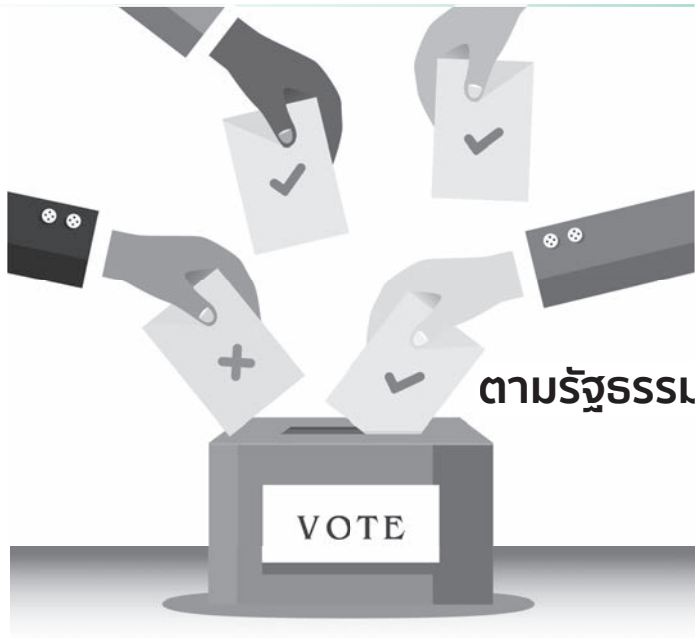




นายอภิวัฒน์ สุดสา
นิติกร สำนักกฎหมาย



ระบบการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน

บทนำ

ในบรรดากระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนราษฎรเพื่อเข้าไปใช้อำนาจนิติบัญญัติอันเป็นหนึ่งในอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศแทนประชาชนนอกเหนือจากอำนาจบริหารและอำนาจตุลาการแล้ว การเลือกตั้งนั้นถือเป็นรูปแบบที่ได้รับการยอมรับในปัจจุบันว่ามีความสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมีความเหมาะสมในการเลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งมากกว่าวิธีการในรูปแบบอื่น ๆ เพราะเป็นการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในการเลือกผู้แทนราษฎร และเป็นการสร้างความชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตยให้แก่ผู้แทนราษฎรในการใช้อำนาจปกครองประชาชน อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งเป็นเพียงวิธีการในการแสดงเจตจำนงทางการเมืองผ่านการใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น แต่ไม่ใช่ปัจจัยชี้ขาดว่าบุคคลใดจะได้รับเลือกเป็นผู้แทนราษฎร เพราะปัจจัยชี้ขาดว่าบุคคลใดจะชนะการเลือกตั้งนั้นขึ้นอยู่กับกรอบแบบระบบการเลือกตั้ง เพราะระบบการเลือกตั้งแต่ละประเภทจะส่งผลในการคำนวณคะแนนเสียงที่แตกต่างกันไป ดังนั้น การออกแบบระบบการเลือกตั้งจึงมีนัยสำคัญต่อการได้มาซึ่งผู้แทนราษฎรรวมทั้งการสร้างสัมพันธภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็น “ระบบจัดสรรปันส่วนผสม” (Mixed Member Apportionment System) อันเป็นการเลือกตั้งรูปแบบใหม่ของประเทศไทยเรา โดยกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๕๐๐ คน มีที่มาจาก ๒ ประเภท คือ มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน ๓๕๐ คน และมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจำนวน ๑๕๐ คน โดยกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งกาบัตรได้ใบเดียว สำหรับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใช้ระบบใครได้คะแนนมากที่สุดเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง (First Past the Post) ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น กำหนดให้นำคะแนนเสียงทุกคะแนนที่มีการลงคะแนนให้ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งไปใช้ในการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่แต่ละพรรคการเมืองนั้น



จะพึงมี กล่าวคือถ้าพรรคการเมืองใดมีผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เท่ากับหรือสูงกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมี ให้พรรคการเมืองนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามจำนวนที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และไม่มีสิทธิได้รับการจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ และให้นำจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อทั้งหมดไปจัดสรรให้แก่พรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งต่ำกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้ตามอัตราส่วนที่กฎหมายกำหนด

ดังนั้น เพื่อให้ทราบถึงหลักการพื้นฐานของการเลือกตั้ง ระบบการเลือกตั้งที่สำคัญ ระบบการเลือกตั้งของประเทศไทย ตลอดจนระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คอลัมน์คมความคิด เข็มทิศรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ ขอเสนอเรื่อง “ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน” โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. หลักการพื้นฐานของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งที่จะทำให้ผลการเลือกตั้งมีความหมายและสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้แทนราษฎรตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จะต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการเลือกตั้ง ๕ ประการ ดังนี้

๑.๑ หลักการเลือกตั้งโดยทั่วไป

หลักการนี้กำหนดให้ราษฎรทุกคนต้องสามารถเข้าร่วมในการเลือกตั้งได้ ห้ามมิให้มีการกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ที่มีผลเป็นการตัดบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งออกไปจากการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง โดยเหตุผลทางการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม การกำหนดให้การเลือกตั้งต้องเป็นไปตามหลักการเลือกตั้งทั่วไปนั้น ไม่ได้หมายความว่าระบบกฎหมายจะไม่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขใด ๆ ในทางเนื้อหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งได้เลย การจำกัดขอบเขตของสิทธิเลือกตั้งย่อมสามารถกระทำได้ หากมีเหตุผลยอมรับกันได้ว่าไม่ขัดกับหลักการเลือกตั้งโดยทั่วไป เช่น การกำหนดให้เฉพาะแต่พลเมืองของรัฐเท่านั้นที่มีสิทธิเลือกตั้ง การกำหนดอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือการกำหนดว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องเป็นผู้ที่ไม่อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง^๑ เป็นต้น

