



นายอภิวัฒน์ สุดสา
นิติกร สำนักกฎหมาย

การปฏิรูประบบการเลือกตั้ง เพื่อประเทศไทย

บทนำ

ในบรรดากระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนราษฎรเพื่อเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนนั้น การเลือกตั้งถือเป็นวิธีการที่ได้รับการยอมรับในปัจจุบันว่ามีความเหมาะสมมากกว่าวิธีการในรูปแบบอื่น ๆ เพราะเป็นการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยกับผู้แทนราษฎร อันจะทำให้ผู้แทนราษฎรมีความชอบธรรมตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยในการใช้อำนาจแทนประชาชน การเลือกตั้งจึงเป็นช่องทางในการแสดงเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน สำหรับการเลือกตั้งที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนั้นมีหลายระบบซึ่งในแต่ละระบบจะส่งผลกระทบต่อการเลือกตั้งที่แตกต่างกันไป การออกแบบระบบเลือกตั้งจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะกำหนดว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดหรือพรรคการเมืองใดจะเป็นผู้ชนะการเลือกตั้งเพื่อเข้าไปใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน

ระบบการเลือกตั้งเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจจากทุกภาคส่วนในสังคม ทั้งนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากภายหลังที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) โดยนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้แถลงชี้แจงหลักการเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบใหม่ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะนำมาบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญที่กำลังยกร่าง ณ ปัจจุบัน โดยระบบการเลือกตั้งแบบใหม่ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะนำมาใช้ คือ “ระบบจัดสรรปันส่วนผสม” (mixed member apportionment) หรือพูดให้เข้าใจง่าย ๆ ว่า “นับทุกคะแนนเพื่อผู้แทนของทุกคน” ซึ่งระบบการเลือกตั้งดังกล่าวมีเจตนารมณ์สำคัญเพื่อทำให้เสียงของประชาชนทุกคะแนนเสียงมีความหมาย โดยเฉพาะการนำคะแนนของผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แพ้การเลือกตั้งมาคำนวณเป็นคะแนนเพื่อหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อในแต่ละพรรคการเมืองจะได้ที่นั่งในสภา โดยระบบการเลือกตั้งดังกล่าวอยู่ภายใต้กรอบแนวคิดที่สำคัญ ๕ ประการ คือ ๑) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง



๒) ระบบการเลือกตั้งไม่ควรซับซ้อนและประชาชนเข้าใจง่าย ๓) คะแนนการเลือกตั้งที่ประชาชนลงทุกคะแนนมีความหมาย ๔) ส่งเสริมให้ประชาชนออกมาใช้สิทธิเลือกตั้ง และ ๕) สอดคล้องกับบริบทหรือวิถีชีวิตของประชาชนชาวไทยและสอดคล้องกับหลักสากล

ดังนั้น เพื่อให้ทราบถึงหลักการพื้นฐานของการเลือกตั้ง ระบบการเลือกตั้งที่สำคัญระบบการเลือกตั้งของประเทศไทย ตลอดจนแนวคิดในการปฏิรูประบบการเลือกตั้งของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คอลัมน์ คมความคิด เข้มติรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ ขอนำเสนอเรื่อง “การปฏิรูประบบการเลือกตั้งเพื่อการปฏิรูปประเทศไทย” ดังนี้

๑. หลักการพื้นฐานของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งที่จะทำให้ผลการเลือกตั้งมีความหมายและสร้างความชอบธรรมตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จะต้องประกอบด้วยหลักการพื้นฐานที่สำคัญดังต่อไปนี้

๑.๑ **หลักการเลือกตั้งทั่วไป** หลักการนี้กำหนดให้ราษฎรทุกคนต้องสามารถเข้าร่วมในการเลือกตั้งได้ ห้ามมิให้มีการกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ที่มีผลเป็นการตัดบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งออกไปจากการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งโดยเหตุผลทางการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม การกำหนดให้การเลือกตั้งต้องเป็นไปตามหลักการเลือกตั้งทั่วไปนั้น ไม่ได้หมายความว่าระบบกฎหมายจะไม่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขใด ๆ ในทางเนื้อหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งได้เลย การจำกัดขอบเขตของสิทธิเลือกตั้งย่อมสามารถกระทำได้ หากมีเหตุผลยอมรับกันได้ว่าไม่ขัดกับหลักการเลือกตั้งโดยทั่วไป เช่น การกำหนดให้เฉพาะแต่พลเมืองของรัฐเท่านั้นที่มีสิทธิเลือกตั้ง การกำหนดอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือการกำหนดว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องเป็นผู้ที่ไม่อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง^๑

