



# ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เหมาะสมกับประเทศไทย\*

## Electoral System of the House of Representatives Appropriate for Thailand

ชนิดาภา มงคลเลิศพล\*\*

### ■ บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาข้อคิดว่าด้วยหลักประชาธิปไตยและระบบการเลือกตั้ง ศึกษาพัฒนาการและสภาพปัญหาของระบบการเลือกตั้งในประเทศไทย เพื่อเสนอแนะระบบการเลือกตั้งที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพสังคมไทย ผลการศึกษาพบว่าระบบการเลือกตั้งของประเทศไทยทั้งระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา และระบบการเลือกตั้งผสมแบบคู่ขนาน ทำให้ผลการเลือกตั้งไม่สามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนเจ้าของอำนาจได้อย่างแท้จริง ทั้งยังเป็นระบบที่มีแนวโน้มทำให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่ได้เปรียบ พรรคการเมืองขนาดกลางและพรรคการเมืองขนาดเล็กเสียเปรียบ ไม่เปิดโอกาสให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่สามารถพัฒนาตนเองในทางการเมืองได้ ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการเลือกตั้งที่ต้องการให้ประชาชนเป็นผู้กำหนดอนาคตของประเทศโดยการเลือกผู้แทนของตนเองผ่านการเลือกตั้ง ทั้งนี้ แตกต่างจากระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมซึ่งเป็นระบบที่ใช้ในประเทศเยอรมนีและประเทศนิวซีแลนด์ โดยเป็นระบบที่มีหลักการคิดคะแนนซึ่งผลลัพธ์ของการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อมีความเชื่อมโยงต่อกัน มีการชดเชยคะแนนเสียง อันเป็นผลให้ผลการเลือกตั้งสามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง คะแนนเสียงของผู้ออกเสียงได้สัดส่วนกับจำนวนที่นั่งที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับตามความเป็นจริง ก่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ทุกพรรคการเมือง ส่งผล

\* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง "ระบบการเลือกตั้งที่เหมาะสมกับประเทศไทย: ศึกษากระบวนการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม" คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

\*\* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ให้ระบบพรรคการเมืองที่มีความหลากหลาย เป็นสถาบันที่มีอุดมการณ์และรากฐานจากประชาชน ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรนำระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมมาปรับใช้ในประเทศไทย โดยเป็นการผสมระหว่างระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาแบบเขตเดียวคนเดียว กับระบบสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อ โดยแบ่งประเทศออกเป็นเขตเลือกตั้งตามเขตการปกครองที่ชัดเจนแน่นอน แต่ละเขตไม่จำเป็นต้องมีจำนวนประชากรเท่ากัน แต่ต้องให้ความเสมอภาคในการเป็นตัวแทนตามสัดส่วนประชากร และควรกำหนดอัตราส่วนระหว่างสมาชิกแบบแบ่งเขตกับสมาชิกประเภทบัญชีรายชื่อให้มีจำนวนเท่ากัน อีกทั้งรัฐควรเตรียมความพร้อมในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนของกฎหมายพรรคการเมืองด้วยการบัญญัติกฎหมายให้เป็นรูปธรรมเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นจริงกับพรรคการเมือง

## ■ Abstract

This article 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. 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

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.

## ■ บทนำ

นับแต่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์

ทรงเป็นพระประมุข เมื่อปีพุทธศักราช 2475 จวบจนปัจจุบัน นับเป็นระยะเวลา 85 ปี มีรูปแบบประชาธิปไตยทางผู้แทน (Representative Democracy) ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตย โดยการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่แทนตนในสภา อย่างไรก็ตามประเทศไทยของประเทศไทยอยู่ในช่วงล้มลุกคลุกคลานยังคงต้องมีการพัฒนาทางองค์ความรู้เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมอยู่เสมอ อีกทั้งจำเป็นต้องมีการออกแบบกติกาการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรให้เหมาะสมเพื่อให้ได้ผู้แทนราษฎรที่ดีมาทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชน กล่าวคือ ต้องมีกติกาในการเลือกตั้งที่มีความโปร่งใส บริสุทธิ์ ยุติธรรม เสมอภาค และที่สำคัญต้องมีความเป็นประชาธิปไตยสามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชน ประกอบกับต้องคงไว้ซึ่งการมีกลไกในการควบคุมตรวจสอบไม่ให้เกิดกรณีที่สภามีอำนาจมากเกินไปจนขาดเส้นซึ่งการตรวจสอบถ่วงดุล อันจะเป็นการก่อให้เกิดการใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรมและเป็นสาเหตุให้เกิดความขัดแย้ง

การเลือกตั้ง (Election) เป็นหัวใจหลักเปรียบเสมือนสายเลือดของระบอบประชาธิปไตยอันจะขาดเสียมิได้ เนื่องจากเป็นกิจกรรมทางการเมือง (Political Participation) ของเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วยการพิจารณาคัดสรรผู้สมัครเลือกตั้งเพื่อมอบหมายความไว้วางใจให้บุคคลหรือพรรคการเมืองใดเป็นตัวแทนเพื่อใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เข้าไปทำหน้าที่ดูแลปกป้องผลประโยชน์ของตน โดยนัยการเลือกตั้งเป็นการทำให้เจตจำนงของประชาชนถูกแสดงออกมาอย่างเป็นรูปธรรมด้วยการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง

ดังที่ ปฎิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนได้บัญญัติไว้ว่า “ทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองของประเทศตน โดยทางตรงหรือผ่านการเลือกผู้แทนโดยเสรี” การเลือกตั้งจึงเป็นกลไกแสดงถึงความเชื่อมโยงระหว่างความร่วมมือของประชาชนเข้ากับนโยบายสาธารณะของประเทศ อันเป็นการให้ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นผู้กำหนดอนาคตของประเทศ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐสภา เป็นสถาบันที่มีความสำคัญยิ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภามีบทบาทและอำนาจหน้าที่สำคัญในกระบวนการนิติบัญญัติพิจารณากฎหมายที่อาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมถึงทำหน้าที่เป็นองค์กรถ่วงดุล ควบคุม ตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาล<sup>3</sup> ดังนั้น กระบวนการในการสรรหาบุคคลเข้ามาเป็นตัวแทนของประชาชนจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ต้องเป็นระบบที่สามารถสะท้อนความคิดเห็นและความต้องการของทุกกลุ่มในสังคม เพื่อให้ทุกกลุ่มในสังคมมีผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ปกป้องและดูแลรักษาผลประโยชน์ต่าง ๆ แทนตนอย่างเสมอภาค โดยผู้มีสิทธิออกเสียงมีคะแนนเสียงเท่าเทียมกัน และผลของค่าคะแนนเสียงมีน้ำหนักเท่าเทียมกันในการสะท้อนเจตจำนงทางการเมืองของตน

ระบบการเลือกตั้ง (Electoral System) คือ หลักเกณฑ์การแปลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเป็นที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร เป็นวิธีการสะท้อนเจตจำนงของประชาชน และยังเป็นตัวแปรสำคัญในการกำหนดระบบการเมืองการปกครอง ส่งผลต่อการแพ้ชนะการเลือกตั้ง ทั้งนี้ ระบบการเลือกตั้งมีหลายร้อยระบบ ที่สำคัญ

แบ่งออกเป็นสองระบบ ได้แก่ ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก (Majority System) และระบบสัดส่วน (Proportional Representation System) ซึ่งแต่ละระบบต่างมีข้อดีและข้อด้อยต่างกันไปคือ

1. ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก มีลักษณะสำคัญเป็นการตัดสินใจว่าผู้ใดจะเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งโดยพิจารณาจากคะแนนเสียงว่าผู้ใดได้รับคะแนนเสียงเป็นฝ่ายข้างมาก ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงมากกว่าผู้อื่นจะเป็นผู้ชนะ โดยอาจแบ่งออกเป็นระบบเสียงข้างมากธรรมดา และระบบเสียงข้างมากเด็ดขาด ซึ่งระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเป็นระบบที่มีข้อดีที่คือความเรียบง่ายและทำให้ผู้แทนที่ได้รับมีความใกล้ชิดประชาชน รู้ปัญหาและสามารถแก้ปัญหาได้ตรงปัญหา แต่มีข้อเสียคือเป็นระบบที่ให้ความสำคัญต่อคุณสมบัติส่วนบุคคลไม่ส่งเสริมระบบพรรคการเมืองและการกำหนดนโยบายระดับชาติ และการแพ้ชนะนั้นยึดหลักเสียงข้างมาก ให้ความสำคัญกับคะแนนเสียงของผู้ชนะเท่านั้น (winner take all) ไม่ให้ความสำคัญกับคะแนนเสียงของผู้แพ้ ซึ่งแม้ว่าจะมีคะแนนรวมกันจำนวนมากกว่าคะแนนเสียงที่ชนะการเลือกตั้งก็จะไม่นำมาพิจารณาคำนวณในการจัดสรรที่นั่งในสภาให้เลย ทำให้คะแนนเสียงของผู้แพ้สูญเปล่าไปทั้งหมด ลักษณะเช่นนี้ส่งผลให้พรรคการเมืองขนาดเล็กเสียเปรียบพรรคการเมืองขนาดใหญ่ได้เปรียบ

2. ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน มีที่มาจากแนวความคิดที่ต้องการให้ทุกคะแนนเสียงของประชาชนที่ลงคะแนนเลือกผู้แทนมีความหมายส่งผลต่อการมีผู้แทนตามสัดส่วนของคะแนนเสียง

<sup>3</sup> สนิท จรอนันต์, *รัฐบาลทำงานอย่างไร* (กรุงเทพฯ: พี.เพรส, 2545), หน้า 11.

จึงเป็นระบบที่ให้ความเป็นธรรมในการจัดสรรที่นั่งในสภา เนื่องจากเป็นการนำคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคะแนนเสียงมาคำนวณเพื่อจัดสรรที่นั่งตามสัดส่วนของคะแนนเสียง ดังนั้นสภาผู้แทนในระบบนี้จึงเสมือนภาพถ่ายที่ตรงกับความเป็นจริงมากที่สุด แต่มีข้อด้อยคือความยุ่งยากในการคิดคำนวณคะแนนแบบสัดส่วน และอาจทำให้มีพรรคการเมืองหลายพรรคเข้ามาในสภา รัฐบาลอาจขาดเสถียรภาพ ผู้แทนที่ได้จากกระจุกตัวอยู่ที่ส่วนกลางมากเกินไป ทำให้ขาดความสัมพันธ์เชื่อมโยงจากประชาชนในพื้นที่ เป็นต้น

นอกจากระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก และระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแล้ว ยังมีแนวความคิดที่ได้นำข้อดีของทั้งสองระบบดังกล่าวมาผสมผสานเข้าด้วยกัน จนเกิดเป็นระบบการเลือกตั้งแบบผสม (Mixed System) ซึ่งเป็นการนำระบบการเลือกตั้งทั้งสองระบบ คือ ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากและระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมผสานเข้าไว้ด้วยกัน หากแบ่งเป็นประเภทใหญ่ตามความสัมพันธ์ระหว่างสองระบบแบ่งเป็น 2 ระบบ ได้แก่

1. ระบบการเลือกตั้งผสมแบบคู่ขนาน (Parallel System) คือ ระบบการเลือกตั้งที่นำระบบเสียงข้างมากและระบบสัดส่วนเข้าไว้ด้วยกัน โดยระบบทั้งสองไม่มีความสัมพันธ์กันในการคิดคะแนนจัดสรรที่นั่งหรือชดเชยที่นั่ง ซึ่งเป็นระบบที่ประเทศไทยนำมาใช้นับแต่รัฐธรรมนูญ 2540

2. ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม (Mixed Member Proportional System: MMP) ซึ่งเป็นระบบการเลือกตั้งที่นำระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากและแบบสัดส่วนเข้าไว้ด้วยกัน

โดยการคิดคะแนนมีความสัมพันธ์กัน มีการชดเชยที่นั่งต่อกัน ประเทศที่ใช้ระบบนี้ ได้แก่ ประเทศเยอรมนี ประเทศนิวซีแลนด์ เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยมีการออกแบบระบบการเลือกตั้งมาแล้วทั้งสิ้นสองระบบ ได้แก่ ระบบเสียงข้างมากธรรมดา และระบบการเลือกตั้งผสมแบบคู่ขนาน กล่าวคือ

ช่วงเวลาแรก เป็นช่วงเวลาแห่งการสร้างประชาธิปไตย (Democratization) นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยมีการเลือกตั้งครั้งแรกเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2476 เป็นการเลือกตั้งทางอ้อมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 หลังจากนั้นจึงเป็นการเลือกตั้งโดยตรง เรื่อยมาจนถึงการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 เป็นการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา ซึ่งระยะเวลานี้มีเหตุการณ์ทางการเมืองสำคัญเกิดขึ้นมากมายอันเป็นการสะท้อนถึงการสืบทอดอำนาจและการช่วงชิงอำนาจทางการเมืองจากเดิมเป็นการต่อสู้ของข้าอำนาจเดิมหรือขุนนางเพื่อรักษาฐานอำนาจ ต่อมาฝ่ายทหารเข้ามามีส่วนทางการเมืองทั้งโดยการรัฐประหารล้มรัฐบาลเดิม หรือจากการเข้าสู่สนามการเมืองโดยการเลือกตั้ง พลวัตเรื่อยมา ภาคประชาชนเริ่มเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง แต่กระนั้นก็ตามยังคงจำกัดอยู่กับกลุ่มนักธุรกิจ หรือผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น ไม่ว่าจะกรณีใดรัฐสภาไม่ใช่เป็นสัญลักษณ์ของตัวแทนประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ที่จะทำหน้าที่เป็นผู้แทนสะท้อนความต้องการและวางนโยบายสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั่วทั้งประเทศได้อย่าง

แท้จริง ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย แต่เพียงในนาม<sup>4</sup>

ช่วงระยะเวลาที่สอง คือตั้งแต่มีการปฏิรูปการเมืองการปกครองปี พ.ศ. 2540 มีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 ของประเทศไทยที่ได้รับการขนานนามว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งจากเดิมที่เป็นระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาเพียงอย่างเดียวมาเป็นการเลือกตั้งระบบผสม อันเป็นการผสมผสานระหว่างระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดากับการเลือกตั้งระบบสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อ เป็นการนำข้อดีของระบบสัดส่วนเข้ามาใช้เพื่อแก้ปัญหาเรื่องการทุจริตการเลือกตั้ง โดยใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเพื่อให้การซื้อสิทธิขายเสียงยากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 ก็ถูกล้มล้างไปเนื่องจากมีเหตุการณ์ขัดแย้งทางการเมืองเกิดรัฐประหารและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งในส่วนของระบบการเลือกตั้งยังคงเป็นการใช้ระบบผสมแบบคู่ขนานดังเดิม แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงบางประการ เช่น การแบ่งเขตเลือกตั้งที่กลับไปใช้การแบ่งเขตเลือกตั้งแบบรวมเขตเลือกตั้งไม่เกินสามคน การใช้เขตเลือกตั้งในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจากเดิมใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเป็นการแบ่งออกเป็น 8 เขตเลือกตั้ง เป็นต้น

โดยสภาพการณ์และปัญหากระบวนการเลือกตั้งของประเทศไทยที่ผ่านมา ปรากฏการณ์ทางการเมืองมีลักษณะเป็นเรื่องของการต่อสู้แย่งชิงอำนาจ ขาดความเชื่อมโยงจากเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง สภามีลักษณะผูกขาดทำให้ระบบการตรวจสอบถ่วงดุลไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ สถาบันประชาธิปไตยถูกนำมาใช้ในทางที่ผิด จนนำประเทศสู่ขั้นวิกฤตกลายเป็นประชาธิปไตยบนท้องถนนจึงจะทำให้ประเทศชาติเสียหาย นอกจากนั้น สภาพวัฒนธรรมและพฤติกรรมทางประชาธิปไตยของประเทศไทยมีระบบอุปถัมภ์ฝังรากลึกกับวิถีชีวิตและกลายเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย และมีลักษณะของโครงสร้างทางสังคมแบบอำนาจนิยมหรือโครงสร้างแบบปิระมิด<sup>5</sup> ลักษณะของระบบอุปถัมภ์อาจสะท้อนออกมาในรูปของนโยบายแบบประชานิยม ทำให้ประชาชนคาดหวังพึ่งพิงนโยบายของรัฐมากเกินไป ซึ่งล้วนเป็นความหวังเทียมในหมู่คนยากจน ทั้งยังเป็นการเปิดช่องนำสู่การทุจริตคอร์รัปชันจากงบประมาณจำนวนมหาศาล ทำให้สภาพการเมืองในยุคหลังเป็นธุรกิจการเมืองมากยิ่งขึ้น นักธุรกิจมักมีนโยบายหรือกลยุทธ์จูงใจประชาชนเพื่อให้เลือกตนเข้าไปเป็นผู้แทนในสภา และมักจะประสบความสำเร็จดังนั้น เมื่อระบบการเลือกตั้งเป็นระบบที่วางกรอบให้รัฐสภามีจำนวนพรรคการเมืองน้อยพรรค หรือจำกัดสิทธิพรรคขนาดกลาง พรรคขนาดเล็กหรือพรรคการเมืองเกิดใหม่ ซึ่งเป็นพรรคการเมือง

<sup>4</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ (4 ปี รัฐธรรมนูญ: ปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิรูปการเมือง) (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2544), หน้า 34.