๑.๒ หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาค

เป็นหลักการที่เรียกร้องว่าคะแนนเสียงทุกคะแนนจะต้องมีค่าเท่ากัน กล่าวคือ ในกรณีที่มีการเลือกตั้งนั้นเป็นการเลือกตั้งในระบบเสียงข้างมาก คะแนนเสียงแต่ละคะแนนจะต้องมีค่าในการนับเท่ากัน คือ นับเป็นหนึ่งคะแนนเท่ากัน ในกรณีการเลือกตั้งนั้นเป็นการเลือกตั้งในระบบสัดส่วน คะแนนเสียงทุกคะแนนต้องมีค่าในน้ำหนักของคะแนนหรือในผลของคะแนนเท่ากัน กล่าวคือ ทุกคะแนนเสียงจะนำมาคำนวณโดยจะไม่มีคะแนนเสียงใดถูกตัดทิ้งไปและการเลือกตั้งโดยเสมอภาคกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนได้เลือกตั้งโดยวิธีการเช่นเดียวกัน

^๑วรเจตน์ ภาคีรัตน์, เอกสารประกอบการบรรยายวิชา น.๕๖๒ สถาบันการเมืองและองค์การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หลักสูตรประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๘, น. ๘.



หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาคมิได้ใช้กับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้น แต่ใช้กับการเลือกตั้งทุกขั้นตอน กล่าวคือ รวมทั้งขั้นตอนการสมัครรับเลือกตั้ง การเตรียมการเลือกตั้งทั้งหมด การหาเสียง การนับคะแนน ตลอดจนการแบ่งจำนวนที่นั่งในรัฐสภาให้แก่พรรคการเมืองต่าง ๆ^๒

๑.๓ หลักการเลือกตั้งโดยลับ

หลักการเลือกตั้งโดยลับเป็นสาระสำคัญของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย โดยกำหนดให้การจัดการเลือกตั้งจะต้องไม่มีผู้ใดนอกจากผู้ที่ออกเสียงลงคะแนนเท่านั้นที่รู้ว่าตนเองจะออกเสียงลงคะแนนอย่างไร หลักการนี้มีเหตุผลสำคัญสองประการ คือ

ประการแรก เพื่อคุ้มครองผู้ออกเสียงลงคะแนนให้ไม่ต้องกังวลกับผลใด ๆ ที่จะตามมาจากการออกเสียงลงคะแนนของตน เพราะจะไม่มีบุคคลใดทราบเลยว่าตนออกเสียงลงคะแนนเลือกผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด

ประการที่สอง เพื่อคุ้มครองความเป็นระเบียบเรียบร้อย ตลอดจนคุ้มครองประโยชน์ของผู้ออกเสียงลงคะแนนผู้อื่น ด้วยเหตุนี้ แม้ผู้ออกเสียงลงคะแนนจะสมัครใจแสดงบัตรเลือกตั้งของตนให้ผู้อื่นทราบว่าตนออกเสียงเลือกตั้งอย่างไร ระบบกฎหมายก็ไม่สามารถอนุญาตให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้นั้นกระทำการในลักษณะดังกล่าวได้^๓

ข้อสังเกต ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่คนพิการ หรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุ ในการออกเสียงลงคะแนน ให้คณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายจัดให้มีการอำนวยความสะดวกสำหรับการออกเสียงลงคะแนนของบุคคลดังกล่าวไว้เป็นพิเศษ หรือจัดให้มีการช่วยเหลือในการออกเสียงลงคะแนนภายใต้การกำกับดูแลของกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง ในการให้ความช่วยเหลือดังกล่าว ต้องให้บุคคลนั้นได้ออกเสียงลงคะแนนด้วยตนเอง ตามเจตนาของบุคคลนั้น เว้นแต่ลักษณะทางกายภาพทำให้คนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุ ไม่สามารถทำเครื่องหมายลงในบัตรเลือกตั้งได้ ให้บุคคลอื่นหรือกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเป็นผู้กระทำการแทน โดยความยินยอมและเป็นไปตามเจตนาของคนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุนั้น ทั้งนี้ ให้ถือเป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ”

๑.๔ หลักการเลือกตั้งโดยเสรี

หลักการนี้กำหนดให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทุกคนใช้สิทธิเลือกตั้งโดยปราศจากการใช้กำลังบังคับ หรือความกดดันทางจิตใจหรือการใช้อิทธิพลใด ๆ ต่อการตัดสินใจ ไม่ว่าจะการใช้อิทธิพลนั้นจะมาจากภาครัฐหรือภาคเอกชน และระหว่างการเลือกตั้งหรือภายหลังการเลือกตั้งมิให้มีการควบคุมทิศทางการลงคะแนนเสียงไม่ว่าจะเป็นการกระทำในรูปแบบใด โดยผู้ออกเสียงเลือกตั้งต้องตัดสินใจลงคะแนนได้อย่างอิสระในกระบวนการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองที่เปิดเผย^๔

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

^๓อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ ๑, น. ๙.