๑.๒ **หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาค** เป็นหลักที่เรียกร้องว่าคะแนนเสียงทุกคะแนนจะต้องมีค่าเท่ากัน กล่าวคือ ในกรณีที่การเลือกตั้งนั้นเป็นการเลือกตั้งในระบบเสียงข้างมาก คะแนนเสียงแต่ละคะแนนจะต้องมีค่าในการนับเท่ากัน คือ นับเป็นหนึ่งคะแนนเท่ากัน ในกรณีการเลือกตั้งนั้นเป็นการเลือกตั้งในระบบสัดส่วน คะแนนเสียงทุกคะแนนต้องมีค่าในน้ำหนักของคะแนนหรือในผลของคะแนนเท่ากัน กล่าวคือ ทุกคะแนนเสียงจะนำมาคำนวณโดยจะไม่มีคะแนนเสียงใดถูกตัดทิ้งไปและการเลือกตั้งโดยเสมอภาคกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนได้เลือกตั้งโดยวิธีการเช่นเดียวกัน

หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาคมิได้ใช้กับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้น แต่ใช้กับการเลือกตั้งทุกขั้นตอน กล่าวคือ รวมทั้งขั้นตอนการสมัครรับเลือกตั้ง การเตรียมการเลือกตั้งทั้งหมด การหาเสียง การนับคะแนน ตลอดจนการแบ่งจำนวนที่นั่งในรัฐสภาให้แก่พรรคการเมืองต่าง ๆ^๒

๑.๓ **หลักการเลือกตั้งโดยลับ** หลักการเลือกตั้งโดยลับเป็นสาระสำคัญของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย โดยกำหนดให้การจัดการเลือกตั้งจะต้องไม่มีผู้ใดนอกจากผู้ที่ออกเสียงลงคะแนนเท่านั้นที่รู้ว่าตนเองจะออกเสียงลงคะแนนอย่างไร หลักการนี้มีเหตุผลสำคัญสองประการ

^๑ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, เอกสารประกอบการบรรยายวิชา น.๕๖๒ สถาบันการเมืองและองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หลักสูตรประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, น. ๘.

^๒ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การเลือกตั้ง และพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน, กรุงเทพฯ, สถาบันนโยบายการศึกษา, ๒๕๔๒, น. ๒๘.



ประการแรก เพื่อคุ้มครองผู้ออกเสียงลงคะแนนให้ไม่ต้องกังวลกับผลใด ๆ ที่จะตามมาจากการออกเสียงลงคะแนนของตน เพราะจะไม่มีบุคคลใดทราบเลยว่าตนออกเสียงลงคะแนนเลือกผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด **ประการที่สอง** เพื่อคุ้มครองความเป็นระเบียบเรียบร้อยตลอดจนคุ้มครองประโยชน์ของผู้ออกเสียงลงคะแนนผู้อื่น ด้วยเหตุนี้แม้ผู้ออกเสียงลงคะแนนจะสมัครใจแสดงบัตรเลือกตั้งของตนให้ผู้อื่นทราบว่าตนออกเสียงเลือกตั้งอย่างไร ระบบกฎหมายก็ไม่สามารถอนุญาตให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้นั้นกระทำการในลักษณะดังกล่าวได้^๓

๑.๔ หลักการเลือกตั้งเสรี หลักการนี้กำหนดให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทุกคนใช้สิทธิเลือกตั้งโดยปราศจากการใช้กำลังบังคับ หรือความกดดันทางจิตใจหรือการใช้อิทธิพลใด ๆ ต่อการตัดสินใจ ไม่ว่าจะการใช้อิทธิพลนั้นจะมาจากภาครัฐหรือภาคเอกชน และระหว่างการเลือกตั้งหรือภายหลังการเลือกตั้งมิให้มีการควบคุมทิศทางลงคะแนนเสียงไม่ว่าจะเป็นการกระทำในรูปแบบใด โดยผู้ออกเสียงเลือกตั้งต้องตัดสินใจลงคะแนนได้อย่างอิสระในกระบวนการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองที่เปิดเผย^๔

๑.๕ หลักการเลือกตั้งโดยตรง การเลือกตั้งโดยตรงคือการเลือกตั้งที่กำหนดให้คะแนนเสียงของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเท่านั้นที่เป็นตัวกำหนดว่าผู้สมัครคนใดจะชนะการเลือกตั้ง ดังนั้น ในการเลือกตั้งแต่ละครั้งคะแนนเสียงทุกคะแนนเสียงที่ลงไปจะต้องกำหนดได้แน่นอนว่าจะตกแก่ผู้สมัครคนใด และเมื่อลงคะแนนไปแล้วก็ไม่มีผู้ใดที่จะมามีอิทธิพลต่อผลของการเลือกตั้งได้อีก นอกจากการใช้วิธีการทางคณิตศาสตร์เข้ามาคำนวณตัวเลขดิบของจำนวนคะแนนเสียง^๕

สำหรับการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่ผู้ออกเสียงลงคะแนนไม่สามารถกำหนดตัวบุคคลที่ตนประสงค์จะเลือกได้นั้น กรณีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเคยมีคำวินิจฉัยว่าการเลือกตั้งตามบัญชีเช่นนี้ไม่ขัดต่อหลักการเลือกตั้งโดยตรงตราบเท่าที่บัญชีนั้นมีรายชื่อบุคคลต่าง ๆ แน่แน่นอน กล่าวคือ ผู้เลือกตั้งสามารถทราบล่วงหน้าว่าหากลงคะแนนเสียงของตนให้กับบัญชีนั้นแล้ว จะช่วยส่งให้บุคคลที่ตนทราบชื่อแล้วเข้าสู่สภาได้โดยที่ไม่มีองค์กรอื่นใดมาทำหน้าที่ตัดสินใจแทนอีกชั้นหนึ่ง^๖

๒. ระบบเลือกตั้ง

การออกแบบระบบเลือกตั้งเพื่อสร้างความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยให้กับผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้ง เป็นการกำหนดกติกาเพื่อหาผู้ชนะการเลือกตั้งในการเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน ซึ่งระบบการเลือกตั้งที่ใช้กันอยู่โดยทั่วไปในประเทศต่างๆ นั้น จะพบว่ามีความหลากหลายอย่างยิ่ง ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตามเราอาจแบ่งแยกระบบเลือกตั้งที่ประเทศส่วนใหญ่นิยมใช้กันออกเป็น ๓ ระบบใหญ่ ๆ ดังนี้

^๓อ้างแล้ว, เจริญธรรมที่ ๑, น. ๙.

^๔เฟิงอ้าง, น. ๒๔-๒๕.

^๕อ้างแล้ว, เจริญธรรมที่ ๒, น. ๒๔.

^๖อ้างแล้ว, เจริญธรรมที่ ๒, น. ๒๔.



๒.๑ การเลือกตั้งระบบเสียงข้างมาก (Majority Electoral System)

ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากหรือวิธีคิดคะแนนแบบเสียงข้างมากเป็นการตัดสินให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดตามจำนวนผู้แทนที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเลือกตั้งกำหนดให้มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น เป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งโดยไม่คำนึงว่าคะแนนเสียงที่ได้จะเป็นจำนวนเท่าใด ซึ่งการเลือกตั้งระบบเสียงข้างมากสามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ระบบ ดังนี้

๒.๑.๑ การเลือกตั้งระบบเสียงข้างมากสัมพัทธ์

การเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากนั้น โดยหลักการแล้วจะมีการแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นหลายเขตโดยแต่ละเขตการเลือกตั้งมีขนาดใกล้เคียงกัน ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งได้แก่ ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนสูงสุดในเขตเลือกตั้งที่ตนลงสมัคร (The Winner Takes All) ในกรณีที่ในเขตเลือกตั้งนั้นมีผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งหลายคน ผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งอาจได้คะแนนเสียงไม่ถึงครึ่งหนึ่งของคะแนนเสียงทั้งหมดของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง เช่น ได้คะแนนเพียงร้อยละ ๓๐ ของจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง และในบางเขตเลือกตั้งคะแนนของผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งมีจำนวนน้อยกว่าคะแนนของผู้ที่แพ้การเลือกตั้งรวมกัน แนวโน้มของการเลือกตั้งในระบบนี้ จะทำให้เกิดระบบพรรคการเมืองสองพรรคขึ้นประเทศที่ใช้การเลือกตั้งในระบบนี้ เช่น สหราชอาณาจักร ซึ่งทำให้เกิดพรรคการเมืองใหญ่ ๒ พรรคคือ พรรคแรงงาน (Labour) และพรรคอนุรักษนิยม (Conservative)

นอกจากนี้ ยังมี การเลือกตั้งในระบบเสียงข้างมากสัมพัทธ์แบบพ่วงบัญชีรายชื่อ พรรคการเมือง กล่าวคือจะกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีคะแนนเสียงเดียว แต่กำหนดที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็น ๒ ประเภท คือ ประเภทแรกมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต และประเภทที่สองมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง ตัวอย่างเช่น สมมติว่าที่นั่งในสภามีจำนวนรวม ๕๐๐ คน รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีเขตเลือกตั้ง ๔๐๐ เขต แต่ละเขตมีผู้แทนซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากสัมพัทธ์เขตละ ๑ คน ส่วนอีก ๑๐๐ คน ให้มาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนมีคะแนนเสียงคนละ ๑ คะแนน การที่ประชาชนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดพรรคการเมืองใดในเขตของตน ย่อมมีผลเป็นการเลือกพรรคการเมืองที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นสังกัดในส่วนของบัญชีรายชื่อไปโดยอัตโนมัติ คะแนนดังกล่าวจะถูกนำมาคำนวณหาสัดส่วนที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองอีก ๑๐๐ ที่นั่งด้วยในที่สุด^๗

๒.๑.๒ การเลือกตั้งระบบเสียงข้างมากเด็ดขาด

การเลือกตั้งระบบนี้อาจใช้เทคนิคการเลือกตั้งได้ ๒ วิธีด้วยกัน

วิธีแรก แบ่งเขตการเลือกตั้งออกเป็นหลายเขตแต่ละเขตมีขนาดใกล้เคียงกัน โดยแต่ละเขตมีผู้แทนได้ ๑ คน ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีคะแนนเสียงคนละ ๒ คะแนน โดยคะแนนเสียงที่หนึ่งเป็นคะแนนเสียงแท้ ส่วนคะแนนเสียงที่สองเป็นคะแนนเสียงสำรองซึ่งจะนำมาใช้ในการคำนวณในกรณีที่นับคะแนนเสียงที่หนึ่งแล้วยังไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดได้คะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด คือ เกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง เรียกวิธีนี้ว่า “alternative vote system”

^๗ อ่างแล้ว, เชิงอรุณที่ ๑, น. ๑๖.



วิธีที่สอง กรณีที่ปรากฏว่าไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดได้คะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด ในการเลือกตั้งรอบแรก จะกำหนดให้มีการเลือกตั้งรอบที่สอง โดยการเลือกตั้งรอบที่สองนี้จะกำหนด ให้เฉพาะผู้ที่ได้คะแนนสูงสุด ๒ ลำดับแรกในการเลือกตั้งรอบแรก หรือกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง คนใดที่ได้คะแนนเสียงในรอบแรกเกินกว่าร้อยละ ๑๕ ของจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นผู้มีสิทธิ ในการลงสมัครรับเลือกตั้งรอบที่สอง โดยในการเลือกตั้งรอบที่สองนี้จะใช้ระบบเสียงข้างมากสัมพัทธ์ คือ ผู้ที่ได้คะแนนมากที่สุดในรอบที่สองถือว่าเป็นผู้ชนะการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งในระบบเสียงข้างมาก มีผลเป็นการสร้างความเป็นตัวแทนหรือผู้แทน ของท้องถิ่นมากกว่าความเป็นผู้แทนในระดับประเทศ ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ย่อมมุ่งหาเสียงกับคนในพื้นที่ที่ตนลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสำคัญ โดยเหตุผลดังกล่าวผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในระบบนี้จะมุ่งพิจารณาผลประโยชน์ในระดับท้องถิ่นเป็นหลักยิ่งกว่าผลประโยชน์ในระดับประเทศ ผู้ได้รับการเลือกตั้งย่อมผูกพันกับคนในพื้นที่ยิ่งกว่าผูกพันกับพรรคการเมืองที่ส่งตนลงสมัครรับเลือกตั้ง ในระบบนี้พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นใหม่ซึ่งไม่มีผู้ที่เคยเป็นตัวแทนราษฎรอยู่ในสังกัดมีโอกาสน้อยที่จะชนะ การเลือกตั้ง นอกจากนี้หากพิจารณาในแง่ของน้ำหนักคะแนนเสียงที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงให้แก่ ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งในที่สุดแพ้การเลือกตั้งนั้น จะพบว่าคะแนนเสียงดังกล่าวเป็นคะแนนเสียง ที่ไม่ได้ถูกนำมาพิจารณาแม้แต่น้อย ในการเลือกตั้งระบบเสียงข้างมาก เฉพาะคะแนนเสียงที่ลงให้ แก่ผู้ชนะการเลือกตั้งเท่านั้นที่ถือว่าเป็นคะแนนเสียงแทนคะแนนอื่น ๆ ในเขตเลือกตั้งนั้นทั้งหมด (The winner takes all) อย่างไรก็ตามการเลือกตั้งในระบบเสียงข้างมากมีผลทำให้วัตถุประสงค์ในการ หล่อหลอมเจตจำนงและความเห็นทางการเมืองของประชาชนในเขตเลือกตั้งนั้นสำเร็จลงดียิ่งกว่า การเลือกตั้งในระบบสัดส่วน

๒.๒ การเลือกตั้งระบบสัดส่วน

ในการเลือกตั้งระบบสัดส่วนพรรคการเมืองต้องทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง เรียงตามลำดับ เพื่อให้ประชาชนพิจารณาลงคะแนนเสียงเลือกพรรคการเมืองนั้น เมื่อมีการลงคะแนนเสียง เลือกตั้งแล้ว จะมีการคำนวณจำนวนที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองแต่ละพรรค จะได้รับตามสัดส่วนของคะแนนเสียงที่ประชาชนออกเสียงลงคะแนนให้แก่พรรคการเมืองนั้น ๆ ในการจัดการ เลือกตั้งระบบสัดส่วนอาจกำหนดให้พรรคการเมืองทำบัญชีรายชื่อเพียงบัญชีเดียวโดยใช้ประเทศ เป็นเขตเลือกตั้ง หรืออาจกำหนดให้มีเขตการเลือกตั้งหลายเขตและให้พรรคการเมืองทำบัญชีรายชื่อ ผู้สมัครรับเลือกตั้งตามจำนวนเขตเลือกตั้งที่กำหนดก็ได้

การเลือกตั้งในระบบสัดส่วนนี้ มีผลนำไปสู่การมีพรรคการเมืองหลายพรรคในสภา และอาจ ส่งผลกระทบต่อการจัดตั้งรัฐบาลและเสถียรภาพของรัฐบาล แม้กระนั้นก็ตามก็มิได้หมายความว่า การเลือกตั้ง ในระบบสัดส่วนเป็นการเลือกตั้งที่สะท้อนความเป็นประชาธิปไตยโดยแท้จริง ทั้งนี้ เพราะนอกจาก คะแนนเสียงทุกคะแนนที่ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งออกเสียงให้แก่พรรคการเมืองจะถูกนำมาคำนวณ เพื่อจัดสรรที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังสะท้อนภาพความคิด ทางการเมืองของประชาชนที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างตรงต่อความจริงด้วย อย่างไรก็ตามหากพิจารณา ในแง่ของวัตถุประสงค์ของการเลือกตั้งแล้ว การเลือกตั้งในระบบสัดส่วนจะยังไม่มีผลต่อการหล่อหลอม เจตจำนงและความเห็นทางการเมืองของประชาชน แต่จะสร้างความหลากหลายทางความคิดของ ประชาชนในทางการเมือง อันเนื่องมาจากการที่จะมีพรรคการเมืองหลายพรรคได้รับการเลือกตั้ง



๒.๓ การเลือกตั้งระบบสัดส่วนผสมแบบเยอรมัน

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนั้น เรียกว่า “ระบบสัดส่วนผสม” (Mixed Member Proportional System) กล่าวคือในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งประชาชนทุกคนมีสิทธิลงคะแนนเสียงได้ ๒ ประเภท คะแนนเสียงประเภทแรกคือการเลือกผู้สมัครในเขตเลือกตั้งตามระบบที่นับคะแนนเสียงข้างมาก คะแนนเสียงประเภทที่สองให้เลือกพรรคการเมืองโดยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะพึงได้รับจะคิดคำนวณจากคะแนนเสียงประเภทที่สอง กล่าวคือ นำคะแนนเสียงประเภทที่สองที่ประชาชนออกเสียงเลือกบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองมาคำนวณหาจำนวนที่นั่งทั้งหมดที่พรรคการเมืองจะพึงได้รับ แล้วนำเอาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของพรรคการเมืองแต่ละพรรคมาหักออกจากจำนวนรวมที่พรรคการเมืองพึงได้รับ เหลือจำนวนเท่าใด พรรคการเมืองนั้นก็จะมีที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเท่านั้น

ตัวอย่างเช่น สมมติว่าจำนวนที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภามีทั้งหมด ๑๐๐ คน พรรคการเมือง A ได้คะแนนเสียงประเภทบัญชีรายชื่อคิดเป็นร้อยละ ๓๐ ของคะแนนเสียงทั้งหมดของผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนแบบบัญชีรายชื่อ เมื่อนำมาคำนวณแล้วพรรคการเมือง A จะได้ที่นั่งในสภาทั้งหมด ๓๐ คน หากผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งสังกัดพรรคการเมือง A ชนะการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน ๒๐ คน จะต้องนำเอาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน ๒๐ คน มาหักออกจากจำนวนที่นั่งที่พรรคการเมือง A จะพึงมี คือ ๓๐ คน หมายความว่าพรรคการเมือง A จะได้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่ออีกจำนวน ๑๐ คน (ตามลำดับในบัญชีรายชื่อ) แต่ในกรณีที่พรรคการเมืองใดได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเกินกว่าจำนวนที่นั่งที่คำนวณได้จากคะแนนแบบบัญชีรายชื่อ พรรคการเมืองนั้นก็จะมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต โดยพรรคการเมืองนี้จะไม่ได้ที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเลย เช่น ตามตัวอย่างข้างต้นถ้าพรรคการเมือง A ชนะการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน ๓๕ คน ซึ่งเป็นจำนวนที่เกินกว่าที่นั่งที่พรรคการเมืองนี้จะพึงได้รับคือ ๓๐ คน พรรคการเมืองนี้จะมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๓๕ คน โดยพรรคการเมืองนี้จะไม่มีความจำเป็นต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเลย และเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดพรรคการเมืองขนาดเล็กในสภาจำนวนมากจนกระทบต่อเสถียรภาพในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล กฎหมายเลือกตั้งของประเทศเยอรมันจึงได้กำหนดไว้ว่าพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงแบบบัญชีรายชื่อจากทั้งประเทศรวมกันแล้วไม่ถึงร้อยละ ๕ ของคะแนนเสียงที่ลงทั้งหมดหรือมีผู้แทนแบบแบ่งเขตเลือกตั้งไม่ถึง ๓ เขต (๓ คน) พรรคการเมืองนั้นจะไม่ได้รับการจัดสรรที่นั่งในสภา

๓. ระบบการเลือกตั้งในประเทศไทย

ในอดีตที่ผ่านมาในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยในมาตรา ๑ ได้บัญญัติรับรองหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยคืออำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย และสิ่งที่เป็นการแสดงว่าประชาชนมีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศประการหนึ่ง คือ การที่ประชาชนมีสิทธิเลือกผู้แทนของตนเองให้เข้าไปใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศผ่านกระบวนการของการเลือกตั้ง โดยระบบการเลือกตั้งในประเทศไทยนั้นสามารถแบ่งตามช่วงเวลาได้ ดังนี้



๓.๑ ระบบการเลือกตั้งนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

นับตั้งแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศนั้น ประเทศไทยใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย โดยในมาตรา ๑๕ ได้บัญญัติว่า “การเลือกตั้งผู้แทนใด ๆ ให้ถือตามคะแนนเสียงข้างมาก ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้มีการเลือกตั้งครั้งที่ ๒ ถ้าครั้งที่ ๒ มีคะแนนเสียงเท่ากันให้ตั้งคนกลางออกเสียงชี้ขาด และให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนกลางไว้” แต่การเลือกตั้งครั้งแรกหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง คือการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๔๗๖ เป็นการเลือกตั้งทางอ้อม กล่าวคือให้ราษฎรในหมู่บ้านเลือกผู้แทนเพื่อออกเสียงตั้งผู้แทนตำบลและให้ผู้แทนตำบลเป็นผู้ไปเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัด กระทั่งการเลือกตั้งครั้งที่สองเป็นต้นมาจนถึงก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐ ระบบการเลือกตั้งของประเทศไทยเป็นระบบเสียงข้างมากมาโดยตลอด และเป็นเสียงข้างมากแบบปกติ (simple majority)

๓.๒ ระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญได้กำหนดระบบเลือกตั้งไว้ในมาตรา ๘๙ วรรคหนึ่ง ความว่า “สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อตามมาตรา ๙๙ จำนวนหนึ่งร้อยคน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๒ จำนวนสี่ร้อยคน” เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรานี้ ประกอบกับบทบัญญัติมาตรา ๙๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๐๒ วรรคหนึ่ง จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้นำเอาการเลือกตั้งระบบสัดส่วนมาผสมกับการเลือกตั้งระบบเสียงข้างมาก ทั้งนี้โดยกำหนดที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่มาจากบัญชีรายชื่อพรรคการเมือง และส่วนที่มาจาก การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง สำหรับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น แต่ละคนจะมีสิทธิในการออกเสียงเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๒ คะแนนเสียง โดยได้รับบัตรเลือกตั้ง ๒ ใบ โดยคะแนนเสียงที่หนึ่งเป็นคะแนนเสียงสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งของตน อีกคะแนนเสียงหนึ่งเป็นคะแนนเสียงสำหรับบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้น ในการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งนั้น รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้คะแนนเสียงทั้งสองต้องสัมพันธ์กันแต่อย่างใด กล่าวคือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอาจใช้สิทธิเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดพรรคการเมือง ก. ในเขตเลือกตั้งของตน และขณะเดียวกันก็อาจใช้สิทธิลงคะแนนเสียงให้แก่บัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง ข. ก็ได้ นอกจากนี้ในการคำนวณหาจำนวนที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองนั้น รัฐธรรมนูญก็ไม่ได้กำหนดความสัมพันธ์ของคะแนนทั้งสองประเภทไว้แต่อย่างใด แต่กำหนดโดยปริยายให้แยกคำนวณอย่างเด็ดขาด



การที่รัฐธรรมนูญกำหนดที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด และกำหนดการคำนวณแบ่งสรรจำนวนที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองแยกออกโดยไม่มีความสัมพันธ์กับคะแนนเสียงที่ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งออกเสียงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งในแบบแบ่งเขตนั้น แสดงให้เห็นว่าการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นการเลือกตั้งในระบบผสมแบบขนานที่คะแนนเสียงทั้งสองคะแนนไม่มีความสัมพันธ์ต่อกัน (ผสมระหว่างการเลือกตั้งในระบบสัดส่วนและการเลือกตั้งในระบบเสียงข้างมาก) แต่เนื่องจากสัดส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองประเภทแตกต่างกันมาก (ประเภทบัญชีรายชื่อ ๑๐๐ คน ประเภทแบ่งเขตเลือกตั้ง ๔๐๐ คน) จึงอาจกล่าวได้ว่าระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นการเลือกตั้งในระบบผสมที่เน้นเสียงข้างมากสัมพัทธ์

๓.๓ ระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

สำหรับการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น แบ่งได้เป็น ๒ ระยะ

ระยะแรก เป็นระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๔๘๐ คน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน ๔๐๐ คน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วนจำนวน ๘๐ คน โดยการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งนั้น การแบ่งเขตเลือกตั้งให้ใช้จังหวัดเป็นเกณฑ์ และกำหนดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกินเขตละ ๓ คน (เขตใหญ่เรียงเบอร์) ส่งผลให้บางเขตเลือกตั้งมีผู้แทนได้ ๑ คน บางเขตเลือกตั้งมีผู้แทนได้ ๒ คน และบางเขตเลือกตั้งมีผู้แทนได้ ๓ คน ขึ้นอยู่กับขนาดของจังหวัดนั้น ๆ ผลจากการนี้ทำให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนคะแนนไม่เท่ากัน กล่าวคือ ราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนราษฎรได้ ๓ คน ราษฎรผู้นั้นย่อมสามารถออกเสียงเลือกตั้งได้ไม่เกิน ๓ คะแนน แต่ราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนราษฎรได้ ๑ คน ราษฎรผู้นั้นย่อมสามารถออกเสียงเลือกตั้งได้เพียงคะแนนเดียว การกำหนดระบบการเลือกตั้งในลักษณะเช่นนี้ย่อมขัดต่อหลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาค ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญประการหนึ่งของการเลือกตั้ง

สำหรับการเลือกตั้งในแบบสัดส่วนนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้จัดแบ่งพื้นที่ประเทศออกเป็น ๘ กลุ่มจังหวัด และให้แต่ละกลุ่มจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง โดยแต่ละเขตเลือกตั้งให้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ๑๐ คน การจัดกลุ่มจังหวัดให้จัดจังหวัดที่มีพื้นที่ติดต่อกันอยู่ในกลุ่มจังหวัดเดียวกัน และในกลุ่มจังหวัดทุกกลุ่มต้องมีจำนวนราษฎรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้งรวมกันแล้วใกล้เคียงกัน ทั้งนี้ โดยให้จังหวัดทั้งจังหวัดอยู่ในเขตเลือกตั้งเดียว โดยพรรคการเมืองจะต้องจัดทำบัญชีรายชื่อเรียงตามลำดับหมายเลขตั้งแต่หมายเลข ๑ ถึงหมายเลข ๑๐ ในแต่ละเขตเลือกตั้ง ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีคะแนนเสียงคนละหนึ่งคะแนน ในการออกเสียงเลือกตั้ง



ให้แก่บัญชีรายชื่อพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้งของตน แม้การเลือกตั้งแบบนี้จะสอดคล้องกับหลักความเสมอภาค แต่การแบ่งประเทศออกเป็น ๘ เขตเลือกตั้งนั้น เหตุผลในการอธิบายว่าใช้อะไรเป็นเกณฑ์แบ่งเขตเลือกตั้งนอกจากเขตจังหวัดนั้นต้องติดกัน และต้องเฉลี่ยให้แต่ละกลุ่มจังหวัดมีจำนวนประชากรใกล้เคียงกันยังไม่ชัดเจนเท่าที่ควร ผลของการแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น ๘ กลุ่มจังหวัดทำให้จังหวัดบางจังหวัดในภาคกลางต้องไปรวมกับจังหวัดในภาคใต้ หรือจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือต้องมารวมกับจังหวัดในภาคตะวันออกและเลือกบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองบัญชีเดียวกัน ซึ่งอธิบายได้ยากว่าจังหวัดเหล่านั้นมีความสัมพันธ์กันในแง่ของความเป็นมา วัฒนธรรม ตลอดจนผลประโยชน์ทางการเมืองตามนโยบายที่พรรคการเมืองนำเสนออย่างไร

ระยะที่สอง เป็นระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๐

ในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓- มาตรา ๙๘ โดยมีสาระสำคัญในการแก้ไข คือ กำหนดให้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๕๐๐ คน โดยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน ๓๗๕ คน และแบบบัญชีรายชื่อจำนวน ๑๒๕ คน โดยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เขตละหนึ่งคน และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อสามารถเลือกได้เพียงบัญชีรายชื่อเดียวและให้ถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นการปรับปรุงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเพิ่มจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้มากขึ้น คือจากเดิม ๔๘๐ คน เป็น ๕๐๐ คน เพราะการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีชื่อเป็นระบบที่สะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนได้อย่างถูกต้อง โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีชื่อมีจำนวน ๑ ใน ๓ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีชื่อจึงมีจำนวน ๑๒๕ คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งมีจำนวน ๓๗๕ คน โดยแก้ไขระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งให้เป็นระบบเสียงข้างมากเขตละ ๑ คน เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพื่อให้เป็นไปตามหลักความเสมอภาคที่ประชาชนหนึ่งคนควรมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนหนึ่งเสียงเท่ากัน รวมทั้งให้นำระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเดียวทั่วประเทศเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาใช้ เพราะการมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถทำหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและยังเป็นการทำให้ประชาชนทั่วประเทศได้กำหนดนโยบายการบริหารประเทศผ่านการเลือกพรรคการเมืองตามบัญชีรายชื่ออีกด้วย



ต่อมาเมื่อมีการยึดอำนาจการปกครองประเทศโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑/๒๕๕๗ ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลง ยกเว้นหมวด ๒ และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ในระหว่างที่ยังไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับถาวร โดยรัฐธรรมนูญชั่วคราวได้กำหนดให้มีคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญนี้ทั้งฉบับ) โดยร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้นำเอาแนวคิดการเลือกตั้งระบบสัดส่วนผสมแบบประเทศเยอรมันมากำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามในคราวประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๗/๒๕๕๘ เป็นพิเศษวันอาทิตย์ที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๘ สภาปฏิรูปแห่งชาติได้มีมติไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญตกไปทั้งฉบับ ซึ่งทำให้สภาปฏิรูปแห่งชาติและคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ สิ้นสุดลงไปพร้อมกันด้วย

๔ ระบบการเลือกตั้งแบบ “จัดสรรปันส่วนผสม” ตามแนวคิดของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

เมื่อสภาปฏิรูปแห่งชาติสิ้นสุดลง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓๗/๑ ได้บัญญัติให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญและคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นจำนวน ๒๑ คน โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สำหรับการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งนั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ออกแบบระบบการเลือกตั้งแบบใหม่เรียกว่าระบบการเลือกตั้งแบบ “จัดสรรปันส่วนผสม” เพื่อใช้เป็นกติกาในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีสาระสำคัญในเบื้องต้นโดยสรุปคือ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตมาจากการเลือกตั้งแบบ “เขตเดียว เบอร์เดียว” ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้เป็นแบบ “บัญชีรายชื่อเดียว ทั้งประเทศ” โดยใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง และในการลงคะแนนเลือกตั้งให้ใช้ “บัตรลงคะแนนเสียงเลือกตั้งใบเดียว” เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อ ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับคะแนนสูงสุดในเขตเลือกตั้งใดก็จะได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตในเขตเลือกตั้งนั้น ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้นำคะแนนเสียงของผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตที่แพ้การเลือกตั้งมารวมกับคะแนนแบบบัญชีรายชื่อเพื่อคำนวณหาที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองจะพึงได้รับ

สมมติว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ๕๐๐ คน แบ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตจำนวน ๓๗๕ คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อจำนวน ๑๒๕ คน ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับคะแนนสูงสุดในเขตเลือกตั้งใดก็จะได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตในเขตเลือกตั้งนั้น ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อจำนวน ๑๒๕ คน



จะนำคะแนนเสียงของผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตที่แพ้การเลือกตั้งมารวมกับคะแนนแบบบัญชีรายชื่อเพื่อคำนวณหาสัดส่วนที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองจะพึงได้รับ ซึ่งระบบการเลือกตั้งแบบนี้มีข้อดีคือทำให้ทุกคะแนนเสียงมีความหมายในการนำมาคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่อาจจะมีข้อเสียคือทำให้เกิดพรรคการเมืองขนาดเล็กจำนวนมาก และจะทำให้การจัดตั้งรัฐบาลเป็นรัฐบาลผสมระหว่างหลายพรรคการเมือง ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและทำให้รัฐบาลอ่อนแอและส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินในที่สุด

บทสรุป

ดังนั้นในการที่จะออกแบบระบบการเลือกตั้งในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น ควรจะพิจารณาก่อนว่าต้องการให้ระบบการเมืองของประเทศมีทิศทางอย่างไร เพราะระบบการเลือกตั้งในแต่ละแบบจะส่งผลกระทบต่อระบบการเมืองที่แตกต่างกันไป โดยหลักการแล้วระบบการเลือกตั้งจะอยู่บนพื้นฐานที่สำคัญ ๒ ประการ คือ **ระบบการเลือกตั้งที่ส่งผลให้การเมืองมีเสถียรภาพ** กับ **ระบบการเลือกตั้งที่ตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชน** หากต้องการให้การเมืองมีเสถียรภาพและฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็ง ควรนำระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาเขตละคน (First past the post system) มาประยุกต์ใช้ ซึ่งจะนำไปสู่การเกิดระบบสองพรรคการเมืองใหญ่ (Two party system) ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา แต่ถ้าต้องการสภาที่สะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชน ควรนำระบบสัดส่วน (Proportional Representation) หรือระบบสัดส่วนผสมแบบเยอรมัน (Mixed Member Proportional System) มาเป็นต้นแบบ เพราะเป็นระบบที่ทำให้ทุกคะแนนเสียงมีความหมายในการนำมาคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

อย่างไรก็ตาม ระบบการเลือกตั้งทุกรูปแบบไม่มีระบบใดที่มีความสมบูรณ์แบบร้อยเปอร์เซ็นต์ ในทุกระบบมีทั้งข้อดีและข้อเสีย และระบบการเลือกตั้งที่ประสบความสำเร็จในประเทศหนึ่งก็ไม่ใช่ว่าจะสำเร็จที่จะนำไปใช้กับประเทศอื่นๆ ซึ่งมีบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน และที่สำคัญการออกแบบระบบการเลือกตั้งเพียงประการเดียวไม่สามารถป้องกันการซื้อสิทธิขายเสียงซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของการเลือกตั้งได้ แต่จะต้องอาศัยการปฏิรูปกลไกการเลือกตั้งทั้งระบบ ไม่ว่าจะเป็นองค์การจัดการเลือกตั้ง พรรคการเมือง นักการเมือง ตลอดจนประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นช่องทางในการสะท้อนเจตจำนงของประชาชนอย่างแท้จริง และทำให้ปัญหาความขัดแย้งในสังคมเข้าสู่กลไกของสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในการร่วมกันแก้ไขปัญหาอย่างสันติตามวิถีทางของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพื่อนำพาประเทศสู่ความปรองดองสมานฉันท์และสร้างความสงบสุขให้กับประชาชนอย่างยั่งยืนตลอดไป **๑**