<sup>5</sup> ชนิดา จิตตฤทธิ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย วัฒนธรรมทางสังคมของประเทศไทยกับการทำให้เป็นประชาธิปไตย (รายการการวิจัยภาควิชารัฐศาสตรศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 2-10.

ที่มาจากฐานประชาชนกลุ่มต่าง ๆ มีนโยบายสะท้อนความต้องการของกลุ่มตน ย่อมทำให้สภาพความหลากหลาย ไม่สามารถเป็นกระจุกเงาสะท้อนความต้องการของประชาชนได้เลย ทำให้พรรคการเมืองที่มีที่นั่งในสภาขาดการตรวจสอบถ่วงดุลอย่างมีประสิทธิภาพ มีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจรัฐไปในทางที่ไม่ชอบหาประโยชน์ให้แก่ตัวเองและพวกพ้อง ท้ายที่สุดแล้วความเป็นประชาธิปไตยจึงไม่มีอยู่จริง

กรณีนี้จึงเป็นที่มาของประเด็นปัญหาซึ่งต้องทำการศึกษาระบบการเลือกตั้งสามารถที่จะทำให้ความขัดแย้งลดลงและมีส่วนช่วยผลานให้เกิดความปรองดองมากขึ้น ส่งผลให้มีสัดส่วนของพรรคการเมืองอื่น ๆ เพิ่มขึ้น เพื่อช่วยลดความตึงเครียดในการแข่งขันระหว่างเพียงสองพรรคใหญ่ ลดการผูกขาดอำนาจของพรรคการเมืองพรรคเดียว และควรเป็นระบบที่สามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของคะแนนเสียงของประชาชนอย่างแท้จริง ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในการพิจารณานโยบายให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มผลประโยชน์ตัวแทนภาคประชาสังคมหรือกลุ่มกดดัน มีโอกาสสามารถพัฒนาตนเองให้กลายเป็นพรรคการเมืองทางเลือก เข้ามามีสิทธิมีเสียงแทนกลุ่มของตน เช่น พรรคแรงงาน พรรคสตรี พรรคสิ่งแวดล้อม พรรคเกษตรกร มีตัวแทนเข้าไปนั่งเป็นปากเป็นเสียง ประกันสิทธิ เสรีภาพ และผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้กับกลุ่มตนในสภา เป็นต้น อีกทั้ง ทำให้นอกจากการมีตัวแทนในเขตเลือกตั้ง ยังให้ประชาชนมีตัวแทนของชาติมุ่งสร้างนโยบายอันเป็นประโยชน์แก่ชาติโดยรวมเพื่อความผาสุกของส่วนรวม อันเป็นคุณูปการต่อคนหมู่มาเป็นรัฐบาลเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง โดย

กำหนดประเด็นวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดจากระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย 4 ประเด็น ได้แก่ 1.ระบบการเลือกตั้งในประเทศไทยยังไม่สามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชน 2.ระบบการเลือกตั้งบั่นทอนความเข้มแข็งของพรรคการเมือง 3.ปัญหาการกำหนดอัตราส่วนระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ และ 4.วิเคราะห์ระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

## ■ วิธีดำเนินการวิจัย

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

## ■ ผลการวิจัย

### 1. ระบบการเลือกตั้งไม่สะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชน

การปกครองระบอบประชาธิปไตยคือการปกครองที่อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทุกคนในประเทศ การใช้อำนาจรัฐต้องมีความ

เชื่อมโยงมาจากประชาชน เพื่อประโยชน์และความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ การแสดงออกซึ่งการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนในปัจจุบันอยู่ในรูปแบบประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy) หรือด้วยการมีผู้แทนมาทำหน้าที่ในกิจการของประเทศ โดยผู้แทนดังกล่าวต้องมีที่มาจากการเลือกตั้ง โดยระบบการเลือกตั้งที่ได้นอกจากต้องเป็นระบบการเลือกตั้งที่ได้มาซึ่งการเป็นตัวแทนที่อิสระ เป็นธรรม เสมอภาคแล้ว ยังต้องเป็นระบบที่ทำให้การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสามารถสะท้อนความต้องการและผลประโยชน์อันแตกต่างหลากหลายของประชาชนที่อยู่ร่วมกันทั้งประเทศให้เหมาะสมสอดคล้องกับความเป็นจริง<sup>6</sup> สมดังวัตถุประสงค์แห่งการเลือกตั้งที่ให้ประชาชนเป็นผู้กำหนดอนาคตของประเทศ

นับแต่ประเทศไทยมีการปฏิรูประบบการเมืองการปกครองเมื่อปีพุทธศักราช 2540 แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งจากระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาเพียงรูปแบบเดียวมาเป็นระบบผสมแบบคู่ขนานเป็นที่มาของการนำระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนเข้ามาใช้ควบคู่ไปกับระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก โดยบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นำมาใช้เป็นครั้งแรกในการเลือกตั้ง

เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 ครั้งต่อมาเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 และได้มีการปรับปรุงในรายละเอียดโดยบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นำมาใช้ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 ซึ่งได้ปรับปรุงระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเป็นระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนโดยการแบ่งเป็นกลุ่มจังหวัด เพื่อลดการกระจุกตัวของผู้แทนเฉพาะในส่วนกลาง และยกเลิกเกณฑ์คะแนนขั้นต่ำร้อยละ 5 เพื่อเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองขนาดเล็กสามารถมีที่นั่งในสภา และต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554 แก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปตามหลักการบนพื้นฐานของความเป็นธรรม เสริมสร้างความเข้มแข็งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นำมาใช้ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 ปรากฏว่าระบบการเลือกตั้งไม่สามารถทำให้ประชาชนมีผู้แทนตรงตามเจตนารมณ์ได้ กล่าวคือ คะแนนเสียงของประชาชนไม่สอดคล้องตรงตามความเป็นจริงต่อจำนวนที่นั่งในสภาที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับ หรือเป็นปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “คะแนนเสียงเบี่ยงเบน” พิจารณาจากตัวอย่างสถิติผลการเลือกตั้ง ดังนี้

<sup>6</sup> กิตติศักดิ์ ปรกติ, “ระบบการเลือกตั้งที่เหมาะสม: เลือกผู้ชนะหรือเลือกผู้แทน” วารสารมูลนิธิ 4, 2 (มีนาคม-เมษายน 2550): 88.



**ตารางแสดงตัวอย่างจำนวน ส.ส. ที่ไม่สอดคล้องกับร้อยละของคะแนนเสียง  
ที่ประชาชนออกเสียงเลือกตั้ง**

ชื่อพรรค	การเลือกตั้งแบบแบ่งเขต 6 มกราคม 2544			การเลือกตั้งแบบแบ่งเขต 6 กุมภาพันธ์ 2548			การเลือกตั้งแบบแบ่งเขต 23 ธันวาคม 2550		
	จำนวน ส.ส.	ร้อยละ ของ จำนวน ส.ส.	ร้อยละ ของ คะแนน เสียง	จำนวน ส.ส.	ร้อยละ ของ จำนวน ส.ส.	ร้อยละ ของ คะแนน เสียง	จำนวน ส.ส.	ร้อยละ ของ จำนวน ส.ส.	ร้อยละ ของ คะแนน 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			

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าผลการเลือกตั้งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน จำนวนที่นั่งที่ได้รับเพียงเกินไม่สอดคล้องกับผลคะแนนเสียงของประชาชน เนื่องจากระบบการเลือกตั้งมีกรอบจำกัดเป็นสาเหตุให้พรรคการเมืองบางพรรค เช่น พรรคไทยรักไทยได้รับจำนวนที่นั่งมากเกินไป เจตนารมณ์ของประชาชน (Over Representative) และพรรคการเมืองบางพรรคได้รับจำนวนที่นั่งน้อยกว่าเจตนารมณ์ของประชาชน (Under Representative) ซึ่งปรากฏการณ์ที่ออกมา มีลักษณะเป็นการเลือกตั้งที่ไม่สามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้อย่างแท้จริง หรือความไม่เป็นสัดส่วนระหว่างคะแนนเสียงกับที่นั่ง (Disproportionality) อันขัดกับหลักการมีผู้แทนมาจากประชาชน ทั้งยังก่อปัญหาทำให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่ได้รับจำนวนที่นั่งมากเกินไปกว่าความจริง ได้รับที่นั่งในสภาที่ห่างจากพรรคการเมืองอื่น ๆ เป็นจำนวนมาก ทำให้สภาขาดการตรวจสอบถ่วงดุล

อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงานของระบบรัฐสภา

**วิเคราะห์ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม จะทำให้ผลการเลือกตั้งสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชน**

จากการศึกษาวิเคราะห์เพื่อหาระบบการเลือกตั้งที่สามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนได้ชัดเจนยิ่งกว่าระบบการเลือกตั้งผสมแบบคู่ขนานที่ใช้ในประเทศไทย หนึ่งในระบบการเลือกตั้งที่เป็นกระแสที่น่าสนใจของนานาชาติที่อาจตอบโจทย์ปัญหาดังกล่าวได้ดีคือระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม ซึ่งเป็นระบบที่ใช้อยู่ในประเทศเยอรมนีและประเทศนิวซีแลนด์ เป็นระบบการเลือกตั้งที่นอกจากมีทฤษฎีหรือแนวความคิดรองรับว่าเป็นระบบการเลือกตั้งที่สามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของผู้ลงคะแนนเสียงได้ดี เป็นสัดส่วนกับคะแนนเสียงที่ประชาชนลงคะแนนอย่างแท้จริง เนื่องจากมีหลักการคิดคะแนนที่

ทั้งสองระบบมีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือ การจัดสรรจำนวนที่นั่งในสภาขึ้นอยู่กับคะแนนเสียงของพรรคการเมืองที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ขั้นตอนการจัดสรรคะแนนนั้น จะพิจารณาว่าพรรคการเมืองแต่ละพรรคได้รับคะแนนเสียงจำนวนเท่าใดแล้วคิดเป็นสัดส่วนโควตาจำนวนที่นั่ง ขั้นตอนต่อมาจะนำจำนวนที่นั่งที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตมาหักออกจากจำนวนโควตาดังกล่าว หากได้น้อยกว่าจำนวนที่นั่งโควตาจะนำผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อมาชดเชยให้ถึงจำนวนที่นั่งที่

พรรคได้โควตาไว้ แต่หากได้มากกว่าจำนวนในโควตาพรรคนั้นจะไม่มีสิทธิได้รับที่นั่งจากบัญชีรายชื่ออีก เห็นได้ว่าระบบนี้ทำให้ที่นั่งในสภาเป็นสัดส่วนตามคะแนนความนิยมที่ประชาชนลงคะแนนเสียงให้พรรคนั้น ๆ อย่างแท้จริง ทั้งยังเป็นระบบการเลือกตั้งที่มีนักวิชาการทั้งในประเทศไทย<sup>7</sup> และในต่างประเทศ<sup>8</sup> ได้เสนอตัวอย่างการคิดคำนวณซึ่งทำให้เห็นถึงความ เป็นสัดส่วนระหว่างคะแนนเสียงกับจำนวนที่นั่งในสภา โดยการนำคะแนนเสียงการเลือกตั้งของประเทศไทยเมื่อปี 2550 มาพิจารณา ดังนี้

#### ตารางแสดงผลการเลือกตั้ง 23 ธันวาคม 2550 หากใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม

ชื่อพรรค	คะแนนบัญชีรายชื่อ	จำนวน ส.ส. ที่ได้รับทั้งหมด	การทดลองคำนวณแบบระบบสัดส่วนผสม			
			จำนวน ส.ส. ที่ได้รับหากใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม	ความเปลี่ยนแปลง	จำนวนที่มีการเปลี่ยนแปลงหลังจากพิจารณา ระบบแบ่งเขต	สรุป ผลการเปลี่ยนแปลง
พลังประชาชน	12,338,903 41.08	233 48.54	197 41.04	ลดลง 36 คน	199 (199/ได้จำนวนที่นั่งจากแบ่งเขตมากกว่า)	ลดลง 34 (233-199)
ประชาธิปัตย์	12,148,504 40.44	164 34.17	194 40.41	เพิ่มขึ้น 30 คน	194 (131/ได้รับการชดเชยจากบัญชีรายชื่อเพิ่มอีก 63 ที่นั่ง)	เพิ่มขึ้น 30 (194-164)
ชาติไทย	1,213,532 4.04	34 7.08	19 3.95	ลดลง 18 คน	30 (30/ได้จำนวนที่นั่งจากแบ่งเขตมากกว่า)	ลดลง 4 (34-30)

<sup>7</sup> วิเคราะห์จาก ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, "ระบบเลือกตั้ง และปัญหาของระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2540 กับแนวทางการแก้ไข โดยนำระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนมาใช้ในประเทศไทย," ใน รหัส 50, (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 58. อ้างถึงใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2555), หน้า 203.

<sup>8</sup> Michael H. Nelson, Electoral Rules Concerning the House of Representatives in the 2007 Thai Constitution, in: Southeast Asia Research Center (SEARC) Working Paper Series No. 104, Dec. 2009, pp 13-19. อ้างถึงใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2555), หน้า 202.

ตารางแสดงผลการเลือกตั้ง 23 ธันวาคม 2550 หากใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม (ต่อ)

ชื่อพรรค	คะแนนบัญชีรายชื่อ	จำนวน ส.ส.ที่ได้รับทั้งหมด	การทดลองคำนวณแบบระบบสัดส่วนผสม			
			จำนวน ส.ส.ที่ได้รับหากใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม	ความเปลี่ยนแปลง	จำนวนที่มีการเปลี่ยนแปลงหลังจากพิจารณาระบบแบ่งเขต	สรุปผลการเปลี่ยนแปลง
เพื่อแผ่นดิน	1,596,500 5.31	24 5	25 5.20	เพิ่มขึ้น 1 คน	25 (17/ได้รับการชดเชยจากบัญชีรายชื่อเพิ่มอีกที่นั่ง 8)	เพิ่ม 1 (25-24)
มัชฌิมาธิปไตย	450,382 1.50	11 2.29	7 1.4	ลดลง 4 คน	11 (11/ได้จำนวนที่นั่งจากแบ่งเขตมากกว่า)	คงที่
รวมใจไทยชาติพัฒนา	740,461 2.46	9 1.88	12 2.5	เพิ่มขึ้น 3 คน	12 (8/ได้รับการชดเชยจากบัญชีรายชื่อเพิ่มอีก 4 ที่นั่ง)	เพิ่มขึ้น 3 (12-9)
ประชากรชา	408,851 1.36	5 1.04	7 1.45	เพิ่มขึ้น 2 คน	7 (4/ได้รับการชดเชยจากบัญชีรายชื่อเพิ่มอีก 3 ที่นั่ง)	เพิ่มขึ้น 2 (7-5)
อื่น ๆ	1,136,365 3.78	0	18 3.75	เพิ่มขึ้น 18 คน		

จากตารางแสดงให้เห็นถึงผลการเลือกตั้งปี 2548 และ ปี 2550 หากนำระบบสัดส่วนผสมมาใช้ จะทำให้การเลือกตั้งสามารถสะท้อนเจตนาธรรมของประชาชนได้มากยิ่งขึ้น ส่งผลให้เจตจำนงหรือพื้นที่ทางความคิดของประชาชนในการแสวงหาทางเลือกในการปกครอง หรือการสนับสนุนการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งทางการเมือง เป็นไปตามความต้องการอย่างแท้จริง สัมกับวัตถุประสงค์ของการเลือกตั้งข้อที่ ให้ประชาชนเป็นผู้กำหนดอนาคตของประเทศ โดยการเลือกผู้แทนของตน

## 2. ระบบการเลือกตั้งบั่นทอนความเข้มแข็งของพรรคการเมือง

ระบบการเลือกตั้งมีความเกี่ยวข้องกับความยุติธรรมในโอกาสที่พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งจะได้รับเลือกตั้ง และส่งผลถึงจำนวนพรรคการเมืองในสภา จึงปฏิเสธไม่ได้ว่าระบบการเลือกตั้งกับพรรคการเมืองมีความสัมพันธ์กัน อันไม่อาจแยกออกจากกันได้

สำหรับประเทศไทยแม้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2475 แต่เริ่มมีพัฒนาการของระบบพรรคการเมืองใน

ปีพุทธศักราช 2489 ลักษณะล้มลุกคลุกคลานหลายช่วงเวลาที่พรรคการเมืองได้ขาดหายไป ระบบพรรคการเมืองจึงมีระยะเวลาและการพัฒนาที่สั้นมากและยังไม่สามารถพัฒนาระบบไปสู่การเป็นสถาบันทางการเมือง (Institutionalization) จากข้อมูลที่ได้ทำการศึกษามาสามารถสรุปได้ว่าจุดอ่อนของระบบพรรคการเมืองไทยตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาอยู่ที่การขาดการรวมกันของกลุ่มผลประโยชน์จากความสำเร็จในผลประโยชน์ร่วมกัน ทำให้ขาดอุดมการณ์เพื่อนำมาเสนอเป็นนโยบาย โครงสร้างการปกครองพรรคเป็นเสมือนบริษัทจำกัดที่มีหัวหน้าพรรคเป็นเจ้าของบริษัท สมาชิกพรรคเป็นลูกน้องต้องคอยเชื่อฟังและดำเนินการตามคำสั่ง ขาดบทบาทและความอิสระในการเสนอความเห็นและเป็นตัวแทนความคิดหรือปัญหาในการเรียกร้องและปกป้องผลประโยชน์ การแสดงบทบาทของพรรคผิดเพี้ยน รวมทั้งการทำหน้าที่ในรัฐสภาไม่ได้เป็นไปเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชน ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากระบบการเลือกตั้งแบบคู่ขนาน พิจารณาได้ดังต่อไปนี้

(1) ระบบการเลือกตั้งแบบคู่ขนานสร้างความไม่เท่าเทียมระหว่างพรรคการเมือง

ในสนามการเลือกตั้งย่อมต้องมีองค์ประกอบหรือปัจจัยสนับสนุนต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งชัยชนะ อันได้แก่ ฐานเสียงของประชาชน ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งสาขาของพรรค เงินทุนในการรณรงค์หาเสียง ความมีชื่อเสียงของพรรคและผู้นำ เป็นต้น ซึ่งปัจจัยเหล่านี้แต่ละพรรคย่อมมีความแตกต่างกัน พรรคการเมืองขนาดใหญ่ย่อมได้เปรียบ ทำให้โอกาสในการได้รับชัยชนะย่อม

มีมากขึ้นตามไปด้วย ดังนั้น หากระบบการเลือกตั้งเป็นระบบที่ทำให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่สามารถมีชัยชนะเหนือพรรคการเมืองขนาดเล็กได้โดยง่ายด้วยแล้ว ยิ่งทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กเสียเปรียบและไม่สามารถมีที่นั่งในสภาได้ ดังเช่นรัฐธรรมนูญปี 2540 รัฐธรรมนูญปี 2550 และรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมปี 2554 ออกแบบระบบการเลือกตั้งเป็นแบบคู่ขนาน ซึ่งเป็นระบบที่มีกรอบจำกัดในการลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิ กล่าวคือ ในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตมีวิธีการคิดคะแนนแบบเสียงข้างมากธรรมดาคือผู้ชนะได้ไปทั้งหมด (First past the post) คะแนนเสียงของผู้แพ้ันั้นไม่มีผลใด ๆ หรือคะแนนเสียงฝ่ายข้างน้อยแพ้ราบคาบไปทั้งหมด ซึ่งโดยธรรมชาติของการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งประชาชนต้องการให้เสียงของตนมีค่ามีความหมายต่อการจัดสรรที่นั่งในสภา มีผลต่อหน้าตาผู้แทนในสภา ทำให้จำเป็นต้องเลือกพรรคการเมืองที่มีโอกาสชนะการเลือกตั้งนั้นคือพรรคการเมืองขนาดใหญ่ จึงเป็นการจำกัดทางเลือกของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งให้แคบลง บีบคั้นให้ลงคะแนนเสียงให้กับพรรคใหญ่เพียงสองพรรคเท่านั้น อีกทั้งวิธีการคิดคะแนนยังเป็นสาเหตุให้ที่นั่งในสภาไม่ได้สัดส่วนกับคะแนนเสียงของประชาชนดังที่กล่าวไปแล้ว พรรคการเมืองขนาดใหญ่ได้เปรียบ ได้รับจำนวนที่นั่งมากกว่าเจตนารมณ์ของประชาชน ในขณะที่พรรคการเมืองขนาดเล็กได้รับจำนวนที่นั่งน้อยกว่าเจตนารมณ์ของประชาชน ทั้งนี้อาจแพ้พรรคอันดับหนึ่งเป็นจำนวนไม่ห่างกันมาก นอกจากนั้น ระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่มีวัตถุประสงค์ให้ลดความได้เปรียบเสียเปรียบดังกล่าวยังไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เนื่องจากอัตราส่วนจำนวนของสมาชิกมีจำนวนน้อย แตกต่างกันมาก ดังนั้น จึงเป็นลักษณะของความไม่เท่าเทียมกันทางโอกาสในการมีที่นั่งในสภาระหว่างพรรคการเมืองขนาดใหญ่กับพรรคการเมืองขนาดกลางหรือขนาดเล็ก ขัดต่อหลักความเสมอภาค หลักการเลือกตั้งทั่วไปสร้างความยุติธรรมอันมีสาเหตุมาจากการออกแบบระบบการเลือกตั้ง

(2) ระบบการเลือกตั้งแบบคู่ขนานทำให้บทบาทพรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็กลดลง

แม้ว่าตามกฎหมายรัฐธรรมนูญหลายฉบับที่ผ่านมาจะเสมือนว่าเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองขนาดเล็กเกิดขึ้นได้โดยง่าย เพียงการรวมตัวของผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดที่อายุเข้าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้และไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นจำนวนตั้งแต่ 15 คนขึ้นไปสามารถรวมตัวจัดตั้งพรรคการเมือง<sup>9</sup> เป็นต้น แต่จากระบบการเลือกตั้งแบบคู่ขนานในประเทศไทยที่ผ่านมามีผลกระทบต่อระบบพรรคการเมืองในลักษณะที่ทำให้เกิดระบบพรรคใหญ่สองขั้ว จนถึงขั้นมีพรรคเด่นพรรคเดียวเกิดขึ้นอย่างชัดเจน ผู้สมัครจากพรรคการเมืองใหญ่ได้รับเลือกตั้งในจำนวนมาก เช่น การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 พรรคไทยรักไทยได้รับการเลือกตั้งในจำนวน 377 คน เป็นจำนวนที่มากกว่าครึ่งหนึ่งของสมาชิกรัฐสภา นับว่าเป็นจำนวนที่สูงที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองไทยและสามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้สำเร็จ และยังเป็นจำนวนที่ทิ้งห่างจากพรรคอันดับสองอย่างมาก ส่งผลสืบเนื่องถึงกลไกการตรวจสอบและการคาน

อำนาจตามแนวทางรัฐธรรมนูญให้ด้วยประสิทธิภาพพลง มีผลทำให้พรรคการเมืองอันดับสามถูกลดบทบาทและโอกาสในการมีที่นั่งในสภา และมีแนวโน้มที่จะหมดโอกาสในการมีที่นั่งในสภา สุดท้ายพรรคลำดับสามจะสลายหายไปจากระบบการเมืองหรือการที่พรรคลำดับสามอาจกลายเป็นนอมินีให้กับพรรคใหญ่หรือกลุ่มการเมืองที่สูญเสียอำนาจไป เป็นต้น เนื่องจากไม่สามารถเติบโตได้ในทางการเมืองจากสถานการณ์ดังกล่าว แม้ในสนามการเมืองจะมีพรรคการเมืองอื่น ๆ นอกจากพรรคการเมืองขนาดใหญ่เพียงสองพรรค แต่ในทางปฏิบัติจากระบบการเลือกตั้งแบบคู่ขนานย่อมทำให้พรรคการเมืองลำดับสามหมดโอกาสที่จะเป็นรัฐบาลหรือพรรคร่วมรัฐบาล ยิ่งพรรคการเมืองใหม่ยังได้รับผลกระทบไม่สามารถเติบโตได้เลย หากมีระบบการเลือกตั้งเช่นเดิมระบบประชาธิปไตยทางผู้แทนของไทยจะไม่สามารถพัฒนาไปได้

**ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมสร้างความยุติธรรมและทำให้พรรคการเมืองพัฒนาได้อย่างมั่นคง**

ระบบสัดส่วนผสมมีวิธีการคิดคะแนนจัดสรรที่นั่งในสภาให้เป็นสัดส่วนตามความเป็นจริงกับคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับจากผู้มีสิทธิลงคะแนนอย่างแท้จริง ดังนั้น โดยหลักการแล้วทุกพรรคการเมืองจะได้รับจำนวนที่นั่งในอัตราส่วนจริงตามความนิยมของประชาชน ระบบเช่นนี้จะทำให้คะแนนเสียงไม่สูญเปล่าหรือตกน้ำ ทุกคะแนนเสียงจึงมีความหมายเพราะจะนำคะแนนเสียงทุกคะแนนมาคิดคำนวณ หลักการดังกล่าวให้พรรคการเมือง

<sup>9</sup> มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

ทุกพรรคได้รับความยุติธรรม ถูกต้องตรงตามหลักความเสมอภาค และหลักการเลือกตั้งทั่วไปในสภาจึงมีความหลากหลายทางความคิด จากอุดมการณ์ของพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่รวบรวมเจตจำนงของสมาชิกในพรรคของตน อีกทั้งเป็นระบบที่ทำให้ผู้แข่งขันเปลี่ยนวิธีการจากการแข่งขันที่เน้นเพียงคุณสมบัติส่วนบุคคลมาเป็นการแข่งขันจากการวางนโยบายหรือการมีอุดมการณ์ ประชาชนจึงมีพฤติกรรมในการพิจารณาเลือกสรรผู้แทนโดยพิจารณาพรรคการเมืองที่มีนโยบายที่ตอบสนองความต้องการของพวกเขา ซึ่งส่งผลทำให้มีระบบของตัวแทนกลุ่มความคิดที่นิยมในอุดมการณ์ เกิดการตื่นตัวของกลุ่มทางการเมือง เช่น สหภาพแรงงาน สหภาพการรถไฟ กลุ่มชนกลุ่มน้อย กลุ่มสตรี เครือข่ายเกษตรกร สมาคมชาวสวนยาง สมาคมชาวไร่อ้อย เครือข่ายกรรมกร ฯลฯ ซึ่งเล็งเห็นโอกาสในการมีที่นั่งในสภาพอที่จะสามารถพัฒนาตนเองได้ จึงเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในรูปแบบพรรคการเมืองมากขึ้น และส่งผลทางอ้อมทำให้การซื้อสิทธิขายเสียงลดลง เนื่องจากไม่มีผู้โดยอ้อมแลคนโยบายที่ตรงกับปัญหาของตนกับเงินเพียงเล็กน้อย จึงกล่าวได้ว่าระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมเป็นองค์ประกอบหนึ่งอันจะทำให้ระบบการเมืองมีความเข้มแข็ง สภามีความหลากหลาย ย่อมทำให้กลไกในระบบรัฐสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

### 3. ปัญหาความไม่ได้สัดส่วนระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนแบบแบ่งเขตกับสมาชิกสภาผู้แทนแบบบัญชีรายชื่อ

ระบบการเลือกตั้งแต่ละระบบมีความแตกต่างกัน เป็นวิวัฒนาการจากการเรียนรู้และ

สภาพการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงและปรับตัวอยู่เสมอ นับตั้งแต่ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก เป็นระบบที่มีวัตถุประสงค์เป็นการส่งเสริมให้ผู้แทนกับประชาชนในท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ส่วนระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน ซึ่งเป็นระบบที่วัตถุประสงค์ให้ทุกคะแนนเสียงของประชาชนที่ลงคะแนนเลือกผู้แทนมีความหมาย ส่งผลต่อการมีผู้แทนตามสัดส่วนของคะแนนเสียง และต่อมาหลายประเทศพัฒนามาเป็นระบบการเลือกตั้งแบบผสม เพื่อนำข้อดีหรือวัตถุประสงค์ของระบบเลือกตั้งทั้งสองแบบข้างต้นมารวมกัน เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของเขตเลือกตั้ง มีความสัมพันธ์กับประชาชน และมีสมาชิกจากบัญชีรายชื่อเพื่อให้สภามีสัดส่วนตรงกับคะแนนเสียงที่ประชาชนได้ลงคะแนน เป็นตัวแทนที่สามารถสะท้อนความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง จากวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันของระบบการเลือกตั้งย่อมส่งผลต่อการกำหนดอัตราส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละประเภท โดยแต่ละประเทศมีการกำหนดไว้แตกต่างกัน สำหรับประเทศไทยเมื่อมีการหยิบยกประเด็นจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นมาซึ่งเป็นประเด็นอ่อนไหวต่อฝ่ายอำนาจเดิม ผลการลงมติจึงกำหนดจำนวนรวมทั้งสิ้นของสองระบบให้เป็นตัวเลขอย่างง่ายที่จำนวน 500 ที่นั่ง และกำหนดจำนวนที่นั่งแบบแบ่งเขตที่จำนวน 400 ที่นั่ง เป็นตัวเลขที่ไม่น้อยลงกว่าที่เคยมีอยู่เดิม และจำนวน 100 ที่นั่ง สำหรับสมาชิกจากบัญชีรายชื่อ และการกำหนดจำนวนสมาชิกในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาก็นับลักษณะทำนองเดียวกัน ดังนี้

ตารางแสดงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ 2540 รัฐธรรมนูญ 2550  
รัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติม 2554 และรัฐธรรมนูญ 2560

หัวข้อ	2540		2550		2554		2560	
แบ่งเขต	400	4 ต่อ 1	400	5 ต่อ 1	375	3 ต่อ 1	350	2 ต่อ 1
บัญชีรายชื่อ	100		80		125		150	
รวม	500		480		500		500	
อัตราส่วน	1 ใน 5		1 ใน 6		1 ใน 4		1 ใน 3	

เห็นได้ว่าการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของประเทศไทย ทำให้ได้นักการเมืองที่เป็นคนดีมีความสามารถ มีความเชี่ยวชาญที่ไม่ถนัดการแข่งขันแบบแบ่งเขตเพิ่มเข้ามาในสภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวน 100 คน หรือ 80 คน แต่อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการมีสมาชิกแบบบัญชีรายชื่อหรือสมาชิกแบบสัดส่วน แล้วการเลือกตั้งระบบสัดส่วนรูปแบบบัญชีรายชื่อมีวัตถุประสงค์ให้จำนวนที่นั่งในสภาเป็นไปตามสัดส่วนของคะแนนเสียงของแต่ละพรรคการเมือง ได้รับอย่างแท้จริง ซึ่งตามรัฐธรรมนูญปี 2540 ปี 2550 และปี 2554 มีสมาชิกประเภทบัญชีรายชื่อเป็นจำนวนเพียงหนึ่งในห้า หนึ่งในหก และหนึ่งในสี่ หรือคิดเป็นร้อยละ 20 ร้อยละ 16 ร้อยละ 25 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดตามลำดับ เป็นจำนวนน้อยกว่าครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดในสภา และยิ่งแตกต่างจากสมาชิกแบบแบ่งเขต จนอาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยไม่สามารถได้รับประโยชน์จากข้อดีของการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ กล่าวคือ ผลการเลือกตั้งไม่สามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชน ทำให้ประโยชน์จาก

การมีผู้แทนจากบัญชีรายชื่อไม่พอที่จะเป็นกลไกในการถ่วงดุลกับสมาชิกที่มาจากเขตเลือกตั้ง ไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของระบบพรรคการเมือง ไม่สามารถลดการผูกขาดอำนาจทางการเมืองในกลุ่มการเมืองเดิม หรือสลายอิทธิพลระบบเก่าได้ พฤติกรรมของประชาชนในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งไม่เปลี่ยนไปจากเดิม ลักษณะของการมีสมาชิกแบบบัญชีรายชื่อเสมือนเป็นตัวแถมจากการเลือกตั้งระบบเสียงข้างมากเท่านั้น

#### 4. วิเคราะห์ระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 ซึ่งในส่วนของระบบการเลือกตั้งได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม สำคัญคือ ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2560 เป็นระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนทั้งสิ้น 500 คน ประกอบด้วยสมาชิกสองประเภทคือ สมาชิกแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 350 คน และสมาชิกที่มาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองอีก 150 คน

กำหนดให้ผู้มีสิทธิออกเสียงจะลงคะแนนเสียงให้ผู้สมัครแบบแบ่งเขตเพียงอย่างเดียว โดยผลของการลงคะแนนเสียงดังกล่าวจะปรอออกมาเป็นผลการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต โดยใช้วิธีการนับคะแนนแบบเสียงข้างมาก และอีกด้านหนึ่งผลของคะแนนดังกล่าวจะนำมาคิดคำนวณให้แก่บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองด้วย ซึ่งคะแนนจากบัญชีรายชื่อนี้เองจะเป็นตัวกำหนดจำนวนที่นั่งทั้งหมดที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมี นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้ผู้ชนะการเลือกตั้งในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งต้องได้รับคะแนนเสียงมากกว่าคะแนนเสียงที่ไม่ลงคะแนน (vote no)

ทั้งนี้สามารถพิจารณาผลกระทบจากระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมได้ ดังนี้

1) ด้านประชาชน ข้อดีของการ “เข้าคูหา กายเดียว” คือทำให้ไม่สิ้นเปลืองงบประมาณ สะดวกไม่ยุ่งยาก แต่อย่างไรก็ดี อาจมีข้อดีอย่างมากหรือไม่ ในแง่ที่ว่าการแสดงเจตนาของประชาชนในครั้งเดียวแต่ส่งผลถึงสองประการ ในจุดประสงค์ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเป็นการเลือกที่ตัวบุคคล พิจารณาจากคุณสมบัติเฉพาะตัวบุคคล แต่การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเป็นการพิจารณาที่พรรคการเมือง นโยบายหรืออุดมการณ์ทางการเมือง ดังนั้นเป็นไปได้ที่การกระทำเพียงครั้งเดียวจะสามารถตอบสนองเจตนารมณ์ทั้งสองพร้อมกัน การกำหนดในรูปแบบดังกล่าวเป็นการตัดสินใจโดยเกินไปจากเจตนารมณ์ของประชาชน สุดท้ายแล้วหลักในการพิจารณาของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเทไปในทางใดทางหนึ่งระหว่างตัดสินใจเลือกบุคคล หรือตัดสินใจเลือกพรรคการเมืองเพียงอย่างเดียว ยิ่งก่อให้เกิด

ภาพที่ไม่สะท้อนความต้องการอันแท้จริงของประชาชน ระบบการเลือกตั้งแบบผสมจะไร้ความหมายไปโดยปริยาย สภาพการเมืองจะกลับไปสู่รูปแบบเสมือนระบบเสียงข้างมาก ธรรมดาแบบเดิมก่อนปี พ.ศ. 2540 ยึดติดกับคุณสมบัติเฉพาะบุคคล หรือเน้นเฉพาะคุณสมบัติพรรคการเมือง (ชื่อเสียงของหัวหน้าพรรค) ทำให้การเมืองแบ่งขั้วชัดเจนมากยิ่งขึ้น และยังสร้างความสับสนให้แก่ประชาชน

2) ด้านพรรคการเมือง การกำกับตรึงเดียวหลักที่แท้จริงคือการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง หากพรรคการเมืองต้องการได้รับคะแนนแบบบัญชีรายชื่อ จำเป็นต้องส่งตัวแทนเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ซึ่งกรณีดังกล่าวช่วยยอมทำให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่ได้เปรียบ เนื่องจากมีศักยภาพที่สูงกว่า พรรคการเมืองขนาดเล็กหรือพรรคการเมืองหน้าใหม่ ดังนั้น ภายใต้การเลือกตั้งระบบจัดสรรปันส่วนผสมนี้จึงเป็นการสร้างภาระให้แก่พรรคการเมืองขนาดเล็กและพรรคการเมืองหน้าใหม่อย่างมาก หากที่พรรคเหล่านี้จะสามารถมีที่นั่งในสภาได้ สุดท้ายแล้วพรรคเหล่านี้จะต้องสูญหายไปจากระบบการเมือง เหลือเพียงแต่พรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพ นั่นก็คือ “ทุน” เท่านั้นที่จะเป็นใหญ่

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมแม้จะทำให้คะแนนเสียงทุกคะแนนเสียงของประชาชนได้รับการพิจารณาอย่างไม่สูญเปล่า แต่ผลของการพิจารณาค่าคะแนนเสียงของประชาชนจะไม่เป็นการสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง อีกทั้ง แม้ว่าจะระบบจะออกแบบมาเพื่อไม่ให้มีพรรคการเมืองใดสามารถกุมที่นั่งในสภา



ได้เพียงพรรคการเมืองเดียว แต่ทว่ายังเป็นระบบการเลือกตั้งที่ไม่สามารถสร้างความเข้มแข็งให้แก่ละพรรคการเมืองด้วยความเป็นธรรม เนื่องจากพรรคการเมืองขนาดเล็กหรือพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นใหม่ไม่มีศักยภาพพอในการต่อสู้กับพรรคการเมืองขนาดใหญ่ได้ ทำให้พรรคการเมืองเหล่านี้ไม่สามารถเติบโตภายใต้ระบบการเลือกตั้งเช่นนี้ได้ ทำให้ภาพของสภายใต้ระบบการเลือกตั้งเช่นนี้เป็น การต่อสู้ระหว่างพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพหรือทุนในการแข่งขันเท่านั้น

#### ■ บทสรุปและอภิปรายผล

จากบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นองค์กรที่มีความสำคัญทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงแทนประชาชนในกระบวนการบัญญัติกฎหมายที่อาจกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมถึงทำหน้าที่เป็นองค์กรถ่วงดุลรัฐบาลในการบริหารประเทศ ดังนั้นระบบการเลือกตั้งจึงต้องเป็นระบบที่สามารถสะท้อนความคิดเห็นและความต้องการของทุกกลุ่มในสังคม เพื่อให้ทุกกลุ่มในสังคมมีผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ปกป้องและดูแลรักษาผลประโยชน์ต่างๆ แทนตนอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน ผู้มีสิทธิออกเสียงมีคะแนนเสียงเท่าเทียมกันและค่าของคะแนนเสียงนั้นต้องมีน้ำหนักเท่าเทียมกันในการสะท้อนความคิดเห็นทางการเมืองผ่านทางผู้แทนของตน จากการศึกษาวิจัยพบว่าระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา หรือระบบการเลือกตั้งแบบคูชุนานของประเทศไทยไม่สามารถตอบสนองวัตถุประสงค์ของการเลือกตั้งดังกล่าวได้ จึงสมควรพิจารณาเลือก

ระบบการเลือกตั้งประเภทอื่น เพื่อให้สอดคล้องกับพื้นฐานข้อความคิดทางประชาธิปไตยที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดมีสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคในการใช้อำนาจอย่างเท่าเทียมตามสัดส่วนทางกำลังความคิดของตน เพื่อให้มีตัวแทนทางความคิดแก่คนทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียมประสานประโยชน์ในการดำเนินกิจกรรมในรัฐสภา สร้างความยุติธรรมให้แก่พรรคการเมืองและเป็นระบบที่ไม่ปิดกั้นโอกาสพรรคการเมืองขนาดเล็ก หรือพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นใหม่ในการเติบโตตามระบอบประชาธิปไตย

จากการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมเกี่ยวกับการออกแบบระบบการเลือกตั้งของประเทศ ดังต่อไปนี้

1. ผู้เขียนขอเสนอให้ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม (Mixed Member Proportional Electoral System) ประกอบด้วยระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาแบบเขตเดียวเบอร์เดียว และระบบสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อ โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะมีสองคะแนนเสียง คะแนนเสียงแรกเป็นสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครจากเขตเลือกตั้ง คะแนนเสียงที่สองเป็นสิทธิลงคะแนนเสียงเพื่อเลือกพรรคการเมืองจากระบบบัญชีรายชื่อ สำหรับการจัดทำบัตรเลือกตั้ง อาจกำหนดให้มีบัตรเลือกตั้งใบเดียวโดยแยกเป็นสองฝั่งให้ฝั่งหนึ่งลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครจากการเลือกตั้งแบบเขตและอีกฝั่งหนึ่งลงคะแนนเสียงให้แก่พรรคการเมือง หรืออาจจะกำหนดให้มีบัตรเลือกตั้งสองใบเพื่อแยกการลงคะแนนเสียงทั้งสองประเภทอย่างชัดเจนก็ได้ ทั้งนี้สาระสำคัญอยู่ที่ว่าการแสดงเจตนาลงคะแนนเสียงของประชาชนต้องแยกจากกันเป็นสองเจตนา

2. อัตราส่วนระหว่างสมาชิกแบบแบ่งเขตเลือกตั้งกับสมาชิกแบบบัญชีรายชื่อควรกำหนดให้มีจำนวนที่ได้สัดส่วนต่อกัน โดยเพิ่มน้ำหนักให้แก่ผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้มีจำนวนเท่ากับสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในระบบการเลือกตั้ง ทำให้องค์กรพรรคการเมืองมีการปรับเปลี่ยนพัฒนาให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น มีบทบาทในการนำเสนออุดมการณ์ ลดการผูกขาดอำนาจทางการเมืองในกลุ่มการเมืองเดิม สลายอิทธิพลจากระบบเก่า และสอดคล้องกับความเป็นสากล อันจะเป็นผลดีต่อการพัฒนาการเมืองของประเทศไทยต่อไป

3. การกำหนดเขตการเลือกตั้งในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ควรแบ่งประเทศออกเป็นเขตเลือกตั้ง อาจแบ่งออกเป็น 6 กลุ่มจังหวัด ตามเขตการปกครองที่ชัดเจนแน่นอน ได้แก่ เขตภาคเหนือ เขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เขตภาคตะวันออก เขตภาคกลางตอนล่าง เขตภาคกลางตอนบน เขตภาคกลางตอนล่าง และเขตภาคใต้ โดยใช้หลักพิจารณาจากอัตราส่วนจำนวนประชากร ความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์ ความผูกพันทางวัฒนธรรม คักยภาพการแข่งขันของแต่ละพรรคการเมือง และความเหมาะสมสอดคล้องกับบริบทสังคมไทย ซึ่งแต่ละกลุ่มจังหวัดไม่จำเป็นต้องมีจำนวนประชากรเท่ากัน แต่ต้องให้ความเสมอภาคในการเป็นตัวแทนตามสัดส่วนประชกรนั้น เพื่อให้มีความเสมอภาคในค่าของคะแนนเสียงและค่าของผลคะแนนเสียง เพื่อลดปัญหาการรวมศูนย์อำนาจและความได้เปรียบของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ และยังเป็น การส่งเสริมให้ประชาชนมีความสนใจ มีส่วนร่วมเรียนรู้พัฒนาตัวเอง และกลุ่มผลประโยชน์ของตนให้ก้าวหน้าทาง

การเมือง อันจะส่งผลให้ระบบรัฐสภาเป็นกลไกในการสร้างนโยบายจากปัญหาและความต้องการของประชาชนเพื่อประโยชน์อย่างยั่งยืนของชาติ และระบอบประชาธิปไตยสืบไป

4. รัฐควรจัดเตรียมความพร้อมในด้านต่าง ๆ ทั้งทางด้านองค์ความรู้ การบริหารจัดการ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง รวมถึงสร้างความรู้ ความเข้าใจ กระตุ้นจิตสำนึกในด้านประชาธิปไตยและระบบการเลือกตั้งแก่เจ้าหน้าที่และประชาชน เพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงเนื่องจากการใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของกฎหมายพรรคการเมือง เพื่อให้ประเทศไทยสามารถมีระบบพรรคการเมืองที่เป็นสถาบันและมีรากฐานจากประชาชน อันเป็นปัจจัยหลักของการพัฒนาสู่ความเป็นประชาธิปไตย ด้วยการบัญญัติกฎหมายให้เป็นรูปธรรมเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นจริงกับพรรคการเมือง กำหนดมาตรการเพื่อสร้างบรรยากาศในการแข่งขันอย่างเป็นธรรม เปิดโอกาสให้พรรคการเมืองของประชาชนสามารถเติบโตและพัฒนาได้

กล่าวโดยสรุป ระบบการเลือกตั้งไม่มีระบบใดที่ดีที่สุด อีกทั้ง ผลของการเลือกตั้งจะเป็นเช่นไรในแต่ละประเทศขึ้นอยู่กับปัจจัยหลาย ๆ อย่าง พฤติกรรมการเลือกตั้งจะพัฒนาเปลี่ยนแปลงในลักษณะไม่หยุดนิ่ง องค์ประกอบของระบบ อาทิ พรรคการเมืองจะสามารถปรับตัวได้เสมอดังนั้น การตัดสินใจเลือกระบบการเลือกตั้งนอกจากผู้มีอำนาจจะต้องทำการศึกษาข้อมูลต่าง ๆ ทั้งทางแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง สภาพการเมืองของไทย บริบททางสังคม วัฒนธรรมทางการเมืองการปกครอง และวิถีทางประชาธิปไตยของประชาชนในประเทศ ตัวอย่างการบังคับใช้

ในต่างประเทศ ยังสมควรให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน และท้ายที่สุดควรให้การตัดสินใจเป็นของประชาชน เพื่อให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงได้ตื่นตัว ตื่นรู้ ร่วมพัฒนาการเมืองและคุณค่าของประชาธิปไตยของชาติร่วมกัน

#### ■ บรรณานุกรม

กิตติศักดิ์ ปรกติ. ระบบเลือกตั้งที่เหมาะสม: เลือกผู้ชนะหรือเลือกผู้แทน. *จุดนิติ*. 4 (มีนาคม-เมษายน 2550): 77-89.

ชนิดา จิตตฤทธะ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ *โครงการวิจัย วัฒนธรรมทางสังคมของไทยกับการทำให้เป็นประชาธิปไตย*. รายการการวิจัย ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร. *ระบอบประชาธิปไตย*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรมแผนที่ทหาร, 2518.

นนท์วินิจ เจริญนวัช. *กฎหมายเลือกตั้ง*. นครปฐม: ภูมิการพิมพ์, 2555.

นรนิติ เศรษฐบุตร. *การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2555.

นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ. “ยุทธศาสตร์การฟื้นฟูประเทศ เพื่อสร้างความเข้มแข็งของสังคมไทย” *ยุทธศาสตร์ที่ 2 การปรับระบบบริหารภาครัฐและความสัมพันธ์ใหม่ในสังคมเรื่อง การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา*. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพรส, 2554.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. *เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ (4 ปี รัฐธรรมนูญ: ปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิรูปการเมือง)*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2544.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. *แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2555.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

เรย์โนลด์ส, แอนดรูว์ และคณะ. *การออกแบบระบบเลือกตั้ง: คู่มือเล่มใหม่ของ International IDEA*. นครปฐม: สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล, 2555.

วีชรา ไชยสาร. *ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: นิตยธรรม, 2544.

สนิท จรอนันต์. *รัฐบาลทำงานอย่างไร*. กรุงเทพฯ: พี. เพรส, 2545.

หยุด แสงอุทัย. *หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป*. พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513.

อุกฤษ มงคลนาวิน. *บันทึกการเลือกตั้งผู้แทนตามอัตราส่วน*. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ., 2530.

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, อุดม รัฐอมฤต และกิตติพงษ์ กมลธรรมวงศ์. *รายงานการวิจัยการศึกษาพัฒนาการของหลักกฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ*. รายงานการวิจัยเสนอต่อ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.