^๔อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ ๑, น. ๙.



๑.๕ หลักการเลือกตั้งโดยตรง

การเลือกตั้งโดยตรงคือการเลือกตั้งที่กำหนดให้คะแนนเสียงของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเท่านั้นที่เป็นตัวกำหนดว่าผู้สมัครคนใดจะชนะการเลือกตั้ง ดังนั้น ในการเลือกตั้งแต่ละครั้งคะแนนเสียงทุกคะแนนเสียงที่ลงไปจะต้องกำหนดได้แน่นอนว่าจะตกแก่ผู้สมัครคนใด และเมื่อลงคะแนนไปแล้วก็ไม่มีผู้ใดที่จะมามีอิทธิพลต่อผลของการเลือกตั้งได้อีก นอกจากการใช้วิธีการทางคณิตศาสตร์เข้ามาคำนวณตัวเลขดิบของจำนวนคะแนนเสียง^๕

สำหรับการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่ผู้ออกเสียงลงคะแนนไม่สามารถกำหนดตัวบุคคลที่ตนประสงค์จะเลือกได้นั้น กรณีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเคยมีคำวินิจฉัยว่าการเลือกตั้งตามบัญชีเช่นนี้ไม่ขัดต่อหลักการเลือกตั้งโดยตรงตราบเท่าที่บัญชีนั้นมีรายชื่อบุคคลต่าง ๆ แน่แน่นอน กล่าวคือ ผู้เลือกตั้งสามารถทราบล่วงหน้าว่าหากลงคะแนนเสียงของตนให้กับบัญชีนั้นแล้ว จะช่วยส่งให้บุคคลที่ตนทราบชื่อแล้วเข้าสู่สภาได้โดยที่ไม่มีองค์กรอื่นใดมาทำหน้าที่ตัดสินแทนอีกชั้นหนึ่ง^๖

๒. ระบบเลือกตั้ง

การออกแบบระบบเลือกตั้งเพื่อสร้างความชอบธรรมในทางการเมืองตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้แก่ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนนั้นถือได้ว่าเป็นการกำหนดกติกาเพื่อหาผู้ชนะการเลือกตั้งในการที่จะเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน ซึ่งระบบการเลือกตั้งที่ใช้กันอยู่โดยทั่วไปในนานาอารยประเทศนั้น จะพบว่ามีความหลากหลายรูปแบบด้วยกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตาม เราอาจแบ่งแยกระบบเลือกตั้งที่ประเทศส่วนใหญ่นิยมใช้กันออกเป็น ๓ ระบบใหญ่ ๆ ดังนี้

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 และในบางเขตเลือกตั้งคะแนนของผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งมีจำนวนน้อยกว่าคะแนนของผู้ที่

^๕อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ ๒, น. ๒๔.

^๖อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ ๒, น. ๒๔.



แพ้การเลือกตั้งรวมกัน แนวโน้มของการเลือกตั้งในระบบนี้จะทำให้เกิดระบบพรรคการเมืองสองพรรคขึ้น ประเทศที่ใช้การเลือกตั้งในระบบนี้ เช่น สหราชอาณาจักร ซึ่งทำให้เกิดพรรคการเมืองใหญ่ ๒ พรรค คือ 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 คือ

วิธีแรก แบ่งเขตการเลือกตั้งออกเป็นหลายเขตแต่ละเขตมีขนาดใกล้เคียงกัน โดยแต่ละเขตมีผู้แทนได้ ๑ คน ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีคะแนนเสียงคนละ ๒ คะแนน โดยคะแนนเสียงที่หนึ่งเป็นคะแนนเสียงแท้ ส่วนคะแนนเสียงที่สองเป็นคะแนนเสียงสำรองซึ่งจะนำมาใช้ในการคำนวณในกรณีที่นับคะแนนเสียงที่หนึ่งแล้วยังไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดได้คะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด คือ เกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง เรียกวิธีนี้ว่า “Alternative Vote System”

วิธีที่สอง กรณีที่ปรากฏว่าไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดได้คะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาดในการเลือกตั้งรอบแรก จะกำหนดให้มีการเลือกตั้งรอบที่สอง โดยการเลือกตั้งรอบที่สองนี้จะกำหนดให้เฉพาะผู้ที่ได้คะแนนสูงสุด ๒ ลำดับแรกในการเลือกตั้งรอบแรก หรือกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดที่ได้คะแนนเสียงในรอบแรกเกินกว่าร้อยละ ๑๕ ของจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นผู้มีสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งรอบที่สอง โดยในการเลือกตั้งรอบที่สองนี้จะใช้ระบบเสียงข้างมากสัมพัทธ์ คือ ผู้ที่ได้คะแนนมากที่สุดในการเลือกตั้งรอบที่สองถือว่าเป็นผู้ชนะการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งในระบบเสียงข้างมาก มีผลเป็นการสร้างความเป็นตัวแทนหรือผู้แทนของท้องถิ่นมากกว่าความเป็นผู้แทนในระดับประเทศ ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งย่อมมุ่งหาเสียงกับคนในพื้นที่ที่ตนลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสำคัญ โดยเหตุผลดังกล่าวผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบนี้จะมุ่งพิจารณาผลประโยชน์ในระดับท้องถิ่นเป็นหลักยิ่งกว่าผลประโยชน์ในระดับประเทศ ผู้ได้รับการเลือกตั้งย่อมผูกพันกับคนในพื้นที่ยิ่งกว่าผูกพันกับพรรคการเมืองที่ส่งตนลงสมัครรับเลือกตั้ง

^๗อ้างแล้ว, เข็มทิศที่ ๑, น. ๑๖.



ในระบบนี้พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นใหม่ซึ่งไม่มีผู้ที่เคยเป็นผู้แทนราษฎรอยู่ในสังกัดมีโอกาสน้อยที่จะชนะการเลือกตั้ง นอกจากนี้หากพิจารณาในแง่ของน้ำหนักคะแนนเสียงที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งในที่สุดแพ้การเลือกตั้งนั้น จะพบว่าคะแนนเสียงดังกล่าวเป็นคะแนนเสียงที่ไม่ได้ถูกนำมาพิจารณาแม้แต่น้อย ในการเลือกตั้งระบบเสียงข้างมาก เฉพาะคะแนนเสียงที่ลงให้แก่ผู้ชนะการเลือกตั้งเท่านั้นที่ถือว่าเป็นคะแนนเสียงแทนคะแนนอื่น ๆ ในเขตเลือกตั้งนั้นทั้งหมด (The winner takes all) อย่างไรก็ตามการเลือกตั้งในระบบเสียงข้างมากมีผลทำให้วัตถุประสงค์ในการหล่อหลอมเจตจำนงและความเห็นทางการเมืองของประชาชนในเขตเลือกตั้งนั้นสำเร็จลงดียิ่งกว่าการเลือกตั้งในระบบสัดส่วน

๒.๒ การเลือกตั้งระบบสัดส่วน

ในการเลือกตั้งระบบสัดส่วนพรรคการเมืองต้องทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเรียงตามลำดับ เพื่อให้ประชาชนพิจารณาลงคะแนนเสียงเลือกพรรคการเมืองนั้น เมื่อมีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแล้ว จะมีการคำนวณจำนวนที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะได้รับตามสัดส่วนของคะแนนเสียงที่ประชาชนออกเสียงลงคะแนนให้แก่พรรคการเมืองนั้น ๆ ในการจัดการเลือกตั้งระบบสัดส่วนอาจกำหนดให้พรรคการเมืองทำบัญชีรายชื่อเพียงบัญชีเดียวโดยใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง หรืออาจกำหนดให้มีเขตการเลือกตั้งหลายเขตและให้พรรคการเมืองทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งตามจำนวนเขตเลือกตั้งที่กำหนดก็ได้

การเลือกตั้งในระบบสัดส่วนนี้ มีผลนำไปสู่การมีพรรคการเมืองหลายพรรคในสภาและอาจส่งผลกระทบต่อการจัดตั้งรัฐบาลและเสถียรภาพของรัฐบาล แม้กระนั้นก็ตามก็มิได้หมายความว่า การเลือกตั้งในระบบสัดส่วนเป็นการเลือกตั้งที่สะท้อนความเป็นประชาธิปไตยโดยแท้จริง ทั้งนี้เพราะนอกจากคะแนนเสียงทุกคะแนนที่ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งออกเสียงให้แก่พรรคการเมืองจะถูกนำมาคำนวณเพื่อจัดสรรที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังสะท้อนภาพความคิดทางการเมืองของประชาชนที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างตรงต่อความจริงด้วย อย่างไรก็ตามหากพิจารณาในแง่ของวัตถุประสงค์ของการเลือกตั้งแล้ว การเลือกตั้งในระบบสัดส่วนจะยังไม่มีผลต่อการหล่อหลอมเจตจำนงและความเห็นทางการเมืองของประชาชน แต่จะสร้างความหลากหลายทางความคิดของประชาชนในทางการเมือง อันเนื่องมาจากการที่จะมีพรรคการเมืองหลายพรรคได้รับการเลือกตั้ง

๒.๓ การเลือกตั้งระบบสัดส่วนผสมแบบเยอรมัน

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น เรียกว่าระบบสัดส่วนผสม (Mixed Member Proportional System) กล่าวคือในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งประชาชนทุกคนมีสิทธิลงคะแนนเสียงได้ ๒ ประเภท คะแนนเสียงประเภทแรกคือการเลือกผู้สมัครในเขตเลือกตั้งตามระบบที่นับคะแนนเสียงข้างมาก คะแนนเสียงประเภทที่สองให้เลือกพรรคการเมืองโดยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะพึงได้รับจะคิดคำนวณจากคะแนนเสียงประเภทที่สอง กล่าวคือ นำคะแนนเสียงประเภทที่สองที่ประชาชนออกเสียงเลือกบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองมาคำนวณหาจำนวนที่นั่งทั้งหมดที่พรรคการเมืองจะพึงได้รับ แล้วนำเอาจำนวนสมาชิก



สภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของพรรคการเมืองแต่ละพรรคมาหักออกจากจำนวนรวมที่พรรคการเมืองพึงได้รับ 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 ซึ่งเป็นจำนวนที่เกินกว่าที่นั่งที่พรรคการเมืองนี้จะพึงได้รับ คือ ๓๐ คน พรรคการเมืองนี้จะมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๓๕ คน โดยพรรคการเมืองนี้จะไม่มีความหมายต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเลย และเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดพรรคการเมืองขนาดเล็กในสภาจำนวนมากจนกระทบต่อเสถียรภาพในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล กฎหมายเลือกตั้งของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงได้กำหนดไว้ว่าพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงแบบบัญชีรายชื่อจากทั้งประเทศรวมกันแล้วไม่ถึงร้อยละ ๕ ของคะแนนเสียงที่ลงทั้งหมดหรือมีผู้แทนแบบแบ่งเขตเลือกตั้งไม่ถึง ๓ เขต (๓ คน) พรรคการเมืองนั้นจะไม่ได้รับการจัดสรรที่นั่งในสภา

๓. ระบบการเลือกตั้งในประเทศไทย

ในอดีตที่ผ่านมาั้นพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยในมาตรา ๑ ได้บัญญัติรับรองหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยคืออำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย และสิ่งที่เป็นการแสดงว่าประชาชนมีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศประการหนึ่งคือ การที่ประชาชนมีสิทธิเลือกผู้แทนของตนเองให้เข้าไปใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศผ่านกระบวนการของการเลือกตั้ง โดยระบบการเลือกตั้งในประเทศไทยนั้นสามารถแบ่งตามช่วงเวลาได้ดังนี้

๓.๑ ระบบการเลือกตั้งในอดีตนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

นับตั้งแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศนั้น ประเทศไทยใช้ระบบการเลือกตั้งแบบ



เสียงข้างมาก ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย โดยในมาตรา ๑๕ ได้บัญญัติว่า “การเลือกตั้งผู้แทนใด ๆ ให้ถือตามคะแนนเสียงข้างมาก ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้มีการเลือกตั้งครั้งที่ ๒ ถ้าครั้งที่ ๒ มีคะแนนเสียงเท่ากันให้ตั้งคนกลางออกเสียงชี้ขาด และให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนกลางไว้” แต่การเลือกตั้งครั้งแรกหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง คือการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๔๗๖ เป็นการเลือกตั้งทางอ้อม กล่าวคือ ให้ราษฎรในหมู่บ้านเลือกผู้แทนเพื่อออกเสียงตั้งผู้แทนตำบลและผู้แทนตำบลเป็นผู้ไปเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัด กระทั่งการเลือกตั้งครั้งที่สองเป็นต้นมาจนถึงก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ระบบการเลือกตั้งของประเทศไทยเป็นระบบเสียงข้างมากมาโดยตลอดและเป็นเสียงข้างมากแบบปกติ (Simple Majority)

๓.๒ ระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญได้กำหนดระบบเลือกตั้งไว้ในมาตรา ๘๙ วรรคหนึ่ง ความว่า “สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อตามมาตรา ๘๙ จำนวนหนึ่งร้อยคน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๒ จำนวนสี่ร้อยคน” เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรานี้ ประกอบกับบทบัญญัติมาตรา ๘๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๐๒ วรรคหนึ่ง จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้นำเอาการเลือกตั้งระบบสัดส่วนมาผสมกับการเลือกตั้งระบบเสียงข้างมาก ทั้งนี้ โดยกำหนดที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกเป็นสองส่วน 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 และกำหนดการคำนวณแบ่งสรรจำนวนที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองแยกออกโดยไม่มีความสัมพันธ์กับคะแนนเสียงที่ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งออกเสียงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งในแบบแบ่งเขตนั่น แสดงให้เห็นว่าการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นการเลือกตั้งในระบบผสมแบบขนานที่คะแนนเสียงทั้งสองคะแนนไม่มีความสัมพันธ์ต่อกัน (ผสมระหว่างการเลือกตั้งในระบบสัดส่วนและการเลือกตั้งในระบบเสียงข้างมาก) แต่เนื่องจากสัดส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร



ทั้งสองประเภทแตกต่างกันมาก (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 (เขตใหญ่ เรียงเบอร์) ส่งผลให้บางเขตเลือกตั้งมีผู้แทนได้ ๑ คน บางเขตเลือกตั้งมีผู้แทนได้ ๒ คน และบางเขตเลือกตั้งมีผู้แทนได้ ๓ คน ขึ้นอยู่กับขนาดของจังหวัดนั้น ๆ ผลจากการนี้ทำให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนคะแนนไม่เท่ากัน กล่าวคือ ราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนราษฎรได้ ๓ คน ราษฎรผู้นั้นย่อมสามารถออกเสียงเลือกตั้งได้ไม่เกิน ๓ คะแนน แต่ราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนราษฎรได้ ๑ คน ราษฎรผู้นั้นย่อมสามารถออกเสียงเลือกตั้งได้เพียงคะแนนเดียว การกำหนดระบบการเลือกตั้งในลักษณะเช่นนี้ย่อมขัดต่อหลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาคซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญประการหนึ่งของการเลือกตั้ง

สำหรับการเลือกตั้งในแบบสัดส่วนนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้จัดแบ่งพื้นที่ประเทศออกเป็น ๘ กลุ่มจังหวัด และให้แต่ละกลุ่มจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง โดยแต่ละเขตเลือกตั้งให้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ๑๐ คน การจัดกลุ่มจังหวัดให้จัดจังหวัดที่มีพื้นที่ติดต่อกันอยู่ในกลุ่มจังหวัดเดียวกัน และในกลุ่มจังหวัดทุกกลุ่มต้องมีจำนวนราษฎรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้งรวมกันแล้วใกล้เคียงกัน ทั้งนี้ โดยให้จังหวัดทั้งจังหวัดอยู่ในเขตเลือกตั้งเดียว โดยพรรคการเมืองจะต้องจัดทำบัญชีรายชื่อเรียงตามลำดับหมายเลขตั้งแต่หมายเลข ๑ ถึงหมายเลข ๑๐ ในแต่ละเขตเลือกตั้ง ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีคะแนนเสียงคนละหนึ่งคะแนน ในการออกเสียงเลือกตั้งให้แก่บัญชีรายชื่อพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้งของตน แม้การเลือกตั้งแบบนี้จะสอดคล้องกับหลักความเสมอภาค แต่การแบ่งประเทศออกเป็น ๘ เขตเลือกตั้งนั้น เหตุผลในการอธิบายว่าใช้อะไรเป็นเกณฑ์แบ่งเขตเลือกตั้งนอกจากเขตจังหวัดนั้นต้องติดกัน และต้องเฉลี่ยให้แต่ละกลุ่มจังหวัดมีจำนวนประชากรใกล้เคียงกันยังไม่ชัดเจนเท่าที่ควร ผลของการแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น ๘ กลุ่มจังหวัด ทำให้จังหวัดบางจังหวัดในภาคกลางต้องไปรวมกับจังหวัดในภาคใต้ หรือจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือต้องมารวมกับจังหวัดในภาคตะวันออกและเลือกบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองบัญชีเดียวกัน ซึ่งอธิบายได้ยากว่าจังหวัดเหล่านั้นมีความสัมพันธ์



กันในแง่ของความเป็นมา 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 ๘๐ คน เป็น ๑๒๕ คน **เพราะการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเป็นระบบที่สะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนได้อย่างถูกต้อง** โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อมีจำนวน ๑ ใน ๓ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อจึงมีจำนวน ๑๒๕ คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งมีจำนวน ๓๗๕ คน โดยแก้ไขระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งให้เป็นระบบเสียงข้างมากเขตละ ๑ คน เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพื่อให้เป็นไปตามหลักความเสมอภาคที่ประชาชนหนึ่งคนควรมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนหนึ่งเสียงเท่ากัน รวมทั้งให้นาระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเดียวทั่วประเทศเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาใช้ **เพราะการมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถทำหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และยังเป็น** การทำให้ประชาชนทั่วประเทศได้กำหนดนโยบายการบริหารประเทศผ่านการเลือกพรรคการเมืองตามบัญชีรายชื่ออีกด้วย

ต่อมาเมื่อมีการยึดอำนาจการปกครองประเทศโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑/๒๕๕๗ ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลง ยกเว้นหมวด ๒ พระมหากษัตริย์ และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ในระหว่างที่ยังไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับถาวร โดยรัฐธรรมนูญชั่วคราวได้กำหนดให้มีคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ (ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธาน) ได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาพปฏิรูปแห่งชาติ) เพื่อลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญนี้ทั้งฉบับ) โดยร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้นำเอาแนวคิดการเลือกตั้งระบบสัดส่วนผสมแบบประเทศเยอรมนี



มากำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ในคราวประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๗/๒๕๕๘ เป็นพิเศษ วันอาทิตย์ที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๘ สภาปฏิรูปแห่งชาติได้มีมติไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญตกไปทั้งฉบับ และทำให้สภาปฏิรูปแห่งชาติสิ้นสุดลงไปด้วย

๓.๔ ระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

เมื่อสภาปฏิรูปแห่งชาติสิ้นสุดลง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓๙/๑ ได้บัญญัติให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญและคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นจำนวน ๒๑ คน โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นั้น ทางคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ออกแบบระบบการเลือกตั้งแบบใหม่ เรียกว่าระบบการเลือกตั้งแบบ “ระบบจัดสรรปันส่วนผสม” เพื่อใช้เป็นกติกาในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๕๐๐ คน โดยแบ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกเป็น ๒ ประเภท ดังนี้

๑. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งมีจำนวน ๓๕๐ คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและลับ โดยให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เขตละหนึ่งคนและผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งได้คนหนึ่งละหนึ่งคะแนน โดยจะลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใด หรือจะลงคะแนนไม่เลือกผู้ใดเลยก็ได้ ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนสูงกว่าคะแนนเสียงที่ไม่เลือกผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง

การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งนั้น เป็นการเลือกตั้งระบบเสียงข้างมาก กล่าวคือผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งคือผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนสูงสุดในเขตเลือกตั้ง และเพื่อปฏิรูปการเลือกตั้งระบบเสียงข้างมากให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้ลงคะแนนที่ไม่เลือกผู้ใด (Vote No) จึงกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมว่า นอกจากจะได้รับคะแนนเสียงสูงสุดในเขตเลือกตั้งแล้ว จะต้องมีความสูงกว่าคะแนนเสียงที่ไม่เลือกผู้ใดด้วย

๒. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองมีจำนวน ๑๕๐ คน โดยการคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) นำคะแนนรวมทั้งประเทศที่พรรคการเมืองทุกพรรคที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหารด้วยห้าร้อย อันเป็นจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร

(๒) นำผลลัพธ์ตาม (๑) ไปหารจำนวนคะแนนรวมทั้งประเทศของพรรคการเมืองแต่ละพรรคที่ได้รับจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทุกเขต จำนวนที่ได้รับให้ถือเป็น “จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้”

(๓) นำจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองจะพึงมีได้ลบด้วยจำนวน



สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทั้งหมดที่พรรคการเมืองนั้นได้รับเลือกตั้ง ในทุกเขตเลือกตั้ง ผลลัพธ์คือ “จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองนั้นจะได้รับ”

(๔) ถ้าพรรคการเมืองใดมีผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเท่ากับหรือสูงกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้ตาม (๒) ให้พรรคการเมืองนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามจำนวนที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และไม่มีสิทธิได้รับการจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ และให้นำจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อทั้งหมดไปจัดสรรให้แก่พรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งต่ำกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีตาม (๒) ตามอัตราส่วน แต่ต้องไม่มีผลให้พรรคการเมืองใดดังกล่าวมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินจำนวนที่จะพึงมีตาม (๒)

(๕) เมื่อได้จำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองแล้ว ให้ผู้สมัครตามลำดับหมายเลขในบัญชีรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

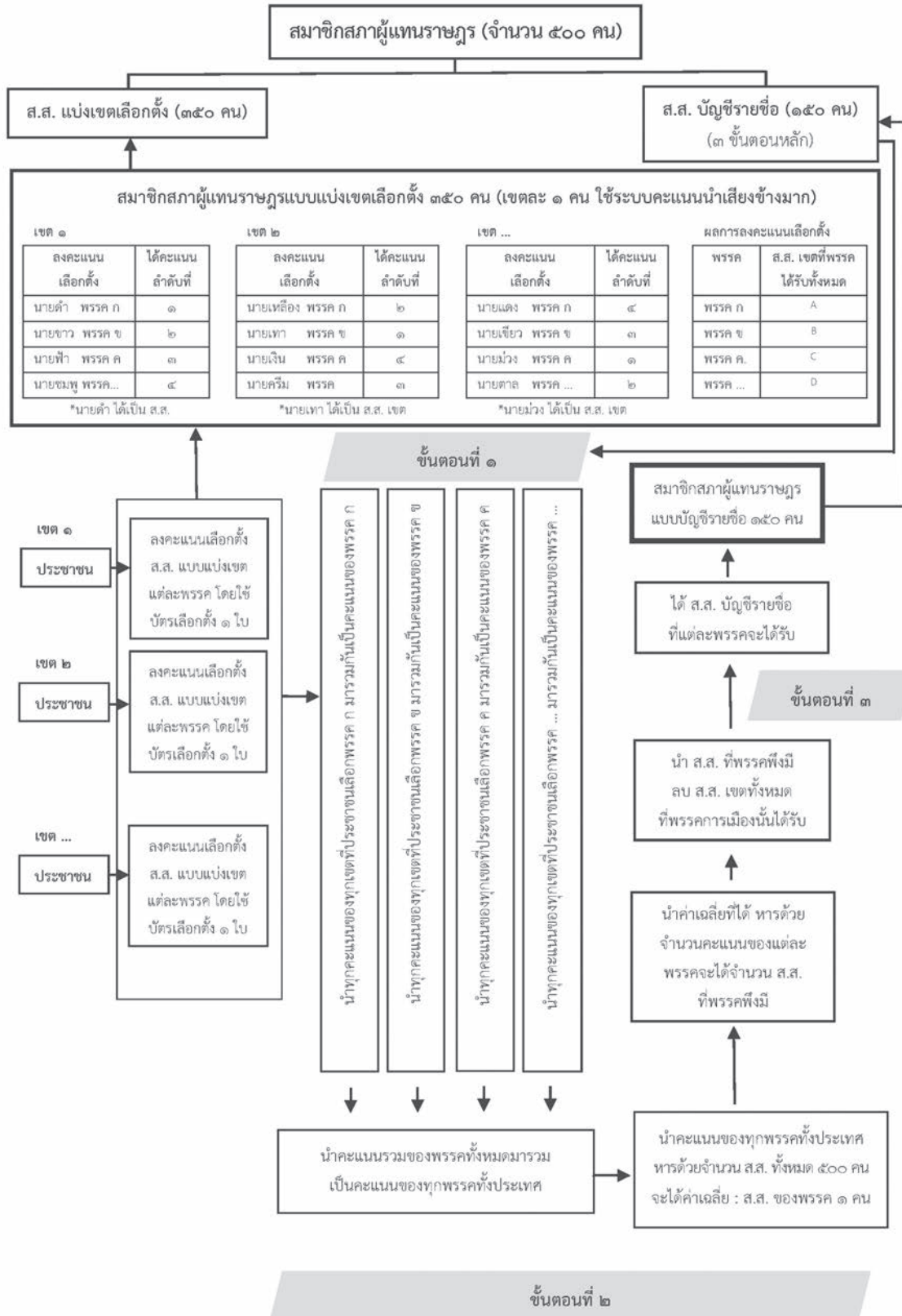
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น เป็นการสะท้อนเจตนารมณ์ว่า “เสียงของประชาชนทุกคะแนนเสียงมีความหมาย” อันเป็นการแก้ไขจุดอ่อนของระบบเสียงข้างมากที่ให้ความสำคัญกับคะแนนเสียงที่ลงให้แก่ผู้ชนะการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งเท่านั้น ส่วนคะแนนเสียงที่ลงให้แก่ผู้ซึ่งไม่ได้รับเลือกตั้งรวมทั้งคะแนนเสียงที่ไม่เลือกใครเป็นคะแนนเสียงที่ไม่มีความหมายแต่ประการใด ซึ่งระบบการคิดคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อนั้นเป็นการนำเอาระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากสัมพัทธ์แบบพ่วงบัญชีพรรคการเมืองมาประยุกต์ใช้ โดยกำหนดให้คะแนนเสียงที่ลงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ย่อมมีผลเป็นการเลือกพรรคการเมืองที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นสังกัดโดยอัตโนมัติ หรือกล่าวให้เข้าใจง่าย ๆ ว่า “เลือกคนเท่ากับเลือกพรรค”

เพื่อให้เห็นภาพที่มาและองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎรสำหรับเพื่อใช้ประกอบการทำความเข้าใจการเลือกตั้งแบบ “ระบบจัดสรรปันส่วนผสม” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โปรดดูจากแผนภาพดังต่อไปนี้^๔

^๔จัดทำโดยกลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.



ที่มาและองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎร
(ตามหมวด ๗ รัฐสภา ส่วนที่ ๒ สภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐)





สำหรับการเลือกตั้งแบบ “ระบบจัดสรรปันส่วนผสม” ดังกล่าวนี มีข้อดี คือทำให้ทุกคะแนนเสียงมีความหมายในการนำมาคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เพื่อให้พรรคการเมืองขนาดเล็กหรือพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่และยังไม่มีฐานคะแนนเสียงที่เข้มแข็งพอในระดับพื้นที่และมีโอกาสน้อยที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งให้มีโอกาสมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง ซึ่งจะทำให้การเมืองของประเทศมีความหลากหลาย และไม่ทำให้รัฐบาลมีความเข้มแข็งมากจนเกินไปจนไม่สนใจการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายเสียงข้างน้อย ส่งผลทำให้ดุลยภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลในระบบรัฐสภาขาดประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมา

อย่างไรก็ตาม ระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมอาจจะมีข้อเสีย คือ มีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดพรรคการเมืองขนาดเล็กจำนวนมากในสภา และจะทำให้การจัดตั้งรัฐบาลเป็นรัฐบาลผสมระหว่างหลายพรรคการเมืองซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและทำให้รัฐบาลอ่อนแอและส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินเกิดขึ้นได้ในที่สุด

บทสรุป

การออกแบบระบบการเลือกตั้งมีนัยสำคัญต่อการเมืองการปกครองประเทศ เพราะระบบการเลือกตั้งในแต่ละแบบดังที่กล่าวมานั้น จะส่งผลกระทบต่อระบบการเมืองการปกครองที่แตกต่างกันไป โดยหลักการแล้วระบบการเลือกตั้งจะอยู่บนพื้นฐานที่สำคัญ ๒ ประการ คือ ระบบการเลือกตั้งที่ส่งผลให้การเมืองมีเสถียรภาพ กับระบบการเลือกตั้งที่ตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชน หากต้องการให้การเมืองการปกครองมีเสถียรภาพและฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็ง ควรนำระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาเขตละคน (First past the post) มาประยุกต์ใช้ ซึ่งจะนำไปสู่การเกิดระบบสองพรรคการเมืองใหญ่ (Two party system) ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ถ้าหากต้องการสภาที่สะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชน ควรนำระบบสัดส่วน (Proportional Representation) หรือระบบสัดส่วนผสมแบบเยอรมัน (Mixed Member Proportional System) มาเป็นต้นแบบ ทั้งนี้ก็เพราะเป็นระบบที่ทำให้ทุกคะแนนเสียงมีความหมายในการนำมาคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ออกแบบระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรูปแบบใหม่ คือ “ระบบจัดสรรปันส่วนผสม” ซึ่งให้ความสำคัญกับคะแนนเสียงทุกคะแนนในการนำมาคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นรูปแบบการเลือกตั้งที่นำเอาข้อดีของระบบการเลือกตั้งที่ใช้ในนานาอารยประเทศมาประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของประเทศไทย ซึ่งจะส่งผลให้พรรคการเมืองต้องให้ความสำคัญในการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เพราะคะแนนเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจะส่งผลต่อจำนวนคะแนนรวมของพรรคการเมืองที่จะนำมาคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองจะได้รับ การใช้ระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมจะทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กได้มีโอกาสเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยอาศัยช่องทางการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง ซึ่งการมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากหลากหลายพรรคการเมืองจะช่วยสร้างสัมพันธภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้มีความเหมาะสมและทำให้กลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของระบบรัฐสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินให้บรรลุเป้าหมายในการปฏิรูปประเทศในทุกด้านตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย