน ซึ่งนำมาใช้ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ.2554 และเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2557

⁴⁸⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 189.

⁴⁸¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

⁴⁸² มาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554

1) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตการเลือกตั้งจำนวน 375 คน โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งได้เขตละ 1 คน⁴⁸³ เขตเลือกตั้งพิจารณาโดยการนำจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้งเฉลี่ยด้วย 375 จังหวัดใดมีราษฎรไม่ถึงเกณฑ์จำนวนให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้นได้ 1 คน หากจังหวัดใดมีจำนวนราษฎรเกินเกณฑ์ให้มีสมาชิกเพิ่มขึ้นอีก 1 คน ตามทุกจำนวนที่ถึงเกณฑ์ดังกล่าว และให้ถือว่าจังหวัดที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 1 คน ให้ถือเขตจังหวัดนั้นเป็นเขตเลือกตั้ง จังหวัดใดมีการเลือกตั้งเกิน 1 คน ให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้งมีจำนวนเท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมี วิธีการคิดคะแนนใช้วิธีการเสียงข้างมาก

2) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ

สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อมีจำนวน 125 คน โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้น โดยสามารถเลือกได้เพียงบัญชีรายชื่อเดียว เขตการเลือกตั้งให้ถือเขตประเทศเป็นเขตการเลือกตั้ง การคำนวณสัดส่วนคะแนนเสียงกฎหมายกำหนดให้นำคะแนนของแต่ละพรรคการเมืองได้รับมารวมกันทั้งประเทศแล้วคำนวณเพื่อแบ่งจำนวนผู้ที่จะได้รับเลือกของแต่ละพรรคการเมือง เป็นสัดส่วนที่สัมพันธ์กันโดยตรงกับจำนวนคะแนนรวมข้างต้น โดยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีรายชื่อในบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองได้รับเลือกตามเกณฑ์คะแนนที่คำนวณได้เรียงตามลำดับหมายเลขในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น ลักษณะบัญชีรายชื่อรูปแบบปิด ทั้งนี้ วิธีการคำนวณให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

3) ปราบปรามการเลือกตั้ง

(1) การเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ.2554

ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคเพื่อไทยได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลผสม โดยมีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีหญิงคนแรกของประเทศไทย ต่อมาเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ.2556 รัฐบาลประกาศยุบสภาเนื่องจากประเด็นความขัดแย้งทางการเมืองกรณีเหตุการณ์กระบวนกร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมทำให้ภาคสังคมไม่พอใจ เกิดการชุมนุมอย่างยืดเยื้อจากมวลชนหาประชาชนจำนวนมาก

โดยสรุปแล้วการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญ 2550 ที่แก้ไขเพิ่มเติม แม้จะขจัดปัญหาที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญ 2550 ได้แก่ การกำหนดเขตเลือกตั้งในระบบแบ่งเขตเลือกตั้งให้กลับมาใช้ระบบเขตเดียวมีผู้แทนได้คนเดียว และการกำหนดเขตในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อให้กลับมาใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งนั้น เป็นเพียงการแก้ไขเบื้องต้นที่ยังไม่มีสิ่งใหม่ที่จะสามารถแก้ไขปัญหาการเมืองของประเทศไทยได้แต่อย่างใด

⁴⁸³ มาตรา 3 (มาตรา 94) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1)

4.2.2.4 ผลการใช้ระบบการเลือกตั้งแบบผสมในประเทศไทย

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม 2554 ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นระบบผสมระหว่างระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนบัญชีรายชื่อ โดยการคำนวณที่นั่งในสภาของทั้งสองระบบไม่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน คือ ระบบเลือกตั้งแบบคู่ขนาน ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองให้มีโอกาสได้รับที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรตามสัดส่วนแห่งคะแนนเสียงที่ได้รับ อีกทั้งระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแบบเขตละคนยังสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากระบบเลือกตั้งแบบเดิมในเรื่องความเสมอภาคในการเลือกตั้ง โดยเขตเลือกตั้งมีขนาดเล็กทุกเขตสามารถมีผู้แทนราษฎรได้หนึ่งคนเท่ากันจึงทำให้สิทธิในการออกเสียงลงคะแนนและน้ำหนักของคะแนนเสียงที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ลงไปมีค่าอย่างเท่ากัน แต่อย่างไรก็ตามระบบเลือกตั้งยังมีปัญหาจากทั้งตัวระบบเองและจากการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ดังนี้

1) ระบบเลือกตั้งที่ให้ผลการเลือกตั้งที่เบี่ยงเบนไปจากเจตนารมณ์ของประชาชน

หลักการของระบบเลือกตั้งควรจะต้องให้ผลการเลือกตั้งตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง กล่าวคือผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดหรือให้กับพรรคการเมืองใด คะแนนเสียงทุกคะแนนเสียงนั้นควรจะได้นำมานับเพื่อคำนวณหาสัดส่วนของจำนวนผู้แทนราษฎรในสภา แต่จากผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้ระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้น สัดส่วนระหว่างคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับกับจำนวนที่นั่งในสภาของแต่ละพรรคมีสัดส่วนที่แตกต่างกันมาก เห็นได้อย่างชัดเจนในพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่ได้จำนวนที่นั่งในสภามากเกินไปกว่าจำนวนคะแนนเสียงที่ได้รับ ผลที่เกิดขึ้นเช่นนี้เกิดจากระบบเลือกตั้งที่ให้ผลการเลือกตั้งที่เบี่ยงเบนไปจากเจตนารมณ์ของประชาชน อีกทั้งเป็นระบบที่เอื้ออำนวยแก่พรรคการเมืองขนาดใหญ่ได้เปรียบ และในทางกลับกันเป็นการขจัดพรรคการเมืองขนาดเล็ก

2) ปัญหาความไม่เป็นธรรมของระบบการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเขตละคนใช้วิธีคิดคะแนนแบบเสียงข้างมากรอบเดียว ผู้ที่ได้คะแนนมากที่สุดไม่จำเป็นต้องได้คะแนนเกินกว่ากึ่งหนึ่งคือผู้ชนะนั้น ทำให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่มีโอกาสชนะการเลือกตั้งมากกว่าพรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็ก อีกทั้งการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อโดยคิดคะแนนแบบสัดส่วน ซึ่งมีการกำหนดเกณฑ์คะแนนขั้นต่ำที่พรรคการเมืองจะได้รับที่นั่งในสภาไว้ร้อยละ 5 ของคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ลงคะแนนในระบบบัญชีรายชื่อ ทำให้หากพรรคใดได้คะแนนไม่ถึงเกณฑ์ขั้นต่ำดังกล่าวจะไม่ได้ที่นั่งในสภาเลย ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่เอื้อประโยชน์ต่อพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ขจัดพรรคการเมืองขนาดเล็กเช่นกัน ดังนั้นผลการเลือกตั้งที่ออกมาจึงสะท้อนให้เห็นถึงความได้เปรียบของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ เนื่องจากสัดส่วนคะแนนเสียงที่ได้รับกับจำนวนที่นั่งที่ได้ไม่สัมพันธ์กัน โดยได้ที่นั่งในสภาเกินไปจากคะแนนเสียงที่ได้รับจริง ส่วนพรรคการเมืองขนาดเล็กจะได้ที่นั่งในสภาน้อยไปกว่าคะแนนเสียงที่ได้รับจริง จึงกล่าวได้ว่าระบบเลือกตั้งดังกล่าวเป็นระบบเลือกตั้งที่มุ่งประสงค์ที่จะให้เกิดพรรค

การเมืองขนาดใหญ่ในสภา และกำจัดการเมืองขนาดเล็ก กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเป็นระบบเลือกตั้งที่เอื้อประโยชน์ให้กับพรรคการเมืองขนาดใหญ่โดยที่พรรคการเมืองขนาดเล็กเสียเปรียบ

3) ปัญหาเสียงข้างมากครอบงำรัฐสภา

ระบบเลือกตั้งดังกล่าวจะทำให้ได้มาซึ่งรัฐบาลที่มีความเข้มแข็งและเป็นรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากในสภา แต่จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น รัฐบาลที่มีเสียงข้างมากในสภามักเกินไปจนสามารถครอบงำรัฐสภาและกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐต่าง ๆ กลับเป็นปัญหาสำคัญและควรได้รับการพิจารณาแก้ไข ส่งผลต่อระบบการตรวจสอบถ่วงดุลของฝ่ายค้านไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลเสียต่อผลประโยชน์ของประเทศและประชาชนอย่างยิ่ง

กล่าวโดยสรุป ประเทศไทยมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระหว่าง พ.ศ.2476-2557 จำนวน 27 ครั้ง มีการเลือกตั้งโดยอ้อมในการเลือกตั้งครั้งแรกเพียงครั้งเดียวนอกนั้นเป็นการเลือกตั้งโดยตรง ทั้งนี้ การเลือกตั้งก่อนมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 เป็นระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากแบบแบ่งเขต ซึ่งมีทั้งเขตละหนึ่งคนและเขตละหลายคนโดยรวมจังหวัดเป็นหนึ่งเขต และแบบผสมที่แต่ละเขตมีผู้แทนได้ตั้งแต่ 1 คน และไม่เกิน 3 คน ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรของเขตนั้น และเป็นการใช้วิธีการคิดคะแนนแบบเสียงข้างมากธรรมดา โดยการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 เป็นต้นมานับแต่การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 22 เมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ.2544 เป็นการเลือกตั้งระบบผสมระหว่างระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากโดยเขตหนึ่งมีผู้แทนได้หนึ่งคน (400 เขต) ใช้วิธีการคิดคะแนนแบบเสียงข้างมากธรรมดา กับแบบบัญชีรายชื่อ (100 คน) ถือประเทศเป็นเขต ใช้วิธีการคิดคะแนนแบบสัดส่วนโดยคำนวณหาผู้ได้รับเลือกตั้งแบบคิดคะแนนเฉลี่ยจากผู้มาใช้สิทธิรวมทั่วประเทศ โดยหักคะแนนของพรรคการเมืองที่ได้คะแนนน้อยกว่าร้อยละ 5 ออก และให้พรรคที่มีเศษมากที่สุดได้รับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มอีก 1 คน จนครบจำนวน 100 คน⁴⁸⁴ ต่อมาการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 นับแต่เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 มีการเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งเป็นแบบแบ่งเขตผสมกับแบบสัดส่วนกลุ่มจังหวัด โดยการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตกำหนดให้แต่ละเขตมีผู้แทนได้ตั้งแต่ 1 คน และไม่เกิน 3 คน ใช้วิธีคิดคะแนนแบบเสียงข้างมากธรรมดา สำหรับการเลือกตั้งแบบสัดส่วนกลุ่มจังหวัด แบ่งพื้นที่ของประเทศออกเป็น 8 กลุ่มจังหวัด ให้แต่ละกลุ่มจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งและมีจำนวนผู้แทนได้ 10 คน โดยคิดคำนวณหาผู้ได้รับเลือกตั้งที่ละเขตกลุ่มจังหวัด ใช้วิธีการคิดคะแนนแบบคะแนนเฉลี่ยจากผู้มาใช้สิทธิเฉพาะในแต่ละเขต โดยไม่มีการหักคะแนนขั้นต่ำที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับ⁴⁸⁵ และการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 ที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2554 ซึ่งนำมาใช้ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ.2554 และเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2557 แก้ไขเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งให้กลับมาเป็นเหมือนดังเช่นระบบการเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ.2540 กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวน 500 คน มีที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง 375 คน ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งได้เขตละ 1 คน ใช้วิธีการคิดคะแนนแบบเสียงข้างมาก

⁴⁸⁴ มาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541

⁴⁸⁵ มาตรา 98 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ธรรมดา และจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ 125 คน ถือเขตประเทศเป็นเขตการเลือกตั้ง แต่ครั้งนี้ ไม่มีการกำหนดคะแนนขั้นต่ำ ซึ่งระบบการเลือกตั้งทั้งหมดที่กล่าวมามีทั้งข้อดีและข้อเสียประกอบกัน

4.2.3 ระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

จากสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอันเป็นผลพวงมาจากระบบการเลือกผสมแบบคู่ขนานที่ใช้ในประเทศไทยนับแต่ปี พ.ศ.2540 โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องผลการเลือกตั้งไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชน ก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมระหว่างพรรคการเมือง และก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันของการนำคะแนนเสียงของผู้ออกเสียงมาจัดสรรที่นั่งในสภา ทำให้สภาไม่สามารถเป็นตัวแทนของประชาชน กลายเป็นการผูกขาดจากพรรคการเมืองพรรคใหญ่บางพรรค ก่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลไม่สามารถเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นที่มาของแนวความคิดที่ต้องการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้ง ทั้งนี้ นับแต่มีการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 มีการดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแบ่งเป็นสองสมัย ได้แก่ สมัยที่ศาสตราจารย์ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธาน ในที่นี้จะเรียกว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2558 และสมัยที่มีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน ในที่นี้จะเรียกว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2559 โดยร่างรัฐธรรมนูญฉบับหลังนี้ สภาได้เห็นชอบเพื่อเสนอให้ประชาชนลงประชามติ และปรากฏว่าประชาชนเห็นชอบ และมีการประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 20 ของประเทศไทย เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560⁴⁸⁶ ซึ่งในส่วน of ระบบการเลือกตั้งมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก

อย่างไรก็ดี ก่อนที่จะกล่าวถึงรัฐธรรมนูญฉบับ 2560 ในที่นี้ขอกล่าวถึงแนวความคิดของ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญในช่วง พ.ศ.2558 ถึงปี พ.ศ.2559 ซึ่งเป็นช่วงเวลาของการประมวลความคิด เพื่อการปฏิรูประบบการเลือกตั้งให้ได้ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เหมาะสมกับบริบทและวิถีชีวิตของประเทศไทย ประกอบด้วยหลักการเลือกตั้งที่มาจากประชาชนโดยตรง เป็นระบบการเลือกตั้งที่ไม่ซับซ้อนประชาชนสามารถเข้าใจได้ง่าย ต้องเป็นระบบที่เคารพต่อคะแนนเสียงของประชาชนโดยให้ทุกคะแนนเสียงมีความหมายไม่สูญเปล่า เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนสนใจและต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยการออกมาใช้สิทธิเลือกตั้ง และเข้ากับบริบทวิถีชีวิตของคนไทยโดยไม่ขัดกับหลักสากล⁴⁸⁷ พิจารณาโดยแบ่งออกเป็นสองแนวความคิดตามช่วงเวลา ได้แก่ แนวความคิดระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม และแนวความคิดระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม นำสู่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2560

⁴⁸⁶ ราชกิจจานุเบกษา 134, 40 ก (6 เมษายน 2560).

⁴⁸⁷ ประพันธ์ นัยโกวิท และทีมกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ร่างรัฐธรรมนูญ 2559 ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ (กรุงเทพฯ: ม.ป.พ., ม.ป.ป.), หน้า 1-2.

4.2.3.1 แนวความคิดเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้ง

1) แนวความคิดระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม

คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญมีที่มาจากการแต่งตั้งจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 36 คน มีศาสตราจารย์ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมการ⁴⁸⁸ มีอำนาจหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ได้รับความเห็นหรือข้อเสนอแนะจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป⁴⁸⁹ โดยการดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว คณะกรรมการได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ 2 ครั้ง ครั้งแรกเป็นร่างรัฐธรรมนูญเพื่อส่งให้สภาปฏิรูปแห่งชาติอภิปราย และครั้งที่ 2 เป็นร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อลงมติ โดยร่างรัฐธรรมนูญมีปรัชญามุ่งเน้นการสร้างพลเมืองเป็นใหญ่ ทำการเมืองให้ใสสะอาดมีความสมดุล หนุนนำสังคมที่เป็นธรรมเพื่อนำชาติสู่สันติสุข โดยกำหนดให้พลเมืองมีสิทธิทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ และมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมือง เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของพลเมือง และเพื่อดำเนินกิจกรรมการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้นตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การพิจารณาของผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อต้องมีการหยั่งเสียงประชาชนหรือสมาชิกพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้งหรือในภาคนั้นด้วย สำหรับการส่งตัวแทนเข้าแข่งขันในบัญชีรายชื่อ กฎหมายกำหนดให้คำนึงถึงเพศให้มีความสมดุลกันโดยเพศหนึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของบัญชี การลงมติของสมาชิกพรรคการเมืองในสภาใด ๆ ก็เป็นไปได้โดยที่ประชุมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น

สำหรับรัฐสภาได้กำหนดไว้ในหมวดที่ 3 รัฐสภา เป็นระบบสภาคู่ ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ส่วนที่ 2 กำหนดถึงสภาผู้แทนราษฎร โดยในร่างครั้งแรกกำหนดไว้ว่าประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 450 คน แต่ไม่เกิน 470 คน มีที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 250 คน และมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนไม่น้อยกว่า 200 คน แต่ไม่เกิน 220 คน ใช้ระบบการเลือกตั้งระบบสัดส่วนผสมระหว่างแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ (มาตรา 103 วรรคสาม) ส่วนร่างครั้งที่สองกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 450 คน แต่ไม่เกิน 470 คน มีที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 300 คน และมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนไม่น้อยกว่า 150 คน แต่ไม่เกิน 170 คน ใช้ระบบการเลือกตั้งระบบสัดส่วนผสมระหว่างแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ (มาตรา 101 วรรคสาม) เพื่อเพิ่มความเป็นสัดส่วนระหว่างคะแนนเสียงกับที่นั่งที่แต่ละพรรคได้รับและลดทอนความได้เปรียบของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ พิจารณาการเลือกตั้งได้ ดังนี้

(1) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงเลือกผู้สมัครได้เขตละหนึ่งคน โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง แต่หากจังหวัด

⁴⁸⁸ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ, คำนวนที่ 1 ธันวาคม 2560 จาก http://www.Parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution/ewt_dl_link.php?nid=226

⁴⁸⁹ มาตรา 31 อนุมาตราสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)

ใดมีผู้แทนได้มากกว่าหนึ่งคนให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้ง ซึ่งร่างครั้งที่สองกำหนดไว้ในลักษณะเดียวกัน (มาตรา 102)

(2) การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ร่างรัฐธรรมนูญทั้งสองครั้งมีการกำหนดในเรื่องเขตเลือกตั้งไว้แตกต่างกัน โดยร่างครั้งแรกกำหนดให้จัดแบ่งประเทศออกเป็น 6 ภาค แต่ละภาคให้เขตเลือกตั้ง (มาตรา 106) แต่ร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่สองกำหนดให้การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อให้ถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง (มาตรา 103) วิธีการเลือกตั้งคือให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครที่พรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองจัดทำขึ้นเพียงบัญชีใดเพียงบัญชีเดียว และอาจจะต้องการให้ผู้ใดที่มีชื่อในบัญชีย่อยหนึ่งคนเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 105 วรรคแรก) ในการจัดสรรที่นั่งให้เป็นไปตามลำดับจากผู้ที่มีชื่อในบัญชีรายชื่อที่ประชาชนเลือกซึ่งได้รับคะแนนมากที่สุดเรียงไปตามลำดับ ลักษณะเป็นรูปแบบบัญชีเปิด (Open List)

การคำนวณเพื่อหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองจะได้ที่นั่งในสภา ไม่มีหลักเกณฑ์เพดานขั้นต่ำ ร่างกฎหมายกำหนดให้นำคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อทั้งหมดที่ทุกพรรคได้รับจากทุกภาคมารวมกันเพื่อคำนวณ ให้นำจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละพรรคได้รับมาเทียบกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่พรรคการเมืองนั้นจะมีได้หลังจากการคิดคำนวณตามสัดส่วนมาแล้ว กรณีที่จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองจะมีได้มีจำนวนมากกว่าจำนวนสมาชิกที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งรวมทุกเขตรวมกันให้เพิ่มสมาชิกจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นจนเท่าจำนวนสัดส่วนที่พรรคนั้นพึงจะมีได้ หากเป็นกรณีที่จำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคมีจำนวนเท่ากับหรือน้อยกว่าจำนวนสมาชิกที่พรรคได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตให้พรรคการเมืองนั้นมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเฉพาะที่ได้รับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง อย่างไรก็ดี หากกรณีที่จำนวนสมาชิกแบบบัญชีรายชื่อที่คำนวณได้มีจำนวนรวมกันมากกว่า 220 คน (170 คน สำหรับร่างครั้งที่สอง) ให้ปรับลดจำนวนในแต่ละพรรคลงตามสัดส่วนให้รวมกันแล้วเป็นจำนวน 220 คน (170 คน สำหรับร่างครั้งที่สอง) ทั้งนี้ในการจัดสรรที่นั่งตามบัญชีรายชื่อให้คำนวณโดยเฉลี่ยสัดส่วนคะแนนเสียงของพรรคการเมืองที่ได้รับในภาคนั้นกับคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศของคะแนนเสียงแบบแบ่งเขต ทั้งนี้ให้หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาต่อไป

อย่างไรก็ดีแนวความคิดดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากนักวิชาการจำนวนมาก แต่ก็มีข้อวิพากษ์วิจารณ์เช่นกัน เช่น ข้อวิพากษ์วิจารณ์เรื่องรูปแบบบัญชีแบบเปิด เป็นต้น ทั้งนี้ ร่างฯ ไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภามีผลให้ร่างดังกล่าวตกไปเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2558

2) แนวความคิดระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม

แนวความคิดของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ (Constitution Drafting Committee: CDC) คณะที่ 2 มีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานกรรมการ⁴⁹⁰ ทำการร่าง

⁴⁹⁰ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, คำนวนที่ 8 สิงหาคม 2559 จาก http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution2/committee_list.php

รัฐธรรมนูญและเปิดเผยต่อสาธารณะชนสองครั้ง ครั้งแรกเป็นร่างเบื้องต้น เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2559 และครั้งที่สองเป็นร่างรัฐธรรมนูญเพื่อลงประชามติในวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ.2559 โดยประกาศ เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2559 ทั้งสองร่างมีสาระสำคัญในส่วนของระบบการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน เรียกว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปราบโกง⁴⁹¹ โดยร่างกฎหมายกำหนดรัฐสภาไว้ในหมวดที่ 7 เป็นระบบ สภาคู่ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยส่วนที่ 2 กำหนดถึงสภาผู้แทนราษฎรไว้ว่า ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 500 คน มีที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 350 คน และสมาชิกซึ่งมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจำนวน 150 คน (มาตรา 78) ระบบ การเลือกตั้งเรียกว่าระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม (Mixed Member Apportionment System: MMA)

หลักการสำคัญ⁴⁹² คือการกำหนดโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติให้เหมาะสมกับ ประเทศไทย ทำให้ทุกคะแนนเสียงของประชาชนที่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมี ความหมายไม่ถูกทิ้งเสียเปล่า และกำหนดหลักการใหม่ของระบบการเลือกตั้ง ได้แก่ หลักการคิด คะแนนให้เหมาะสมกับประเทศไทย⁴⁹³ ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจะต้องได้คะแนนเสียงมากกว่าคะแนนเสียง ของประชาชนที่ไม่ประสงค์เลือกผู้ใดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (โหวตโน) ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบ เขตเลือกตั้งต้องเป็นผู้ที่พรรคการเมืองส่งสมัครรับเลือกตั้ง การจัดทำบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งแบบ บัญชีรายชื่อ ให้เป็นบัญชีเดียวกันทั้งประเทศโดยให้สัดส่วนของผู้สมัครไม่กระจุกตัวเฉพาะภายใน จังหวัดใหญ่เท่านั้น ต้องกระจายผู้แทนไปยังภูมิภาคต่าง ๆ⁴⁹⁴ พิจารณาได้ดังนี้

(1) กำหนดให้มีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตโดยใช้ระบบเสียงข้างมาก ธรรมดา และนำระบบสัดส่วนมาใช้ด้วยและมีวิธีการคำนวณแบบสัดส่วน โดยใช้บัตรเลือกตั้งแบบแบ่ง เขตใบเดียว “เข้าคูหากากบาทเดียว”⁴⁹⁵ โดยเชื่อว่าจะทำให้ประชาชนเกิดความสนใจที่จะมาใช้สิทธิ เลือกตั้งมากขึ้น เนื่องจากเป็นไปโดยง่ายไม่ซับซ้อนมีความรู้สึกว่าคุณคะแนนเสียงมีความหมาย ผู้มี

⁴⁹¹ เนื้อหาสาระร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับปราบโกง) เบื้องต้น 270 มาตรา, ค้นวันที่ 8 สิงหาคม 2559 จาก <http://www.thairath.co.th/content/570023>

⁴⁹² กรธ. ชุดเลือกตั้งแบบใหม่ “คะแนนแพ้” นับรวมบัญชีรายชื่อ, ค้นวันที่ 30 ตุลาคม 2558 จาก <http://www.dailynews.co.th/politics/356872>

⁴⁹³ การเลือกตั้งโดยตรง เข้าใจง่าย ให้ทุกคะแนนมีความหมายและคะแนนส่วนใหญ่ไม่ควร สูญเปล่า เป็นระบบที่ส่งเสริมให้ประชาชนสนใจออกมาใช้สิทธิเลือกตั้ง และเข้ากับบริบทหรือวิถีชีวิต ของคนไทยโดยไม่ขัดหลักสากล

⁴⁹⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักวิชาการ, ระบบการเลือกตั้งแบบใหม่: แบบจัดสรรปันส่วนผสม, หน้า 3-5, ค้นวันที่ 30 ตุลาคม 2558 จาก <http://www.parliament.go.th/library>

⁴⁹⁵ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, คำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ เล่มที่ 1, 12 เมษายน 2559 (กรุงเทพฯ: ม.ป.พ., 2559), หน้า 18.

สิทธิเลือกตั้งต้องพิจารณาคุณสมบัติหรือจุดเด่นของผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและพรรคการเมืองไปพร้อมกัน⁴⁹⁶

(2) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เขตละ 1 คน และผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งได้คนละ 1 คะแนน ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนสูงกว่าคะแนนเสียงที่ไม่เลือกผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง (Vote No) (มาตรา 80) เพื่อแก้ปัญหาความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้น พรรคการเมืองต้องค้นหาผู้สมัครที่ดีที่สุดในแต่ละเขต เนื่องจากจะมีผลกระทบต่อคะแนนรวมทั้งแต่ละพรรคจะได้รับ⁴⁹⁷ ทั้งนี้ หากเป็นกรณีที่ไม่ผู้สมัครรับเลือกตั้งรายใดได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งมากกว่าคะแนนเสียงที่ไม่เลือกผู้ใดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งนั้นให้จัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ โดยผู้สมัครทุกรายนั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งนั้นอีก (มาตรา 87) ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความไม่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งที่คู่หาเลือกตั้งได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย เป็นการควบคุมพรรคการเมืองให้มีความรับผิดชอบในการพิจารณาส่งผู้สมัครลงแข่งขัน⁴⁹⁸ การแบ่งเขตเลือกตั้งใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งสำหรับจังหวัดที่สามารถมีผู้แทนได้หนึ่งคน เพื่อให้ความสำคัญกับผู้แทนในเขตพื้นที่ และให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้งเท่ากับจำนวนผู้แทนที่พึงจะมีเป็นเขตเลือกตั้ง (มาตรา 82) และร่างกฎหมายกำหนดให้พรรคการเมืองเป็นผู้ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งด้วย และการถอนการสมัครหรือเปลี่ยนแปลงผู้สมัครรับเลือกตั้งจะทำได้เฉพาะแต่เป็นกรณีตายหรือขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามเท่านั้น โดยต้องทำการเปลี่ยนแปลงก่อนปิดการรับสมัครเท่านั้น

(3) การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (มาตรา 85) มีเงื่อนไขดังนี้

ต้องเป็นกรณีที่พรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแล้วจึงมีสิทธิส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้ โดยจัดทำบัญชีรายชื่อพรรคละ 1 บัญชีใช้เป็นบัญชีรายชื่อบัญชีเดียวทั้งประเทศ ลักษณะรูปแบบบัญชีรายชื่อแบบปิด (Closed List) จัดสรรที่นั่งให้ผู้สมัครตามลำดับหมายเลขในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง (มาตรา 86 อนุมาตรา 5) ผู้สมัครไม่เข้ากับผู้ลงสมัครในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และไม่เข้ากับบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองอื่น และในการจัดทำบัญชีชื่อดังกล่าวต้องให้สมาชิกของพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการพิจารณา ให้คำนึงถึงหลักความเท่าเทียมระหว่างชายหญิงและเป็นรายชื่อที่มาจากทุกภูมิภาคในสัดส่วนที่เหมาะสมเพื่อให้มีการกระจายตัวผู้แทนไปยังภูมิภาค

(4) ระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม โดยในการจัดสรรที่นั่งในสภาจะให้เอกสิทธิแก่ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตก่อน โดยให้ทุกคนที่ชนะการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตทุกคนต้องได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หากพรรคใดยังมีจำนวนที่นั่งที่พึงมีจากการคำนวณตามสัดส่วนคะแนนของพรรคเหลืออยู่จะได้รับการชดเชยที่นั่งจากผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อให้ได้รับที่นั่งเท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคนั้นพึงมี หากพรรคใด

⁴⁹⁶ ประพันธ์ นัยโกวิท และทีมกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, *เรื่องเดิม*, หน้า 2.

⁴⁹⁷ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, *เรื่องเดิม*, หน้า 18-19.

⁴⁹⁸ ประพันธ์ นัยโกวิท และทีมกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, *เรื่องเดิม*, หน้า 3.

ได้รับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินกว่าจำนวนทั้งหมดที่พรรคจะพึงมี ให้พรรคนั้นได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่ากับจำนวนที่ได้รับจริง เพื่อความเป็นธรรมแก่ทุกพรรคการเมืองที่จะได้รับจำนวนที่นั่งตามสัดส่วนของคะแนนที่ประชาชนออกเสียงลงคะแนนให้⁴⁹⁹

การคำนวณเพื่อหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองจะได้ที่นั่งในสภา ร่างกฎหมายกำหนดให้นำคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อทั้งหมดที่ทุกพรรคได้รับจากทุกภาคมารวมกันเพื่อคำนวณ มีขั้นตอนดังนี้

(4.1) นำคะแนนรวมทั้งประเทศที่พรรคการเมืองทุกพรรคที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้รับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหารด้วย 500 นำผลลัพธ์ที่ได้ไปหารจำนวนคะแนนรวมทั้งประเทศของพรรคการเมืองแต่ละพรรคที่ได้รับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทุกเขต จำนวนที่ได้รับให้ถือเป็นจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมี

(4.2) เมื่อได้ผลลัพธ์ดังกล่าวให้นำไปลบจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทั้งหมดที่พรรคการเมืองนั้นได้รับในทุกเขตเลือกตั้ง ผลคือจำนวนสมาชิกแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองนั้นจะได้รับ

ถ้าพรรคการเมืองใดชนะการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเป็นจำนวนเท่ากับหรือสูงกว่าจำนวนสมาชิกที่พรรคการเมืองนั้นพึงมี ก็ไม่ต้องจัดสรรที่นั่งแบบบัญชีรายชื่อให้อีกให้นำจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละพรรคได้รับมาเทียบกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้หลังจากการคิดคำนวณตามสัดส่วนมาแล้ว กรณีที่จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองจะพึงมีได้มีจำนวนมากกว่าจำนวนสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งรวมทุกเขตรวมกันให้เพิ่มสมาชิกจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นจนเท่าจำนวนสัดส่วนที่พรรคนั้นพึงจะมีได้ หากเป็นกรณีที่จำนวนสมาชิกที่แต่ละพรรคมีจำนวนเท่ากับหรือน้อยกว่าจำนวนสมาชิกที่พรรคได้รับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตให้พรรคการเมืองนั้นมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเฉพาะที่ได้รับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง อย่างไรก็ดี หากกรณีที่จำนวนสมาชิกแบบบัญชีรายชื่อที่คำนวณได้มีจำนวนรวมกันมากกว่า 150 คน ให้ปรับลดจำนวนในแต่ละพรรคลงตามสัดส่วนให้รวมกันแล้วเป็นจำนวน 150 คน ทั้งนี้ในการจัดสรรที่นั่งตามบัญชีรายชื่อให้คำนวณโดยเฉลี่ยสัดส่วนคะแนนเสียงของพรรคการเมืองที่ได้รับในภาคนั้นกับคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศของคะแนนเสียงแบบแบ่งเขต ทั้งนี้ให้หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาต่อไป

4.2.3.2 สารสำคัญของระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2560 กำหนดให้รัฐสภาอยู่ในหมวด 7 ส่วนที่ 2 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่มาตรา 83 ถึง มาตรา 106 ทั้งนี้ มีหลักการและสาระสำคัญเหมือนกับร่าง

⁴⁹⁹ เรืองเดียวกัน, หน้า 2.

รัฐธรรมนูญฉบับ ปี 2559 ที่ได้ผ่านประชามติข้างต้นดังที่กล่าวมาแล้ว มีการเปลี่ยนแปลงเพียงในส่วน
ของเลขมาตราที่กำกับเท่านั้น

สาระสำคัญคือกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 500 คน
แบ่งออกเป็น สมาชิกแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน 350 คน และสมาชิกซึ่งมาจากบัญชีรายชื่อของ
พรรคการเมืองจำนวน 150 คน⁵⁰⁰ การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตใช้วิธีการออกใช้วิธีการออกเสียง
ลงคะแนนโดยตรงและลับ กำหนดการแบ่งเขตการเลือกตั้งแบบเขตละคนซึ่งการกำหนดเขตให้เป็นไป
ตามหลักการของกฎหมายที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 86 และพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้กำหนดว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะลงคะแนน
เลือกหรือไม่ลงคะแนนเลือกผู้ใดก็ได้ โดยวิธีการคิดคะแนนในระบบเสียงข้างมากธรรมดา ผู้ชนะซึ่งจะ
ได้รับที่นั่งต้องเป็นผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดในเขตเลือกตั้งนั้นและต้องมีคะแนนสูงกว่าคะแนนที่ไม่เลือก
ผู้ใดด้วย (Vote No)⁵⁰¹ สำหรับการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อมาตรา 90 กำหนดว่าหากพรรคการเมือง
ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตแล้ว จึงจะมีสิทธิส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้ โดยให้
จัดทำพรรคละ 1 บัญชี (ไม่ซ้ำกับรายชื่อผู้สมัครแบบแบ่งเขต) โดยให้คำนึงถึงสัดส่วนจากภูมิภาคต่าง ๆ
และความเสมอภาคเท่าเทียมกันระหว่างหญิงชายด้วย

วิธีการที่เรียกว่าจัดสรรปันส่วนผสม มีที่มาจากวิธีการคิดคำนวณคะแนนเสียง ดังที่
มาตรา 91 กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการไว้ กล่าวคือ การคิดคะแนนบัญชีรายชื่อจากคะแนนที่พรรคได้รับ
จากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือก ขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 หาค่าเฉลี่ยมาตรฐาน โดยการนำคะแนนรวมของทุกพรรคการเมืองที่ลง
สมัครแบบบัญชีรายชื่อที่ได้จากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต มาหารด้วยจำนวนที่นั่งทั้งหมดที่มีในสภา ใน
ที่นี้คือ 500 ที่นั่ง

ขั้นตอนที่ 2 หาจำนวนที่นั่งทั้งหมดที่แต่ละพรรคพึงมี โดยนำคะแนนที่แต่ละพรรค
การเมืองที่ลงสมัครแบบบัญชีรายชื่อที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต หารกับจำนวนค่าเฉลี่ย
มาตรฐาน (ผลจากขั้นตอนที่ 1) ผลลัพธ์ที่ได้เป็นจำนวนที่นั่งทั้งหมดที่แต่ละพรรคพึงมี

ขั้นตอนที่ 3 หาจำนวนที่นั่งที่พรรคได้รับจากบัญชีรายชื่อ โดยการนำจำนวนที่นั่งที่
พรรคนั้น ๆ ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตมาหักออกจากจำนวนที่นั่งทั้งหมดที่แต่ละพรรคพึงมี
(ในขั้นตอนที่ 2) ผลลัพธ์ที่ได้คือจำนวนที่นั่งที่พรรคนั้น ๆ จะได้รับจากบัญชีรายชื่อ

ทั้งนี้ หากพรรคใดได้รับที่นั่งจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตมากกว่าหรือเท่ากับ
จำนวนที่นั่งทั้งหมดที่แต่ละพรรคพึงมี พรรคนั้นจะไม่ได้รับที่นั่งจากบัญชีรายชื่อเพิ่ม

ระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมนี้ เนื่องจากเป็นระบบที่ยังไม่เคยมีการ
ทดลองใช้ในประเทศไทย จึงมีข้อพิจารณาในหลายประเด็น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องค่าการตัดสินใจ
ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยหนึ่งการลงเสียงจะส่งผลสองประการ คือ เลือกคน และเลือกพรรคการเมือง
ไปพร้อม ๆ กัน ในแง่หนึ่งประชาชนต้องพิจารณาตัดสินใจให้ดีกว่าลงคะแนนเสียง แต่อีกแง่หนึ่งอาจ
ทำให้การเลือกตั้งไม่สามารถสะท้อนความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง และอีกประเด็นคือ

⁵⁰⁰ มาตรา 83 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

⁵⁰¹ มาตรา 85 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เรื่องของการคิดคำนวณคะแนน ที่ยังไม่มีคะแนนชัดเจน และอาจมีปัญหาคำถามที่มีการเลือกตั้งใหม่ภายในหนึ่งปี หรือกรณีอื่นใดที่ทำให้การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตไม่สามารถดำเนินไปโดยเสรีจลันเนื่องจากคะแนนเสียงแบบแบ่งเขตเป็นฐานของการคำนวณในแบบบัญชีรายชื่อ และการคำนวณแบบบัญชีรายชื่อจะเป็นตัวกำหนดที่นั่งทั้งหมดที่พรรคการเมืองได้ เป็นความต่อเนื่องเชื่อมโยงต่อกันซึ่งต้องพิจารณาโดยละเอียดจากกฎหมายลำดับรองที่กำหนดรายละเอียดต่อไป

4.2.3.3 ข้อพิจารณากระบวนการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม

ทั้งนี้ แม้ว่าการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญชี้แจงถึงข้อดีของระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมที่นอกจากไม่ทำให้คะแนนของประชาชนสูญเปล่าแล้ว ยังเป็นระบบที่เหมาะสมกับบริบทสังคมไทย ทำให้ทุกพรรคคัดเลือกคนที่ดีที่สุดเป็นผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม⁵⁰² แต่อย่างไรก็ดี ระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมยังมีข้อสังเกตจากนักวิชาการในประเด็นต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

1) พรรคการเมืองขนาดเล็กจะลำบากโดยเฉพาะความสามารถในการส่งผู้สมัครให้ครบทุกเขต ขณะที่พรรคการเมืองขนาดใหญ่จะไม่ได้เปรียบ มีเพียงพรรคการเมืองขนาดกลางเท่านั้นที่จะได้ประโยชน์ หากพรรคการเมืองต้องการที่นั่งในสภาจำเป็นต้องส่งผู้สมัครลงในระบบเขตเลือกตั้งให้มากที่สุด เช่น หากมีเขตเลือกตั้ง 400 เขต พรรคการเมืองขนาดใหญ่ส่งผู้สมัครลงเลือกตั้งครบทุกเขต แต่พรรคขนาดเล็กมีความสามารถจำกัดส่งได้เพียงไม่กี่เขตเลือกตั้ง จะได้คะแนนในส่วนนี้น้อยกว่า เกิดความได้เปรียบแก่พรรคใหญ่ทันที ซึ่งแม้ว่าเป็นแนวคิดที่คณะกรรมการร่างฯ ต้องการแก้ไขปัญหาพรรคไม่ส่งผู้สมัครลงแข่งขันแบบเขตเลือกตั้ง แต่สร้างความนิยมในภาพรวมเพื่อหวังผลคะแนนในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ แต่แนวคิดดังกล่าวอาจทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมซึ่งเป็นปัญหาที่ใหญ่กว่า (โคทม อารียา/สมชัย ศรีสุทธิยากร) ซึ่งความเห็นของตัวแทนพรรคการเมืองขนาดเล็ก เช่น พรรคประชาธิปัตย์ใหม่ มองว่าการเมืองเป็นเรื่องของการใช้ทุนทำให้ต้องดิ้นรนในการหาทรัพยากรอาจต้องหานายทุนพรรค⁵⁰³

2) ความเข้าใจในการลงคะแนนด้วยบัตร 2 ใบ ประชาชนมีความคุ้นเคยอยู่แล้วเนื่องจากประเทศไทยใช้รูปแบบบัตรเลือกตั้งสองใบมาหลายครั้ง ประชาชนคุ้นเคย อีกทั้งระบบการเลือกตั้งแต่ละระบบมีเจตนารมณ์ที่แตกต่างกัน ระบบเขตเลือกตั้งมีเจตนาเลือกบุคคลที่มีพื้นที่ในเขตหรือชุมชนท้องถิ่น ระบบบัญชีรายชื่อมีเจตนาให้ได้ผู้แทนที่มีความเชี่ยวชาญแต่ไม่ใช่นักเลือกตั้งเข้ามาทำงานเพื่อบ้านเมือง หรือให้เลือกพรรคหรือนโยบายของพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ที่ตรงใจเพื่อตั้งเป็นรัฐบาลสานต่อนโยบายนั้น หากมีการกาบัตรเลือกตั้งเพียงใบเดียวแล้วนำมาคิดคำนวณที่นั่งทั้งสองระบบนั้น ย่อมเป็นการบีบประชาชน ซึ่งแม้ดูเหมือนจะทำให้ทุกคะแนนมี

⁵⁰² สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์, นัทยอยหลังประชามติ รธน. เลือกตั้ง ส.ส. จัดสรรปันส่วนผสม...ทุกคะแนนเสียงมีความหมายจริงหรือ, ค้นวันที่ 24 มกราคม 2560 จาก <http://thaipublica.org/2016/07/referendum-10/>

⁵⁰³ ฐิติพงศ์ อัสวเลิศสมจิต, สัมภาษณ์ สดใส ไรจนวิชัย ระบบเลือกตั้งใน รธน. ใหม่ “โอกาสทอง” ของพรรคเล็กจริงหรือ, ค้นวันที่ 24 มกราคม 2560 จาก <http://www.tja.or.th/cyberreporter/detail.php?content=1892>

ความหมาย แต่สุดท้ายประชาชนจำเป็นต้องเลือกพรรคการเมืองที่ชอบ จึงเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อพรรคขนาดใหญ่ให้ได้จำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้นไปอีก (สตีธร ธนานิธิโชติ) พรรคขนาดเล็กจะไม่สามารถมีที่นั่งในสภาได้เลย

3) เกินเจตนารมณ์ของผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง (พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต) ไม่สะท้อนความต้องการของประชาชน เนื่องจากหากต้องการให้สภามีสมาชิกจาก 2 ระบบ ควรจะกำหนดให้ประชาชนสามารถเลือกได้ทั้งสองระบบ การให้ประชาชนลงคะแนนด้วยบัตรใบเดียว ประชาชนเลือกผู้แทนที่ตนชอบแต่อาจไม่ชอบพรรคการเมืองพรรคนั้น แต่คะแนนต้องนำไปให้พรรคที่ตนไม่ชอบ ย่อมเป็นการเลือกตั้งที่ขัดต่อความประสงค์ของประชาชน (นิพนธ์ อินทรสมบัติ) ซึ่งระบบการเลือกตั้งที่คิดคะแนนแบบสัดส่วนผสมที่ใช้อยู่ใน 9 ประเทศ จะใช้แบบบัตรลงคะแนนสองใบทั้งสิ้น (เลิศรัตน์ รัตนวานิช)

4) หลักการเลือกตั้งอยู่ที่คะแนนการเลือกตั้งจะต้องสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญอันเป็นหลักสากลมากกว่าความต้องการที่จะไม่ทำให้ทุกคะแนนเสียงสูญเปล่า ระบบจัดสรรปันส่วนผสมเช่นนี้จะทำให้ผลักดันให้คนเกลียดการเมือง ตัวเลือกในตลาดการเมืองลดลง ผู้แทนที่มีคุณภาพในสภาอาจลดน้อยลง⁵⁰⁴

5) การเลือกตั้งแบบบัตรใบเดียวจะทำให้การซื้อเสียงสูงขึ้น และตัวบุคคลสำคัญกว่านโยบาย บันทอนความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง อิทธิพลท้องถิ่นจะกลับมา⁵⁰⁵

6) อาจก่อให้เกิดปัญหานักคนที่ไม่เหมาะสมลงแข่งขัน โดยไม่ได้หวังคะแนนแบบเขตแต่เพื่อให้ได้คะแนนแบบสัดส่วน⁵⁰⁶

7) พรรคการเมืองกลายเป็นการลงทุนและหลงอำนาจ สามารถเอาเงินลงทุนเป็นพันล้านเพื่อสร้างสินค้าประชานิยมหรือสรรหาสมาชิกที่เป็นผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น ผู้มีชื่อเสียง มีบารมีในเขตลงแข่งขันในการเลือกตั้งแบบเขต ทำให้พรรคการเมืองใหญ่ใหญ่มากขึ้น⁵⁰⁷

8) ศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้เคยตัดสินในปี ค.ศ.2001 ว่าเป็นระบบที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญเพราะไม่สะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนและสร้างระบบที่บิดเบือน การที่กาบัตรเลือกตั้งใบเดียวแต่กลับถูกนับคะแนนสองครั้งสร้างระบบที่ไม่ยุติธรรม ยิ่งพรรคการเมืองใดได้รับที่นั่งในระบบแบ่งเขตมากเท่าใดกลับยิ่งได้ผู้แทนในระบบบัญชีรายชื่อมากขึ้นเท่านั้น นอกจากนั้นยังไม่

⁵⁰⁴ สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์, ข้อดี-ข้อเสียเลือกตั้งแบบใหม่, คำนวณที่ 24 มกราคม 2560 จาก <http://www.ftawatch.org/node/50417>

⁵⁰⁵ สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์, นับถอยหลังประชานิยม รธน. เลือกตั้ง ส.ส. จัดสรรปันส่วนผสม...ทุกคะแนนเสียงมีความหมายจริงหรือ..

⁵⁰⁶ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, นักวิชาการชี้ ร่าง รธน. มีชัย เลือกตั้งพรรคใหญ่ได้ สส. ลดลง, คำนวณที่ 24 มกราคม 2560 จาก <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/684892>

⁵⁰⁷ ไพบูลย์ กระจ่างวุฒิชัย, สัมภาษณ์ แก้วสรร อดิโพธิ์ ร่าง รธน. ฉบับมีชัย ประเทศถอยหลังสู่อำนาจนิยม, คำนวณที่ 24 มกราคม 2560 จาก <http://posttoday.com/analysis/interview/416065>

สามารถแบ่งแยกเจตนารมณ์ของประชาชนได้ว่าประชาชนต้องการเลือกพรรคหรือเลือกตัวบุคคล ปิดกั้นโอกาสในการใช้สิทธิอย่างเสรี บังคับให้เลือกได้เพียงคะแนนเดียว ต่างจากการให้กาบัตรได้สองใบ เพื่อจะได้เลือกบุคคลที่ชอบและพรรคที่ชอบ⁵⁰⁸

กล่าวโดยสรุป การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นกระบวนการทางการเมืองที่สำคัญ ทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นกลไกให้ได้มาซึ่งตัวแทนของประชาชนเพื่อทำหน้าที่สำคัญในรัฐสภา โดยนับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้มีการพัฒนาระบบและวิธีการเลือกตั้งเสมอมา รวมถึงมีการปฏิรูปการเมืองในปี พ.ศ.2540 ปรับปรุงการเลือกตั้งเป็นระบบการเลือกตั้งแบบผสม แต่ก็ยังคงเกิดปัญหาหลายประการ เช่น การเลือกตั้งที่ไม่โปร่งใส การซื้อสิทธิขายเสียง การเปิดโอกาสให้คนดีมีความสามารถเข้าสู่ระบบการเมืองได้น้อย การมีกลุ่มนักธุรกิจเข้ามาแสวงหาประโยชน์มากขึ้นจนทำให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมืองแบบธุรกิจการเมือง ส่งผลให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันอย่างมาก กระบวนการตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพทำให้เกิดเผด็จการรัฐสภาขึ้น แม้จะมีการรัฐประหารและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น ซึ่งรัฐธรรมนูญ 2550 ได้สร้างหลักเกณฑ์ใหม่เพื่อต้องการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจ ต้องการให้เกิดการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรมเพื่อให้ได้ตัวแทนที่ดีมีคุณภาพ แต่กระนั้นก็ดี ก็ยังคงไม่สามารถแก้ไขปัญหารื้อรังที่สำคัญอย่างปัญหาความไม่เสมอภาคของพรรคการเมือง และไม่สามารถสะท้อนความต้องการและผลประโยชน์อันแตกต่างหลากหลายของประชาชนทั้งประเทศได้อย่างเหมาะสม เนื่องจากการขาดตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนในสภาอย่างแท้จริงได้ รวมทั้งไม่สามารถมีหลักประกันให้ฝ่ายเสียงข้างน้อยที่จะมีตัวแทนอย่างเพียงพอในการทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจรัฐบาลซึ่งเป็นปัญหาจากระบบการเลือกตั้งนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ภายใต้อาณัติของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2560 คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอระบบการเลือกตั้งแบบใหม่ เป็นแบบจัดสรรปันส่วนผสม ซึ่งเป็นระบบที่มีทั้งแรงสนับสนุนและแรงต่อต้าน จึงต้องพิจารณาวิเคราะห์และให้เวลาระบบการเมืองไทยต่อไปว่าจะเปลี่ยนแปลงพัฒนาไปในหนทางใด

⁵⁰⁸ ประจักษ์ ก้องกีรติ, ระบบเลือกตั้งจัดสรรปันส่วนผสม (ขยายความ): ความเป็นสัดส่วนไม่ได้เท่ากับความเป็นประชาธิปไตย, คำนวณที่ 16 ตุลาคม 2559 จาก <http://prachatai.com/journal.com/journal/2016/02/64042>

บทที่ 5

วิเคราะห์ปัญหาระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย

ตามที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 เรื่องระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีการใช้ระบบการเลือกตั้งมาแล้วทั้งสิ้นสองระบบ ได้แก่ ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา นับแต่ปีพุทธศักราช 2476 ถึงปีพุทธศักราช 2539 และระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน นับแต่ปีพุทธศักราช 2540 โดยมีรายละเอียดที่แตกต่างกัน เช่น การกำหนดเขตการเลือกตั้งซึ่งตามรัฐธรรมนูญปี 2540 และรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมปี 2554 ได้กำหนดให้ การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเป็นแบบเขตหนึ่งมีผู้แทนได้หนึ่งคน หรือที่เรียกว่า “เขตละคน” และกำหนดเขตการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อโดยการใช้ประเทศเป็นเขตการเลือกตั้ง แต่ตามรัฐธรรมนูญปี 2550 ได้กำหนดเขตการเลือกตั้งแบบเขตหนึ่งมีผู้แทนได้หลายคนไม่เกินสามคน หรือที่เรียกว่า “รวมเขตเรียงเบอร์” และกำหนดเขตการเลือกตั้งแบบสัดส่วนโดยการแบ่งประเทศออกเป็น 8 กลุ่ม จังหวัด ซึ่งเป็นการออกแบบการเลือกตั้งเพื่อตอบสนองต่อโจทย์ปัญหาของประเทศในช่วงเวลานั้น ๆ

อย่างไรก็ดี ระบบการเลือกตั้งที่ประเทศไทยได้นำมาปรับใช้อาจยังไม่สามารถสนองตอบต่อโจทย์ปัญหาเรื้อรังอันเป็นจุดอ่อนและชนวนเหตุของปัญหาต่าง ๆ ได้ ดังนั้น ในบทนี้จึงเป็นการนำข้อความคิดในบทที่สอง ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายในบทที่สี่ มาเป็นฐานการวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาที่เกิดจากระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทยในประเด็นดังต่อไปนี้

1. ระบบการเลือกตั้งในประเทศไทยยังไม่สามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชน
2. ระบบการเลือกตั้งบั่นทอนความเข้มแข็งของพรรคการเมือง
3. ปัญหาการกำหนดอัตราส่วนระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ และ
4. การกำหนดเขตการเลือกตั้งในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ อีกทั้ง เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 ซึ่งในส่วนขอระบบการเลือกตั้งมีการกำหนดให้แตกต่างจากรูปแบบเดิม ดังนั้นจึงสมควรหยิบยกมาพิจารณาเป็นประเด็นที่

5. วิเคราะห์ระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ด้วย

5.1 ระบบการเลือกตั้งไม่สะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชน

การปกครองระบอบประชาธิปไตยคือการปกครองที่อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทุกคนในประเทศ การใช้อำนาจอธิปไตยต่าง ๆ ต้องมีความเชื่อมโยงมาจากประชาชน เพื่อประโยชน์และความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ การแสดงออกซึ่งการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนในปัจจุบันอยู่ในรูปแบบประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy) หรือด้วยการมีผู้แทนมาทำหน้าที่ในกิจการของประเทศ โดยผู้แทนดังกล่าวต้องมีที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งถือเป็นกิจกรรมสำคัญ (Political

Participation) และเป็นเงื่อนไขพื้นฐานอันจะขาดเสียมิได้ของรัฐเสรีประชาธิปไตย เป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วยการเลือกผู้แทนที่มีอุดมการณ์หรือวิสัยทัศน์สอดคล้องกับตน เพื่อเข้าทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติในรัฐสภา และควบคุมฝ่ายบริหารต่อไป

จึงเห็นได้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์ประกอบสำคัญในโครงสร้างพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นผู้ทำหน้าที่ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน ดังนั้นจึงต้องทำงานให้สนองความต้องการของประชาชนเป็น “ผู้แทน” ของประชาชนสะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นจริงให้รัฐและสังคมรับรู้นำไปสู่การวางนโยบายเพื่อการแก้ไข โดยระบบการเลือกตั้งที่ดีนอกจากต้องเป็นระบบการเลือกตั้งที่ได้มาซึ่งการเป็นตัวแทนที่อิสระ เป็นธรรม เสมอภาคแล้วยังต้องเป็นระบบที่ทำให้การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสามารถสะท้อนความต้องการและผลประโยชน์อันแตกต่างหลากหลายของประชาชนที่อยู่ร่วมกันทั้งประเทศให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ได้อย่างเหมาะสม สอดคล้องกับความเป็นจริง⁵⁰⁹ ให้ได้ผู้แทนเข้ามาทำหน้าที่ในการต่อรองในการวางนโยบายสาธารณะ สมดังวัตถุประสงค์แห่งการเลือกตั้งที่ให้ประชาชนเป็นผู้กำหนดอนาคตของประเทศโดยการเลือกผู้แทนที่มีคุณสมบัติ แนวนโยบายและอุดมการณ์ตามที่ตนต้องการเข้าไปทำหน้าที่อันสำคัญของบ้านเมืองแทนตน

5.1.1 วิเคราะห์ระบบการเลือกตั้งแบบคู่ขนานในประเทศไทยไม่สามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชน

นับแต่ประเทศไทยมีการปฏิรูประบบการเมืองการปกครองเมื่อปีพุทธศักราช 2540 แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งจากระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาเพียงรูปแบบเดียวมาเป็นระบบผสมแบบคู่ขนาน เพื่อต้องการแก้ปัญหาเรื่องธุรกิจการเมือง เปิดโอกาสให้คนดีคนมีความสามารถเข้าสู่ระบบการเมือง ให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ นายกรัฐมนตรีมีความเป็นผู้นำ และทำให้การเลือกตั้งมีความบริสุทธิ์ยุติธรรม จึงเป็นที่มาของการนำระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนเข้ามาใช้ควบคู่ไปกับระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก โดยบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นำมาใช้เป็นครั้งแรกในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 ครั้งต่อมาเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 และได้มีการปรับปรุงในรายละเอียดโดยบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นำมาใช้ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 ซึ่งมีโจทย์เพื่อแก้ไขปัญหาการผูกขาดอำนาจรัฐและการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม รวมถึงการแก้ปัญหาคาเรื่องความโปร่งใสและการขาดคุณธรรมจริยธรรมทางการเมือง จึงปรับปรุงเขตการเลือกตั้งให้มีขนาดใหญ่ขึ้น ปรับปรุงระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเป็นระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนโดยการแบ่งเป็นกลุ่มจังหวัด เพื่อลดการกระจุกตัวของผู้แทนเฉพาะในส่วนกลาง และยกเลิกเกณฑ์คะแนนขั้นต่ำร้อยละ 5 เพื่อเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองขนาดเล็กสามารถมีที่นั่งในสภา และต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554 แก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปตามหลักการบนพื้นฐานของความเป็น

⁵⁰⁹ กิตติศักดิ์ ปรกติ, “ระบบการเลือกตั้งที่เหมาะสม: เลือกผู้ชนะหรือเลือกผู้แทน” วารสาร จุลนิติ 4, 2 (มีนาคม-เมษายน 2550): 88.

ธรรม เสริมสร้างความเข้มแข็งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นำมาใช้ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 นั้น ปรากฏว่าระบบการเลือกตั้งไม่สามารถทำให้ประชาชนมีผู้แทนตรงตามเจตนารมณ์ได้ กล่าวคือ คะแนนเสียงของประชาชนไม่สอดคล้องตรงตามความเป็นจริงต่อจำนวนที่นั่งในสภาที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับ หรือเป็นปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “คะแนนเสียงเบี่ยงเบน” พิจารณาจากตัวอย่างสถิติผลการเลือกตั้ง ดังนี้

ตารางที่ 5.1 ตัวอย่างจำนวน ส.ส.ที่ไม่สอดคล้องกับร้อยละของคะแนนเสียงที่ประชาชนออกเสียงเลือกตั้ง

ชื่อพรรค	การเลือกตั้งแบบแบ่งเขต 6 มกราคม 2544			การเลือกตั้งแบบแบ่งเขต 6 กุมภาพันธ์ 2548			การเลือกตั้งแบบแบ่งเขต 23 ธันวาคม 2550		
	จำนวน	ร้อยละ	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	ร้อยละ
	ส.ส.	ของ	ของ	ส.ส.	ของ	ของ	ส.ส.	ของ	ของ
		จำนวน	คะแนน		จำนวน	คะแนน		จำนวน	คะแนน
		ส.ส.	เสียง		ส.ส.	เสียง		ส.ส.	เสียง
ไทยรักไทย/ พลังประชาชน/ เพื่อไทย	200	50	24.82	310	75.40	51.10	199	49.45	36.82
ประชาธิปัตย์	97	24.25	13.76	70	17.50	22.89	131	32.75	30.21
ชาติไทย				18	4.50	9.65	30	7.5	8.85
มหาชน				2	0.50	6.88			

ผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 พรรคไทยรักไทยได้ที่นั่งแบบแบ่งเขต 200 ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ 50 จากจำนวนที่นั่งแบบแบ่งเขตทั้งสิ้น 400 ที่นั่ง ในขณะที่พรรคไทยรักไทยได้รับคะแนนเสียงเพียงร้อยละ 24.82 แสดงได้ว่าได้รับที่นั่งเกินไปจากเจตนารมณ์ของประชาชนถึงร้อยละ 25.18 ซึ่งคิดเป็นที่นั่งจำนวน 101 ที่นั่ง พรรคประชาธิปัตย์ได้ที่นั่งแบบแบ่งเขต 97 ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ 24.25 จากจำนวนที่นั่งแบบแบ่งเขตทั้งสิ้น 400 ที่นั่ง ในขณะที่พรรคประชาธิปัตย์ได้รับคะแนนเสียงเพียงร้อยละ 13.76 แสดงได้ว่าได้รับที่นั่งเกินไปจากเจตนารมณ์ของประชาชนถึงร้อยละ 10.49 ซึ่งคิดเป็นที่นั่งจำนวน 42 ที่นั่ง

ผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 พรรคไทยรักไทยได้ที่นั่งแบบแบ่งเขตจำนวน 310 ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ 75.40 จากจำนวนที่นั่งแบบแบ่งเขตทั้งสิ้น 400 ที่นั่ง ในขณะที่พรรคไทยรักไทยได้รับคะแนนเสียงเพียงร้อยละ 51.10 แสดงได้ว่าได้รับที่นั่งเกินไปจากเจตนารมณ์ของประชาชนถึงร้อยละ 24.30 ซึ่งคิดเป็นที่นั่งจำนวน 97 ที่นั่ง แต่ในขณะที่พรรคประชาธิปัตย์ได้ที่นั่งแบบแบ่งเขต 70 ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ 17.50 จากจำนวนที่นั่งแบบแบ่งเขตทั้งสิ้น 400 ที่นั่ง ในขณะที่พรรคประชาธิปัตย์ได้รับคะแนนเสียงร้อยละ 22.89 แสดงได้ว่าได้รับที่นั่งน้อยกว่าเจตนารมณ์ของประชาชนถึงร้อยละ 5.39 ซึ่งคิดเป็นที่นั่งจำนวน 22 ที่นั่ง หรือพรรคชาติไทยได้ที่นั่งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง 18 ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ 4.50 ของจำนวนที่นั่งแบบแบ่งเขต 400 ที่นั่ง ขณะที่ได้รับคะแนนเสียงคิด

เป็นร้อยละ 9.65 แสดงได้ว่าได้รับที่นั่งน้อยกว่าเจตนารมณ์ของประชาชนคิดเป็นร้อยละ 5.15 ซึ่งเป็นที่นั่งจำนวน 21 ที่นั่ง หรือพรรคมหาชนได้รับที่นั่งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง 2 ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ 0.50 จากจำนวนที่นั่งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง 400 ที่นั่ง ในขณะที่ได้รับคะแนนเสียงคิดเป็นร้อยละ 6.88 แสดงให้เห็นว่าพรรคมหาชนได้รับจำนวนที่นั่งน้อยกว่าเจตนารมณ์ของประชาชนถึงร้อยละ 6.38 คิดเป็นจำนวนที่นั่ง 26 ที่นั่ง

ผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 พรรคพลังประชาชนได้ที่นั่งจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตไปจำนวน 199 ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ 49.45 จากจำนวนที่นั่งแบบแบ่งเขตทั้งสิ้น 400 ที่นั่ง ในขณะที่ได้รับคะแนนเสียงที่แท้จริงจากประชาชนคิดเป็นร้อยละ 36.82 เท่านั้น แสดงได้ว่าได้รับที่นั่งเกินไปจากเจตนารมณ์ของประชาชนถึงร้อยละ 12.63 ซึ่งคิดเป็นที่นั่งจำนวน 51 ที่นั่ง พรรคประชาธิปัตย์ได้ที่นั่งแบบแบ่งเขต 131 ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ 32.75 จากจำนวนที่นั่งแบบแบ่งเขตทั้งสิ้น 400 ที่นั่ง ในขณะที่พรรคประชาธิปัตย์ได้รับคะแนนเสียงเพียงร้อยละ 30.21 แสดงว่าได้รับที่นั่งเกินไปกว่าเจตนารมณ์ของประชาชนถึงร้อยละ 2.54 ซึ่งคิดเป็นที่นั่งจำนวน 10 ที่นั่ง พรรคชาติไทยได้ที่นั่งแบบแบ่งเขตจำนวน 30 ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ 7.5 ของจำนวนที่นั่งแบบแบ่งเขตทั้งหมด 400 ที่นั่ง ในขณะที่ได้รับคะแนนคิดเป็นร้อยละ 8.85 แสดงว่าพรรคชาติไทยได้รับที่นั่งน้อยกว่าเจตนารมณ์ของประชาชนถึงร้อยละ 1.35 คิดเป็นจำนวนที่นั่ง 5 ที่นั่ง

ตารางที่ 5.2 ตัวอย่างผลการเลือกตั้งไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชน

วันเลือกตั้ง ชื่อพรรคการเมือง	ไทยรักไทย/ พลังประชาชน/ เพื่อไทย	ประชาธิปัตย์	ชาติไทย	มหาชน
6 มกราคม 2540	เกิน 101 ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ 25.18	เกิน 42 ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ 10.49	-	-
6 กุมภาพันธ์ 2544	เกิน 87 ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ 24.30	น้อย 22 ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ 5.39	น้อย 21 ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ 5.15	น้อย 26 ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ 6.38
23 ธันวาคม 2550	เกิน 101 ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ 25.18	เกิน 10 ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ 2.54	น้อย 5 ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ 1.35	-

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าผลการเลือกตั้งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน จำนวนที่นั่งที่ได้รับเพียงเกินไม่สอดคล้องกับผลคะแนนเสียงของประชาชน เนื่องจากระบบการเลือกตั้งมีกรอบจำกัดเป็นสาเหตุให้พรรคการเมืองบางพรรค เช่น พรรคไทยรักไทยได้รับจำนวนที่นั่งมากเกินกว่าเจตนารมณ์ของประชาชน (Over Representative) และพรรคการเมืองบางพรรคได้รับจำนวนที่นั่งน้อยกว่าเจตนารมณ์ของประชาชน (Under Representative) ซึ่งปรากฏการณ์ที่ออกมาเป็นลักษณะเป็นการเลือกตั้งที่ไม่สามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้อย่างแท้จริง หรือความไม่เป็นสัดส่วนระหว่างคะแนนเสียงกับที่นั่ง (Disproportionality) อันขัดกับหลักการมีผู้แทน

มาจากประชาชน ทั้งยังก่อปัญหาทำให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่ได้รับจำนวนที่นั่งมากกว่าความจริง ได้รับที่นั่งในสภาทิ้งห่างจากพรรคการเมืองอื่น ๆ เป็นจำนวนมาก ทำให้สภาขาดการตรวจสอบถ่วงดุลอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงานของระบบรัฐสภา

ทั้งนี้ แม้ว่าประเทศไทยจะมีการปรับปรุงระบบการเลือกตั้งใหม่ ภายใต้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ซึ่งมีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 20 โดยแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดให้ระบบการเลือกตั้งเป็นแบบระบบจัดสรรปันส่วนผสมดังที่กล่าวถึงในหัวข้อ 4.2.3 นั้น มีความมุ่งหมายให้คะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่สูญเปล่า ด้วยการจัดสรรที่นั่งในสภาจากคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับ คล้ายกับหลักการในระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม แต่ทว่าระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมตามรัฐธรรมนูญ 2560 ใช้วิธีการคำนวณจัดสรรที่นั่ง โดยนำการลงคะแนนเสียงเพียงครั้งเดียวที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเลือกผู้สมัครจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตมาคิดเป็นคะแนนเสียงให้พรรคการเมืองที่บุคคลนั้นสังกัดด้วย ย่อมเป็นการนำผลการแสดงเจตนาเพียงครั้งเดียวมาคิดผลสองชั้น ซึ่งผู้มีสิทธิออกเสียงอาจต้องการหรือไม่ต้องการเลือกพรรคการเมืองนั้น เพียงแต่ต้องการเลือกผู้สมัครจากเขตเลือกตั้ง ดังนั้น ระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมจึงยังไม่สามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง ทั้งยังอาจส่งผลให้ผลการเลือกตั้งเกินไปกว่าเจตนารมณ์ของประชาชน และส่งผลให้พรรคการเมืองที่ได้รับความนิยมจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตซึ่งมักเป็นพรรคการเมืองที่มีศักยภาพ เช่น พรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มีทุนจำนวนมากได้เปรียบได้คะแนนนิยมพรรคมากขึ้นตามไปอีกด้วย

5.1.2 วิเคราะห์ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมจะทำให้ผลการเลือกตั้งสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชน

จากการศึกษาวิเคราะห์เพื่อหาระบบการเลือกตั้งที่สามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชน ได้ชัดเจนยิ่งกว่าระบบการเลือกตั้งผสมแบบคู่ขนานที่ใช้ในประเทศไทย หนึ่งในระบบการเลือกตั้งที่เป็นกระแสที่น่าสนใจของนานาชาติที่อาจตอบโจทย์ปัญหาดังกล่าวได้ดีคือระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม ซึ่งเป็นระบบที่ใช้อยู่ในประเทศเยอรมนีและประเทศนิวซีแลนด์ เป็นระบบการเลือกตั้งที่นอกจากมีทฤษฎีหรือแนวความคิดรองรับว่าเป็นระบบการเลือกตั้งที่สามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของผู้ลงคะแนนเสียงได้ดี เป็นสัดส่วนกับคะแนนเสียงที่ประชาชนลงคะแนนอย่างแท้จริง เนื่องจากมีหลักการคิดคะแนนที่ทั้งสองระบบมีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือ การจัดสรรจำนวนที่นั่งในสภาขึ้นอยู่กับคะแนนเสียงของพรรคการเมืองที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ขั้นตอนการจัดสรรคะแนนนั้น จะพิจารณาว่าพรรคการเมืองแต่ละพรรคได้รับคะแนนเสียงจำนวนเท่าใดแล้วคิดเป็นสัดส่วนโควตาจำนวนที่นั่ง ขั้นตอนต่อมาจะนำจำนวนที่นั่งที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตมาหักออกจากจำนวนโควตาดังกล่าว หากได้น้อยกว่าจำนวนที่นั่งโควตาจะนำผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อมาชดเชยให้ถึงจำนวนที่นั่งที่พรรคได้โควตาไว้ แต่หากได้มากกว่าจำนวนในโควตา พรรคนั้นจะไม่มีสิทธิได้รับที่นั่งจากบัญชีรายชื่ออีก รายละเอียดสามารถศึกษาได้จากบทที่ 2 ซึ่งเห็นได้ว่าระบบนี้ทำให้ที่นั่งในสภาเป็นสัดส่วนตามคะแนนความนิยมที่ประชาชนลงคะแนนเสียงให้พรรค

นั้น ๆ อย่างแท้จริง ทั้งยังเป็นระบบการเลือกตั้งที่มีนักวิชาการทั้งในประเทศไทย⁵¹⁰ และในต่างประเทศ⁵¹¹ ได้เสนอตัวอย่างการคิดคำนวณซึ่งทำให้เห็นถึงความเป็นสัดส่วนระหว่างคะแนนเสียงกับจำนวนที่นั่งในสภา โดยการนำคะแนนเสียงการเลือกตั้งของประเทศไทยเมื่อปี 2548 และปี 2550 มาพิจารณา ดังนี้

ตารางที่ 5.3 ผลการเลือกตั้ง 6 กุมภาพันธ์ 2548 หากใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม

ชื่อพรรค	คะแนนบัญชีรายชื่อ	จำนวน ส.ส. ที่ได้รับทั้งหมด	การทดลองคำนวณแบบระบบสัดส่วนผสม			
			จำนวน ส.ส. ที่ได้รับ หากใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม ⁵¹²	ความเปลี่ยนแปลง ⁵¹³	จำนวน ที่มีการเปลี่ยนแปลง หลังจากพิจารณา ระบบแบ่งเขต ⁵¹⁴	สรุปผลการเปลี่ยนแปลง
ไทยรักไทย	18,993,073 58.73	377 คน 75.40	294 คน 58.73	ลดลง 83 คน	310 (310/ได้จำนวนที่นั่งจากแบ่งเขตมากกว่า)	ลดลง 67 (377-310)
ประชาธิปัตย์	7,210,742 26.00	96 คน 19.20	112 คน 22.30	เพิ่มขึ้น 16 คน	112 (70/ได้รับการชดเชยจากบัญชีรายชื่อเพิ่มอีก 42 ที่นั่ง)	เพิ่มขึ้น 16 (112-96)
ชาติไทย	2,061,559 6.37	25 คน 5.00	32 คน 6.37	เพิ่มขึ้น 7 คน	32 (18/ได้รับการชดเชยจากบัญชีรายชื่อเพิ่มอีก 14 ที่นั่ง)	เพิ่มขึ้น 7 (32-25)
มหาชน	1,346,631 4.16	2 คน 0.40	21 คน 4.16	เพิ่มขึ้น 19 คน	21 (2/ได้รับการชดเชยจากบัญชีรายชื่อเพิ่มอีก 19 ที่นั่ง)	เพิ่มขึ้น 19 (21-2)

⁵¹⁰ ปรีญญา เทวานฤมิตรกุล, “ระบบเลือกตั้ง และปัญหาของระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2540 กับแนวทางการแก้ไขโดยนำระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนมาใช้ในประเทศไทย,” ใน **รพี’ 50** (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 58 อ้างถึงใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, **แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง**, หน้า 203.

⁵¹¹ Michael H. Nelson, “Electoral Rules Concerning the House of Representatives in the 2007 Thai Constitution,” **Southeast Asia Research Center (SEARC) Working Paper 104** (December 2009): 13-19 อ้างถึงใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, **แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง**, หน้า 202.

⁵¹² คำนวณโดยนำร้อยละของคะแนนเสียงจากระบบบัญชีรายชื่อเป็นตัวตั้งแล้วคูณด้วยจำนวนรวมของที่นั่งทั้งหมดในสภา (480) แล้วนำมาหารด้วย 100 ผลลัพธ์ที่ได้คือจำนวนโควตาจำนวนที่นั่งทั้งหมดที่พรรคนั้น ๆ ได้รับ

⁵¹³ ความเปลี่ยนแปลงนี้มาจากผลต่างระหว่างจำนวน ส.ส. ที่ได้รับทั้งหมดจากของเดิมกับจำนวน ส.ส. ที่ได้รับทั้งหมดจากวิธีการคำนวณแบบสัดส่วนผสม

⁵¹⁴ จำนวนที่นั่งที่ได้รับจากเขต/จำนวนที่ได้ชดเชยจากบัญชีรายชื่อ

ตารางที่ 5.4 ผลการเลือกตั้ง 23 ธันวาคม 2550 หากใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม

ชื่อพรรค	คะแนน บัญชี รายชื่อ	จำนวน ส.ส. ที่ ได้รับ ทั้งหมด	การทดลองคำนวณแบบระบบสัดส่วนผสม			
			จำนวน ส.ส. ที่ ได้รับหากใช้ระบบ การเลือกตั้งแบบ สัดส่วนผสม	ความ เปลี่ยนแปลง	จำนวนที่มีการ เปลี่ยนแปลงหลังจาก พิจารณาระบบ แบ่งเขต	สรุปผลการ เปลี่ยนแปลง
พลังประชาชน	12,338,903 41.08	233 48.54	197 41.04	ลดลง 36 คน	199 (199/ได้จำนวนที่นั่ง จากแบ่งเขตมากกว่า)	ลดลง 34 (233-199)
ประชาธิปัตย์	12,148,504 40.44	164 34.17	194 40.41	เพิ่มขึ้น 30 คน	194 (131/ได้รับการชดเชย จากบัญชีรายชื่อเพิ่ม อีก 63 ที่นั่ง)	เพิ่มขึ้น 30 (194-164)
ชาติไทย	1,213,532 4.04	34 7.08	19 3.95	ลดลง 18 คน	30 (30/ได้จำนวนที่นั่งจาก แบ่งเขตมากกว่า)	ลดลง 4 (34-30)
เพื่อแผ่นดิน	1,596,500 5.31	24 5	25 5.20	เพิ่มขึ้น 1 คน	25 (17/ได้รับการชดเชย จากบัญชีรายชื่อเพิ่ม อีกที่นั่ง 8)	เพิ่ม 1 (25-24)
มัชฌิมาธิปไตย	450,382 1.50	11 2.29	7 1.45	ลดลง 4 คน	11 (11/ได้จำนวนที่นั่งจาก แบ่งเขตมากกว่า)	คงที่
รวมใจไทย ชาติพัฒนา	740,461 2.46	9 1.88	12 2.5	เพิ่มขึ้น 3 คน	12 (8/ได้รับการชดเชย จากบัญชีรายชื่อเพิ่ม อีก 4 ที่นั่ง)	เพิ่มขึ้น 3 (12-9)
ประชากร พรรค	408,851 1.36	5 1.04	7 1.45	เพิ่มขึ้น 2 คน	7 (4/ได้รับการชดเชย จากบัญชีรายชื่อเพิ่ม อีก 3 ที่นั่ง)	เพิ่มขึ้น 2 (7-5)
อื่น ๆ	1,136,365 3.78	0	18 3.75	เพิ่มขึ้น 18 คน		

จากตารางที่ 5.4 แสดงให้เห็นถึงผลการเลือกตั้งปี 2548 และ ปี 2550 หากนำระบบสัดส่วนผสมมาใช้ จะทำให้การเลือกตั้งสามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนได้มากยิ่งขึ้น ส่งผลให้เจตจำนงหรือพื้นที่ทางความคิดของประชาชนในการแสวงหาทางเลือกในการปกครอง หรือการสนับสนุนการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งทางการเมือง เป็นไปตามความต้องการอย่างแท้จริง สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการเลือกตั้งข้อที่ห้าให้ประชาชนเป็นผู้กำหนดอนาคตของประเทศโดยการเลือกผู้แทนของตนเอง

5.1.3 วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการนำระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมมาปรับใช้

แม้ว่าระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมจะมีข้อดีในแง่ที่ทำให้คะแนนเสียงของประชาชนสะท้อนออกมาเป็นจำนวนที่นั่งตามความเป็นจริง ทำให้ผลการเลือกตั้งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริงก็ตาม แต่ทว่าการนำระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมมาปรับใช้ในประเทศไทยอาจมีอุปสรรคและประสบปัญหาบางประการ ได้แก่

1. ปัญหาความยุ่งยากซับซ้อน โดยเฉพาะวิธีการคิดคำนวณคะแนน

เนื่องจากระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมเป็นระบบที่ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทำการเลือกตั้งผ่านระบบที่ต่างกันสองระบบพร้อม ๆ กัน และมีการคิดคำนวณคะแนนในการจัดสรรที่นั่งเชื่อมโยงกัน นอกจากนั้นยังอาจมีจำนวนที่นั่งส่วนที่เหลือที่ต้องทำการเฉลี่ยจัดสรรอีกชั้นหนึ่งด้วย ดังนั้น วิธีการคิดคำนวณคะแนนเสียงในระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมจึงต้องมีการคำนวณหลายชั้น อาจเป็น 3 ชั้น ทำให้ยากต่อการทำความเข้าใจ แม้แต่ในการอภิปรายเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญเองก็ยังมีคามสับสนอยู่มาก แต่อย่างไรก็ดี ปัญหาดังกล่าวนี้เป็นเรื่องทางเทคนิควิธีการของทางหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอันได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่คำนวณคะแนนเพื่อแปลงคะแนนเสียงเป็นจำนวนที่นั่ง ในด้านของประชาชนทั่วไปเพียงแต่ตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกบุคคลในการเลือกตั้งแบบเขตและเลือกพรรคการเมืองในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อดังเช่นการเลือกตั้งแบบคู่ขนานที่เคยดำเนินการมาแล้วเท่านั้น อีกทั้ง ปัจจุบันเทคโนโลยีรูดหน้ากา้วโกลสามารถใช้โปรแกรมคณิตศาสตร์ทางคอมพิวเตอร์ในการคำนวณ ซึ่งเป็นวิธีการที่รวดเร็ว แม่นยำ ดังนั้นปัญหาเรื่องความยุ่งยากซับซ้อนดังกล่าวจึงไม่ควรหยิบยกเป็นประเด็นสำคัญให้เป็นข้อปัญหาหรืออุปสรรคในการนำระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมมาใช้แต่อย่างใด

2. ปัญหาการไม่ยอมรับจากพรรคการเมืองหรือบุคคลที่เสียประโยชน์

ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาหรือระบบการเลือกตั้งผสมแบบคู่ขนานที่ประเทศไทยได้เคยใช้นั้น เป็นระบบการเลือกตั้งที่ส่งผลให้เกิดระบบสองพรรคการเมือง แม้ในสนามแข่งขันจะมีพรรคการเมืองหรือมีผู้แทนมากกว่าสองพรรคการเมือง แต่ด้วยตัวระบบการเลือกตั้งเองแล้ว ทำให้ประชาชนถูกบีบบังคับให้เลือกเพียงสองพรรคการเมืองที่เป็นคู่แข่งหลักที่แข่งแกร่งเนื่องจากหากเลือกผู้สมัครหรือพรรคการเมืองอื่นจะทำให้คะแนนสูญเปล่า เพราะตัวระบบวางให้ผู้ชนะเท่านั้นที่ได้รับไปทั้งหมด (The Winner Takes All) ผู้แพ้ไม่ว่าจะแพ้เพียงเล็กน้อยเป็นจำนวนฉิวเฉียดก็ไม่ถูกนำมาคิดคะแนนจัดสรรที่นั่ง แตกต่างจากระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมที่มีหลักการจัดสรรที่นั่งโดยการคำนึงถึงคะแนนเสียงทุกเสียงที่จะถูกนำมาคิดเป็นสัดส่วนให้พรรคการเมืองต่าง ๆ ได้รับที่นั่งจริงตามสัดส่วนที่ประชาชนได้ลงคะแนนเสียงให้ ทำให้ส่วนแบ่งของที่นั่งในสภาถูกกระจายแบ่งออกเป็นส่วน ๆ ตามความเป็นจริงตามคะแนนเสียง ไม่กระจุกตัวที่พรรคใดพรรคหนึ่ง หรือสองพรรคใหญ่เท่านั้น กรณีเช่นนี้ย่อมทำให้พรรคการเมืองบางพรรคได้รับจำนวนที่นั่งน้อยลงจากระบบการเลือกตั้งแบบเดิม อาจก่อให้เกิดความไม่พอใจและไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ทั้งที่แท้จริงแล้วพรรคขนาดใหญ่ไม่ได้เสียเปรียบหรืออ่อนแอลง แต่วิธีการเช่นนี้เป็นการกระจายที่นั่งตามความเป็นจริง ในต่างประเทศเองก็มีช่วงเวลาแห่งการไม่ยอมรับจากพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ดังเช่น กระบวนการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งในประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งเกิดขึ้นได้จากพรรคการเมืองลำดับที่สองคือพรรคแรงงาน โดยแรกเริ่มพรรคชาติซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่ใหญ่อันดับ

หนึ่งในขณะนั้นมีท่าที่ไม่พอใจและไม่ต้องการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้ง เช่นเดียวกับในประเทศเยอรมนีพรรคการเมืองขนาดใหญ่ไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลง แต่อย่างไรก็ดีในที่สุดประเทศเหล่านี้สามารถเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งที่ใช้มาแต่เดิมมาเป็นระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมได้เป็นที่สำเร็จ ทั้งนี้ โดยเยอรมนีใช้วิธีการลงมติในการประชุมของคณะกรรมการการร่างกฎหมายเลือกตั้งและสำหรับประเทศนิวซีแลนด์ใช้วิธีการให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจในการเลือกระบบ ด้วยวิธีการศึกษาหาข้อมูล จัดทำรายงาน สร้างองค์ความรู้และความเข้าใจ นำสู่กระบวนการให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติเลือกระบบที่คิดว่าเหมาะสมกับประเทศของตน

ดังนั้น ในการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งในประเทศไทยนั้น คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญและผู้ที่เกี่ยวข้องควรเตรียมความพร้อม โดยการศึกษาวิจัยถึงสภาพปัญหาของระบบการเลือกตั้งในประเทศไทย ศึกษากระบวนการเลือกตั้งทุกระบบที่มีในโลก ทำการศึกษาเปรียบเทียบ และจัดทำรายงานเพื่อเป็นข้อมูลให้ประชาชนได้รับรู้รับทราบโดยทั่วกัน เมื่อสังคมตระหนักรู้แล้วจึงเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ถกเถียงหาคำตอบของสังคมต่อไป ในขั้นตอนนี้ทุกภาคส่วนทั้งภาคประชาชน ภาครัฐ และตัวแทนพรรคการเมืองจะได้ทำการวิเคราะห์ถกเถียงกันด้วยเหตุและผล หาข้อหาแนวทางร่วมกัน และนำสู่กระบวนการตัดสินใจโดยประชาชนด้วยวิธีการลงประชามติ เป็นต้น หากกระบวนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้กระทำอย่างเป็นขั้นเป็นตอน ทุกขั้นตอนมีข้อมูลทางสังคมประกอบด้วยทฤษฎีและตัวอย่างอย่างชัดเจน ถูกต้องแล้ว ผู้เขียนคาดว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในทางสันติ สมเหตุสมผล และก่อให้เกิดการพัฒนาการเมืองตามแบบแผนประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

3. ปัญหาการได้รัฐบาลผสมทำให้ระบบการเมืองขาดเสถียรภาพ

เนื่องจากระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมมีวิธีการคิดคำนวณคะแนนและจัดสรรจำนวนที่นั่งตามคะแนนนิยมจากคะแนนเสียงของประชาชนตามความเป็นจริง จึงอาจทำให้พรรคการเมืองทุกพรรคที่เข้าแข่งขันมีสิทธิมีที่นั่งในสภา เป็นผลให้ในสภาอาจมีพรรคการเมืองจำนวนมากมายหลายพรรค ไม่มีพรรคใดสามารถกุมคะแนนเสียงเป็นจำนวนมากไว้ได้เพียงพรรคเดียว ทำให้การบริหารงานเต็มไปด้วยความคิดเห็นแตกต่างกัน มีการถกเถียง และยากต่อการตัดสินใจลงมติมากกว่าการใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากที่มักก่อให้เกิดรัฐบาลเสียงข้างมาก ทำให้ง่ายต่อการตัดสินใจหรือการบริหารงาน ทั้งนี้ ลักษณะของระบบการเลือกตั้งที่ตื้นตันต้องทำให้ระบบการเมืองมีเสถียรภาพพอที่จะทำงานได้และทำให้กระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพด้วย อีกนัยหนึ่งคือการรักษาความสมดุลระหว่างการบริหารและการตรวจสอบ

จากประสบการณ์ของประเทศไทยว่าด้วยการมีระบบการคัดสรรผู้แทนแบบคู่ขนาน และบริบทสังคมไทยที่มีวิถีชีวิต วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี และค่านิยมระบบอุปถัมภ์ในแบบเฉพาะตัว มีปัญหาในเรื่องกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุล สภาอยู่ในสภาวะผูกขาดจากพรรคการเมืองเด่นพรรคเดียวใช้อำนาจโดยบิดเบือน (Abuse of Power) หรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ (Arbitrary) ฝ่ายค้านไม่สามารถใช้บทบาทและกลไกการถ่วงดุล เรียกว่าเผด็จการเสียงข้างมากหรือทรราชเสียง

ข้างมาก⁵¹⁵ ก่อให้เกิดปัญหาในเชิงสังคมที่นับวันจะทวีความรุนแรงและแก้ไขได้ยากยิ่งขึ้น กรอบกับธรรมชาติของระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ฝ่ายบริหารเป็นพรรคการเมืองซึ่งมีเสียงข้างมากในสภาที่สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ ดังนั้น หัวหน้าพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายรัฐบาลจึงเป็นผู้ควบคุมอำนาจรัฐได้ทั้งอำนาจฝ่ายบริหารและอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นอำนาจในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร หากพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลมีเสียงข้างมากในสภาและมีจำนวนสูงแตกต่างจากพรรคฝ่ายค้านในสภามากเกินควรก็จะทำให้พรรคฝ่ายค้านไม่สามารถที่จะใช้กลไกการตรวจสอบในระบบรัฐสภาได้ ส่งผลกระทบให้ระบบรัฐสภาไม่ได้รับความเชื่อถือและเกิดการสูญเสียต่อระบบการบริหารราชการแผ่นดินและเป็นปัญหาด้านความชอบธรรมตามมา⁵¹⁶ ดังนั้น จึงไม่สามารถปล่อยให้ประเทศเกิดภาวะเสียงข้างมากครอบงำ พรรคใหญ่ครองพื้นที่ในสภาจนไม่อาจมีอำนาจอื่นใดมาถ่วงดุลได้ เพราะหากเป็นเช่นนั้นท้ายที่สุดอำนาจอื่นนอกเหนือวิถีทางประชาธิปไตยจะเข้ามาแทนที่ ยิ่งทำให้เกิดปัญหาร้ายแรงต่อไปไม่จบสิ้น อีกทั้ง หลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนคือ หลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่คุ้มครองเสียงข้างน้อย กล่าวคือ การปกครองระบอบประชาธิปไตยการตัดสินใจใช้หลักการเสียงข้างมาก แต่อย่างไรก็ตามต้องมีกลไกเสียงข้างน้อยทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำและถ่วงดุลอำนาจ เนื่องจากมติเสียงข้างมากนั้นอาจเป็นเพียงการสะท้อนอำนาจตัดสินใจมิใช่ความเห็นหรือการตัดสินใจที่ถูกต้องเสมอไป โดยหากกลไกการทัดทานอำนาจเสียงข้างมากทำงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพแล้วจะเกิดภาวะอำนาจรวมศูนย์ซึ่งไม่แตกต่างจากระบบเผด็จการ ส่อเค้าเป็นทรราชเสียงข้างมากเช่นที่เคยเกิดขึ้นกับประเทศเยอรมนีสมัยพรรคนาซีมีอำนาจในสภา ออกกฎหมายต่าง ๆ ที่ทำให้การเลือกตั้งเป็นเพียงพิธีกรรม การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นเพียงภาพลวงตาบดบังความเป็นเผด็จการในยุคนั้น เป็นต้น

ดังนั้น ระบบการเลือกตั้งซึ่งเป็นกลไกหนึ่งในระบบการเมืองต้องออกแบบให้โอกาสเสียงข้างน้อยแสดงความคิดเห็นอีกด้านหนึ่งอย่างอิสระได้ เปิดโอกาสให้สามารถกลายเป็นเสียงข้างมากในอนาคตได้ ซึ่งหนทางเดิมที่ใช้ระบบเสียงข้างมากแบบธรรมดาหรือระบบการเลือกตั้งแบบคู่ขนานย่อมไม่เหมาะสมกับประเทศไทยอีกต่อไป จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีระบบการเลือกตั้งแบบใหม่ ทางออกของประเทศอยู่ที่การวางระบบการเลือกตั้งเพื่อนำทางประเทศไปสู่การจัดสรรที่นั่งในสภาสอดคล้องตามความเป็นจริงกับคะแนนเสียงของประชาชนตามหลักของระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม เพื่อให้สภาเกิดความหลากหลาย ตัวแทนสะท้อนตามคะแนนเสียงอันแท้จริงของประชาชนทุกคน สภาเป็นภาพสะท้อนความต้องการของทุกกลุ่มในสังคม และแม้ว่าระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมอาจทำให้เกิดรัฐบาลแบบผสมก็ตาม ผู้มีอำนาจย่อมมีหน้าที่คิดค้นสูตรหรือกลไกใด ๆ ที่เหมาะสมในการนำพาระบบให้ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป กล่าวคือต้องหากกลไกที่ทำให้สภาสามารถทำงานได้

⁵¹⁵ สถาบันพระปกเกล้า, ระบบการคัดสรรผู้แทนที่เหมาะสมกับสังคมไทย, ใน เอกสารประกอบการสัมมนา ภายใต้โครงการศึกษา “รัฐธรรมนูญที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย”, วันที่ 28 กันยายน 2555, ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมรามารักษ์เด้นท์ กรุงเทพมหานคร, หน้า 7.

⁵¹⁶ พิชญ์ดา เดอเยซูซ์, กริช ธรรมบุตร, สิริพงษ์ พงษ์พานิช, อำนาจ ศิริทองสุข, พงศ์กิตต์ อรุณภักดีสกุล และคณะ, การเลือกตั้งระบบใหม่กับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ผลกระทบต่อพรรคการเมืองและระบบพรรคการเมือง (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, ม.ป.ป.), หน้า 2-3.

และมีเสถียรภาพเพียงพอ เช่น การตรวจสอบคุณสมบัติของพรรคการเมืองก่อนลงแข่งขันในสนามทางการเมือง การกำหนดเกณฑ์คะแนนขั้นต่ำ หรือการกำหนดระเบียบข้อบังคับภายในต่าง ๆ เป็นต้น เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีความจริงใจในการแก้ปัญหา ศึกษาหาข้อมูลให้ชัดเจน ถ่องแท้เพื่อให้ได้องค์ความรู้อย่างแท้จริงในการวางระบบและจัดหากลไกให้ระบบการเลือกตั้งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลระยะยาวต่อการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองของไทยอย่างแท้จริง

5.2 ระบบการเลือกตั้งบนทอนความเข้มแข็งของพรรคการเมือง

ระบบการเลือกตั้งมีความเกี่ยวข้องกับความยุติธรรมในโอกาสที่พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งจะได้รับเลือกตั้งดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น และส่งผลถึงจำนวนพรรคการเมืองในสภา จึงปฏิเสธไม่ได้ว่าระบบการเลือกตั้งกับพรรคการเมืองมีความสัมพันธ์กันอันไม่อาจแยกออกจากกันได้

พรรคการเมือง⁵¹⁷ เป็นกลุ่มบุคคลซึ่งมีความคิดเห็นที่คล้ายคลึงกันในลัทธิการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ผลประโยชน์อื่น ๆ หรือมีส่วนได้เสียในทางการเมืองเหมือนกัน เช่น มีฐานะในทางสังคมหรือมีอาชีพเดียวกัน และต้องการนำความคิดเห็นเหล่านั้นไปเป็นหลักในการบริหารประเทศ ด้วยการส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งด้วยความมุ่งหวังจะเป็นรัฐบาล หรือหากไม่ได้รับเลือกเป็นรัฐบาลก็เพื่อที่จะได้มีส่วนร่วมในการเข้าควบคุมตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาลโดยการทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน ทั้งนี้ การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่มีหลักการสำคัญคือประชาชนในที่นี้โดยให้มีส่วนร่วมในการปกครองและมีอิทธิพลเหนือรัฐบาลโดยผ่านทางผู้แทนราษฎร การที่ผู้แทนราษฎรจะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนด้วยความรับผิดชอบจำต้องมีสถาบันทางการเมืองทำหน้าที่รวบรวมและกลั่นกรองผลประโยชน์จากความต้องการอันหลากหลายของประชาชน และทำหน้าที่เลือกเฟ้นผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อเสนอให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเลือกสรร และสนับสนุนให้ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งเป็นตัวแทนในสภา ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางระหว่างประชาชนกับรัฐ ดำเนินบรรดากิจการต่าง ๆ แทนประชาชน อีกด้านหนึ่งเป็นผู้ประสานงานระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารให้ดำเนินการสอดคล้องกัน ดำเนินกิจการของบ้านเมืองให้เป็นไปโดยราบรื่น กล่าวคือในระบบรัฐสภาพรรคการเมืองมีความสำคัญยิ่งเนื่องจากพรรคการเมืองมีหน้าที่ เสนอนโยบาย คัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง (Recruit) เพื่อเสนอต่อประชาชน ทำหน้าที่สร้างรวบรวมและประสานผลประโยชน์ (Interest Aggregation) และมติมหาชน (Public Opinion) แล้วถ่ายทอดไปยังรัฐบาลเพื่อถือเป็นหลักในการกำหนดนโยบาย (Policy)

⁵¹⁷ แตกต่างจากกลุ่มการเมืองคือ กลุ่มการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์อาจรวมตัวกันด้วยอุดมการณ์ที่คล้ายคลึงกัน มีสมาชิกดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่ม เช่น สหภาพแรงงาน สหภาพการรถไฟ กลุ่มศาสนาสันติอโศก แต่กลุ่มดังกล่าวไม่มีจุดมุ่งหมายที่จะแข่งขันในการเลือกตั้ง ไม่มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐบาลโดยกลุ่มเอง แต่อย่างไรก็ตามกลุ่มการเมืองนั้น ๆ อาจเป็นพันธมิตรกับพรรคการเมืองและอาจให้การสนับสนุนหรือร่วมมือกับพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งที่มีอุดมการณ์หรือผลประโยชน์ที่สอดคล้องกับกลุ่มตน

สนองตอบความต้องการของประชาชน⁵¹⁸ โดยสันติตามวิถีทางประชาธิปไตย เป็นฟันเฟืองสำคัญที่ทำให้ระบอบประชาธิปไตยมีชีวิตสามารถพัฒนาและดำเนินไปได้อย่างยั่งยืน ดังนั้น พรการการเมืองจึงต้องมีความถาวรและมีความสม่ำเสมอในระดับหนึ่ง⁵¹⁹

สำหรับประเทศไทยแม้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2475 แต่เริ่มมีพัฒนาการของระบบพรการการเมืองในปีพุทธศักราช 2489 ลักษณะล้มลุกคลุกคลาน หลายช่วงเวลาพรการการเมืองได้ขาดหายไป ระบบพรการการเมืองจึงมีระยะเวลาและการพัฒนาที่สั้นมากและยังไม่สามารถพัฒนาระบบไปสู่การเป็นสถาบันทางการเมือง (Institutionalization) จากข้อมูลที่ได้ทำศึกษามานี้ แบ่งลักษณะของพรการการเมืองในประเทศไทยได้ดังต่อไปนี้

1. ช่วงระยะเวลาที่ประเทศไทยใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา นับแต่พุทธศักราช 2475 ถึง 2539 ในช่วงเวลาเริ่มแรกยังไม่มีพรการเมืองอย่างเป็นทางการ มีเพียงคณะราษฎรที่เข้ามาแทนที่อำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พรการเมืองมีขึ้นเป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติพรการเมือง พุทธศักราช 2489 ออกตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495⁵²⁰ ซึ่งกำหนดให้ผู้ที่ต้องการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองต้องจดทะเบียนพรการเมืองเท่านั้น มิเช่นนั้นจะมีความผิดทางอาญาและกฎหมายพรการเมืองฉบับต่อ ๆ มา มีลักษณะเช่นเดียวกัน เนื่องจาก ค่านิยมที่ได้รับการสั่งสอนเรื่องความสามัคคีกลมเกลียว การตั้งพรการเมือง หรือการรวมกลุ่มทางการเมืองถูกมองว่าเป็นเรื่องของข้อขัดแย้ง นำสู่ความแตกแยกทำให้เกิดการแบ่งก๊กแบ่งเหล่า⁵²¹ และอาจทำให้ประชาชนเกิดความสับสน ดังนั้น พรการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานี้จึงเป็นการสืบทอดอำนาจจากฝ่ายคณะราษฎร และฝ่ายทหาร ไม่มีลักษณะที่เป็นสถาบันจากฐานมวลชน แม้ภายหลังจากการเรียกร้องความเป็นประชาธิปไตยในสมัยเหตุการณ์เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ทำให้มีกฎหมายพรการเมืองฉบับปีพุทธศักราช 2517 บัญญัติหลักเกณฑ์เรื่องการสังกัดพรการเมืองขึ้นเป็นครั้งแรกเพื่อป้องกันผู้สมัครอิสระที่แฝงตัวเข้ามาสู่สภาเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ และเกิดเป็นพรรคเฉพาะกิจ ผลจากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้มีการจดทะเบียนจัดตั้งพรการเมืองเป็นจำนวนมาก แต่ก็มีลักษณะเป็นเพียงพรการเมืองที่รวมกลุ่มจากผู้มีอิทธิพลของพื้นที่ ในลักษณะของระบบเครือญาติ (Kinship) รากฐานจากค่านิยมระบบอุปถัมภ์ (Patron) ยึดติดกับตัวบุคคล ไม่มีอุดมการณ์หรือนโยบายที่ชัดเจน นโยบายของ

⁵¹⁸ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, รายงานผลการวิจัย เรื่อง บทบาทของพรการเมืองไทยในการจัดตั้งรัฐบาลผสม (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2541), หน้า 43-44

⁵¹⁹ บุญศรี มิวังษ์อุโฆษ, การปรับปรุงระบบพรการเมือง (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 48.

⁵²⁰ มาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ใน . . . การตั้งพรการเมือง ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย”

⁵²¹ หยุด แสงอุทัย, พรการการเมือง (กรุงเทพฯ: ดวงกมล, 2517), หน้า 60-61.

แต่ละพรรคแทบไม่มีความแตกต่างกัน มักเป็นการสืบทอดแนวปฏิบัติเดิมคือการเสริมบารมีของหัวหน้าพรรคเท่านั้น⁵²²

2. ช่วงระยะเวลาที่ประเทศไทยใช้ระบบการเลือกตั้งแบบคู่ขนาน นับแต่มีรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ซึ่งมีความคิดต้องการกระจายอำนาจและสร้างความเข้มแข็งแก่รัฐบาล จึงมีการวางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กระทบต่อระบบพรรคการเมือง เช่น การให้พรรคการเมืองจัดทำบัญชีรายชื่อโดยใช้เขตประเทศ มีการกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำของคะแนนเสียง หรือรัฐธรรมนูญฉบับ 2550 กำหนดให้บัญชีรายชื่อที่พรรคเสนอนั้นต้องมีความหลากหลายกระจายสัดส่วนแต่ละจังหวัดอย่างเท่าเทียม ซึ่งทำให้การเลือกตั้งต้องใช้เงินทุน พรรคการเมืองถูกครอบงำโดยฝ่ายนายทุน การเมืองมีลักษณะเป็นการลงทุนเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ กลุ่มทุนต้องการเข้าสู่ฐานอำนาจทางการเมืองเพื่อผลตอบแทน ระบบการเลือกตั้งไม่สามารถสะท้อนเจตนาารมณ์ของประชาชน ทั้งยังส่งผลผลักดันให้กลุ่มทุนสามารถกุมอำนาจและมีชัยชนะได้โดยง่าย ดังนั้น สภาพของระบบพรรคการเมืองจึงแตกต่างจากประเทศที่พัฒนาแล้ว พรรคการเมืองในประเทศไทยขาดความเป็นสถาบันที่มีหน้าที่สำคัญในการรวบรวมกลุ่มคนในสังคม โดยการประสานผลประโยชน์สร้างเป็นอุดมการณ์ของพรรคเพื่อนำเสนอเป็นนโยบายให้ประชาชนได้ไตร่ตรองเลือกสรรตามความต้องการ ทำให้การทำงานของพรรคยังไม่สอดคล้องวัตถุประสงค์หน้าที่ของการเป็นพรรคการเมือง แม้ว่าอาจมีบางพรรคที่มีแนวโน้มสร้างอุดมการณ์ทางการเมืองอยู่บ้าง เช่น พรรคไทยรักไทย หรือพรรคเพื่อไทย หรือพรรคพลังประชาชน มีการชูนโยบายควบคู่ไปกับการชูค่านิยมหัวหน้าพรรค แต่อย่างไรก็ตามยังไม่สามารถกล่าวได้ว่าเป็นพรรคการเมืองที่มาจากฐานมวลชน ที่นโยบายของพรรคสอดคล้องกับปัญหาและมาจากมวลชน แต่กลับเป็นกลยุทธ์ทางนโยบายเน้นบางจุดเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่เรียกว่านโยบายประชานิยมใช้เรียกคะแนนเสียงเสียมากกว่า

จึงกล่าวได้ว่า จุดอ่อนของระบบพรรคการเมืองไทยตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาจึงอยู่ที่การให้ความสำคัญผิดจุด มองเพียงด้านเดียวคือมองพรรคการเมืองผ่านเครื่องหมายการจดทะเบียน โดยไม่มองถึงอุดมการณ์ทางการเมือง อีกนัยหนึ่งคือปัญหาของพรรคการเมืองไทยคือการขาดการรวมกันของกลุ่มผลประโยชน์จากความสัมพันธ์ในผลประโยชน์ร่วมกัน ทำให้ขาดอุดมการณ์เพื่อนำมาเสนอเป็นนโยบาย โครงสร้างการปกครองพรรคเป็นเสมือนบริษัทจำกัดที่มีหัวหน้าพรรคเป็นเจ้าของบริษัท สมาชิกพรรคเป็นลูกน้องต้องคอยเชื่อฟังและดำเนินการตามคำสั่ง ขาดบทบาทและความอิสระในการเสนอความเห็นและเป็นตัวแทนความคิดหรือปัญหาในการเรียกร้องและปกป้องผลประโยชน์ การแสดงบทบาทของพรรคผิดเพี้ยน รวมทั้งการทำหน้าที่ในรัฐสภามีได้เป็นไปเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชน ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากระบบการเลือกตั้งแบบคู่ขนาน พิจารณาได้ดังต่อไปนี้

⁵²² บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, การปรับปรุงระบบพรรคการเมือง, หน้า 20-21.

5.2.1 วิเคราะห์ระบบพรรคการเมืองจากผลของการใช้ระบบการเลือกตั้งแบบคู่ขนาน

5.2.1.1 ระบบการเลือกตั้งแบบคู่ขนานสร้างความไม่เท่าเทียมระหว่างพรรคการเมือง

ในสนามการเลือกตั้งย่อมต้องมียุทธศาสตร์ประกอบหรือปัจจัยสนับสนุนต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งชัยชนะ อันได้แก่ ฐานเสียงของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง สาขาของพรรค เงินทุนในการรณรงค์หาเสียง ความมีชื่อเสียงของพรรคและผู้นำ เป็นต้น ซึ่งปัจจัยเหล่านี้แต่ละพรรคย่อมมีความแตกต่างกัน พรรคการเมืองขนาดใหญ่ย่อมได้เปรียบในด้านชื่อเสียง เงินทุน ศักยภาพในการสรรหาหรือดึงดูดผู้สมัครที่มีชื่อเสียงมากกว่าพรรคการเมืองที่เป็นพรรคเล็กหรือพรรคการเมืองที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นใหม่ ทำให้โอกาสในการได้รับชัยชนะย่อมมีมากขึ้นตามไปด้วย ดังนั้น หากระบบการเลือกตั้งเป็นระบบที่ทำให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่สามารถมีชัยชนะเหนือพรรคการเมืองขนาดเล็กได้โดยง่ายด้วยแล้ว ยิ่งทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กเสียเปรียบและไม่สามารถมีที่นั่งในสภาได้ ดังเช่นรัฐธรรมนูญปี 2540 รัฐธรรมนูญปี 2550 และรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมปี 2554 ออกแบบระบบการเลือกตั้งเป็นแบบคู่ขนานซึ่งเป็นระบบที่มีกรอบจำกัดในการลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิกล่าวคือ ในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตมีวิธีการคิดคะแนนแบบเสียงข้างมากธรรมดาคือผู้ชนะได้ไปทั้งหมด (First Past the Post) คะแนนเสียงของผู้แพ้ไม่มีผลใด ๆ หรือคะแนนเสียงฝ่ายข้างน้อยแพ้ราบตกน้ำไปทั้งหมด ซึ่งโดยธรรมชาติของการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ประชาชนต้องการให้เสียงของตนมีความหมายต่อการจัดสรรที่นั่งในสภา มีผลต่อหน้าตาผู้แทนในสภา ทำให้จำต้องเลือกพรรคการเมืองที่มีโอกาสชนะการเลือกตั้งนั่นคือพรรคการเมืองขนาดใหญ่ อย่างเช่นพรรคพลังประชาชน พรรคประชาธิปัตย์ จึงเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับพรรคการเมืองขนาดใหญ่หรือเป็นที่รู้จักมากได้เปรียบในการชนะเลือกตั้ง ประชาชนไม่มีโอกาสเลือกพรรคลำดับที่สาม เนื่องจากไม่ว่าพรรคเกิดขึ้นใหม่ หรือพรรคเล็กจะได้รับคะแนนนิยมมากเท่าใดในเขตเลือกตั้งหนึ่ง ก็ไม่สามารถชนะคะแนนเสียงของพรรคขนาดใหญ่ได้ จึงเป็นการจำกัดทางเลือกของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งให้แคบลง บีบคั้นให้ลงคะแนนเสียงให้กับพรรคใหญ่เพียงสองพรรคเท่านั้น อีกทั้งวิธีการคิดคะแนนยังเป็นสาเหตุให้ที่นั่งในสภาไม่ได้สัดส่วนกับคะแนนเสียงของประชาชนดังที่กล่าวไปแล้ว พรรคการเมืองขนาดใหญ่ได้เปรียบ ได้รับจำนวนที่นั่งมากกว่าเจตนารมณ์ของประชาชน ในขณะที่พรรคการเมืองขนาดเล็กได้รับจำนวนที่นั่งน้อยกว่าเจตนารมณ์ของประชาชน ทั้งนี้อาจแพ้พรรคอันดับหนึ่งเป็นจำนวนไม่ห่างกันมาก นอกจากนั้น ระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่มีวัตถุประสงค์ให้ลดความได้เปรียบเสียเปรียบดังกล่าวยังไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากอัตราส่วนจำนวนของสมาชิกมีจำนวนน้อย แตกต่างกันไปมาก ซึ่งในข้อนี้จะกล่าวในหัวข้อต่อไป ดังนั้น จึงเป็นลักษณะของความไม่เท่าเทียมกันทางโอกาสในการมีที่นั่งในสภาระหว่างพรรคการเมืองขนาดใหญ่กับพรรคการเมืองขนาดกลางหรือขนาดเล็ก ขัดต่อหลักความเสมอภาค หลักการเลือกตั้งทั่วไป สร้างความยุติธรรมอันมีสาเหตุมาจากการออกแบบระบบการเลือกตั้ง

5.2.1.2 ระบบการเลือกตั้งแบบคู่ขนานทำให้บทบาทพรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็กลดลง

แม้ว่าตามกฎหมายรัฐธรรมนูญหลายฉบับที่ผ่านมาจะเสมือนว่าเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองขนาดเล็กเกิดขึ้นได้โดยง่าย เพียงการรวมตัวของผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดที่อายุเข้าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้และไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นจำนวนตั้งแต่ 15 คนขึ้นไปสามารถรวมตัว

จัดตั้งพรรคการเมือง⁵²³ เป็นต้น แต่จากระบบการเลือกตั้งแบบคู่ขนานในประเทศไทยที่ผ่านมา มีผลกระทบต่อระบบพรรคการเมืองในลักษณะที่ทำให้มีพรรคใหญ่สองขั้ว จนถึงขั้นมีพรรคเด่น พรรคเดียวเกิดขึ้นอย่างชัดเจน ผู้สมัครจากพรรคการเมืองใหญ่ได้รับเลือกตั้งในจำนวนมาก เช่น การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 พรรคไทยรักไทยได้รับการเลือกตั้งในจำนวน 377 คน เป็นจำนวนที่มากกว่าครึ่งหนึ่งของสมาชิกรัฐสภา นับว่าเป็นจำนวนที่สูงที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองไทยและสามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้สำเร็จ และยังเป็นจำนวนที่ทิ้งห่างจากพรรคอันดับสองอย่างมาก ส่งผลสืบเนื่องถึงกลไกการตรวจสอบและการคานอำนาจตามแนวทางรัฐธรรมนูญให้ด้อยประสิทธิภาพลง มีผลทำให้พรรคการเมืองอันดับสามถูกลดบทบาทและโอกาสในการมีที่นั่งในสภา และมีแนวโน้มที่จะหมดโอกาสในการมีที่นั่งในสภา สุดท้ายพรรคลำดับสามจะสลายหายไปจากระบบการเมือง เช่น การยุบรวมพรรคเสรีธรรม พรรคความหวังใหม่ และพรรคชาติพัฒนา เข้าร่วมกับพรรคไทยรักไทยหลังการเลือกตั้งปี 2544 หรือการที่พรรคลำดับสามอาจกลายเป็นนอมินีให้กับพรรคใหญ่หรือกลุ่มการเมืองที่สูญเสียอำนาจไป เป็นต้น เนื่องจากไม่สามารถเติบโตได้ในทางการเมือง

จากสถานการณ์ดังกล่าว แม้ในสนามการเมืองจะมีพรรคการเมืองอื่น ๆ นอกจากพรรคการเมืองขนาดใหญ่เพียงสองพรรค แต่ในทางปฏิบัติจากระบบการเลือกตั้งแบบคู่ขนาน ย่อมทำให้พรรคการเมืองลำดับสามหมดโอกาสที่จะเป็นรัฐบาลหรือพรรคร่วมรัฐบาล ยิ่งพรรคการเมืองใหม่ยังได้รับผลกระทบไม่สามารถเติบโตได้เลย ระบบพรรคการเมืองได้รับผลกระทบจากระบบการเลือกตั้งทำให้ประเทศไทยไม่สามารถมีพรรคการเมืองที่มีฐานจากประชาชน หรือมีลักษณะเป็นสถาบันทางการเมืองอย่างแท้จริง แต่พรรคการเมืองที่ผ่านมามักขาดอุดมการณ์หรือเป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นมาอย่างเฉพาะกิจเพื่อรวบรวมนคนลงเลือกตั้ง หากมีระบบการเลือกตั้งเช่นเดิม ระบบประชาธิปไตยทางผู้แทนของไทยจะไม่สามารถพัฒนาไปได้ เนื่องจากขาดองค์การที่สำคัญในการขับเคลื่อนนั่นคือพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์และมีรากฐานจากประชาชน ภาพทางการเมืองจะยังคงเป็นแบบเดิมที่พรรคการเมืองคือการรวมกลุ่มของกลุ่มทุน เพื่อเข้ามาแสวงหาทรัพยากรของประเทศเพื่อประโยชน์และความต้องการของตนเองและพวกพ้องมากกว่าการสร้างประโยชน์และพัฒนาชาติไทยให้ยั่งยืน

ดังนั้น การประกันหลักความเสมอภาคทางโอกาสต้องสร้างความเป็นไปได้ให้แก่พรรคการเมืองทุกพรรค โดยเฉพาะพรรคการเมืองที่มีฐานจากประชาชน มีอุดมการณ์ทางสังคมการเมือง เศรษฐกิจจากฐานรากของปัญหาอย่างแท้จริงที่จะก่อตั้งและเติบโตได้ ทำให้เป็นพรรคการเมืองเป็นองค์กรที่สามารถร่วมสร้างเจตจำนงทางการเมืองของปวงชน ไม่ปิดกั้นโอกาสที่พรรคแต่ละพรรคจะพัฒนาตนเองจนเป็นพรรคการเมืองที่เข้มแข็งตามธรรมชาติ กล่าวคือการออกแบบระบบการเลือกตั้งจำต้องคำนึงถึงโอกาสของพรรคต่าง ๆ ในสังคม เพื่อให้ความแตกต่างของพลังทางสังคมได้เปล่งออกมาอย่างเป็นรูปธรรมสอดคล้องกับหลักการของประชาธิปไตย

523

มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541

5.2.2 วิเคราะห์ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมสร้างความยุติธรรมและทำให้ พรรคการเมืองพัฒนาได้อย่างมั่นคง

ระบบสัดส่วนผสมมีวิธีการคิดคะแนนจัดสรรที่นั่งในสภาให้เป็นสัดส่วนตามความเป็นจริงกับคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับจากผู้มีสิทธิลงคะแนนอย่างแท้จริง ดังนั้น โดยหลักการแล้วทุกพรรคการเมืองจะได้รับจำนวนที่นั่งในอัตราส่วนจริงตามความนิยมของประชาชน ระบบเช่นนี้จะทำให้คะแนนเสียงไม่สูญเปล่าหรือตกน้ำ ทุกคะแนนเสียงจึงมีความหมายเพราะจะนำคะแนนเสียงทุกคะแนนมาคิดคำนวณ พรรคการเมืองไม่ว่าพรรคใหญ่หรือพรรคเล็กจึงมีความเท่าเทียมกันในแง่ที่คะแนนความนิยมของพรรคตนจะมีผลต่อการได้รับที่นั่งในสภา เป็นผลให้การแพ้ชนะคะแนนเป็นไปตามความเป็นจริงและแก้ไขปัญหาผู้ชนะมีจำนวนที่นั่งทิ้งห่างพรรคอื่น ๆ ลดการผูกขาดอำนาจทางการเมืองของพรรคใหญ่

จากหลักการของระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม ทำให้พรรคการเมืองทุกพรรคได้รับความยุติธรรม ถูกต้องตรงตามหลักความเสมอภาค และหลักการเลือกตั้งทั่วไป ในสภาจึงมีความหลากหลายทางความคิด จากอุดมการณ์ของพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่รวบรวมเจตจำนงของสมาชิกในพรรคของตน อีกทั้งเป็นระบบที่ทำให้ผู้แข่งขันเปลี่ยนวิธีการจากการแข่งขันที่เน้นเพียงคุณสมบัติส่วนบุคคลมาเป็นการแข่งขันจากการวางนโยบายหรือการมีอุดมการณ์ ประชาชนจึงมีพฤติกรรมในการพิจารณาเลือกสรรผู้แทนโดยพิจารณาพรรคการเมืองที่มีนโยบายที่ตอบสนองความต้องการของพวกเขา ซึ่งส่งผลดีอย่างน้อยดังต่อไปนี้

1. ส่งผลโดยตรงทำให้มีระบบของตัวแทนกลุ่มความคิดที่นิยมในอุดมการณ์ เกิดการตื่นตัวของกลุ่มทางการเมือง เช่น สหภาพแรงงาน สหภาพการรถไฟ กลุ่มชนกลุ่มน้อย กลุ่มสตรี เครือข่ายเกษตรกร สมาคมชาวสวนยาง สมาคมชาวไร่อ้อย เครือข่ายกรรมกร ฯลฯ ซึ่งเล็งเห็นโอกาสในการมีที่นั่งในสภาพอที่จะสามารถพัฒนาตนเองได้ จึงเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในรูปแบบพรรคการเมืองมากขึ้น อันจะเป็นประโยชน์ในแง่สภาสามารถสะท้อนปัญหาและความต้องการในสังคมได้อย่างแท้จริง ซึ่งเดิมที่พวกเขาทำได้เพียงเป็นผู้เลือกจากตัวเลือกที่พรรคการเมืองขนาดใหญ่ไม่กี่พรรค ซึ่งมีข้อเสนอที่มักไม่ตรงกับปัญหาและความต้องการในกลุ่ม ทั้งยังไม่สามารถใช้ประโยชน์จากระบบรัฐสภาเพื่อสะท้อนข้อเรียกร้องหรือความต้องการในกลุ่มตนได้ หลายครั้งทำให้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองต่าง ๆ มีการเดินขบวนประท้วง การอดข้าวประท้วง การปิดการจราจร หรือแม้แต่การประท้วงโดยการไม่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง⁵²⁴ หรือการเผชิญหน้าซึ่งมักจบด้วยความรุนแรงและการสูญเสีย ฯลฯ

⁵²⁴ ปี พ.ศ.2554 ชาวอาข่าสองหมู่บ้านซึ่งมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 1,000 คน คว่ำบาตรการเลือกตั้ง โดยมีผู้ไปใช้สิทธิเพียงสองถึงสามคนเท่านั้น เนื่องจากต้องการประท้วงเพื่อสะท้อนให้เห็นกรณีที่รัฐบาลไม่เคยสนใจสร้างสาธารณูปโภคเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับคนในหมู่บ้านมาเป็นเวลาหลายปี; ไรอัน ดี เวย์แลนด์ และไมเคิล ลอเดอร์, การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยปี 2554 ก้าวอย่างสู้นทางประชาธิปไตยด้วยความระมัดระวัง, แปลโดย อรรวรณ ยะผา (กรุงเทพฯ: เครือข่ายเอเชียเพื่อการเลือกตั้งเสรี (มูลนิธิอินเทอร์เนชันแนล), 2554).

ดังประสบการณ์ของต่างประเทศ เช่น พรรคกรีน (The Greens) หรือกลุ่มพันธมิตร 90 (Alliance 90) ในประเทศเยอรมนี เป็นพรรคการเมืองทางเลือกที่มีนโยบายในการรักษาสิ่งแวดล้อม หรือแนวคิดเกี่ยวกับนิเวศวิทยา เดิมทีเป็นเพียงกลุ่มทางการเมืองได้รวมตัวได้เข้าขึ้นมามีบทบาทในการมีที่นั่งในสภา หรือพรรคชนกลุ่มน้อยในประเทศนิวซีแลนด์ การที่ชาวเมารีจะสามารถมีตัวแทนในนามตัวเองเกิดขึ้นได้ยากมาก แรกเริ่มในช่วงที่นิวซีแลนด์ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาพรรคนี้ไม่สามารถมีที่นั่งได้เลย ทำให้ต้องผูกติดลงสมัครรับเลือกตั้งกับพรรคแรงงาน ซึ่งเป็นพรรคใหญ่หนึ่งในสองพรรคในขณะนั้น เพราะหากไม่ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคแรงงานจะไม่สามารถแข่งขันในระบบสองพรรคการเมืองได้ ต่อมาเมื่อนิวซีแลนด์เปลี่ยนมาเป็นระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม พรรคนี้จึงแยกออกมาและสามารถเติบโตขึ้นจนมีบทบาทในสภาได้ เป็นต้น

2. ส่งผลทางอ้อมทำให้การซื้อสิทธิขายเสียงลดลง เนื่องจากไม่มีผู้ใดยอมแลกนโยบายที่ตรงกับปัญหาของตนกับเงินเพียงเล็กน้อย

จึงกล่าวได้ว่าระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมเป็นองค์ประกอบหนึ่งอันจะทำให้ระบบการเมืองมีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น สภามีความหลากหลาย มีกลุ่มคนที่มีอุดมการณ์มีความคิดเข้ามาสู่ระบบมากยิ่งขึ้น ย่อมทำให้กลไกในระบบรัฐสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

5.2.3 วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบพรรคการเมืองอย่างมั่นคงจากการนำระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมมาใช้

การนำระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมมาปรับใช้ เพื่อให้ระบบพรรคการเมืองเป็นไปตามวิถีประชาธิปไตย พรรคขนาดกลาง พรรคขนาดเล็ก รวมถึงกลุ่มผลประโยชน์ทางสังคมมีโอกาสและเติบโตได้ตามความเป็นจริงทางสังคม เนื่องจากตัวระบบเองทำให้ไม่เกิดการปิดกั้นโอกาสการเติบโตของพรรคการเมืองทุกพรรค หากพรรคนั้น ๆ มีฐานความนิยมจากประชาชนจำนวนมากพอ และลงคะแนนเสียงให้พรรคนั้น ๆ สามารถมีที่นั่งในสภาเข้ามาเป็นกระบอกเสียงสะท้อนความต้องการหรือปัญหาในกลุ่มสังคมตนได้ แต่อย่างไรก็ตามการบรรลุเป้าหมายดังกล่าวระบบการเลือกตั้งเป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งจากหลาย ๆ องค์ประกอบ การใช้ระบบการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียวอาจไม่สามารถทำให้สภาเกิดความหลากหลายทางอุดมการณ์ และมีรากฐานจากประชาชนเป็นไปอย่างแท้จริงได้ เนื่องจาก กฎหมายเป็นเพียงการวางกรอบกติกา ทั้งนี้จึงต้องพิจารณาถึงวัฒนธรรมทางสังคม อุดมคติทางการเมือง การรับรู้และความสำนึกของแต่ละกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ว่าประชาชนจะมีความรู้ความเข้าใจในทางการเมืองได้ดีพอ สามารถใช้ประโยชน์จากระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมได้หรือไม่ อีกทั้งผู้ที่เข้าสู่ระบบการเมืองจะสามารถรวบรวมฐานผู้คน รวมปัญหาและก้าวมาดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้หรือไม่เพียงไร เช่น กลุ่มชาวนา กลุ่มชาวนวน กลุ่มผู้เรียกร้องด้านสิ่งแวดล้อมจะสามารถรวมตัวกันอย่างมั่นคงถาวรและมีความเสียสละเข้ามาทำงานเพื่อส่วนร่วมแค่ไหนเพียงไร ในเรื่องนี้จึงเป็นความท้าทายของคนไทยที่จะกล้าหาญ และมุ่งมั่นโดยแสดงออกมาเป็นรูปธรรม เพราะกติกาเอื้อให้โอกาสและความเท่าเทียม ไม่ปิดกั้นโอกาสอีกต่อไป

นอกจากปัญหาและอุปสรรคในเรื่องทัศนคติของประชาชนสังคมแล้ว ทัศนคติของผู้มีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งก็เช่นกัน ทั้งนี้ การออกแบบการเลือกตั้งเป็นกติกาที่ส่งผล

กระทบต่อระบบการเมืองในวงกว้าง ดังนั้น การออกแบบจึงต้องเป็นการวางแผนระยะยาว โดยวางระบบเพื่อให้มีการพัฒนา มากกว่าเพียงแต่จะแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเพียงอย่างเดียว ต้องเป็นระบบที่สามารถใช้ได้จริงและไม่สร้างปัญหาเพิ่มเติม โดยต้องมองอย่างรอบด้าน คำนึงถึงอนาคต โดยต้องมีระยะเวลาให้ระบบกับโครงสร้างต่าง ๆ ทางสังคมผสมเข้าหากันโดยไม่เข้าไปแทรกแซง เพียงแต่คอยกำกับดูแลและปรับปรุงกฎเกณฑ์บางอย่างให้สอดคล้องกับบริบททางสังคม เช่น ประเทศนิวซีแลนด์เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งเป็นระบบสัดส่วนผสม รัฐบาลยังจัดให้มีการทบทวนระบบโดยการสอบถามประชาชนผ่านกลไกศึกษาทบทวนเป็นรายงานและจัดการลงประชามติเป็นต้น ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องมีความพร้อมอยู่เสมอ ส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคลกรมีความรู้และเชี่ยวชาญกฎหมายและสังคมวิทยาของประเทศเพื่อติดตามและประเมินผลและทำรายงานเผยแพร่ให้สังคมรับทราบ อีกทั้ง จัดให้มีกลไกทางกฎหมายที่จะคัดสรรพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง มีความชัดเจนของระบบกฎหมาย บทบังคับ บทลงโทษ และมีหน่วยงานผู้รับผิดชอบที่รวดเร็วทันต่อสถานการณ์

5.3 วิเคราะห์ปัญหาความไม่ได้สัดส่วนระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ

ระบบการเลือกตั้งแต่ละระบบมีความแตกต่างกัน เป็นวิวัฒนาการจากการเรียนรู้และสภาพการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงและปรับตัวอยู่เสมอ นับตั้งแต่ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก เป็นระบบที่มักใช้กับการแบ่งเขตเลือกตั้งและใช้วิธีการคิดคะแนนแบบเสียงข้างมาก มีวัตถุประสงค์เป็นการส่งเสริมให้ผู้แทนกับประชาชนในท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ให้ผู้แทนเข้าใจปัญหาและความต้องการและสามารถดูแลราษฎรในเขตที่ตนได้รับเลือกอย่างทั่วถึง แต่ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเป็นระบบที่ไม่สะท้อนสัดส่วนจำนวนตัวแทนในสภาตามคะแนนเสียงที่แท้จริงที่ประชาชนเลือกตั้ง จึงพัฒนาระบบการเลือกตั้งเป็นระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน ซึ่งเป็นระบบที่มักใช้กับการไม่แบ่งเขตเลือกตั้ง (ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง) หรือการแบ่งเขตขนาดกลางและใช้วิธีการคิดคะแนนตามสัดส่วนด้วยวิธีการทางคณิตศาสตร์ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้ทุกคะแนนเสียงของประชาชนที่ลงคะแนนเลือกผู้แทนมีความหมาย ส่งผลต่อการมีผู้แทนตามสัดส่วนของคะแนนเสียง “Fair Share” และต่อมาหลายประเทศพัฒนามาเป็นระบบการเลือกตั้งแบบผสม เพื่อนำข้อดีหรือวัตถุประสงค์ของระบบเลือกตั้งทั้งสองแบบข้างต้นมารวมกัน เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของเขตเลือกตั้ง มีความสัมพันธ์กับประชาชน และมีสมาชิกจากบัญชีรายชื่อเพื่อทำให้สภามีสัดส่วนตรงกับคะแนนเสียงที่ประชาชนได้ลงคะแนน เป็นตัวแทนที่สามารถสะท้อนความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

จากวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันของระบบการเลือกตั้งย่อมส่งผลต่อการกำหนดอัตราส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละประเภท โดยแต่ละประเทศมีการกำหนดไว้แตกต่างกัน สำหรับประเทศไทยมีระบบการเลือกตั้งผสมแบบคู่ขนาน จากแนวความคิดที่ต้องการลดปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียง หรือลดความเป็นธุรกิจการเมืองที่เกิดขึ้นจนกลายเป็นปัญหาเรื้อรังระดับชาติตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา โดยการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีที่มาจากพื้นฐานเดิม

ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งก่อนหน้าเมื่อปี 2539 ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 393 คน และพิจารณาจากอัตราส่วนสมาชิกแบบแบ่งเขตต่อจำนวนประชากรในประเทศไทยขณะนั้น ซึ่งในการพิจารณากำหนดอัตราส่วนระหว่างสมาชิกทั้งสองประเภทมีแนวคิดแตกออกเป็นสองแนวความคิดได้แก่

1. แนวคิดที่ไม่ต้องการให้สมาชิกแบบแบ่งเขตลดลงจากจำนวนที่เคยเป็นมา โดยมีเหตุผลว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของประชาชน ต้องมีความใกล้ชิด และมีจำนวนมากพอที่จะดูแลประชาชนอย่างทั่วถึง

2. แนวคิดที่ต้องการให้สัดส่วนของจำนวนสมาชิกแต่ละประเภทมีความใกล้เคียงสอดคล้องกัน เพื่อถูกต้องตามหลักการและวัตถุประสงค์ของการนำระบบบัญชีรายชื่อมาใช้ คือให้ผลการเลือกตั้งสะท้อนต่อความต้องการของประชาชน ให้ระบบบัญชีรายชื่อเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นแนวความคิดที่สอดคล้องกับแนวคิดที่ต้องพิจารณาให้จำนวนสมาชิกแบบบัญชีรายชื่อมีผลเพื่อช่วยลดบทบาททางธุรกิจและการใช้เงินซื้อเสียงจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตตั้งระบบการเลือกตั้งระบบเสียงข้างมากตามเดิม รวมถึงเพื่อให้เกิดความหลากหลายของกลุ่มสังคมในรัฐสภา

ทั้งนี้ เมื่อมีการหยิบยกประเด็นจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นมาซึ่งเป็นประเด็นอ่อนไหวต่อฝ่ายอำนาจเดิม ผลการลงมติจึงกำหนดจำนวนรวมทั้งสิ้นของสองระบบให้เป็นตัวเลขอย่างง่ายที่จำนวน 500 ที่นั่ง และกำหนดจำนวนที่นั่งแบบแบ่งเขตที่จำนวน 400 ที่นั่งเป็นตัวเลขที่ไม่น้อยลงกว่าที่เคยมีอยู่เดิม และจำนวน 100 ที่นั่งสำหรับสมาชิกจากบัญชีรายชื่อ และการกำหนดจำนวนสมาชิกในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาก็มีลักษณะทำนองเดียวกัน กล่าวคือ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 2 มาตรา 98 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 500 คน เป็นสมาชิกจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวน 100 คน และเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 400 คน เท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกแบบบัญชีรายชื่อเพียง 1 ใน 5 ของสมาชิกสภาผู้แทนทั้งหมด หรือคิดเป็นอัตราสมาชิกแบบแบ่งเขต 4 ต่อสมาชิกแบบบัญชีรายชื่อ 1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 93 บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 480 คน เป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 400 คน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วนจำนวน 80 คน เท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนมีสมาชิกแบบบัญชีรายชื่อเพียง 1 ใน 6 ของสมาชิกสภาผู้แทนทั้งหมด หรือคิดเป็นอัตราสมาชิกแบบแบ่งเขต 5 ต่อสมาชิกแบบบัญชีรายชื่อ 1 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรวมถึงฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม 2554 มาตรา 93 บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 500 คน เป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 375 คน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวน 125 คน เท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนมีสมาชิกแบบบัญชีรายชื่อเพียง 1 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนทั้งหมด หรือคิดเป็นอัตราสมาชิกแบบแบ่งเขต 3 ต่อสมาชิกแบบบัญชีรายชื่อ 1

ตารางที่ 5.5 จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ 2540 รัฐธรรมนูญ 2550 รัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติม 2554 และรัฐธรรมนูญ 2560

หัวข้อ	2540		2550		2554		2560	
แบ่งเขต	400		400		375		350	
บัญชีรายชื่อ	100	4 ต่อ 1	80	5 ต่อ 1	125	3 ต่อ 1	150	2 ต่อ 1
รวม	500		480		500		500	
อัตราส่วน	1 ใน 5		1 ใน 6		1 ใน 4		1 ใน 3	

เห็นได้ว่าการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของประเทศไทยทำให้ได้นักการเมืองที่เป็นคนดีมีความสามารถ มีความเชี่ยวชาญที่ไม่ถนัดการแข่งขันแบบแบ่งเขตเพิ่มเข้ามาในสภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวน 100 คน หรือ 80 คน แต่อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการมีสมาชิกแบบบัญชีรายชื่อหรือสมาชิกแบบสัดส่วนแล้วการเลือกตั้งระบบสัดส่วนรูปแบบบัญชีรายชื่อมีวัตถุประสงค์ให้จำนวนที่นั่งในสภาเป็นไปตามสัดส่วนของคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับอย่างแท้จริง ซึ่งตามรัฐธรรมนูญปี 2540 ปี 2550 และปี 2554 มีสมาชิกประเภทบัญชีรายชื่อเป็นจำนวนเพียงหนึ่งในห้า หนึ่งในหก และหนึ่งในสี่ หรือคิดเป็นร้อยละ 20 ร้อยละ 16 ร้อยละ 25 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดตามลำดับ เป็นจำนวนน้อยกว่าครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดในสภา และยังแตกต่างจากสมาชิกแบบแบ่งเขตจนอาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยไม่สามารถได้รับประโยชน์จากข้อดีของการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ กล่าวคือ ผลการเลือกตั้งไม่สามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนดังที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 5.1 ทำให้ประโยชน์จากการมีผู้แทนจากบัญชีรายชื่อไม่พอที่จะเป็นกลไกในการถ่วงดุลกับสมาชิกที่มาจากเขตเลือกตั้ง ไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของระบบพรรคการเมือง พฤติกรรมของประชาชนในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งไม่เปลี่ยนไปจากเดิมมาก โดยยังคงยึดติดกับการเลือกตัวบุคคลมากกว่านโยบายหรืออุดมการณ์ของพรรค ทำให้ลักษณะของการมีสมาชิกแบบบัญชีรายชื่อเสมือนเป็นตัวถ่วงจากการเลือกตั้งระบบเสียงข้างมากเท่านั้น

หากพิจารณาจากจำนวนสัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของต่างประเทศ ตัวอย่างเช่น ประเทศเยอรมนีได้กำหนดให้สมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวน 598 คน โดยแบ่งเป็นสมาชิกแบบแบ่งเขตจำนวน 299 คน และสมาชิกจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวน 299 คน⁵²⁵ คิดเป็นอัตราส่วนจำนวนหนึ่งต่อหนึ่งเท่ากัน ส่วนประเทศนิวซีแลนด์กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) จำนวน 120 คน⁵²⁶ แบ่งเป็นสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งแบบ

⁵²⁵ German Law Archive, Retrieved December 25, 2016 from <http://germanlawarchive.iuscomp.org/?s=electoral&submit=>

⁵²⁶ มาตรา 191 อนุมาตราเจ็ด แห่งกฎหมายเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ตามในการเลือกตั้งที่กำลังจะมาถึง นิวซีแลนด์กำหนดให้มีจำนวนที่นั่งในสภา 120 ที่นั่ง ประกอบด้วยสมาชิกแบบแบ่งเขตจำนวน 71 ที่นั่ง และสมาชิกที่มาจากบัญชีรายชื่อจำนวน 49 ที่นั่ง

แบ่งเขตจำนวน 69 คน และสมาชิกที่มาจากบัญชีรายชื่อจำนวน 51 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 57.5 และร้อยละ 42.5 ซึ่งเป็นจำนวนที่ใกล้เคียงกัน ต่างกันเพียง 18 ที่นั่ง ทำให้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนมีผลอันมีนัยสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงของภาพสะท้อนในสภาและระบบพรรคการเมือง เป็นต้น

เห็นได้ว่า การนำระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อมาใช้ในประเทศไทยเริ่มต้นเพียงเพื่อต้องการหาคนดี มีความรู้ความสามารถที่ไม่ถนัดในการแข่งขันแบบพื้นที่ และเพื่อให้มีตัวแทนระดับชาติกำหนดนโยบายระดับชาติ ไม่ยึดโยงเฉพาะปัญหาในเขตเลือกตั้ง ซึ่งเป็นความคิดที่ยึดโยงกับความต้องการลดการซื้อสิทธิขายเสียง อิทธิพลท้องถิ่น ธุรกิจการเมืองเพียงเท่านั้น ไม่ได้มองไปถึงอีกวัตถุประสงค์ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์อันสำคัญของการเลือกตั้งระบบสัดส่วนคือการให้พลังทางความคิดของประชาชนสะท้อนออกมาเป็นจำนวนที่นั่ง ดังนั้น ประเทศไทยจึงเลือกใช้ระบบการเลือกตั้งแบบคู่ขนาน ไม่ใช่ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม เหตุผลอีกประการหนึ่งคือเป็นระบบที่ง่ายต่อความเข้าใจ แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดจำนวนสมาชิกผู้แทนราษฎรประเภทบัญชีรายชื่อในสัดส่วนจำนวนดังกล่าว ควรมีจำนวนเท่า ๆ กัน ดังเช่น ประเทศเยอรมนีและประเทศนิวซีแลนด์ เพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตย ทำให้องค์กรพรรคการเมืองมีการปรับเปลี่ยน พัฒนาให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น ส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีบทบาทในการนำเสนออุดมการณ์และการเลือกตั้งเป็นการต่อสู้ทางนโยบายที่จะใช้แก้ไขปัญหาสำคัญของประเทศ ลดการผูกขาดอำนาจทางการเมืองในกลุ่มการเมืองเดิม สลายอิทธิพลระบบเก่าอีกทางหนึ่ง อีกทั้งการกำหนดให้สมาชิกทั้งสองประเภทมีจำนวนเท่า ๆ กันยังสอดคล้องกับความเป็นสากลอีกด้วย อันจะเป็นผลดีต่อการพัฒนาการเมืองของประเทศต่อไปในอนาคต

ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 มาตรา 83 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 500 คน แบ่งเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 350 คน และสมาชิกซึ่งมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจำนวน 150 คน เห็นได้ว่าจำนวนสมาชิกแบบบัญชีรายชื่อเป็นจำนวนหนึ่งในสาม หรือคิดเป็นร้อยละ 30 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ถือเป็นอัตราส่วนจำนวนสมาชิกแบบบัญชีรายชื่อที่มากที่สุด และเป็นสัดส่วนใกล้เคียงกับสมาชิกประเภทแบ่งเขตเลือกตั้งมากที่สุดนับตั้งแต่ประเทศไทยนำระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อมาใช้ แต่อย่างไรก็ตามอัตราส่วนดังกล่าวยังก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำหรือไม่ได้สัดส่วนระหว่างสมาชิกแบบแบ่งเขตเลือกตั้งกับสมาชิกแบบบัญชีรายชื่อ เนื่องจากสมาชิกประเภทแบ่งเขตยังมีจำนวนมากกว่าถึง 200 ที่นั่ง อีกทั้งจากระบบการคิดคำนวณของระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมอาจทำให้สัดส่วนจำนวนที่นั่งระหว่างสมาชิกทั้งสองประเภทมีที่มาจากพรรคการเมืองเดียวกัน ผลดีคือทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพไปในทิศทางเดียวกัน แต่จะเกิดผลเสียที่สำคัญคือทำให้สภาขาดความหลากหลาย และเมื่อพรรคการเมืองสามารถปรับตัวกับระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมได้แล้วยิ่งอาจก่อให้เกิดการผูกขาดในสภามากยิ่งขึ้น เนื่องจากพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวซึ่งเป็นพรรคขนาดใหญ่มีทุนสูงอาจกุมคะแนนเสียงไว้ทั้งหมด จึงกล่าวได้ว่าระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมแม้จะกำหนดให้อัตราส่วนระหว่างจำนวนสมาชิกแบบบัญชีรายชื่อมีจำนวนที่ใกล้เคียงกับสมาชิกประเภทแบ่งเขต แต่จากตัวระบบอาจทำให้ระบบรัฐสภามีปัญหา และหลักการมีผู้แทนตามสัดส่วนของคะแนนเสียง “Fair Share” ไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริงในทางเนื้อหา

5.4 วิเคราะห์การกำหนดเขตการเลือกตั้งในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ

ระบบบัญชีรายชื่อ (List System หรือ Party List System) มีหลักการเลือกตั้งเป็นพรรค โดยในการสมัครรับเลือกตั้งพรรคจึงต้องส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครของพรรคให้กับทางผู้จัดการเลือกตั้ง ผู้ใดจะได้เป็นผู้แทนก็จะพิจารณาตามลำดับเรียงตามบัญชีรายชื่อ ซึ่งนำมาใช้ผสมกับระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเพื่อเพิ่มความเป็นสัดส่วนให้ผู้แทนในสภาสะท้อนเจตนารมณ์ของค่านิยมของประชาชน และเพื่อให้ระบบการเมืองเปลี่ยนแปลงไป พรรคการเมืองเข้ามามีบทบาทในการร่วมสร้างเจตนารมณ์ของฐานมวลชน เสนอนโยบายหรืออุดมการณ์ตามที่กลุ่มประชาชนเห็นพ้องกับพรรคการเมือง อีกด้านหนึ่งระบบบัญชีรายชื่อเป็นการลดอิทธิพลกลุ่มการเมืองเดิมที่ผูกขาดเขตการเลือกตั้ง จากระบบอิทธิพล ระบบเครือญาติหรือจากการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างสังคมแบบระบบอุปถัมภ์ของประเทศไทย ทั้งนี้ โดยการเปลี่ยนแปลงผลการตัดสินใจของประชาชน จากเดิมเลือกบุคคลให้มาพิจารณาที่พรรคการเมือง ซึ่งเป็นที่รวมอุดมการณ์ มีแนวทางหรือนโยบายในการแก้ไขปัญหาของประเทศ ให้ตรงจุดประสงค์ของผู้เลือก เพื่อให้ระบบการเมืองสามารถพัฒนาไปได้อย่างยั่งยืนและเข้มแข็ง มากกว่าที่จะยึดติดเพียงชื่อเสียงหรืออิทธิพลพื้นบ้าน

ในระบบการเลือกตั้งแบบผสมผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทุกคนทั่วราชอาณาจักรมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่าเทียมกันคนละ 2 เสียง โดยมีสิทธิเลือกผู้แทนประเภทแบ่งเขตหนึ่งเสียง และอีกเสียงหนึ่งคือเพื่อเลือกผู้แทนแบบบัญชีรายชื่อจากพรรคการเมือง โดยหากพิจารณาถึงประเด็นการจัดเขตการเลือกตั้ง (Constituency) ของระบบบัญชีรายชื่อ จะมีความแตกต่างจากระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เนื่องจากต้องไม่เป็นเขตเลือกตั้งที่เล็กจนเกินไป หรือเป็นเขตเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียว ซึ่งจะไม่เป็นไปตามจุดประสงค์ของการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ แต่จะมีการกำหนดเขตเลือกตั้งแบบรวมเขตหรือมีเขตขนาดใหญ่ เพื่อให้ความเป็นสัดส่วนสามารถสะท้อนออกมาได้อย่างชัดเจน เหมาะสมกับลักษณะของการมีตัวแทนหลายคนหรือการเลือกเป็นพรรคนั่นเอง (Multi Member Constituency) โดยเขตเลือกตั้งหนึ่งอาจกำหนดให้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง หรือกำหนดให้กลุ่มจังหวัดหรือหน่วยการปกครองเป็นเขตเลือกตั้ง โดยวิธีการจัดเขตการเลือกตั้งแบบรวมเขตเช่นนี้จะนำมาใช้ควบคู่กับวิธีการคิดคะแนนแบบสัดส่วน (Proportional Representation) เป็นไปตามหลักการเสนอตัวผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่ออันมีสาระสำคัญคือการให้ราษฎรพิจารณาภาพรวมของพรรคการเมืองที่จัดทำบัญชีของผู้สมัครมากกว่าคุณสมบัติเฉพาะเป็นรายบุคคล

สำหรับระบบการเลือกตั้งผสมแบบคู่ขนานที่ผ่านมาของประเทศไทย มีการจัดเขตการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อ ดังนี้

1. กำหนดประเทศเป็นเขตการเลือกตั้ง (Nation List) เป็นไปตามรัฐธรรมนูญสองฉบับ ได้แก่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 99 ใช้ในการเลือกตั้งเมื่อ 6 มกราคม 2554 เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่แก้ไขเพิ่มเติม 2554 มาตรา 95 ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 ซึ่งการกำหนดประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเป็นลักษณะพิเศษของประเทศไทย เนื่องจากในการประชุมหารือสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเกรงว่าหากมีการแบ่งประเทศเป็นเขตการเลือกตั้งหลาย ๆ เขต ดังเช่นประเทศเยอรมนีอาจทำให้เกิดสภาพภูมิภาคนิยม มีนายกประจำภาค ขัดกับหลักการปกครอง

ของไทยซึ่งเป็นรัฐเดี่ยวที่ต้องมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ดังนั้นสภาร่างรัฐธรรมนูญจึงประนีประนอมความคิดโดยให้กำหนดให้การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อใช้ประเทศเป็นเขตการเลือกตั้ง แต่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งในกรณีที่พรรคการเมืองใดจะเสนอบัญชีรายชื่อเพื่อสมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจะต้องจัดทำบัญชีรายชื่อให้เข้ากับหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยบัญชีรายชื่อต้องประกอบด้วยรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม เพื่อเยียวยาเสียงข้างน้อยที่เห็นว่าระบบบัญชีรายชื่อควรแบ่งประเทศออกเป็นเขตเลือกตั้งเพื่อกระจายความเป็นธรรม

ทั้งนี้ การกำหนดเขตการเลือกตั้งโดยใช้ทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเดียวมีผลดีในแง่ของการปราศจากข้อถกเถียงเรื่องความไม่เป็นธรรมในการแบ่งเขตเลือกตั้ง เพราะเป็นเขตที่แน่ชัด แต่กระนั้นก็ตาม การกำหนดเขตเลือกตั้งเช่นนี้มีลักษณะใหญ่มาจนเกินไป ย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับพรรคการเมืองขนาดเล็ก ยิ่งเป็นการสร้างภาระให้แก่พรรคการเมืองขนาดเล็ก เนื่องจากพรรคการเมืองขนาดเล็กหรือพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นใหม่ยังไม่มีศักยภาพเพียงพอต่อการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือโฆษณาประชาสัมพันธ์ให้คนทั้งประเทศรู้จักและลงคะแนนเสียงให้ อีกทั้ง เป็นการระงับจากการกำหนดให้จัดทำบัญชีรายชื่อที่ต้องประกอบด้วยรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่าง ๆ ดังนั้น การเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อโดยการกำหนดเขตประเทศเป็นเขตการเลือกตั้งนั้น จึงไม่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับบริบทสังคมไทย และไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหา อีกทั้งยังทำให้การนำระบบบัญชีรายชื่อมาใช้ไม่สามารถแก้ไขจุดอ่อนของระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากซึ่งพรรคเล็กหรือพรรคเกิดใหม่เสียเปรียบ จึงเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงระบบที่เกิดจากระยะเวลาอันสั้น โดยขาดการพิจารณาให้ถ่วงถึงความเหมาะสมด้านต่าง ๆ

2. กำหนดเขตการเลือกตั้งแบบกลุ่มจังหวัด เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 96 อนุมาตราหนึ่ง ซึ่งกำหนดการเลือกตั้งแบบสัดส่วนโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งทำการแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 8 กลุ่มจังหวัด แต่ละกลุ่มจังหวัดถือเป็นเขตเลือกตั้งและให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มละ 10 คน ในส่วนของการคิดคะแนนได้นำการคิดคะแนนตามสัดส่วนมาใช้ในการคำนวณตามบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่จะได้รับเลือกในแต่ละเขตเลือกตั้ง โดยนำคะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับในเขตเลือกตั้งนั้นมารวมกันแล้วคำนวณเพื่อแบ่งจำนวนผู้ที่ได้รับเลือกของแต่ละพรรค ให้เป็นสัดส่วนสัมพันธ์กับจำนวนคะแนนรวม เป็นการคำนวณแยกในแต่ละกลุ่มจังหวัด แต่ละพรรคจะได้รับจำนวนที่นั่งตามอัตราส่วนของคะแนนที่พรรคนั้น ๆ ได้รับ⁵²⁷ โดยในการแบ่งกลุ่มจังหวัดต้องให้มีพื้นที่ติดต่อกันและมีจำนวนประชากรในแต่ละกลุ่มใกล้เคียงกัน ดังนี้

⁵²⁷ รวมผลคะแนนทั้งหมดที่พรรคการเมืองทุกพรรคที่ส่งผู้สมัครในเขตนั้นได้รับคะแนนในเขตเลือกตั้งแบบสัดส่วน แล้วนำมาหารด้วยสิบ ผลลัพธ์ที่ได้ถือเป็นคะแนนเฉลี่ยของจำนวนราษฎรต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนหนึ่งคน ขึ้นต่อไปให้น้ำคะแนนรวมของแต่ละพรรคการเมืองที่ได้รับหารด้วยคะแนนเฉลี่ยดังกล่าว ผลลัพธ์ที่ได้คือจำนวนเต็ม ซึ่งพรรคนั้น ๆ จะได้รับจำนวนที่นั่งแบบสัดส่วน หากมีที่นั่งเหลือให้จัดสรรให้แก่พรรคการเมืองต่อไปด้วยระบบคะแนนเหลือเศษมากที่สุด

ตารางที่ 5.6 การแบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550⁵²⁸

เขตเลือกตั้งที่	รวม	ชื่อจังหวัด
กลุ่มจังหวัด 1	11	แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ เชียงราย พะเยา น่าน แพร่ ลำปาง ลำพูน สุโขทัย ตาก กำแพงเพชร
กลุ่มจังหวัด 2	9	อุตรดิตถ์ พิษณุโลก พิจิตร นครสวรรค์ อุทัยธานี ลพบุรี เพชรบูรณ์ ชัยภูมิ ขอนแก่น
กลุ่มจังหวัด 3	10	อำนาจเจริญ มุกดาหาร นครพนม สกลนคร กาฬสินธุ์ มหาสารคาม หนองคาย อุตรธานี หนองบัวลำภู เลย
กลุ่มจังหวัด 4	6	บุรีรัมย์ สุรินทร์ ศรีสะเกษ อุบลราชธานี ยโสธร ร้อยเอ็ด
กลุ่มจังหวัด 5	10	สระแก้ว นครราชสีมา ปทุมธานี นครนายก ปราจีนบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด
กลุ่มจังหวัด 6	3	กรุงเทพมหานคร นนทบุรี สมุทรปราการ
กลุ่มจังหวัด 7	15	ระนอง ชุมพร ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี ราชบุรี สมุทรสงคราม สมุทรสาคร นครปฐม กาญจนบุรี สุพรรณบุรี ชัยนาท สิงห์บุรี อ่างทอง พระนครศรีอยุธยา สระบุรี
กลุ่มจังหวัด 8	12	สุราษฎร์ธานี พังงา ภูเก็ต กระบี่ นครศรีธรรมราช ตรัง พัทลุง สตูล สงขลา ปัตตานี ยะลา นราธิวาส

เหตุผลที่รัฐธรรมนูญกำหนดเขตการเลือกตั้งโดยแบ่งออกเป็นกลุ่มจังหวัดโดยไม่ใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง เหตุเพราะ เพื่อให้ไม่มีการกระจุกตัวของผู้แทนอยู่เฉพาะส่วนกลาง ทำให้ได้สมาชิกกระจายออกไปตามกลุ่มจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ⁵²⁹

แต่อย่างไรก็ตาม การแบ่งเขตเลือกตั้งในปี 2550 เป็นการแบ่งจากการคำนึงถึงพื้นที่ที่ติดต่อกันและจำนวนประชากรที่ใกล้เคียงกันเป็นหลักเท่านั้น ไม่คำนึงถึงเหตุผลในทางภูมิศาสตร์หรือเขตการปกครองท้องที่ซึ่งได้มีการกำหนดไว้แน่นอน และไม่คำนึงถึงหลักเกณฑ์ประการอื่นที่มีส่วนสำคัญในการทำให้ประชาชนได้ผู้แทนที่สามารถสะท้อนความคิดและวัฒนธรรมที่คล้ายคลึงกันของกลุ่มประชากรในเขตเลือกตั้งเดียวกัน เมื่อนำไปปฏิบัติเป็นการแบ่งเขตเลือกตั้งที่ไม่เหมาะสม ธนิกานันท์ ปาลกะวงศ์ ณ อยุธยา กล่าวว่าเป็นการกำหนดที่ไม่ตรงตามหลักวิชาการ ไม่มีเหตุผลทางวิชาการอ้างอิงได้อย่างชัดเจนหรือเหมาะสมในการออกแบบระบบการเลือกตั้ง⁵³⁰ มีปัญหาเกี่ยวกับ

⁵²⁸ กำหนดเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน, **ราชกิจจานุเบกษา** 124, 76 ก (1 พฤศจิกายน 2550), คำนวณที่ 1 เมษายน 2560 จาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2550/A/076/45.PDF>

⁵²⁹ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 29/2550 (เป็นพิเศษ) 21 มิถุนายน 2550

⁵³⁰ ธนิกานันท์ ปาลกะวงศ์ ณ อยุธยา, *เรื่องเดิม*, หน้า 146.

พื้นที่ พบว่ามีหลายกลุ่มจังหวัดที่ถูกจัดกลุ่มแบบไม่สมเหตุสมผล หรือไม่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ทั้งทางด้านวัฒนธรรมและสภาพความเป็นอยู่ มีการจัดกลุ่มให้จังหวัดภาคใต้บางจังหวัดไปรวมอยู่กับกลุ่มจังหวัดในภาคกลาง เช่น กลุ่มจังหวัดที่ 7 จังหวัดชุมพรอยู่ในกลุ่มเดียวกับจังหวัดชัยนาท และจังหวัดในภาคตะวันออกไปรวมอยู่กับกลุ่มจังหวัดในภาคกลาง เช่น กลุ่มจังหวัดที่ 5 จังหวัดปทุมธานี อยู่ในเขตเดียวกันกับจังหวัดตราด หรือจังหวัดในภาคอีสานอย่างจังหวัดนครราชสีมาไปรวมอยู่กับจังหวัดในกลุ่มภาคตะวันออก⁵³¹ เป็นต้น ทำให้ในการหาเสียงและการกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองทำได้ลำบาก แต่ละพรรคการเมืองไม่อาจกำหนดทิศทางนโยบายของตนได้ชัดเจนให้ตรงกับความต้องการในเขตการเลือกตั้งนั้น ๆ ได้ การจัดกลุ่มจังหวัดโดยไม่มีหลักทางวิชาการอ้างอิงดังกล่าว อาจทำให้เกิดข้อครหาว่าเป็นการจัดแบ่งเขตการเลือกตั้งเพื่อเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มพรรคการเมืองบางกลุ่ม หรือเพื่อทำลายโอกาสในการชนะการเลือกตั้งของกลุ่มพรรคการเมืองคู่ขัดแย้ง ในลักษณะการกำหนดเขตการเลือกตั้งแบบ Gerrymandering

ในการกำหนดเขตการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อในต่างประเทศ ประเทศนิวซีแลนด์มีการกำหนดเขตการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อโดยใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง ลักษณะเดียวกับประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญ 2540 และรัฐธรรมนูญ 2550 ที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2554 ส่วนประเทศเยอรมนีกำหนดให้เขตการปกครองทั้ง 16 มลรัฐเป็นเขตในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ เนื่องจากเป็นประเทศที่ประกอบด้วยมลรัฐต่าง ๆ มารวมกันมีการปกครองแบบสหพันธ์สาธารณรัฐ การแบ่งเป็น 16 เขตเลือกตั้งดังกล่าวจึงไม่มีปัญหาในทางหลักวิชาการ หรือปัญหาการจัดแบ่งเขตการเลือกตั้งโดยเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มการเมืองใดกลุ่มการเมืองหนึ่งเป็นสำคัญ

ทั้งนี้ การกำหนดเขตการเลือกตั้งเป็นองค์ประกอบสำคัญอย่างยิ่งในระบบการเลือกตั้ง เป็นสิ่งที่สามารถสะท้อนต่อหลักความยุติธรรม หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค (Equal Suffrage) หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริง (Genuine Election) ซึ่งทำให้พรรคการเมืองทุกพรรคมีโอกาสเท่าเทียมกันในการแข่งขัน ประชาชนมีตัวเลือก มีการจัดเขตการเลือกตั้งตามหลักการและความถูกต้องไม่คดโกงหรือมีแนวโน้มอันทำให้เชื่อได้ว่าจะเกิดการคดโกงได้ โดยการกำหนดเขตการเลือกตั้ง มีหลักต้องคำนึงถึงได้แก่ จำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เขตพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ เขตพื้นที่ทางวัฒนธรรม และเป้าหมายทางการเมืองของประเทศด้วย ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าจริงอยู่หากประเทศไทยใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจะทำให้ไม่ก่อปัญหาการกำหนดเขตการเลือกตั้ง แต่ทว่าปัญหาการรวมศูนย์อำนาจและความได้เปรียบของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ยังคงไม่หมดไป พรรคการเมืองขนาดเล็กและพรรคการเมืองขนาดกลางเสียเปรียบในแง่ของศักยภาพในการต่อสู้ ทำให้ผลสุดท้ายการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อจะไม่ก่อประสิทธิผลอย่างแท้จริง และกลับทำให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่สะสมคะแนนความนิยมอย่างต่อเนื่องต่อไป

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าการกำหนดเขตการเลือกตั้งโดยแบ่งประเทศออกเป็นเขตการเลือกตั้ง น่าจะมีความเหมาะสมกับสภาพสังคมไทยมากกว่า โดยกำหนดเขตการเลือกตั้งตามเขตการปกครอง

⁵³¹ มন্ত্রী รูปสุพรรณ, บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เล่ม 2 (กรุงเทพฯ: มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์, 2551), หน้า 15.

อาจแบ่งออกเป็น 4 เขต 6 เขต⁵³² หรือ 11 เขต⁵³³ ตามเขตการปกครอง ซึ่งเมื่อพิจารณาตามหลักการกำหนดเขตการเลือกตั้ง ได้แก่ อัตราส่วนจำนวนประชากร ความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์ ความผูกพันทางวัฒนธรรม ศักยภาพการแข่งขันของแต่ละพรรคการเมือง และความเหมาะสมสอดคล้องกับบริบทสังคมไทยแล้ว การแบ่งเขตการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อออกเป็น 6 เขตการเลือกตั้ง น่าจะมีความเหมาะสมมากที่สุด

⁵³² เขตที่ 1 ภาคเหนือ 15 จังหวัด ประกอบด้วย จังหวัดแม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ เชียงราย พะเยา น่าน ลำปาง ลำพูน แพร่ อุตรดิตถ์ สุโขทัย ตาก พิษณุโลก กำแพงเพชร พิจิตร เพชรบูรณ์ เขตที่ 2 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 12 จังหวัด ประกอบด้วย เลย หนองคาย หนองบัวลำภู อุดรธานี บึงกาฬ นครพนม สกลนคร ขอนแก่น กาฬสินธุ์ มุกดาหาร มหาสารคาม ร้อยเอ็ด เขตที่ 3 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 8 จังหวัด ประกอบด้วย ชัยภูมิ นครราชสีมา บุรีรัมย์ สุรินทร์ ศรีสะเกษ อุบลราชธานี อำนาจเจริญ ยโสธร เขตที่ 4 ภาคกลางตอนบน 17 จังหวัด ประกอบด้วย กาญจนบุรี ราชบุรี อุทัยธานี นครสวรรค์ สุพรรณบุรี ลพบุรี ชัยนาท สระบุรี สิงห์บุรี อ่างทอง พระนครศรีอยุธยา นครปฐม ปทุมธานี นนทบุรี นครนายก ปราจีนบุรี สระแก้ว เขตที่ 5 ภาคกลางตอนล่าง 9 จังหวัด ประกอบด้วย สมุทรสงคราม สมุทรสาครสมุทรปราการ กรุงเทพฯ ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด และเขตที่ 6 ภาคใต้ 16 จังหวัด ประกอบด้วย เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร ระนอง สุราษฎร์ธานี พังงา ภูเก็ต กระบี่ นครศรีธรรมราช ตรัง พัทลุง สตูล สงขลา ปัตตานี ยะลา นราธิวาส; “กติกานี้ใหม่ที่มา ส.ส. แบ่งโซนจังหวัด 6 กลุ่ม หั่น ส.ส.เขตเหลือ 250 คน,” ผู้จัดการออนไลน์, ค้นวันที่ 3 เมษายน 2560 จาก <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9580000028527>

⁵³³ สภาพที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเคยเสนอความเห็นในการกำหนดเขตการเลือกตั้งในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นข้อความเห็นที่น่าสนใจ โดยเสนอว่าเขตแต่ละเขตไม่จำเป็นต้องมีประชากรจำนวนเท่ากัน การแบ่งเขตอาจแบ่งตามภูมิภาค 11 เขต ประกอบด้วยจังหวัด คือ 1. ภาคเหนือตอนบน 2. ภาคเหนือตอนล่าง 3. ภาคอีสานเหนือ 4. ภาคอีสานตอนล่าง 5. ภาคอีสานกลาง 6. ภาคกลาง 7. ภาคตะวันออก 8. ภาคตะวันตก 9. กรุงเทพฯและปริมณฑล 10. ภาคใต้ตอนบน และ 11. ภาคใต้ตอนล่าง

ตารางที่ 5.7 การแบ่งเขตการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อออกเป็น 6 เขตการเลือกตั้ง

เขตเลือกตั้งที่	จำนวนจังหวัด	ประกอบด้วยจังหวัด
1. ภาคเหนือ	15	แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ เชียงราย พะเยา น่าน ลำปาง ลำพูน แพร่ อุดรดิตถ์ สุโขทัย ตาก พิชณุโลก กำแพงเพชร พิจิตร เพชรบูรณ์
2. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	12	เลย หนองคาย หนองบัวลำภู อุดรธานี บึงกาฬ นครพนม สกลนคร ขอนแก่น กาฬสินธุ์ มุกดาหาร มหาสารคาม ร้อยเอ็ด
3. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตอนล่าง	8	ชัยภูมิ นครราชสีมา บุรีรัมย์ สุรินทร์ ศรีสะเกษ อุบลราชธานี อำนาจเจริญ ยโสธร
4. ภาคกลางตอนบน	17	กาญจนบุรี ราชบุรี อุทัยธานี นครสวรรค์ สุพรรณบุรี ลพบุรี ชัยนาท สระบุรี สิงห์บุรี อ่างทอง พระนครศรีอยุธยา นครปฐม ปทุมธานี นนทบุรี นครนายก ปราจีนบุรี สระแก้ว
5. ภาคกลางตอนล่าง	9	สมุทรสงคราม สมุทรสาคร สมุทรปราการ กรุงเทพฯ ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด
6. ภาคใต้	16	เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร ระนอง สุราษฎร์ธานี พังงา ภูเก็ต กระบี่ ตรัง พัทลุง นครศรีธรรมราช สตูล สงขลา ปัตตานี ยะลา นราธิวาส

โดยแต่ละกลุ่มจังหวัดไม่จำเป็นต้องมีจำนวนประชากรเท่ากัน แต่ต้องให้ความเสมอภาคในการเป็นตัวแทนตามสัดส่วนประชากรณ์ ให้เป็นเขตการเลือกตั้งที่มีขนาดไม่เล็กหรือใหญ่จนเกินไป เพื่อคงประสิทธิภาพของการคำนวณแบบสัดส่วนและยังให้ประชาชนไม่รู้สึกว่าการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อเป็นเรื่องไกลตัวจนเกินไป ทำให้เขาสนใจและสามารถมีส่วนร่วมเรียนรู้และเข้าใจในนโยบายที่แต่ละพรรคการเมืองได้นำเสนอ หรือสามารถนำตัวเองเข้าเป็นส่วนหนึ่งของพรรคการเมืองเพื่อก้าวหน้าในทางการเมืองได้ต่อไป ทำให้พรรคการเมืองขนาดกลาง พรรคการเมืองขนาดเล็ก และพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นใหม่สามารถนำเสนออุดมการณ์ของตนให้กับกลุ่มพื้นที่ ซึ่งไม่เกินศักยภาพของพรรคขนาดดังกล่าว เกิดผลดีในแง่การเลือกตั้งเป็นการสร้างความหลากหลายของการแข่งขันอย่างแท้จริง เป็นระบบการเลือกตั้งที่ส่งเสริมบทบาทของพรรคการเมือง และส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของพรรคต้องตรงตามเจตนารมณ์ของระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่เน้นบทบาทของ

พรรคการเมือง ส่งเสริมให้ระบบพรรคการเมืองสามารถเติบโตได้อย่างมั่นคงไปพร้อม ๆ กับการพัฒนาทางวัฒนธรรมทางประชาธิปไตยของประชาชน นโยบายต่าง ๆ ที่พรรคได้นำเสนอมักจะมีมุมมองทั้งระดับชาติและยังคงไม่ทอดทิ้งมุมมองจากประชาชนในกลุ่มเขตเลือกตั้งของตน ทำให้มีตัวแทนนำเสนอปัญหาหลายระดับจากกลุ่มคนหลายกลุ่มคน สภามีตัวแทนจากทุกกลุ่มอย่างหลากหลาย ทำให้ปัญหาในทุกท้องที่เป็นญัตติมหาชนให้สังคมรับทราบและหาหนโยบายแก้ไข ส่งผลให้ระบบรัฐสภาเป็นกระจกสะท้อนความต้องการของประชาชนและเป็นทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แต่อย่างไรก็ตาม อุปสรรคอย่างหนึ่งในการกำหนดเขตการเลือกตั้งนี้คือวัฒนธรรมทางการเมืองการปกครองของประเทศไทย ซึ่งเห็นได้ว่าสภาพการณ์พรรคการเมืองมักจะมีฐานคะแนนเสียงหนาแน่นแยกไปตามภาคต่าง ๆ ดังเช่น พรรคเพื่อไทยมีคะแนนนิยมอย่างมากในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พรรคประชาธิปัตย์ได้รับความนิยมในภาคใต้และบางส่วนของภาคกลาง ซึ่งคงต้องใช้ระยะเวลาและการพัฒนาการของพรรคการเมืองใหม่ ๆ ที่จะสามารถสร้างฐานมวลชนของตนขึ้นมาได้หรือไม่ แต่อย่างน้อยการสร้างโอกาสให้มีการพัฒนาย่อมดีกว่าเป็นการปิดโอกาสด้วยเหตุผลของความหวาดระแวง อันจะทำให้ระบบการเมืองไทยไม่สามารถพัฒนาก้าวข้ามความล้าหลังนี้ได้เลย

5.5 วิเคราะห์ระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

สาระสำคัญของระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนทั้งสิ้น 500 คน ประกอบด้วยสมาชิกสองแบบคือแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 350 คน และที่มาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองอีก 150 คน กำหนดให้ผู้มีสิทธิออกเสียงจะลงคะแนนเสียงให้ผู้สมัครแบบแบ่งเขตเพียงอย่างเดียว โดยผลของการลงคะแนนเสียงดังกล่าวจะแปรออกมาเป็นผลการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต โดยใช้วิธีการนับคะแนนแบบเสียงข้างมาก และอีกด้านหนึ่งผลของคะแนนดังกล่าวจะนำมาคิดคำนวณให้แก่บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองด้วย ซึ่งคะแนนจากบัญชีรายชื่อนี้เองจะเป็นตัวกำหนดจำนวนที่นั่งทั้งหมดที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมี⁵³⁴ นอกจากนั้นยังมีการกำหนดให้ผู้ชนะการเลือกตั้งในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งต้องได้รับคะแนนเสียงมากกว่าคะแนนเสียงที่ไม่ลงคะแนน (Vote No)

หากพิจารณาผลกระทบจากระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมอาจแยกข้อพิจารณาได้ ดังนี้

1. ด้านประชาชน แง่ดีของการ “เข้าคูหาบาบเดียว”⁵³⁵ คือทำให้ไม่สิ้นเปลืองงบประมาณสะดวกไม่ยุ่งยาก แต่อย่างไรก็ดี อาจมีข้อโต้แย้งมากกว่าหรือไม่ ในแง่ที่ว่า การแสดงเจตนาของประชาชนในครั้งเดียวแต่ส่งผลถึงสองประการในจุดประสงค์ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเป็นการเลือกที่ตัวบุคคล พิจารณาจากคุณสมบัติเฉพาะตัวบุคคล แต่การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเป็น

⁵³⁴ รายละเอียดสามารถศึกษาได้จากบทที่ 4

⁵³⁵ การลงคะแนนเสียงครั้งเดียวเพื่อเลือกผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

การพิจารณาที่พรรคการเมือง นโยบายหรืออุดมการณ์ทางการเมือง ดังนั้น เป็นไปไม่ได้ที่การกระทำเพียงครั้งเดียวจะสามารถตอบสนองเจตนารมณ์ทั้งสองพร้อมกัน การกำหนดในรูปแบบดังกล่าวเป็นการตัดสินใจโดยเกินไปจากเจตนารมณ์ของประชาชน สุดท้ายแล้วหลักในการพิจารณาของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเทไปทางใดทางหนึ่งระหว่างตัดสินใจเลือกบุคคล หรือตัดสินใจเลือกพรรคการเมืองเพียงอย่างเดียว ยิ่งก่อให้เกิดภาพที่ไม่สะท้อนความต้องการอันแท้จริงของประชาชน ระบบการเลือกตั้งแบบผสมจะไร้ความหมายไปโดยปริยาย สภาพการเมืองจะกลับไปสู่รูปแบบเสมือนระบบเสียงข้างมากธรรมดาแบบเดิมก่อนปี พ.ศ.2540 ยึดติดกับคุณสมบัติเฉพาะบุคคล หรือนั่นเฉพาะคุณสมบัติพรรคการเมือง (ชื่อเสียงของหัวหน้าพรรค) ทำให้การเมืองแบ่งขั้วชัดเจนมากยิ่งขึ้นไปอีก และยิ่งสร้างความสับสนให้แก่ประชาชน

2. ด้านพรรคการเมือง การกาบัตรใบเดียว หลักที่แท้จริงจริงคือการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง หากพรรคการเมืองต้องการได้รับคะแนนแบบบัญชีรายชื่อ จำเป็นต้องส่งตัวแทนเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ซึ่งกรณีดังกล่าวย่อมทำให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่ได้เปรียบ เนื่องจากมีศักยภาพที่สูงกว่าพรรคการเมืองขนาดเล็กหรือพรรคการเมืองหน้าใหม่ ดังนั้น ภายใต้การเลือกตั้งระบบจัดสรรปันส่วนผสมนี้จึงเป็นการสร้างภาระให้แก่พรรคการเมืองขนาดเล็กและพรรคการเมืองหน้าใหม่อย่างมาก ยากที่พรรคเหล่านี้จะสามารถมีที่นั่งในสภาได้ สุดท้ายแล้วพรรคเหล่านี้จะต้องสูญหายไปจากระบบการเมือง เหลือเพียงแต่พรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพ นั่นก็คือ “ทุน” เท่านั้นที่จะเป็นใหญ่

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมแม้จะทำให้คะแนนเสียงทุกคะแนนเสียงของประชาชนได้รับการพิจารณาอย่างไม่สูญเปล่า แต่ผลของการพิจารณาคะแนนเสียงของประชาชนจะไม่เป็นการสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง อีกทั้ง แม้ว่าจะระบบจะออกแบบมาเพื่อให้ไม่มีพรรคการเมืองใดสามารถกุมที่นั่งในสภาได้เพียงพรรคการเมืองเดียว แต่ทว่ายังเป็นระบบการเลือกตั้งที่ไม่สามารถสร้างความเข้มแข็งให้แก่แต่ละพรรคการเมืองด้วยความเป็นธรรม เนื่องจากพรรคการเมืองขนาดเล็ก หรือพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นใหม่ไม่มีศักยภาพพอในการต่อสู้กับพรรคการเมืองขนาดใหญ่ได้ ทำให้พรรคการเมืองเหล่านี้ไม่สามารถเติบโตภายใต้ระบบการเลือกตั้งเช่นนี้ได้ ทำให้ภาพของสภายุติธรรมภายใต้ระบบการเลือกตั้งเช่นนี้เป็นการต่อสู้ระหว่างพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพหรือทุนในการแข่งขันเท่านั้น

อย่างไรก็ดี การวิเคราะห์ระบบการเลือกตั้งในช่วงเวลานี้อาจเป็นการวิเคราะห์จากเพียงข้อมูลพื้นฐานเบื้องต้น ปราศจากข้อมูลทางด้านสถิติ หรือข้อมูลเชิงลึก ดังนั้น หากกฎหมายมีการบังคับใช้จริงรัฐอาจมีกลไกต่าง ๆ ที่มาสนับสนุน ทำให้ระบบการเลือกตั้งสามารถกำหนดทิศทางของการเมืองไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

วิทยานิพนธ์ เรื่อง ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เหมาะสมกับประเทศไทย: ศึกษากระบวนการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม โดยใช้ชื่อภาษาอังกฤษว่า Electoral System of the House of Representatives Appropriate for Thailand: A Study of Mixed Member Proportional (MMP) Electoral System ผู้เขียนได้ศึกษากระบวนการเลือกตั้งของประเทศไทยและพบปัญหาต่าง ๆ แม้จะมีการเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งมาแล้วครั้งหนึ่งก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ทำให้ระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทยยังคงอยู่ในวังวนเดิม ได้แก่ ผลการเลือกตั้งไม่สามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชน พรรคการเมืองขนาดใหญ่เข้มแข็งมากกว่าความเป็นจริง พรรคการเมืองขนาดเล็กเสียเปรียบ ทำให้ระบบพรรคการเมืองไม่เข้มแข็ง สภาพขาดความหลากหลาย ระบบการเมืองไม่มีอุดมการณ์จากฐานความคิดและความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ เมื่อศึกษาถึงข้อความคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ แนวคิดประชาธิปไตย แนวคิดการเลือกตั้ง และข้อความคิดว่าด้วยระบบการเลือกตั้งแล้วพบว่าระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมที่มีใช้ในประเทศเยอรมนี และประเทศนิวซีแลนด์มีแนวโน้มทำให้ผลการเลือกตั้งสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย มีความเสมอภาคยุติธรรม ตรงกับหลักการเลือกตั้งโดยแท้จริง

6.1 สรุป

ระบบการเลือกตั้งเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับระบอบการปกครองและการเลือกตั้ง สะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบการปกครองและภาพลักษณ์ขององค์กรทางการเมือง กล่าวคือ การปกครองระบอบประชาธิปไตยคือการปกครองที่ประชาชนเป็นใหญ่ อำนาจอันสูงสุดของประเทศหรืออำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน โดยรัฐเสรีประชาธิปไตยในปัจจุบันประชาชนจะใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าวโดยผ่านผู้แทน ที่เรียกว่า ระบบประชาธิปไตยโดยผู้แทน หรือระบบประชาธิปไตยโดยอ้อม (Representative Democracy/Indirect Democracy) ทั้งนี้กระบวนการคัดสรรผู้แทนของประชาชนจะมีที่มาจาก “การเลือกตั้ง” (Election) ซึ่งเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนในกิจกรรมทางการเมือง (Political Participation) เพื่อเลือกสรรและมอบความชอบธรรมในการใช้อำนาจให้แก่บุคคลหรือพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ แนวคิด หรือแนวนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของตนเพื่อเข้าไปทำหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์แทนตนในสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งจึงเป็นหัวใจหลักเปรียบเสมือนสายเลือดของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันจะขาดเสียมิได้

ระบบการเลือกตั้ง คือ การกำหนดหลักเกณฑ์หรือกติกาในการคัดเลือกบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง โดยนัยหมายถึงหลักเกณฑ์การแปลงคะแนนเสียงที่ผู้มีสิทธิ

เลือกตั้งออกเสียงเป็นที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร เป็นวิธีการสะท้อนเจตจำนงของประชาชนและยังเป็นตัวแปรสำคัญในการกำหนดระบบการเมืองการปกครอง ส่งผลต่อผลการเลือกตั้ง การกำหนดรูปร่างหน้าตารัฐสภา ระบบพรรคการเมือง และความมีเสถียรภาพของรัฐบาล ดังนั้น การเลือกระบบการเลือกตั้งจึงส่งผลกระทบต่อทางการเมืองที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ ระบบการเลือกตั้งโดยหลักแบ่งออกเป็นสองระบบ ได้แก่ ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก และระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน ซึ่งแต่ละระบบยังสามารถแบ่งออกเป็นระบบย่อยอีกหลายระบบ โดยมีจุดดีและจุดด้อยที่แตกต่างกัน กล่าวคือ

1. ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก (Majoritarian System) ไม่ว่าจะเป็นระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเขตเดียวเบอร์เดียว ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากคะแนนเสียงเป็นพวง ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากคะแนนเสียงเป็นพวงพรรค ระบบการเลือกตั้งคะแนนเสียงเพื่อเลือก หรือระบบการเลือกตั้งสองรอบ มีหลักการว่าผู้สมัครเลือกตั้งที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง (First Past the Post System) ซึ่งเป็นระบบที่ทำให้ผู้ชนะกินรวบไปทั้งหมด (Winner Take All) คะแนนเสียงของผู้แพ้ไม่ถูกนำมาคำนวณจัดสรรที่นั่งจึงเป็นคะแนนเสียงที่สูญเปล่าตกเป็นพับทั้งหมด ซึ่งเป็นระบบที่ง่ายไม่มีความซับซ้อน ผู้แทนมีความสัมพันธ์กับประชาชนในเขตเลือกตั้งได้ดี และส่งผลดีต่อพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ทำให้มีการจัดรัฐบาลแบบน้อยพรรคมีเสถียรภาพมั่นคง แต่มีข้อด้อยที่เด่นชัดคือปราศจากความเที่ยงตรงของการสะท้อนเจตจำนงของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีแนวโน้มทำให้เกิดระบบรวมศูนย์ผูกขาดอำนาจ

2. ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน (Proportional Representation System) เช่น ระบบบัญชีรายชื่อ (List System) เป็นระบบที่สามารถสะท้อนเจตจำนงของประชาชนได้อย่างแม่นยำเที่ยงตรง และทำให้แต่ละพรรคการเมืองได้รับความยุติธรรม เนื่องจากผลคะแนนเสียงจะสะท้อนออกมาเป็นที่นั่งในสภาตามความเป็นจริง การเลือกตั้งทำให้ได้ผู้แทนเป็นสัดส่วนกับกำลังในทางจำนวนความคิดเห็นในทางการเมืองของประชาชน การเลือกตั้งเป็นเสมือนกระจกเงาสะท้อนเจตนารมณ์ในทางการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริง อีกทั้งยังรักษาความหลากหลายในทางการเมืองโดยการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองขนาดเล็กหรือพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นใหม่มีโอกาสเติบโตได้ ลดการผูกขาดอำนาจของพรรคการเมืองขนาดใหญ่เพียงพรรคเดียว แต่อย่างไรก็ตามการเลือกตั้งระบบสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อมักทำให้ผู้แทนกับประชาชนมีความเหินห่างจากกัน และทำให้เกิดรัฐบาลผสม ขาดความมั่นคง ไร้เสถียรภาพ บางกรณีส่งผลให้เกิดปัญหาทางการเมืองอย่างรุนแรงเนื่องจากรัฐบาลไม่อาจปฏิบัติภารกิจไปได้อย่างมีเอกภาพ

ดังนั้น จึงมีระบบการเลือกตั้งซึ่งผสมข้อดีของทั้งสองระบบดังกล่าวประสานประโยชน์เข้าด้วยกันและแก้ไขข้อบกพร่องของทั้งสองระบบเป็นระบบการเลือกตั้งแบบผสม (Mixed System) ซึ่งแบ่งออกเป็นระบบการเลือกตั้งแบบคู่ขนาน (Parallel System) และระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม (Mixed Member Proportional System: MMP)

สำหรับประเทศไทย นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย มีระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วสองระบบได้แก่ ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากประเทศอังกฤษนับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองและมีการเลือกตั้งครั้งแรกเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ.2476 และระบบการเลือกตั้งแบบคู่ขนานนับแต่มีการปฏิรูปการเมืองการปกครองพุทธศักราช

2540 เพื่อต้องการลดปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียง ลดธุรกิจการเมือง ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น และเพื่อให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง แต่อย่างไรก็ตาม ผลจากการเลือกระบบการเลือกตั้งแบบคู่ขนานก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการเมืองไทย ทั้งยังก่อให้เกิดความแตกแยก แบ่งออกเป็นฝักเป็นฝ่ายอย่างชัดเจน ระบบรัฐสภาถูกผูกขาดทำให้กลไกการตรวจสอบถ่วงดุลไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ สถาบันประชาธิปไตยถูกนำมาใช้ในทางที่ผิด จนนำประเทศสู่ขั้นวิกฤติกลายเป็นประชาธิปไตยบนท้องถนนรณรงค์จะทำให้ประเทศชาติเสียหาย นำสู่การเกิดการรัฐประหารถึงสองครั้ง ในปี พ.ศ.2549 และปี พ.ศ.2557 ประชาธิปไตยกลายเป็นอัมพาตหยุดนิ่งไม่สามารถพัฒนาต่อไป

ทั้งนี้อาจสรุปสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นได้ว่าส่วนหนึ่งมาจากปัญหาจากโครงสร้างทางสังคม ซึ่งประเทศไทยมีวัฒนธรรมทางสังคมเป็นระบบอุปถัมภ์ อีกส่วนหนึ่งมาจากกระบวนการเลือกตั้งที่ทำให้ผลการเลือกตั้งไม่สามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของผู้มีสิทธิออกเสียง ผลการเลือกตั้งเบี่ยงเบน ผิดเพี้ยนไปจากความเป็นจริง สร้างความไม่เป็นธรรมระหว่างพรรคการเมือง โดยพรรคการเมืองขนาดใหญ่ได้รับที่นั่งจำนวนมากกว่าคะแนนเสียงที่ได้รับ เข้มแข็งกว่าความเป็นจริง ส่วนพรรคการเมืองขนาดกลางและพรรคการเมืองขนาดเล็กเสียเปรียบในการเลือกตั้ง ทำให้มีแนวโน้มต้องสลายหายไปหรือกลายเป็นพรรคการเมืองนอมนิของพรรคขนาดใหญ่ อีกทั้งพรรคการเมืองขนาดเล็กหรือพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นใหม่ไม่มีโอกาสเติบโตในสภา ทำให้การเมืองกลายเป็นเรื่องผู้มีทุนเข้ามาเพื่อถนอมทุน ไม่มีสภาพเป็นสภาที่ทำหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง ระบบการเลือกตั้งมีผลต่อระบบพรรคการเมืองโดยมีแนวโน้มส่งผลเป็นพรรคการเมืองพรรคเดียวครอบงำ รัฐสภาถูกผูกขาด กลไกการควบคุมตรวจสอบไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เห็นได้ชัดจากผลการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 ซึ่งพรรคไทยรักไทยสามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้ และผลการเลือกตั้งในครั้งต่อ ๆ มาที่มีอิทธิพลในการจัดตั้งรัฐบาลแบบผูกขาดได้เสมอ

อีกทั้ง เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 ส่งผลให้ประเทศไทยมีระบบการเลือกตั้งแบบใหม่อีกครั้ง เป็นระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม (Mixed Member Apportionment System: MMA) กล่าวคือเป็นระบบการเลือกตั้งที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิออกเสียงมีเสียงเดียวเพื่อลงคะแนนให้ผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว โดยผลของการลงคะแนนเสียงดังกล่าวจะแปรออกมาเป็นผลการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ซึ่งใช้วิธีการนับคะแนนแบบเสียงข้างมาก และอีกด้านหนึ่งผลของคะแนนดังกล่าวจะนำมาคิดคำนวณให้แก่บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองด้วย ซึ่งคะแนนจากบัญชีรายชื่อนี้เองจะเป็นตัวกำหนดจำนวนที่นั่งทั้งหมดที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมี นอกจากนั้นยังมีการกำหนดให้ผู้ชนะการเลือกตั้งในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งต้องได้รับคะแนนเสียงมากกว่าคะแนนเสียงที่ไม่ลงคะแนน (Vote No) ซึ่งการกำหนดในลักษณะดังกล่าวนี้เท่ากับว่าการแสดงเจตนาของประชาชนในครั้งเดียวส่งผลถึงสองประการในจุดประสงค์ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเป็นการเลือกที่ตัวบุคคล พิจารณาจากคุณสมบัติเฉพาะตัวบุคคล แต่การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเป็นการพิจารณาที่พรรคการเมือง นโยบายหรืออุดมการณ์ทางการเมือง ดังนั้นเป็นไปไม่ได้ที่การกระทำเพียงครั้งเดียวจะสามารถตอบสนองเจตนารมณ์ทั้งสองพร้อมกัน การกำหนดในรูปแบบดังกล่าวเป็นการตัดสินใจโดยเกินไปจากเจตนารมณ์ของประชาชน จึงไม่อาจสะท้อนเจตจำนง

ของประชาชนที่แท้จริงได้ ทั้งยังส่งผลกระทบต่อระบบพรรคการเมือง หากพรรคการเมืองใดต้องการได้รับคะแนนจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ จำเป็นต้องส่งตัวแทนเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ซึ่งกรณีดังกล่าวย่อมทำให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่ได้เปรียบ เนื่องจากมีศักยภาพที่สูงกว่าพรรคการเมืองขนาดเล็กหรือพรรคการเมืองหน้าใหม่ ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคกันระหว่างพรรคการเมือง

จากบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นองค์กรที่มีความสำคัญ ทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงแทนประชาชน ในกระบวนการบัญญัติกฎหมายที่อาจกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมถึงทำหน้าที่เป็นองค์กรถ่วงดุลรัฐบาลในการบริหารประเทศ ดังนั้น ระบบการเลือกตั้งจึงต้องเป็นระบบที่สามารถสะท้อนความคิดเห็นและความต้องการของทุกกลุ่มในสังคมได้ เพื่อให้ทุกกลุ่มในสังคมมีผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ปกป้องและดูแลรักษาผลประโยชน์ต่าง ๆ แทนตนอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน ผู้มีสิทธิออกเสียงมีคะแนนเสียงเท่าเทียมกันและค่าของคะแนนเสียงนั้นต้องมีน้ำหนักเท่าเทียมกันในการสะท้อนความคิดเห็นทางการเมืองผ่านทางผู้แทนของตน จึงเห็นได้ว่าระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา หรือระบบการเลือกตั้งแบบคู่ขนานของประเทศไทยไม่สามารถตอบสนองวัตถุประสงค์ของการเลือกตั้งดังกล่าวได้ จึงสมควรพิจารณาเลือกระบบการเลือกตั้งประเภทอื่น ดังระบบที่ใช้ในประเทศเยอรมนีและประเทศนิวซีแลนด์ เพื่อให้สอดคล้องกับพื้นฐานข้อความคิดทางประชาธิปไตยที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอิสระสูงสุดมีสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคในการใช้อำนาจอย่างเท่าเทียมตามสัดส่วนทางกำลังความคิดของตน เพื่อให้มีตัวแทนทางความคิดแก่คนทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียม ประสานประโยชน์ในการดำเนินกิจกรรมในรัฐสภา ให้เสียงของทุกกลุ่มดังพอที่จะสามารถสร้างนิติฐานะเพื่อดูแลรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตนได้ สร้างความยุติธรรมให้แก่พรรคการเมือง และเป็นระบบที่ไม่ปิดกั้นโอกาสพรรคการเมืองขนาดเล็ก หรือพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นใหม่ ในการเติบโตตามระบอบประชาธิปไตย จึงจะเรียกว่าเป็นผู้แทนที่มาจากกรณียินยอมมอบความชอบธรรมในอำนาจของประชาชนอย่างแท้จริง

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมเกี่ยวกับการออกแบบระบบการเลือกตั้งของประเทศไทย เพื่อให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ที่อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ส่งเสริมความเท่าเทียมและโอกาสของระบบพรรคการเมือง ในเรื่องดังต่อไปนี้

1. ข้อเสนอว่าด้วยระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้เขียนขอเสนอให้ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม (Mixed Member Proportional Electoral System) ประกอบด้วยระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาแบบเขตเดียวเบอร์เดียวและระบบสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อ โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะมีสองคะแนนเสียง คะแนนเสียงแรกเป็นสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครจากเขตเลือกตั้ง คะแนนเสียงที่สองเป็นสิทธิลงคะแนนเสียงเพื่อเลือกพรรคการเมืองจากระบบบัญชีรายชื่อ สำหรับการจัดทำบัตรเลือกตั้ง อาจกำหนดให้มีบัตรเลือกตั้งใบเดียวโดยแยกเป็นสองฝั่งให้ฝั่งหนึ่งลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครจากการเลือกตั้งแบบเขตและอีกฝั่งหนึ่งลงคะแนนเสียงให้แก่พรรคการเมือง หรืออาจจะกำหนดให้มีบัตรเลือกตั้งสองใบเพื่อแยกการลงคะแนนเสียงทั้งสองประเภท

อย่างชัดเจนก็ได้ ทั้งนี้สาระสำคัญอยู่ที่ว่าการแสดงเจตนาลงคะแนนเสียงของประชาชนต้องแยกจากกันเป็นสองเจตนาเพื่อเลือกผู้สมัครจากเขตเจตนาหนึ่งและเพื่อเลือกพรรคการเมืองอีกเจตนาหนึ่ง ข้อเสนอแนะในข้อนี้ เนื่องจาก ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมเป็นระบบการเลือกตั้งที่ผสมข้อดีของระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก ซึ่งทำให้ผู้แทนกับราษฎรมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดต่อกัน สามารถรับทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่ และข้อดีของระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน ซึ่งเป็นระบบที่ทำให้องค์กรอันสำคัญในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นคือ พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง การแข่งขันเปลี่ยนจากการเน้นที่คุณสมบัติเฉพาะบุคคลเพียงอย่างเดียว มาเป็นการแข่งขันในเชิงสร้างสรรค์ทางนโยบายและการรวบรวมอุดมการณ์ อีกทั้งยังมีข้อดีในเรื่องวิธีการคิดคะแนนที่ทำให้สะท้อนภาพอันชัดเจนของเจตนารมณ์ประชาชนให้เป็นเสมือนภาพถ่าย ความคิดของสังคม กล่าวคือคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสะท้อนเป็นที่นั่งในสภาตามความเป็นจริง ทำให้พรรคการเมืองทุกพรรคได้รับความเป็นธรรมในการจัดสรรที่นั่ง

2. อัตราส่วนระหว่างสมาชิกแบบแบ่งเขตเลือกตั้งกับสมาชิกแบบบัญชีรายชื่อควรกำหนดให้มีจำนวนที่ได้สัดส่วนต่อกัน โดยเพิ่มน้ำหนักให้แก่ผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้มีจำนวนเท่ากับสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในระบบการเลือกตั้ง ทำให้องค์กรพรรคการเมืองมีการปรับเปลี่ยนพัฒนาให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น มีบทบาทในการนำเสนออุดมการณ์ลดการผูกขาดอำนาจทางการเมืองในกลุ่มการเมืองเดิม สลายอิทธิพลจากระบบเก่า และสอดคล้องกับความเป็นสากล อันจะเป็นผลดีต่อการพัฒนาการเมืองของประเทศไทยต่อไป

3. การกำหนดเขตการเลือกตั้งในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ควรแบ่งประเทศออกเป็นเขตเลือกตั้ง อาจแบ่งออกเป็น 6 กลุ่มจังหวัด ตามเขตการปกครองที่ชัดเจนแน่นอน ได้แก่ เขตภาคเหนือ เขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เขตภาคตะวันออกเขตตอนล่าง เขตภาคกลางตอนบน เขตภาคกลางตอนล่าง และเขตภาคใต้ โดยใช้หลักพิจารณาจากอัตราส่วนจำนวนประชากร ความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์ ความผูกพันทางวัฒนธรรม ศักยภาพทางการแข่งขันของแต่ละพรรคการเมือง และความเหมาะสมสอดคล้องกับบริบทสังคมไทย ซึ่งแต่ละกลุ่มจังหวัดไม่จำเป็นต้องมีจำนวนประชากรเท่ากัน แต่ต้องให้ความเสมอภาคในการเป็นตัวแทนตามสัดส่วนประชกรนั้น เพื่อให้มีความเสมอภาคในค่าของคะแนนเสียงและค่าของผลคะแนนเสียง เพื่อลดปัญหาการรวมศูนย์อำนาจและความได้เปรียบของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ และยังเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีความสนใจมีส่วนร่วมเรียนรู้พัฒนาตัวเองและกลุ่มผลประโยชน์ของตนให้ก้าวหน้าทางการเมือง อันจะส่งผลให้ระบบรัฐสภาเป็นกลไกในการสร้างนโยบายจากปัญหาและความต้องการของประชาชนเพื่อประโยชน์อย่างยั่งยืนของชาติและระบอบประชาธิปไตยสืบไป

4. รัฐควรจัดเตรียมความพร้อมในด้านต่าง ๆ ทั้งทางด้านองค์ความรู้ การบริหารจัดการกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง รวมถึงสร้างความรู้ ความเข้าใจ กระตุ้นจิตสำนึกในด้านประชาธิปไตยและระบบการเลือกตั้งแก่เจ้าหน้าที่และประชาชน เพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงเนื่องจากการใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของกฎหมายพรรคการเมือง เพื่อให้ประเทศไทยสามารถมีระบบพรรคการเมืองที่เป็นสถาบันและมีรากฐานจากประชาชน อันเป็นปัจจัยหลักของการพัฒนาสู่ความเป็นประชาธิปไตย รัฐต้องดำเนินการบัญญัติกฎหมายให้เป็นรูปธรรมเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นจริงกับพรรคการเมือง กำหนดมาตรการเพื่อสร้าง

บรรยากาศในการแข่งขันอย่างเป็นธรรม เปิดโอกาสให้พรรคการเมืองของประชาชนสามารถเติบโตและพัฒนาได้ อาทิเช่น บทบัญญัติว่าด้วยสาขาพรรคการเมือง โดยไม่จำเป็นต้องกำหนดให้พรรคการเมืองมีสาขาพรรคทั่วประเทศ แต่กำหนดให้พรรคการเมืองมีสาขาพรรคในเขตใดเขตหนึ่งใน 6 เขตเลือกตั้งที่ได้ลงสมัครในระบบบัญชีรายชื่อ เพื่อเป็นฐานในการรวบรวมและบูรณาการความคิดของประชาชนในเขตนั่น ๆ เป็นการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองขนาดกลาง พรรคการเมืองขนาดเล็ก และพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นใหม่มีศักยภาพในการแข่งขันทำให้สามารถพัฒนาและเติบโตได้ในสนามการเมืองอย่างแท้จริง เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป ข้อเสนอแนะของผู้เขียนเป็นการเสนอตามสมมติฐานของการศึกษาที่ได้กำหนดไว้และทำการศึกษาจากวัฒนธรรมทางสังคมและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากระบบการเลือกตั้งของประเทศไทยที่ผ่านมาประกอบกับการนำทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง และตัวอย่างระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมที่ใช้อยู่ในประเทศเยอรมนีและประเทศนิวซีแลนด์ มาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางการปรับปรุงระบบการเลือกตั้งของประเทศไทยให้เหมาะสมกับบริบทสังคมและวัฒนธรรมการเมืองไทยสามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ตาม ระบบการเลือกตั้งไม่มีระบบใดที่ดีที่สุด อีกทั้ง ผลของการเลือกตั้งจะเป็นเช่นไรในแต่ละประเทศขึ้นอยู่กับปัจจัยหลาย ๆ อย่าง พฤติกรรมการเลือกตั้งจะพัฒนาเปลี่ยนแปลงในลักษณะไม่หยุดนิ่ง องค์ประกอบของระบบ อาทิ พรรคการเมืองจะสามารถปรับตัวได้เสมอ ดังนั้น การตัดสินใจเลือกระบบการเลือกตั้งนอกจากผู้มีอำนาจจะต้องทำการศึกษาข้อมูลต่าง ๆ ทั้งทางแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง สภาพการเมืองของไทย บริบททางสังคม วัฒนธรรมทางการเมืองการปกครอง และวิถีทางประชาธิปไตยของประชาชนในประเทศ ตัวอย่างการบังคับใช้ในต่างประเทศ ยังสมควรให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน และท้ายที่สุดควรให้การตัดสินใจเป็นของประชาชน เพื่อให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงได้ตัดสินใจ ตัดสินใจ ร่วมพัฒนาการเมืองและคุณค่าของประชาธิปไตยของชาติร่วมกัน

บรรณานุกรม

- กรธ. ผุดเลือกตั้งแบบใหม่ “คะแนนแพ้” นับรวมบัญชีรายชื่อ. ค้นวันที่ 30 ตุลาคม 2558 จาก <http://www.dailynews.co.th/politics/356872>
- กระทรวงมหาดไทย, สำนักนโยบายและแผน. รายงานการศึกษาเกี่ยวกับการซื้อคะแนนเสียงและการทุจริตในการเลือกตั้ง. กรุงเทพฯ: สำนักนโยบายและแผน กระทรวงมหาดไทย, ม.ป.ป. อ้างถึงใน ชินธิป ยุทธางกูร. ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบเยอรมัน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.
- กรมล ท้องถิ่น. การเมืองและประชาธิปไตยของไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล, 2519.
- กรมล ท้องถิ่น และคณะ. กฎหมายเลือกตั้งพรรคการเมืองและเสถียรภาพของรัฐบาล. กรุงเทพฯ: มาสเตอร์เพรส, 2531.
- กรุงเทพธุรกิจออนไลน์. นายกฯ แจง 4 เหตุผล ประกาศยุบสภา!. ค้นวันที่ 16 ตุลาคม 2558 จาก <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/548764>
- กรุงเทพธุรกิจออนไลน์. ปริญญา ชำแหละปัญหาการเมืองไทย. (3 ธันวาคม 2557). ค้นวันที่ 20 มิถุนายน 2559 จาก <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/621163>
- กฤษฎา ไวลำรวจ. รายงานโครงการรวบรวมข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับกระบวนการเลือกตั้ง. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2549.
- กำหนดเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน. ราชกิจจานุเบกษา. 124, 76 ก (1 พฤศจิกายน 2550). ค้นวันที่ 1 เมษายน 2560 จาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2550/A/076/45.PDF>
- กิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต. คู่มือศึกษาพื้นฐานวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2554.
- กิตติศักดิ์ ปรกติ. ระบบเลือกตั้งที่เหมาะสม: เลือกผู้ชนะ หรือเลือกผู้แทน. จุลนิติ. 4, 2 (มีนาคม-เมษายน 2550): 77-89.
- เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. หลักการพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554.
- เกรียงศักดิ์ ราชโคตร. เอกสารประกอบการสอนการเมืองการปกครองของไทย (901-106). กรุงเทพฯ: ดวงแก้ว, 2552.
- โกเมศ ขวัญเมือง. กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองเปรียบเทียบ. นนทบุรี: มาเธอร์บอส แพคเกจจิ้ง, 2555.
- โกสินทร์ วงศ์สุวัฒน์. เรื่องของรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: แพรวพิทยา, 2522.

โกสินทร์ วงศ์สุวัฒน์ และนรนิติ เศรษฐบุตร. **พรรคการเมือง**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์, 2521.

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป.). **ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย**.
พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.); คณะกรรมการ
พัฒนาประชาธิปไตย (คปป.), 2538.

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. ค้นวันที่ 8 สิงหาคม 2559 จาก http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution2/committee_list.php

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. **คำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ เล่มที่ 1, 12 เมษายน 2559**. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ., 2559.

คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ. ค้นวันที่ 1 ธันวาคม 2560 จาก http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution/ewt_dl_link.php?nid=226

คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ. **รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19 (15 กรกฎาคม 2540)**. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ, 2540.

คณะกรรมการการวิสามัญบับที่กเจตนาธรรมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่าง
รัฐธรรมนูญ. **เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550**.
กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.

คณิน บุญสุวรรณ. **ประวัติรัฐธรรมนูญไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: เอมี เอ็นเตอร์ไพรส์, 2556.

คณิน บุญสุวรรณ. **วิพากษ์กฎหมายเลือกตั้ง**. กรุงเทพฯ: พี. พรินท์ส มาร์เก็ตติ้ง, 2539.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 5/2557 เรื่องพิจารณาที่ 28/2557 วันที่ 21 มีนาคม 2557. ค้น
วันที่ 12 พฤษภาคม 2558 จาก [https://ilaw.or.th/sites/default/files/center5_57\(1\).pdf](https://ilaw.or.th/sites/default/files/center5_57(1).pdf)

คูบอน คั่นยาว 4 ปีซ่อม 4 ปีสร้าง สร้างคน สร้างอนาคต และล้มเผด็จการนายทุนสองคุณ
แผ่นดิน ค้นวันที่ 12 พฤษภาคม 2558 จาก <http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9480000006012>

จำนง ถาวรวิสิทธิ์. **ศึกษาเปรียบเทียบระบบและวิธีการเลือกตั้ง ส.ส. ของไทย ตามรัฐธรรมนูญ**
แห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) กับระบบและวิธีการเลือกตั้ง ส.ส. ตามกฎหมาย
ของเยอรมัน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2542.

จิรนิติ หะวานนท์ และคณะ. **คู่มือการศึกษาพื้นที่ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน**. รายงาน
การวิจัย เสนอต่อสถาบันจิตวิทยาความมั่นคง สำนักงานสารนิเทศ สำนักผู้บัญชาการ
ทหารสูงสุด กองบัญชาการทหารสูงสุด, 2533.

จุมพล หนีพานิช. **กลุ่มผลประโยชน์กับการเมืองไทย: แนวเก่า แนวใหม่ และกรณีศึกษา**. พิมพ์
ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.

- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, โครงการศึกษาต่อเนื่องคณะรัฐศาสตร์. ระบบการเลือกตั้งกับการพัฒนาทางการเมืองไทย. กรุงเทพฯ: กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2530 อ้างถึงใน ชินธิป ยุทธางกูร. ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบเยอรมัน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.
- เฉลิมพล ไชยทางกูร. การเลือกตั้งและระบบเลือกตั้ง ระบบเสียงส่วนใหญ่-ระบบสัดส่วน. ค้นวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2559 จาก <http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/637050>
- ชนิดา จิตตรุทธะ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย วัฒนธรรมทางสังคมของไทยกับการทำให้เป็นประชาธิปไตย. รายการการวิจัย ภาควิชารัฐศาสตรศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- ชวรงค์ ลิมป์ปัทมปาณี. เมื่อระบบเลือกตั้งแบบเยอรมันเป็นการเลือกนายกฯ โดยตรงแบบอ้อม ๆ. ค้นวันที่ 1 ธันวาคม 2559 จาก <http://www.thairath.co.th/content/471279>
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การใช้กลไกรัฐธรรมนูญสำหรับประชาชน. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2546.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภา และคณะทหาร. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ, 2524.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. รัฐกับสังคม. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช และเชาวนะ ไตรมาศ. ข้อมูลพื้นฐาน 80 ปี ประชาธิปไตยไทย 2475-2555. กรุงเทพฯ: พี. เพรส, 2556.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2557.
- ชาติชาย ณ เชียงใหม่. พื้นฐานทางสังคมและวัฒนธรรมของชนชั้นนำ. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2528.
- ชินธิป ยุทธางกูร. ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบเยอรมัน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.
- เชื้อ คงคากุล. กฎหมายเลือกตั้ง. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2496.
- ฐากูร ศิริฤทธิ์วัฒนา. กฎหมายรัฐธรรมนูญ: หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2559.
- ฐิติพงศ์ อัครเลิศสมจิต. สัมภาษณ์ สดใส โรจนวิชัย ระบบเลือกตั้งใน รธน. ใหม่ “โอกาสทอง” ของพรรคเล็กจริงหรือ. ค้นวันที่ 24 มกราคม 2560 จาก <http://www.tja.or.th/cyberreporter/detail.php?content=1892>
- ณัฐกร วิทิตานนท์. หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น. กรุงเทพฯ: วี. พรินท์ (1991), 2553.
- ดำรงห์ บุรณนันท. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายพรรคการเมือง. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2539.
- ดิเรก ควรสมาคม. กฎหมายมหาชนแนวประยุกต์. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2553.

- ถวิลวดี บุรีกุล, ฐปนรรต พรหมอินทร์, กรสัณห์ กันยะพงศ์ และคมสัน โพธิ์คง. รายงานการวิจัย เรื่อง บทเรียนจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อปรับปรุงระบบการเลือกตั้งให้ดีขึ้น. รายงานการวิจัย สถาบันพระปกเกล้า, 2544.
- ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. การประเมินรัฐสภาไทย ตามเกณฑ์และตัวชี้วัดของสหภาพรัฐสภา (IPU). กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, 2555.
- ทินพันธ์ นาคะตะ. ประชาธิปไตย ความหมาย ปัจจัยเอื้ออำนวยและการสร้างจิตใจ. วารสาร ธรรมศาสตร์. 3 (กุมภาพันธ์ 2517): 16-18.
- ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และเทียนชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนชั้นกลาง รายงานการวิจัยฉบับย่อ. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.
- ธนิกาญจน์ ปาลกะวงศ์ ณ อยุธยา. ปัญหากระบวนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.
- ธโสธร ตู้อทองคำ. กระบวนการเลือกตั้ง. ใน เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2545. หน้า 535-536.
- ธโสธร ตู้อทองคำ. เอกสารการสอนชุดวิชา สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย หน่วยที่ 1-8. พิมพ์ครั้งที่ 13. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2551.
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร. ระบอบประชาธิปไตย. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรมแผนที่ทหาร, 2518.
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. รายงานวิจัย เรื่อง ระบบคัดสรรผู้แทนของสังคมไทย. รายงานการวิจัย เสนอต่อสำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า, 2557.
- นคร พจนวรพงษ์ และอุกฤษ พจนวรพงษ์. ข้อมูลรัฐธรรมนูญไทย (ทุกฉบับ). กรุงเทพฯ: ออฟเซ็ท ครีเอชั่น, 2550.
- นนท์วินิจ เจริญนวยชัย. กฎหมายเลือกตั้ง. นครปฐม: ภูมิการพิมพ์, 2555.
- นพรัตน์ วงศ์วิทยาพานิชย์. การก่อเกิดรัฐบาลพรรคเดียวในการเมืองไทย ศึกษากรณีพรรคไทยรักไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.
- นภสิทธิ์ วิลัยกรวด. รายงานสรุปผลปฏิบัติราชการด้านการบริหารจัดการหน่วยงานภาครัฐในต่างประเทศของข้าราชการ. รายงานการวิจัย เสนอต่อสำนักงาน ก.พ.ร., ม.ป.ป.
- นรนิติ เศรษฐบุตร. การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2555.
- นันทนา นันทวโรภาส. ชนะเลือกตั้งด้วยพลังการตลาด. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ตะวันออกจำกัด (มหาชน), 2549.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา “ยุทธศาสตร์การฟื้นฟูประเทศเพื่อสร้างความเข้มแข็งของสังคมไทย”. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพรส, 2554.

- นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ. “ยุทธศาสตร์การฟื้นฟูประเทศ เพื่อสร้างความเข้มแข็งของสังคมไทย” ยุทธศาสตร์ที่ 2 การปรับระบบบริหารภาครัฐและความสัมพันธ์ใหม่ในสังคม เรื่อง การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพรส, 2554.
- นิยม รัฐอมฤต. ระบอบประชาธิปไตยเปรียบเทียบ. ค้นวันที่ 30 ธันวาคม 2559 จาก http://kpi.ac.th/media/pdf/M7_91.pdf
- เนื้อหาสาระร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับปรปบบ) เบื้องต้น 270 มาตรา. ค้นวันที่ 8 สิงหาคม 2559 จาก <http://www.thairath.co.th/content/570023>
- บรรเจิด สิงคะเนติ. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) เรื่อง หลักความเสมอภาค. กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของคุรุสภา, 2544.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพันเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ (4 ปี รัฐธรรมนูญ: ปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิรูปการเมือง). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2544.
- ปีแถม, เดวิด; คาร์วาลโฮ, เอ็ดเซีย; แลนด์แมน, ทอดด์ และเวียร์, สจ๊วต. การประเมินคุณภาพประชาธิปไตย คู่มือปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2551.
- บุญร่วม เทียมจันทร์ และศรีธัญญา เทียมจันทร์. คดีเลือกตั้งโมฆะ. กรุงเทพฯ: มาลาพลส์วัน, ม.ป.ป.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. การปรับปรุงระบบพรรคการเมือง. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. การเลือกตั้งและพรรคการเมืองบทเรียนจากเยอรมัน. กรุงเทพฯ: สุขุมและบุตร, 2542.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2535.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2555.
- บุรียักษ์ นามวัฒน์. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 1-7. พิมพ์ครั้งที่ 15. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2535.
- ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน. ค้นวันที่ 27 มีนาคม 2558 จาก <http://www.lexilogos.com/declaration/thai.htm>
- ประกาศแต่งตั้งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข. ค้นวันที่ 12 พฤษภาคม 2558 จาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2549/A/095/1.PDF>

- ประจักษ์ ก้องกีรติ. **ระบบเลือกตั้งจัดสรรปันส่วนผสม (ขยายความ): ความเป็นสัดส่วนไม่ได้เท่ากับความเป็นประชาธิปไตย.** ค้นวันที่ 16 ตุลาคม 2559 จาก <http://prachatai.com/journal.com/journal/2016/02/64042>
- ประดิษฐ์ ยมานันท์. **การปฏิรูปพรรคการเมือง.** กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันพัฒนาความเป็นพลเมือง, 2559.
- ประเทศนิวซีแลนด์.** ค้นวันที่ 8 มกราคม 2560 จาก <http://www.thaifita.com/thaiFTA/Portals/0/NewZealand-May09.pdf>
- ประพันธ์ นัยโกวิท และทีมกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. **ร่างรัฐธรรมนูญ 2559 ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่.** กรุงเทพฯ: ม.ป.พ., ม.ป.ป.
- ประยุทธ์ สิริพันธ์. **พระมหาธีรราชเจ้า.** กรุงเทพฯ: มิตรสยาม, 2516.
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. **การคุ้มครองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้แทนปวงชนไม่ให้ตกอยู่ภายใต้อำนาจของพรรคการเมือง. ใน เอกสารการประชุมวิชาการประจำปี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. วันที่ 9 ธันวาคม 2548. ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 9-10.**
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. **นักวิชาการชี้ ร่าง ธน. มีชัย เลือกตั้งพรรคใหญ่ได้ สส. ลดลง.** ค้นวันที่ 24 มกราคม 2560 จาก <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/684892>
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. **ปัญหาของระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2550. ใน รวมบทความงานวิชาการประจำปี ปี พ.ศ.2550. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ครั้งที่ 3. หน้า 107-143.**
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. **ปัญหาของระบบเลือกตั้ง ส.ส. ตามรัฐธรรมนูญ 2550. ใน เอกสารประกอบในงานสัมมนาวิชาการประจำปีคณะนิติศาสตร์ ครั้งที่ 3. วันที่ 17 ธันวาคม 2550. ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 9-12 อ้างถึงใน วัชรพร ยอดมิ่ง. ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551.**
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. **ปัญหาของระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. รัฐสภาสาร. 56 (กันยายน 2551): 7-63.**
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. **ระบบเลือกตั้ง และปัญหาของระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2540 กับแนวทางการแก้ไขโดยนำระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนมาใช้ในประเทศไทย. ใน รพี' 50 กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550 อ้างถึงใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2555.**
- ปริญญา นาคฉัตริย์. **การจัดการเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. ปัญหาและแนวทางแก้ไข.** กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2547.

- บุญชนะ สุทธิประภา. **หลักเกณฑ์ทั่วไปในการเลือกตั้ง**. กรุงเทพฯ: ศูนย์การพิมพ์กรุงเทพฯ, ม.ป.ป.
อ้างถึงใน ชินธิป ยุทธางกูร. **ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบเยอรมัน**. วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.
- โปรตเกล้าฯ ยุบสภาแล้ว อภิสิทธิ์บอก “เริ่มต้นใหม่การเมืองไทย”. ค้นวันที่ 16 ตุลาคม 2558
จาก <http://www.siamintelligence.com/house-dissolution/>
- ผลการเลือกตั้ง 2554 อย่างเป็นทางการ (ตามประกาศ กกต. วันที่ 5 กรกฎาคม 2554). ค้นวันที่
16 ตุลาคม 2558 จาก <http://www.siamintelligence.com/thai-general-election-2011/>
- ผู้จัดการออนไลน์. กติกาใหม่ที่มา ส.ส. แบ่งโซนจังหวัด 6 กลุ่ม หั่น ส.ส. เขตเหลือ 250 คน. ค้น
วันที่ 3 เมษายน 2560 จาก <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9580000028527>
- พงศ์เพ็ญ ศุกุนตารักษ์. **คำบรรยายความรู้เบื้องต้นทางรัฐศาสตร์**. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2510.
- พนัส ทัศนียานนท์. **รัฐสภาและพรรคการเมือง: สถาบันการเมืองของประชาชน โดยประชาชน และ
เพื่อประชาชน จริงหรือ**. ใน เอกสารสรุปการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 7 ประจำปี 2548. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2548.
- พรชัย เลื่อนฉวี. **กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง**. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2553.
- พรรณชญา ศิริวรรณบุศย์. **ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในโลกปัจจุบัน (ตอนที่ 1).**
วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์. 16, 1 (มกราคม-มีนาคม 2554): 6-33.
- พรรณชญา ศิริวรรณบุศย์. **ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในโลกปัจจุบัน (ตอนที่ 2).**
วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์. 16, 1 (เมษายน-มิถุนายน 2554): 20-25.
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. **การเลือกตั้งกับการพัฒนาการเมืองไทย**. ใน เอกสารประกอบการสอนชุด
วิชาปัญหาการพัฒนาการเมืองไทย หน่วยที่ 4. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิ
ราช, 2540.
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. **รายงานผลการวิจัย เรื่อง บทบาทของพรรคการเมืองไทยในการจัดตั้งรัฐบาล
ผสม**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2541.
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง บทบาทการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการ
เลือกตั้ง พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งและประชาชนในการเลือกตั้งระบบใหม่
ตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย และ
สถาบันพระปกเกล้า, 2546.
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. **รายงานการวิจัย เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้ง.**
พิมพ์ครั้งที่ 2. รายงานการวิจัย เสนอต่อมูลนิธิอาเซียน, 2557.
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และพลศักดิ์ จิรไกรศิริ. **วัฒนธรรมทางการเมืองไทย**. กรุงเทพฯ: สมาคม
สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2524.

- พระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา. **ราชกิจจานุเบกษา**. 131, 82 ตอนพิเศษ (26 พฤษภาคม 2557). ค้นวันที่ 16 ตุลาคม 2558 จาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2557/E/082/1.PDF>
- พฤทธิสาน ชุมพล. **ระบบการเมือง: ความรู้เบื้องต้น**. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.
- พิชญ์ดา เตอเยชูซ, กริช ตรรกบุตร, สิริพงษ์ พงษ์พานิช, อำนวย ศิริทองสุข, พงศ์กิตติ์ อรุณภักดีสกุล และคณะ. **การเลือกตั้งระบบใหม่กับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ผลกระทบต่อพรรคการเมืองและระบบพรรคการเมือง**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, ม.ป.ป.
- พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต. **ระบบการทุจริตเลือกตั้ง**. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำราสถาบันเทคโนโลยีสังคม (เกริก), 2537.
- พิทยา ว่องกุล, บรรณาธิการ. **ประชาธิปไตยโดยตรงสู่พระราชรัฐสภา**. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง, 2543.
- พิมลจรรย์ นามวัฒน์. **เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช**. พิมพ์ครั้งที่ 20. นนทบุรี: มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมาธิราช, 2542
- ไพฑูรย์ บุญวัฒน์. **รายงานการวิจัยระบบการเลือกตั้งที่ลดการซื้อเสียงและให้โอกาสคนด้อยศักดิ์เลือกตั้งเพื่อทดแทนระบบการเลือกตั้งที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.
- ไพบุลย์ กระจำวุฒิชัย. **สัมภาษณ์ แก้วสรร อดิโพธิ ร่วง รธน. ฉบับมีชัย ประเทศถอยหลังสู่อำนาจนิยม**. ค้นวันที่ 24 มกราคม 2560 จาก <http://posttoday.com/analysis/interview/416065>
- ไพโรจน์ ชัยนาม. **รัฐธรรมนูญ บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย**. พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520.
- ภาณุ ตรีเวช. **ในสาธารณรัฐไวมาร์ ฮิตเลอร์ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง**. กรุงเทพฯ: มติชน, 2559.
- โกคิน พลกุล. **ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง**. ใน **เอกสารสรุปผลการสัมมนาในวาระครบรอบ 50 ปี แห่งการสถาปนามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่องปัญหารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองในสภาวะการณ์ปัจจุบัน**. 10-11 สิงหาคม 2527. ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 192-195 อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์. **กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542.
- โกคิน พลกุล. **ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย**. กรุงเทพฯ: ศูนย์การพิมพ์พลชัย, 2530.
- โกคิน พลกุล. **ระบบเลือกตั้ง**. **วารสารนิติศาสตร์**. 13, 3 (ธันวาคม 2526): 45-70.
- มนตรี รูปสุวรรณ. **กฎหมายรัฐสภา**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2535.
- มนตรี รูปสุวรรณ. **บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เล่ม 2**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์, 2551.

- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, สาขาวิชานิติศาสตร์. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน
หน่วยที่ 1-7. พิมพ์ครั้งที่ 15. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2535.
- มีนาวรรณ ยืนยงค์. ทศนคติของประชาชนที่มีต่อระบบอุปถัมภ์และระบอบประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นวิถีชีวิต: ศึกษาเฉพาะกรณีพนักงานต้อนรับภาคพื้น บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน). วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2546.
- ระบบเลือกตั้งสำหรับประเทศไทย. ค้นวันที่ ธันวาคม 2558 จาก <http://www.parliament.go.th/library>
- รัฐต่าง ๆ ในเยอรมนี. ค้นวันที่ 1 ธันวาคม 2559 จาก <http://www.bangkok.diplo.de/Vertretung/bangkok/th/04/02-Bundeslaender/0-Bundeslaender.html>
- ราชกิจจานุเบกษา. 134, 40 ก (6 เมษายน 2560).
- ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554. กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน, 2554.
- รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 14/2540," 12 มิถุนายน 2540, ค้นวันที่ 25 ธันวาคม 2559 จาก http://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons40-50/cons2540/12_25400508.pdf
- รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19/2540 วันอังคารที่ 15 กรกฎาคม 2540. ค้นวันที่ 25 ธันวาคม 2559 จาก http://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons40-50/cons2540/12_25400508.pdf
- รุจิรา เตชางกูร. เอกสารประกอบการเรียนการสอน คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง รายวิชา PS460 (51) การเมืองระหว่างประเทศในยุโรปตะวันตก (International Politics in Western Europe. ค้นวันที่ 1 ธันวาคม 2559 จาก [http://e-book.ram.edu/e-book/p/PS430\(51\)/PS430-4.pdf](http://e-book.ram.edu/e-book/p/PS430(51)/PS430-4.pdf)
- เรย์โนลด์ส, แอนดรูว์ และคณะ. การออกแบบระบบเลือกตั้ง: คู่มือเล่มใหม่ของ International IDEA. นครปฐม: สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล, 2555.
- ฤกษ์ ศุภศิริ. ประวัติย่อการเมืองไทยในรอบทศวรรษ จากทักษิณมิกส์ถึงพฤษภาทมิฬ. กรุงเทพฯ: โพสต์ พับลิชชิง, 2553.
- ลิขิต อีร์เวคิน. การเมืองไทยและประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: มิสเตอร์ก๊อปปี้ประเทศไทย, 2552.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตย. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ. 1 (กันยายน - ธันวาคม 2542): 95-105.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.
- วัชร ไซยสาร. การปฏิรูปการเมืองไทยกับระบบการเลือกตั้ง. รัฐสภาสาร. 45 (ธันวาคม 2540): 1-107.

- วัชรไชยสาร. ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2544.
- วัชรพร ยอดมิ่ง. ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551.
- วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน. ระบอบทักษิณ: จัดเริ่มต้นและจุดจบ. ค้นวันที่ 12 พฤษภาคม 2558 จาก <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9570000017575>
- วิชญ์ เครื่องงาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ, 2530.
- วิชญ์ เครื่องงาม. เอกสารประกอบการศึกษาหลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง กลุ่มวิชาที่ 6 กระบวนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร. พิมพ์ครั้งที่ 3. นนทบุรี: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า, 2554.
- วิสุทธิ โพธิ์แท่น. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: แสงสุทธิการพิมพ์, 2530.
- วิสุทธิ โพธิ์แท่น. ประชาธิปไตย แนวความคิด และตัวแบบ ประเทศประชาธิปไตยในอุดมคติ. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524.
- เวย์แลนด์, ไรอัน ดี และลอเดอร์, ไมเคิล. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยปี 2554 ก้าวอย่างสู้นทางประชาธิปไตยด้วยความระมัดระวัง. แปลโดย อวรรรณ ยะฟ้า. กรุงเทพฯ: เครือข่ายเอเชียเพื่อการเลือกตั้งเสรี (มูลนิธิอินเพรล), 2554.
- ศรชัย ท้าวมิตร. ระบบรัฐสภาไทย (Thai Parliamentary System). กรุงเทพฯ: โอ. เอส. พริ้นติ้งเฮ้าส์, 2549.
- ศักดิ์ ไทยวัฒน์. คำอธิบายกฎหมายเลือกตั้ง. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2497.
- ศักดิ์ ไทยวัฒน์ และวิญญู อังคนารักษ์. คำสอนชั้นปริญญาตรี คณะรัฐศาสตร์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ แผนกวารศาสตร์ พุทธศักราช 2504 กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง. พระนคร: อักษรเจริญทัศน์ (แผนกการพิมพ์), 2504.
- ศักดิ์สิทธิ์ เตชะประเสริฐพร. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ (Party List) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2547.
- สถาบันพระปกเกล้า. ระบบการคัดสรรผู้แทนที่เหมาะสมกับสังคมไทย. ใน เอกสารประกอบการสัมมนา ภายใต้โครงการศึกษา “รัฐธรรมนูญที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย”. วันที่ 28 กันยายน 2555. ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมรามารการ์เด็นท์ กรุงเทพมหานคร. หน้า 7.
- สนั่น ขจรประศาสน์. มหาชนพวง 8 ประเด็น แก่ รธน. พลตโซ่ตรวจ ส.ส. ค้นวันที่ 10 ธันวาคม 2557 จาก <http://bangkokbiznews.com> อ้างถึงใน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, คณะกรรมการศึกษาแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ. แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2549.
- สนิท จรอนันต์. รัฐบาลทำงานอย่างไร. กรุงเทพฯ: พี. เพรส, 2545.

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. รายงานการทำงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง. ค้นวันที่ 11 มกราคม 2560 จาก http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/drive_politic/main.php?filename=index

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ความเห็นขององค์กรตามรัฐธรรมนูญต่อร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... เล่ม 1. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.

สภาร่างรัฐธรรมนูญ, คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ. รายงานของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ กรอบที่สาม ประเด็นปัญหาและหลักการสำคัญเกี่ยวกับสถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง. กรุงเทพฯ: สภาร่างรัฐธรรมนูญ, ม.ป.ป. อ้างถึงใน สมยศ เชื้อไทย. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ฉบับใช้เรียน. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ม.ป.ป.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และมรุต วันทนากร. รายงานวิจัย เรื่อง ข้อบกพร่องและแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน. รายงานการวิจัย เสนอต่อสถาบันสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.

สมยศ เชื้อไทย. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ฉบับใช้เรียน. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ม.ป.ป.

สรุปคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 3-5/2550 เรื่องอัยการสูงสุดขอให้มีคำสั่งยุบพรรคพัฒนาชาติไทย พรรคแผ่นดินไทย และพรรคไทยรักไทย ลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2550. ค้นวันที่ 16 ตุลาคม 2559 จาก http://www.constitutional court.or.th/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=141&Itemid=211&lang=th

สังคม คำมุงคุณ. รัฐสภาสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2545.

สัญญา สุวังบุตร. นาซีเยอรมนี ค.ศ.1933-1945. กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภณการพิมพ์, 2556.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. ข้อมูลสถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2544. กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ, 2544.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. ข้อมูลสถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2548. กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ, 2548.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. ข้อมูลสถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2550. กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ, 2550.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. ข้อมูลสถิติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2554. กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ, 2544.

- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, สำนัก
 กรรมการ 3. รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง “การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ใน
 ระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม”. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาการศึกษา
 การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม สภานิติบัญญัติ
 แห่งชาติ, 2559.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ตารางความแตกต่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
 พุทธศักราช 2540 กับ พุทธศักราช 2550 พร้อมเหตุผลโดยสังเขป. กรุงเทพฯ:
 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ประวัติการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาไทย. กรุงเทพฯ: สำนัก
 การพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2548.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550:
 การศึกษาการบังคับใช้. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, คณะกรรมการศึกษาแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.
 แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และการแก้ไขเพิ่มเติม
 รัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2549.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการบันทึกเจตนารมณ์
 รัฐธรรมนูญ และการจัดทำจดหมายเหตุการณ์ยกร่างรัฐธรรมนูญ บันทึกจดหมายเหตุการ
 ยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ
 ด้วยวิธีการทางประวัติศาสตร์จากคำบอกเล่า (Oral History). กรุงเทพฯ: สำนักการ
 พิมพ์ สภาผู้แทนราษฎร, 2559.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักกรรมการ 3. สารสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับ
 ใหม่ พร้อมตารางเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2540 ฉบับรับฟังความ
 คิดเห็น. กรุงเทพฯ: สภาร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, 2550.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักวิชาการ. ระบบการเลือกตั้งแบบใหม่: แบบจัดสรรปัน
 ส่วนผสม. ค้นวันที่ 30 ตุลาคม 2558 จาก <http://www.parliament.go.th/library>
 สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์. ข้อดี-ข้อเสียเลือกตั้งแบบใหม่. ค้นวันที่ 24 มกราคม 2560 จาก
<http://www.ftawatch.org/node/50417>
- สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์. นัยถ้อยหลังประชามติ รธน. เลือกตั้ง ส.ส. จัดสรรปันส่วนผสม...ทุก
 คะแนนเสียงมีความหมายจริงหรือ. ค้นวันที่ 24 มกราคม 2560 จาก
<http://thaipublica.org/2016/07/referendum-10/>
- สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์. สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่สำนักงาน
 เลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ. จุลนิติ. 12, 2 (มีนาคม-เมษายน 2558): 3-10.
- สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์, ชูศักดิ์ ศิรินิล และปริญญา เทวานฤมิตรกุล. ระบบการเลือกตั้งสมาชิก
 รัฐสภากับการพัฒนาการเมืองของประเทศไทย. จุลนิติ. 12, 2 (มีนาคม-
 เมษายน 2558): 1-28.

- สิริวัฒน์ สุภรณ์ไพบูลย์. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์, 2524 อ้างถึงใน ชินธิป ยุทธางกูร. **ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบเยอรมัน**. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.
- สีดา สอนศรี, วิทยา สุจริตชนารักษ์, ชัยโชค จุลศิริวงศ์ และสมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์. **การเลือกตั้งใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้: ศึกษาเฉพาะประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และ ไทย**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- สุจิต บุญบงการ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. **พฤติกรรมกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย**. กรุงเทพฯ: โครงการเผยแพร่ผลงานวิจัย ฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527.
- สุจิต บุญบงการ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. **รายงานการวิจัย เรื่อง พฤติกรรมการลงคะแนนเสียง เลือกตั้งของคนไทยศึกษาจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 เมษายน 2522**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525.
- สุทธิมาตร จันทรแดง. **ปัญหาการเลือกตั้งในระบบการเมืองไทย: ความเป็นไปและการแก้ไขของ กต. จุลนิติ. 1 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2547): 43-47.**
- สุรพล ไตรเวทย์. **พระมหากษัตริย์ รัฐธรรมนูญ และประชาธิปไตย**. กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2549.
- สุรพล นิติไกรพจน์. **ระบบควบคุมตรวจสอบรัฐบาลการเมืองที่เหมาะสม**. กรุงเทพฯ: สำนักงาน กองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538.
- เสนีย์ คำสุข. **มิติประชาธิปไตยในการเลือกตั้งทั่วไป 3 กรกฎาคม 2554**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมมาธิราช, 2558.
- ไสว บุญมา. **ประชานิยมทางสู่ความหายนะ**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: โพสต์บุ๊กส์, 2555.
- หยุด แสงอุทัย. **คำอธิบายหลักเกณฑ์ทั่วไปของการเลือกตั้งและพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทน พุทธศักราช 2511**. พระนคร: โอเดียนสโตร์, 2512.
- หยุด แสงอุทัย. **พรรคการเมือง**. กรุงเทพฯ: ดวงกมล, 2517.
- หยุด แสงอุทัย. **หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป**. พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, 2513.
- อมร รักษาสัตย์. **ประชาธิปไตยในเยอรมนี. ใน ประชาธิปไตย: อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่าง การปกครองหลายประเทศ**. กรุงเทพฯ: โครงการตำรา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, 2549.
- อมร รักษาสัตย์ และคณะ. **ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน คู่มือการเรียนรู้ การเผยแพร่และการมีส่วนร่วมสำหรับครูอาจารย์ และผู้นำชุมชน**. กรุงเทพฯ: การ์รันด การพิมพ์, 2543.
- อมร รักษาสัตย์, สมบูรณ์ สุขสำราญ, สุรพล ราชภัณฑารักษ์, ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์ และวิรัช วิรัช นิการรณ. **ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลาย ประเทศ**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.
- อรรถสิทธิ์ พานแก้ว. **เพิ่มดุลอำนาจระหว่าง “นักการเมือง” และ “พรรคการเมือง”: เพิ่ม ประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ “ผู้แทนราษฎร”**. นนทบุรี: เอ. พี. กราฟิค ดีไซน์และการ พิมพ์, 2558.

- อรรถสิทธิ ปานแก้ว. เลือกเพราะชอบ พฤติกรรมการเลือกตั้งของคนไทยในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปปี พ.ศ.2550. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2556.
- อัศวเมศวร์ ทองนวล. เอกสารเผยแพร่ข้อมูลด้านรัฐสภา หมายเลข 1: โครงสร้างของรัฐสภานานาชาติ. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2530.
- อำพล คณารีย์. การเลือกตั้งเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: สถาบันทางยุทธศาสตร์วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2530.
- อำพัน ถนอมงาม. ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย. ค้นวันที่ 30 ธันวาคม 2560 จาก <http://amphuntha.blogspot.com>
- อุกฤษ มงคลนาวิน. การปฏิรูปการเมืองโดยการจัดระบบและวิธีการเลือกตั้งใหม่ เอกสารประกอบการบรรยาย เรื่อง การปกครองระบอบประชาธิปไตย ณ วิทยาลัยเสนาธิการทหาร วันที่ 12 พฤศจิกายน 2539. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ., 2539.
- อุกฤษ มงคลนาวิน. การเลือกตั้งผู้แทนตามอัตราส่วน. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ., ม.ป.ป. อ้างถึงใน ชินธิป ยุทธางกูร. ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบเยอรมัน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาบริหาร การเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.
- อุกฤษ มงคลนาวิน. บันทึกการเลือกตั้งผู้แทนตามอัตราส่วน. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ., 2530.
- อุมาภา, ดีเทอร์ เซ. ระบบเลือกตั้งของประเทศเยอรมนี. ใน สรุปและประเมินผลการสัมมนาวิชาการ เรื่อง ประสบการณ์ด้านรัฐธรรมนูญของประเทศไทยกับประเทศเยอรมนี. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2550.
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคณะ. รายงานการวิจัยการศึกษาพัฒนาการของหลักกฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ. รายงานการวิจัยเสนอต่อ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.
- 13th Law to Amend the Federal Electoral Law, Retrieved December 25, 2016 from <http://germanlawarchive.iuscomp.org/?s=electoral&submit=>
- Aristotle. Politics, Book IV, ch. 4. N.p.: n.p., n.d. อ้างถึงใน Ebenstein, William. Great Political Thinkers. 2nd ed. New York: Rinehart, 1957 อ้างถึงใน อมร รักษาสัตย์ และคณะ. ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน คู่มือการเรียนรู้การสอนการเผยแพร่และการมีส่วนร่วมสำหรับครูอาจารย์ และผู้นำชุมชน. กรุงเทพฯ: การันต์การพิมพ์, 2543.
- Article 3 premier alinea “la Souveraineté nationale appartient au peuple qui l’exerce par ses représentants et par la voie du référendum”. Retrieved February 20, 2017 from <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/veme-republique/heritages/qui-appartient-souverainete-france-selon-constitution.html>
- The Basic Law 1949. Retrieved December 1, 2016 from http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/index.html

- Basic Law for the Federal Republic of Germany.** Retrieved December 26, 2016 from http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#p0111
- Biography of The Rt Hon Dame Patsy Reddy, GNZM, QOS.** Retrieved January 8, 2017 from <https://gg.govt.nz/content/biography-rt-hon-dame-patsy-reddy-gnzm-qso>
- Broadcasting Act 1989.** Retrieved December 25, 2016 from <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1989/0025/latest/DLM155365.html>
- Butler, David; Penniman, Howard R. and Renny, Austin, eds. **Democracy at the Polls: A Comprehensive Study of Competitive National Election.** N.p.: n.p, 1981 อ้างถึงใน ธีรธร ตูทองคำ. กระบวนการการเลือกตั้ง. ใน เอกสารการสอนชุดวิชา สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2545. หน้า 535-536.
- Constitution Act 1986.** Retrieved January 9, 2017 from <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1986/0114/latest/DLM94238.html>
- Ebenstein, William. **Great Political Thinkers.** 2nd ed. New York: Rinehart, 1957 อ้างถึงใน อมร รักษาสัตย์ และคณะ. ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน คู่มือการเรียนการสอนการเผยแพร่และการมีส่วนร่วมสำหรับครูอาจารย์ และผู้นำชุมชน. กรุงเทพฯ: การันต์การพิมพ์, 2543.
- Electoral (Advertisements of a Specified Kind) Regulation 2005.** Retrieved December 25, 2016 from <http://www.legislation.govt.nz/regulation/public/2005/0147/latest/DLM332261.html>
- Electoral Act 1993.** Retrieved December 25, 2016 from <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1993/0087/latest/DLM307519.html>
- Electoral Laws and Legislation.** Retrieved December 25, 2016 from <http://www.elections.org.nz/voting-system/electoral-laws-and-legislation>
- Electoral Regulations 1996.** Retrieved December 25, 2016 from <http://www.legislation.govt.nz/regulation/public/1996/0093/latest/DLM209678.html>
- Electoral Regulations 2012.** Retrieved December 25, 2016 from <http://www.legislation.govt.nz/regulation/public/2012/0003/latest/DLM4273909.html>
- Fakten. **Deutscher Bundestag.** Retrieved February 20, 2017 from <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/40410000.pdf>
- Farrel, David. **Electoral System.** New York: Palgrave, 2001 อ้างถึงใน พรณชญา ศิริวรรณ บุศย์. ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในโลกปัจจุบัน (ตอนที่ 1). วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์. 16, 1 (มกราคม-มีนาคม 2554): 6-33.

- Federal Electoral Law (Bundewahlgesetz, BWG).** Retrieved December 26, 2016 from <http://germanlaw.archive.iuscomp.org/?p=228>
- Geddis, Andrew. **Electoral Law in New Zealand: Practice and Policy.** New Zealand: Wellington LexisNexis, 2007.
- The German Bundestag shall Consist of 656 Members.** Retrieved December 25, 2016 from <http://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=228>
- German Federal Election, 2009.** Retrieved December 26, 2016 from https://en.wikipedia.org/wiki/German_federal_election,_2009
- German Law Archive.** Retrieved December 25, 2016 from <http://germanlawarchive.iuscomp.org/?s=electoral&submit=>
- Green.** Retrieved December 30, 2016 from <https://www.greens.org.nz/>
- History.** Retrieved December 8, 2016 from <http://wellington.govt.nz/about-wellington/history>
- How Government Works.** Retrieved January 8, 2017 from <https://www.govt.nz/browse/engaging-with-government/government-in-new-zealand/>
- International IDEA Supporting Democracy Worldwide. **Constitutional History of Germany.** Retrieved December 12, 2016 from <http://www.constitutionnet.org/country/constitutional-history-germany>
- Iterative procedure.** Retrieved February 20, 2017 from <https://www.Bundeswahlleiter.de/en/service/glossar/s/sainte-lague-schepers.html>
- Lijphart, Arend. **Electoral System and Party Systems A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990.** New York: Oxford University, 1995.
- Lijphart, Arend. **Patterns of Democracy.** New Haven: Yale University, 1999 อ้างถึงใน นิยม รัฐอมฤต. **ระบอบประชาธิปไตยเปรียบเทียบ.** ค้นวันที่ 30 ธันวาคม 2559 จาก http://kpi.ac.th/media/pdf/M7_91.pdf
- Lorant, Stefan. **The Life of Abraham Lincoln.** New York: The New American Library, 1959 อ้างถึงใน วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น. **ประชาธิปไตย แนวความคิด และตัวแบบ ประเทศประชาธิปไตยในอุดมคติ.** กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524.
- Maori Party.** Retrieved December 30, 2016 from <http://www.maoriparty.org/>
- Mulgan, Richard. The Elective Dictatorship in New Zealand. In **New Zealand Politics in Perspective.** H. Gold, ed. Auckland: Longman Paul, 1992. Pp. 513-531.
- Nelson, Michael H. Electoral Rules Concerning the House of Representatives in the 2007 Thai Constitution. **Southeast Asia Research Center (SEARC) Working Paper 104** (December 2009): 13-19 อ้างถึงใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. **แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง.** กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2555.

- New Zealand Constitution Act Comes into Force 17 January 1985.** Retrieved January 9, 2017 from <https://nzhistory.govt.nz/proclamation-of-1852-constitution-act> การเลือกตั้งครั้งแรกของนิวซีแลนด์มีขึ้นระหว่างเดือนกรกฎาคม ถึง เดือนตุลาคม ค.ศ.1853
- New Zealand Election Results.** Retrieved January 9, 2017 from <http://www.electionresults.govt.nz/>
- New Zealand Electoral Commission. **Report of the Electoral Commission on the review of the MMP Voting System.** Retrieved January 9, 2017 from http://www.elections.org.nz/sites/default/files/bulk-upload/documents/Final_Report_2012_Review_of_MMP.pdf
- New Zealand Herald. **Speech from the Throne.** Retrieved January 9, 2017 from http://nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=10547208
- Nguyen, Le Mong. **Les systems poltiques democratiques.** Paris: STH, n.d. อ้างถึงใน เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. **หลักการพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย.** พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554.
- Nohlen, Dieter. **Election and Electoral Systems.** 2nd ed. Delhi: Macmillan India, 1996.
- Official Count Results-Overall Status 2002.** Retrieved February 20, 2017 from http://electionresults.govt.nz/electionresults_2002/partystatus.html
- Official Count Results-Overall Status 2005.** Retrieved February 20, 2017 from http://electionresults.govt.nz/electionresults_2005/partystatus.html
- On the Constitution of New Zealand.** Retrieved January 8, 2017 from <https://www.gg.govt.nz/role/constofnz/intro>
- Order of the Federal President.** Retrieved February 20, 2017 from https://www.bgb1.de/xaver/bgb1/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGB1&jumpTo=bgb117s0074bgb117s0074.pdf#__bgb1__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgb117s0074.pdf%27%5D__1491496227221
- Pempel, T. J., ed. **Uncommon Democracy the One-Party Dominant Regimes.** N.p.: n.p., n.d. อ้างถึงใน นพรัตน์ วงศ์วิทยาพาณิชย์. **การก่อเกิดรัฐบาลพรรคเดียวใน การเมืองไทย ศึกษากรณีพรรคไทยรักไทย.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะ รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.
- Results of The 2008 General Election.** Retrieved February 20, 2017 from <http://www.elections.org.nz/events/past-events-0/2008-general-election/results-2008-general-election>

Results of The 2011 General Election. Retrieved February 20, 2017 from <http://www.elections.org.nz/events/past-events-0/2011-general-election/2011-general-election-official-results>

Results of The 2014 General Election. Retrieved February 20, 2017 from http://archive.electionresults.govt.nz/electionresults_2014/partystatus.html

Results of The Referendum. Retrieved January 9, 2017 from <http://www.elections.org.nz/events/past-events-0/2011-referendum-voting-system/results-referendum>

The Road to MMP. Retrieved January 9, 2017 from <https://nzhistory.govt.nz/politics/fpp-to-mmp/putting-it-to-the-vote>

Royal Commission on the Electoral System. **Report of The Royal Commission on The Electoral System “Towards a Better Democracy”.** Retrieved January 9, 2017 from <http://www.elections.org.nz/sites/default/files/bulk-upload/documents/RoyalCommissionReportContents.pdf>

Royal Commission on the Electoral System. **Report of the Royal Commission on the Electoral System: Towards a Better Democracy, Wellington, Government Printer, 1986.** Retrieved January 9, 2017 from <http://www.elections.org.nz/voting-system/mmp-voting-system/report-royal-commission-electoral-system-1986>

sainte-lague-allocation-formula. Retrieved April 13, 2016 from <http://www.elections.org.nz/voting-system/mmp-voting-system/sainte-lague-allocation-formula>

Saint-Laguë/Schepers. Retrieved February 20, 2017 from <http://www.Bundeswahlleiterse/en/service/glossar/s/sainte-lague-schepers.html>

Story: Elections and Campaigns. Retrieved December 25, 2016 from <http://www.teara.govt.nz/en/elections-and-campaigns>

Story: National Party. Retrieved January 9, 2017 from <http://www.teara.govt.nz/en/national-party>

The Voting System. Retrieved January 9, 2017 from <http://www.elections.org.nz/sites/default/files/bulk-upload/documents/Chapterthevoting system.pdf>

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ ชื่อสกุล

นางสาวชนิดาภา มงคลเลิศพล

ประวัติการศึกษา

นิติศาสตรบัณฑิต
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ.2551

ประสบการณ์การทำงาน

พ.ศ.2553
เจ้าหน้าที่ประนอมหนี้และกฎหมาย
ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)

พ.ศ.2558
นิติกร
กรมที่ดิน

พ.ศ.2558
นิติกร
สำนักงานประมาณ

พ.ศ.2559-ปัจจุบัน
นิติกร
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา