

บทที่ 3

ระบบและวิธีการเลือกตั้ง ส.ส. ของไทย

3.1 สภาพการณ์การเลือกตั้ง ส.ส. ของประเทศไทย

นับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองไทยจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พุทธศักราช 2475 จนถึงปัจจุบันประเทศไทยได้มีการเลือกตั้งทั่วไป (General Election) รวม 19 ครั้ง ซึ่งใช้ทั้งวิธีการเลือกตั้งโดยตรง (Direct Election) และวิธีการเลือกตั้งโดยอ้อม (Indirect Election) โดยใช้วิธีการเลือกตั้งโดยอ้อมในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรก เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2476 ด้วยการเลือกผู้แทนตำบลก่อน และให้ผู้แทนตำบลทำการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดนั้นอีกต่อหนึ่ง

สำหรับวิธีการและระบบการเลือกตั้งทั่วไปนับจากการเลือกตั้งครั้งแรก เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2476 เป็นต้นมา มีทั้งวิธีการรวมเขตจังหวัด และวิธีการแบ่งเขตจังหวัดโดยใช้วิธีการคิดคะแนนแบบเสียงข้างมากรอบเดียวหรือเสียงข้างมากอย่างง่ายเพียงวิธีการเดียวเท่านั้น ซึ่งจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเปลี่ยนแปลงไปตามจำนวนราษฎร เช่น การเลือกตั้งทั่วไป ครั้งที่ 5 เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2491 เป็นการเลือกตั้งโดยตรงด้วยวิธีการแบ่งเขต โดยกำหนด ให้จำนวนราษฎร 200,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน และการเลือกตั้งทั่วไป ครั้งที่ 18 เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 เป็นการเลือกตั้งโดยตรงด้วยวิธีการเลือกตั้งแบบผสมระหว่างการแบ่งเขตและรวมเขตการเลือกตั้ง โดยกำหนดให้จำนวนราษฎร 150,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน

การเลือกตั้งของประเทศไทย มีทั้ง แบบรวมเขต แบบแบ่งเขต และแบบผสมรวมเขตกับแบ่งเขต ซึ่งแต่ละแบบมีลักษณะแตกต่างกัน ดังนี้

แบบรวมเขต หมายถึงการเลือกตั้งที่กำหนดรวมพื้นที่ของแต่ละจังหวัดเป็นเขตการเลือกตั้งเดียว จะมีสมาชิกสภาผู้แทนที่คนก็ตาม ที่ผ่านมามีการเลือกตั้งแบบรวมเขตจำนวน 5 ครั้ง

แบบแบ่งเขต หมายถึงการเลือกตั้งที่แบ่งพื้นที่ออกเป็นเขต ๆ ตามจำนวนประชากร และในแต่ละเขตให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เพียง 1 คน ที่ผ่านมามีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต จำนวน 4 ครั้ง

แบบผสม หมายถึงการเลือกตั้งที่มีการแบ่งเขต แต่เป็นขนาดใหญ่ให้มี ส.ส. ได้ไม่เกิน 3 คน ดังตัวอย่างในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุด (ครั้งที่ 19) เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539 ที่ผ่านมามีการเลือกตั้งแบบผสมจำนวน 10 ครั้ง แต่ไม่ว่าจะเป็นแบบแบ่งเขต แบบรวมเขต หรือแบบผสม ก็ไม่มีผลเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

เจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมาย ที่นำระบบเลือกตั้งแบบดังกล่าวมาใช้ เพราะเป็นระบบการเลือกตั้งที่ง่ายต่อการทำความเข้าใจของประชาชน ซึ่งยังไม่ค่อยจะเคยชินต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตย โดยได้ลอกเลียนแบบมาจากกระบบการเลือกตั้งแบบอังกฤษ ที่มีการต่อสู้กันในด้านทางการเมืองของกลุ่มใหญ่ ๆ 2 กลุ่ม ระบบการเลือกตั้งแบบนี้จึงมีความเหมาะสมในการที่จะธำรงไว้ซึ่งระบบสองพรรค นอกจากนี้ปัจจัยประกอบหลาย ๆ อย่างเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอังกฤษ เช่น ในขณะนั้นประเทศไทยยังไม่มีพรรคการเมือง ไม่มีกฎหมายพรรคการเมือง เมื่อนำระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา มาใช้ในประเทศไทยกลับก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ เช่น การมีพรรคการเมืองจำนวนมากที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งก่อให้เกิดความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาล ปัญหาการใช้เงินซื้อเสียง

3.2 ประวัติการเลือกตั้งทั่วไป (General Election) ของไทย

สำหรับวิธีการเลือกตั้งทั่วไปของไทยนับจากการเลือกตั้งครั้งแรก เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2476 เป็นต้นมา มีทั้งวิธีรวมเขตจังหวัด วิธีแบ่งเขตจังหวัด และการผสมระหว่างการแบ่งเขตและรวมเขตการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด ส่วนจำนวนราษฎรที่จะเป็นตัวกำหนดจำนวน ส.ส. นั้น มักจะมีการเปลี่ยนแปลงไปบ้าง ดังนี้¹

1. การเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรก เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2476 เป็นการเลือกตั้งทางอ้อมโดยวิธีแบ่งเขต แต่ละเขตให้เลือกผู้แทนราษฎรได้ 1 คน และกำหนดจำนวนราษฎรไว้ 200,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน

2. การเลือกตั้งทั่วไป ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2480 เป็นการเลือกตั้งทางตรง กล่าวคือราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกผู้แทนราษฎรเอง เป็นการเลือกตั้งโดยถือวิธีแบ่งเขต โดยที่แต่ละเขตให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรได้ 1 คน และถือเอาจำนวนราษฎร 200,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน

¹ กรมการปกครอง, 64 ปี กรมการปกครองกับการพัฒนาประชาธิปไตย (พ.ศ.2475-2539) (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2539), หน้า 176-185.

3. การเลือกตั้งทั่วไป ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2481 เป็นการเลือกตั้งทางตรง โดยให้แต่ละเขตเลือกผู้แทนราษฎรได้ 1 คน และถือเอาจำนวนราษฎร 200,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน

4. การเลือกตั้งทั่วไป ครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2489 เป็นการเลือกตั้งทางตรงโดยวิธีแบ่งเขต แต่ละเขตให้เลือกผู้แทนราษฎรได้ 1 คน และถือเอาจำนวนราษฎร 200,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน ต่อมามีการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2498 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเพิ่มตามจำนวนพลเมือง ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2498 เป็นการเลือกตั้งทางตรงโดยวิธีแบ่งเขต แต่ละเขตมีผู้แทนราษฎรได้ 1 คน มีการเลือกตั้งเพิ่มจำนวน 47 จังหวัด การเลือกตั้งครั้งนี้ทำให้มีผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นอีก 82 คน

5. การเลือกตั้งทั่วไป ครั้งที่ 5 เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2491 เป็นการเลือกตั้งทางตรงโดยวิธีรวมเขต โดยถือเอาจังหวัดหนึ่งเป็นเขตการเลือกตั้งหนึ่งและถือเอาจำนวนราษฎร 200,000 คนต่อผู้แทนราษฎร 1 คน ต่อมาเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2482 ได้มีการเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นการเลือกตั้งตามจำนวนพลเมือง ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 เป็นการเลือกตั้งทางตรงโดยวิธีรวมเขต มีการเลือกตั้งเพิ่มจำนวน 19 จังหวัด การเลือกตั้งเพิ่มครั้งนี้ทำให้มีผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นอีก 21 คน

6. การเลือกตั้งทั่วไป ครั้งที่ 6 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2495 เป็นการเลือกตั้งทางตรงโดยวิธีรวมเขต โดยถือเอาจังหวัดหนึ่งเป็นเขตการเลือกตั้งหนึ่ง และถือเอาจำนวนราษฎร 150,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน

7. การเลือกตั้งทั่วไป ครั้งที่ 7 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2500 เป็นการเลือกตั้งทางตรงโดยวิธีรวมเขต โดยถือเอาจังหวัดหนึ่งเป็นเขตการเลือกตั้งหนึ่ง และถือเอาจำนวนราษฎร 150,000 คนต่อผู้แทนราษฎร 1 คน

8. การเลือกตั้งทั่วไป ครั้งที่ 8 เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2500 เป็นการเลือกตั้งทางตรงโดยวิธีรวมเขต โดยถือเอาจังหวัดเป็นเขตการเลือกตั้งหนึ่ง และถือเอาจำนวนราษฎร 150,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน การเลือกตั้งครั้งนี้ได้ยึดถือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 6 และ 7

9. การเลือกตั้งทั่วไป ครั้งที่ 9 เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2512 เป็นการเลือกตั้งทางตรงโดยวิธีรวมเขต โดยถือเอาจังหวัดเป็นเขตการเลือกตั้งหนึ่ง และถือเอาจำนวนราษฎร 150,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน เช่นเดียวกับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 6, 7 และ 8

10. การเลือกตั้งทั่วไป ครั้งที่ 10 เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 เป็นการเลือกตั้งทางตรง โดยวิธีการเลือกตั้งแบบผสมระหว่างการแบ่งเขตและรวมเขตเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด โดยถือเอาจำนวนราษฎร 150,000 ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน

11. การเลือกตั้งทั่วไป ครั้งที่ 11 เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2519 เป็นการเลือกตั้งทางตรงโดยวิธีการเลือกตั้งแบบผสมระหว่างการแบ่งเขตและรวมเขตเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดเช่นเดียว

ตารางที่ 1 แสดงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากอดีตถึงปัจจุบัน

ครั้งที่	วัน/เดือน/ปี	วิธีการเลือกตั้ง	จำนวน ส.ส.	สาเหตุของการเลือกตั้ง
1.	15 พ.ย. 2476	โดยอ้อม(แบ่งเขต ๗ ละ 1 คน)	78	เปลี่ยนแปลงการปกครอง
2.	2 พ.ย. 2480	ทางตรง(แบ่งเขต ๗ ละ 1 คน)	91	สภาฯ สิ้นสุดตามวาระ
3.	12 พ.ย. 2481	ทางตรง(แบ่งเขต ๗ ละ 1 คน)	91	ยุบสภาฯ
4.	6 ม.ค. 2489	ทางตรง(แบ่งเขต ๗ ละ 1 คน)	96	ยุบสภาฯ
5.	29 ม.ค. 2491	รวมเขตจังหวัด	99	ใช้รัฐธรรมนูญใหม่
6.	26 ก.พ. 2495	รวมเขตจังหวัด	123	ใช้รัฐธรรมนูญใหม่
7.	26 ก.พ. 2500	รวมเขตจังหวัด	160	สภาฯ สิ้นสุดตามวาระ
8.	15 ธ.ค. 2500	รวมเขตจังหวัด	160	ใช้รัฐธรรมนูญใหม่
9.	10 ก.พ. 2512	รวมเขตจังหวัด	219	ใช้รัฐธรรมนูญใหม่
10.	26 ม.ค. 2518	แบบผสม(รวมเขต/แบ่งเขต)	296	ใช้รัฐธรรมนูญใหม่
11.	4 เม.ย. 2519	แบบผสม(รวมเขต/แบ่งเขต)	279	ยุบสภาฯ
12.	22 เม.ย. 2522	แบบผสม(รวมเขต/แบ่งเขต)	301	ใช้รัฐธรรมนูญใหม่
13.	18 เม.ย. 2526	แบบผสม(รวมเขต/แบ่งเขต)	304	ยุบสภาฯ
14.	27 ก.ค. 2529	แบบผสม(รวมเขต/แบ่งเขต)	347	ยุบสภาฯ
15.	24 ก.ค. 2531	แบบผสม(รวมเขต/แบ่งเขต)	357	ยุบสภาฯ
16.	22 มี.ค. 2535	แบบผสม(รวมเขต/แบ่งเขต)	360	ใช้รัฐธรรมนูญใหม่
17.	13 ก.ค. 2535	แบบผสม(รวมเขต/แบ่งเขต)	360	ยุบสภาฯ
18.	2 ก.ค. 2538	แบบผสม(รวมเขต/แบ่งเขต)	391	ยุบสภาฯ
19.	17 พ.ย. 2539	แบบผสม(รวมเขต/แบ่งเขต)	393	ยุบสภาฯ

ที่มา : กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง

**ตารางที่ 2 แสดงสถิติการออกเสียงลงคะแนนในการเลือกตั้งทั่วไป ตั้งแต่
พ.ศ. 2476 - 2539**

ครั้งที่	การเลือกตั้งเมื่อ (วัน/เดือน/ปี)	ผู้มีสิทธิออกเสียง (คน)	ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง (คน)	ร้อยละผู้ใช้สิทธิ เลือกตั้ง
1.	15 พ.ย. 2476	4,278,231	1,773,532	41.45
2.	2 พ.ย. 2480	6,123,239	2,462,535	40.22
3.	12 พ.ย. 2481	6,310,172	2,210,332	35.03
4.	6 ม.ค. 2489	6,431,827	2,091,788	32.52
5.	29 ม.ค. 2491	7,176,464	2,117,464	26.54
6.	26 ก.พ. 2495	7,602,591	2,461,291	38.76
7.	26 ก.พ. 2500	9,859,039	5,668,566	57.50
8.	15 ธ.ค. 2500	9,911,118	4,370,586	40.10
9.	10 ก.พ. 2512	14,820,080	7,285,832	49.16
10.	26 ม.ค. 2518	18,343,486	9,473,320	47.17
11.	4 เม.ย. 2519	20,623,430	9,072,629	43.99
12.	22 เม.ย. 2522	25,581,780	9,913,401	43.90
13.	18 เม.ย. 2526	24,224,470	12,295,339	50.76
14.	27 ก.ค. 2529	26,224,305	16,070,957	61.43
15.	24 ก.ค. 2531	26,658,638	16,944,931	63.56
16.	22 มี.ค. 2535	32,436,283	19,216,466	59.35
17.	13 ก.ค. 2535	31,855,156	19,760,377	62.02
18.	2 ก.ค. 2538	37,817,983	23,462,746	62.04
19.	17 พ.ย. 2539	38,564,836	24,070,744	62.42

หมายเหตุ

1. ไม่นับรวมการเลือกตั้งเพิ่มที่กระทำในบางจังหวัด เพื่อให้มีจำนวนสมาชิกครบองค์ประชุม
ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ จำนวน 2 ครั้ง คือ การเลือกตั้งเมื่อ 5 สิงหาคม 2489 และการ
เลือกตั้งเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2492

ที่มา : กองการเลือกตั้ง, กรมการปกครอง และสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

3.3 เหตุการณ์ทางการเมืองที่น่าสนใจสาเหตุหนึ่งของปัจจัยการเปลี่ยนแปลง

หลังจากนายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี ได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2539 ซึ่งเป็นการยุบสภาครั้งที่ 10 และกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539³ ซึ่งถือว่าเป็นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 19 และได้ปรากฏเหตุการณ์ทางการเมืองที่น่าสนใจ เป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่สมควรนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง ดังนี้

3.3.1 การย้ายพรรคของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การย้ายพรรคของอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้สมัครจากพรรคหนึ่งไปยังอีกพรรคหนึ่ง เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้งทั่วไปแทบทุกครั้ง ในการเลือกตั้งครั้งนี้ก็เช่นเดียวกัน อดีต ส.ส.ย้ายพรรคกันเป็นจำนวนมาก รวมทั้งสิ้น 100 คน โดยพรรคการเมืองที่มีอดีต ส.ส.ย้ายเข้ามามากที่สุด คือ พรรคความหวังใหม่ จำนวน 61 คน รองลงมาคือ พรรคประชาธิปัตย์ จำนวน 18 คน พรรคชาติพัฒนา จำนวน 9 คน พรรคเอกภาพ จำนวน 4 คน พรรคชาติไทย และพรรคประชากรไทย พรรคละ 3 คน พรรคกิจสังคม และพรรคไท พรรคละ 1 คน ส่วนพรรคที่ไม่มีอดีต ส.ส.ย้ายเข้าเลย ได้แก่ พรรคพลังธรรม พรรคเสรีธรรม พรรคมวลชน และพรรคนำไทย ซึ่งไม่ส่งผู้สมัครในการเลือกตั้งครั้งนี้

พรรคที่อดีต ส.ส.ย้ายออกมากที่สุด คือ พรรคชาติไทย จำนวน 49 คน รองลงมาคือ พรรคนำไทย จำนวน 17 คน พรรคชาติพัฒนา พรรคเอกภาพ พรรคพลังธรรม พรรคละ 6 คน พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคเสรีธรรม พรรคละ 4 คน พรรคกิจสังคม จำนวน 3 คน พรรคประชากรไทยและพรรคมวลชน พรรคละ 2 คน และพรรคความหวังใหม่ จำนวน 1 คน

ในการย้ายพรรคครั้งนี้ มีข้อน่าสังเกต คือ ในจำนวนอดีต ส.ส.61 คน ที่ย้ายเข้าสังกัดพรรคความหวังใหม่ เป็นอดีต ส.ส.จากพรรคชาติไทย จำนวน 36 คน พรรคนำไทย 11 คน และพรรคอื่น ๆ อีก 14 คน

³ พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2539 มาตรา 3 และ 4.

กลุ่มอดีต ส.ส.ที่ย้ายเข้าพรรคความหวังใหม่ ที่สำคัญ ๆ ได้แก่ กลุ่มของนายเสนาะ เทียนทอง อดีตเลขาธิการพรรคชาติไทย ซึ่งเกิดความขัดแย้งภายในพรรคชาติไทยอย่างรุนแรงจนต้องแยกตัวออกมา กลุ่มของอดีต ส.ส. พรรคนำไทยและกลุ่มของนายจิววิวัสส์ มุตตามระ จากพรรคเอกภาพ เป็นต้น⁴

3.3.2 การแบ่งขั้วทางการเมืองและการร่วมรัฐบาล

การแบ่งเป็นฝักฝ่ายในการแข่งขันหาเสียงจนเกิดเป็น "ขั้ว" ที่มีลักษณะตรงข้ามกันระหว่างพรรคการเมืองคู่แข่ง ถือเป็นเรื่องปกติในการเลือกตั้งในแต่ละครั้ง เช่น ในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อเดือนกันยายน 2535 มีการแบ่งเป็นฝ่าย "พรรคเทพ" และ "พรรคมาร" เพื่อย้ำให้เห็นถึงความเป็นฝ่ายตรงข้ามกันอย่างชัดเจน ให้ประชาชนตัดสินใจเลือกฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง การตัดสินใจเลือกผู้สมัครพรรคใดพรรคหนึ่ง ก็อาจหมายถึงเลือกรูปร่างหน้าตาของรัฐบาลด้วย จนเกิดวลีที่ว่า "ไม่เลือกเรา เขามาแน่" ในการเลือกตั้งครั้งนั้น

ในการเลือกตั้งครั้งนี้มีการแบ่งขั้วกันที่ค่อนข้างชัดเจนอีกครั้งหนึ่ง ขั้วหนึ่งเป็นขั้วของพรรคร่วมฝ่ายค้านที่มีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำ อีกขั้วหนึ่งเป็นขั้วของพรรคร่วมรัฐบาลที่มีพรรคความหวังใหม่เป็นแกนนำ ทั้งสองพรรคนี้ถือเป็นคู่แข่งที่สำคัญที่จะเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลหลังการเลือกตั้ง

อย่างไรก็ตามในการเลือกตั้งนั้นแต่ละพรรคต่างก็มุ่งหมายที่จะเข้าเป็นพรรคร่วมรัฐบาลหลังการเลือกตั้ง ดังนั้น แม้จะมีการจับขั้วกันแต่พรรคการเมืองเหล่านี้ก็ได้แสดงท่าทีที่เป็นการผูกมัดตนเองกับขั้วหนึ่งขั้วใดมากจนเกินไป ทั้งนี้ เพราะการไม่ผูกมัดตนเองในลักษณะดังกล่าวจะง่ายต่อการ "สลายขั้ว" เพื่อให้สามารถเจรจาต่อรองในการจัดตั้งรัฐบาลได้สะดวกขึ้น ปรากฏการณ์เช่นนี้จึงสอดคล้องกับข้อสังเกตทางการเมืองที่สำคัญประการหนึ่งที่ว่า "การเมืองไม่มีมิตรแท้ และศัตรูที่ถาวร" เพราะจะเห็นได้ว่า ภายหลังจากเลือกตั้งสิ้นสุดลง พรรคความหวังใหม่ซึ่งได้รับเลือกตั้งด้วยจำนวน ส.ส.มากที่สุด เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลสามารถดึงพรรคชาติพัฒนาและพรรคเสรีธรรม ซึ่งเป็นขั้วของพรรคร่วมฝ่ายค้านอยู่กับพรรคประชาธิปัตย์มาร่วมรัฐบาลใหม่ได้สำเร็จ⁵

⁴ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, "รายงานการวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 17 พฤศจิกายน 2539" (เอกสารสิ่งพิมพ์ ลำดับที่ 20/2539 กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง, 2539), หน้า 56.

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

3.3.3 การสมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส.

การเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539 จำนวน ส.ส.ที่จะพึงมีได้ทั้งสิ้น 393 คน ในจำนวน 156 เขตเลือกตั้ง จาก 75 จังหวัด 749 อำเภอ 101 กิ่งอำเภอ และ 38 เขต ของกรุงเทพมหานครมีผู้สมัครรวมทั้งสิ้น 2,310 คน แบ่งเป็นผู้สมัครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มากที่สุด 1,023 คน ภาคกลาง 812 คน ภาคเหนือ 345 คน และภาคใต้น้อยที่สุด 131 คน กรุงเทพมหานครมีผู้สมัครมากที่สุด จำนวน 369 คน มี ส.ส.ได้ 37 คน รองลงมาคือ จังหวัดนครราชสีมา มีผู้สมัครจำนวน 136 คน มี ส.ส.ได้ 16 คน ส่วนจังหวัดที่มีผู้สมัครน้อยที่สุด คือ จังหวัดพังงา และสมุทรสงคราม จังหวัดละ 2 คน มี ส.ส.ได้จังหวัดละ 1 คน มีพรรคที่ส่งผู้สมัคร จำนวน 13 พรรค พรรคประชาธิปัตย์ ส่งผู้สมัครมากที่สุด จำนวน 376 คน รองลงมา คือ พรรคความหวังใหม่ จำนวน 322 คน พรรคชาติไทย จำนวน 193 คน พรรคชาติพัฒนา จำนวน 186 คน ส่วนพรรคที่ส่งผู้สมัครน้อยที่สุด คือ พรรคแรงงานไทย จำนวน 107 คน

พรรคที่ส่งผู้สมัครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากที่สุดคือ พรรคความหวังใหม่ จำนวน 131 คน รองลงมาคือ พรรคประชาธิปัตย์ 125 คน พรรคมวลชน จำนวน 105 คน ส่วนในภาคกลาง พรรคที่ส่งผู้สมัครมากที่สุด คือ พรรคประชาธิปัตย์ จำนวน 126 คน รองลงมาคือ พรรคชาติไทย จำนวน 88 คน พรรคเอกภาพ จำนวน 78 คน ในภาคเหนือ พรรคที่ส่งผู้สมัครมากที่สุด คือ พรรคประชาธิปัตย์ จำนวน 73 คน รองลงมาคือ พรรคความหวังใหม่ จำนวน 70 คน พรรคชาติพัฒนา จำนวน 49 คน และในภาคใต้ พรรคที่ส่งผู้สมัครมากที่สุด คือ พรรคประชาธิปัตย์ จำนวน 52 คน รองลงมา คือ พรรคความหวังใหม่ จำนวน 49 คน

ในจำนวนผู้สมัครทั้งหมด เป็นชาย 2,950 คน หรือร้อยละ 84.42 และหญิง 360 คน หรือร้อยละ 15.58 ประกอบอาชีพค้าขาย/ธุรกิจ มากที่สุด จำนวน 793 คน หรือร้อยละ 34.33 มีอายุในช่วง 30 - 39 ปี มากที่สุด จำนวน 833 คน หรือร้อยละ 36.06 และระดับการศึกษาปริญญาตรี มากที่สุด จำนวน 878 คน หรือร้อยละ 38.01 และเมื่อพิจารณาระดับการศึกษาโดยรวมทั้งหมดแล้ว พบว่าเป็นผู้ที่จบปริญญาตรีขึ้นไป จำนวน 1,142 คน หรือร้อยละ 49.44 และต่ำกว่าปริญญาตรี จำนวน 1,168 คน หรือร้อยละ 50.56 ซึ่งมีอัตราส่วนที่ใกล้เคียงกันมาก⁶

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 58 - 59.

3.3.4 การปฏิรูปทางการเมือง

จากปัญหาที่หมักหมมมานานของระบบการเมืองไทย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียง ปัญหาธุรกิจการเมือง ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน รวมถึงปัญหาความไม่เชื่อถือของประชาชนต่อนักการเมือง จนเกินภาวะที่เรียกว่า "วิกฤตศรัทธา" ต่อบริบทการเมืองของไทย ส่งผลกระทบต่อภาพรวมของระบบการเมือง การปกครองของประเทศโดยตรง⁷ หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น นักรัฐศาสตร์ นักการเมือง นักวิชาการ สื่อมวลชน และผู้สนใจปฏิรูปการเมือง ได้วิพากษ์วิจารณ์ศึกษา และวิเคราะห์กันอย่างต่อเนื่อง นำไปสู่การเรียกร้องให้ "ปฏิรูปการเมือง" โดยเร่งด่วนและจากผลการวิจัยเชิงสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องการปฏิรูปการเมือง (I.F.D. POLL) ของสถาบันอนาคตศึกษาเพื่อการพัฒนา (I.F.D.) พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามถึงร้อยละ 94.1 เห็นว่าควรปฏิรูปการเมืองไทย⁸ จึงได้มีการสนับสนุนและส่งเสริมให้เกิด "การปฏิรูปการเมือง" ดังคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี โดย นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันพุธที่ 21 ตุลาคม พุทธศักราช 2535 ด้านการเมืองและการบริหารราชการข้อ 1.1 "... สนับสนุนการดำเนินการเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้เป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น..." ซึ่งได้ตั้ง "คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.)" ขึ้น เพื่อเสนอแนวทางในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ต่อมาคณะรัฐมนตรี โดยนายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันพุธที่ 26 กรกฎาคม พุทธศักราช 2538 ด้านการเมืองและการบริหาร ข้อ 1.1.2 ..." สนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 211 ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย..." ซึ่งได้สานต่อแนวความคิดของคณะรัฐบาล นายชวน หลีกภัย โดยการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง คือ "คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.)" ทำหน้าที่ศึกษาและนำเสนอแนวทางการปฏิรูปการเมืองที่ดีที่สุด และได้ผลักดันให้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6 พุทธศักราช 2539 โดยแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2539 หมวด 12 การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ (มาตรา 211 ทวิ ถึงมาตรา 211 เอกอนุวิสติ) และคณะรัฐมนตรี โดย พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันพุธที่ 11 ธันวาคม พุทธศักราช 2539 "...จะเร่งรัดผลักดันการปฏิรูปการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด..." และได้กำหนดรายละเอียดไว้ในนโยบายด้านการเมือง ข้อ 1.1 "...เร่งรัดผลักดันการปฏิรูปการเมือง โดยสนับสนุนให้สภาร่างรัฐธรรมนูญมีอิสระในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ..." และข้อ 1.2 "...ส่งเสริมและสนับสนุน

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 61.

⁸ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, เปิดโลกความคิดเสี่ยงสวรรค์ทางการเมืองไทย : วิจัยความคิดเห็นประชาชนเรื่องการเมืองไทย (กรุงเทพ : บริษัท ส.เอเชียเพรส (1999) จำกัด, 2539), หน้า 27.

ให้ประชาชน องค์กรเอกชนและสื่อสารมวลชน มีส่วนร่วมในการเสนอแนะและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่..."

จากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ดังกล่าวนั้น จึงได้ดำเนินการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น ทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 หมวด 12 การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ (มาตรา 211 ทวิ ถึงมาตรา 211 เอกุณ วิสติ) แก้ไขเพิ่มเติมโดย มาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญมีสมาชิกทั้งหมด 99 คน ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด ๆ ละ 1 คน รวม 76 คน กับเลือกตั้งจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ สาขากฎหมายมหาชน 8 คน สาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ 8 คน และผู้มีประสบการณ์ทางการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการร่างรัฐธรรมนูญ 7 คน รวม 23 คน โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญนี้จะต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญครบจำนวน คือ วันที่ 26 ธันวาคม พุทธศักราช 2539 ดังนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้จึงสิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม พุทธศักราช 2540 ทั้งนี้ การพิจารณาญกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการเมืองของสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น ได้แบ่งกลุ่มปัญหาที่จะแก้ไขปรับปรุง 3 กลุ่ม ดังนี้

1. การขยายความคุ้มครองในสิทธิเสรีภาพพื้นฐาน ให้กว้างขวางเป็นจริงกว่าเดิม รวมทั้งทบทวนแก้ไขกำหนดภารกิจและการจัดราชการของรัฐให้ชัดเจนเท่าทันต่อปัญหาบ้านเมือง ซึ่งได้กำหนดเป็นประเด็นปัญหาและหลักการสำคัญเกี่ยวกับ "สิทธิหน้าที่ และการมีส่วนร่วมของพลเมือง"
2. ปรับปรุงกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้มีประสิทธิภาพ ทั้งในส่วนของจัดการกับผู้ทุจริตประพฤติมิชอบ และในส่วนที่เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎรซึ่งได้กำหนดเป็นประเด็นปัญหาและหลักการสำคัญเกี่ยวกับ "การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ"
3. การทบทวนการปกครองโดยระบบผู้แทนทั้งระบบ ทั้งระบบพรรคการเมือง การเลือกตั้งและระบบรัฐบาล เพื่อเอื้ออำนวยหรือส่งเสริมให้ได้มาซึ่งการปกครองที่รับผิดชอบ สุจริต และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งได้กำหนดเป็นประเด็นปัญหาและหลักการสำคัญเกี่ยวกับ "สถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง"⁹

⁹ คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน (กรุงเทพมหานคร : คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์สภาร่างรัฐธรรมนูญ, 2540), หน้า 11.

ระบบการเลือกตั้งเป็นส่วนหนึ่งในประเด็นปัญหาและหลักการที่สำคัญของสถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง โดยเกิดจากระบบการเมืองไม่ได้รับความเชื่อถือจากประชาชนโดยรวมเนื่องจากการคัดเลือกคนเข้าสู่ระบบการเมืองทั้งในพรรคการเมืองและการเลือกตั้งได้มีการใช้เงินเป็นปัจจัยหลักสำคัญที่จะนำไปสู่ภาวะ "การเมืองพาณิชย์" หรือ "ธุรกิจการเมือง" ซึ่งไม่เชื่ออำนาจให้คนดีมีความรู้ความสามารถมีโอกาสเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยในกระบวนการนิติบัญญัติและบริหารประเทศแทนประชาชนได้ หรือไม่ก็ทำให้คนดีที่มีความรู้ความสามารถแปรสภาพเป็นส่วนหนึ่งของภาวะ "การเมืองพาณิชย์" หรือ "ธุรกิจการเมือง" จึงต้องมี "การถนอมทุน" ทำให้ขาดความสุจริต เกิดปัญหาความชอบธรรมในการบริหารประเทศ และรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นมีลักษณะเป็นรัฐบาลผสม เกิดการแก่งแย่งตำแหน่งสำคัญ ๆ ทางการเมือง เป็นเหตุให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ นายกรัฐมนตรีไม่สามารถใช้ภาวะผู้นำได้ จึงไม่สามารถบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่กำหนดไว้ได้ เนื่องจากถูกขัดขวางจากทั้งพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลและพรรคการเมืองอื่นที่เกรงว่าพรรคการเมืองหนึ่งพรรคใดจะมีผลงาน ซึ่งจะมีผลต่อการเลือกตั้งในครั้งต่อไป

ดังนั้น เพื่อปฏิรูปสถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง ให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ นำเชื่อถือในความสุจริต และสร้างภาพลักษณ์ของวิสัยทัศน์ (Vision) ทางการเมืองที่กว้างไกล ซึ่งจะก่อให้เกิดความเลื่อมใสศรัทธาทางการเมือง จึงปฏิรูปการเมืองให้ระบบการเมืองลดภาวะ "การเมืองพาณิชย์" หรือ "ธุรกิจการเมือง" โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) ได้บัญญัติให้ใช้ระบบการเลือกตั้งใหม่ เป็นแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขต ละ 1 คน ซึ่งคิดคะแนนแบบเสียงข้างมากรอบเดียวหรือเสียงข้างมากอย่างง่าย ผสมกับแบบรวมเขตเลือกตั้ง ซึ่งคิดคะแนนแบบสัดส่วน หรือที่เรียกรวม ๆ ว่า "Party List" (ซึ่งมีถูกต้องนัก เพราะ "Party List" หมายถึง ระบบบัญชีรายชื่อเท่านั้น) โดยเชื่อว่าเป็นระบบการเลือกตั้งที่มีประสิทธิภาพสามารถถ่วงถ่วงคนดีมีคุณภาพเข้าสู่ระบบการเมือง พร้อมทั้งเสริมสร้างให้รัฐบาลมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพในการบริหารประเทศ และก่อให้เกิดความบริสุทธิ์ยุติธรรมต่อทั้งพรรคการเมือง นักการเมือง และประชาชน จึงเป็นกลยุทธ์ที่น่าจะเชื่อต่อการสร้างสภาวะการเมืองที่มีคุณภาพได้อย่างแท้จริง อันจะนำไปสู่ความสัมพันธ์ผลของการปฏิรูปการเมืองต่อไป¹⁰

¹⁰ วัชรวิทย์ ไชยสาร, ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541) หน้า 2 – 6.

3.4 ประเทศไทยกับระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียวหรือเสียงข้างมากอย่างง่าย

ประเทศไทยมีการเลือกตั้งทั่วไป (General Election) มาแล้วถึง 19 ครั้ง โดยวิธีการคิดคะแนนการเลือกตั้งทั้ง 19 ครั้งดังกล่าวประเทศไทยใช้เพียงวิธีการเดียวเท่านั้นคือ วิธีการคิดคะแนนแบบเสียงข้างมากอย่างง่าย (Simple Majority Votes) ซึ่งได้จำลองตามรูปแบบของอังกฤษกล่าวคือ ถ้าผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดได้รับคะแนนเสียงมากกว่าผู้สมัครคนอื่น ๆ ตามจำนวนที่นั่งซึ่งจะพึงมีสำหรับเขตเลือกตั้งหนึ่ง ๆ แล้ว ผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น ๆ จะเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรทันที ซึ่งเป็นวิธีการคิดคะแนนที่ไม่เป็นไปตามหลักความเป็นธรรมในการเป็นตัวแทนของราษฎร เพราะผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งอาจได้คะแนนสูงกว่าผู้สมัครที่ไม่ได้รับเลือกตั้งเพียงเล็กน้อย แต่ประเทศไทยก็ใช้วิธีการคิดคะแนนเสียงแบบข้างมากอย่างง่ายมาโดยตลอด ทั้งนี้ อาจเนื่องจากผู้มีอำนาจในการออกกฎหมายของประเทศไทย มีความประสงค์ที่จะไม่ให้การนับคะแนนเกิดความสับสนยุ่งยากต่อความเข้าใจของประชาชน ซึ่งยังไม่ค่อยจะเคยชินต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะเมื่อผู้สมัครคนใดได้รับคะแนนเลือกตั้งสูงสุด และรอง ๆ ลงมาตามจำนวนที่นั่งของผู้แทนราษฎร ที่จะพึงมี สำหรับเขตเลือกตั้งแต่ละเขต ผู้สมัครผู้นั้นก็จะได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรแล้ว จึงไม่มีการเปลี่ยนวิธีการคิดคะแนนเป็นแบบอื่น

3.4.1 เป้าหมายการเลือกตั้งในวิธีการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียวหรือเสียงข้างมากอย่างง่าย

แม้ว่าประเทศไทยจะใช้วิธีการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียวหรือเสียงข้างมากอย่างง่าย มาตั้งแต่แรกเริ่มจนถึงปัจจุบันก็ตาม แต่จำนวนผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ส.ส. ก็ไม่มากเท่าที่ควร ถึงแม้ว่าในการเลือกตั้งทั่วไป จำนวน 19 ครั้งที่ผ่านมาจะมีจำนวนร้อยละของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งได้เพิ่มขึ้นจากการเลือกตั้งครั้งแรกเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2476 มีผู้ไปใช้สิทธิร้อยละ 41.45 ต่อมาครั้งที่ 17 มีผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งสูงขึ้นร้อยละ 61.59 ในการเลือกตั้งครั้งที่ 18 เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 มีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งร้อยละ 62.04 บัตรเสีย ร้อยละ 2.89 และในการเลือกตั้งครั้งล่าสุด เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539 กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดเป้าหมายไว้ว่า ควรจะมีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งครั้งนี้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 และบัตรเสียไม่เกินร้อยละ 3 ผลจากการเลือกตั้งปรากฏว่า มีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งถึงร้อยละ 62.42 และมีบัตรเสียเพียงร้อยละ 2.62¹¹ แต่ก็มีได้แสดงให้เห็นว่า ความมุ่งหมายของผู้ร่างกฎหมายเลือกตั้งที่นำเอาวิธีการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียวหรือเสียงข้างมากแบบง่ายนั้นประสบความสำเร็จมากเท่าใดนัก เนื่องจากประชาชนยังไม่เข้าใจกระบวนการประชาธิปไตยอย่างถ่องแท้ และขาดการตระหนักถึงความสำคัญของการเลือกตั้ง

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 79.

3.4.2 การใช้เงินในการเลือกตั้งในวิธีการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว หรือเสียงข้างมากอย่างง่าย

ในขณะที่องค์กรกลางคาดว่าจะเงินที่สะสมในการเลือกตั้งครั้งที่ 19 นี้ เกือบ 50,000 ล้านบาท นั้น ศูนย์วิจัยกสิกรไทยเอง ก็ได้คาดว่าจะเงินสะสมในการเลือกตั้งครั้งนี้ ประมาณ 20,000 ล้านบาท สำหรับใช้ในการหาเสียง โดยเงินจำนวนดังกล่าวนี้ จะกระจายไปตามธุรกิจประเภทต่าง ๆ คือ ธุรกิจโรงพิมพ์ไม่ต่ำกว่า 1,000 ล้านบาท การใช้สื่อทางหนังสือพิมพ์เพื่อหาเสียง ไม่ต่ำกว่า 5 - 10 ล้านบาท และเมื่อมองภาพรวมแต่ละพรรคจะใช้สื่อวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ป้ายโฆษณา ซึ่งใช้เงินรวมแล้วไม่น้อยกว่า 500 ล้านบาท ธุรกิจภัตตาคารร้านอาหารและเครื่องดื่ม จะมีเงินประมาณร้อยละ 25 ของเงินที่ใช้ในการเลือกตั้งครั้งนี้ หรือประมาณ 5,000 ล้านบาท ธุรกิจอุปกรณ์โดยเฉพาะโทรศัพท์เคลื่อนที่และวิทยุติดตามตัว ไม่ต่ำกว่า 200 ล้านบาท ธุรกิจร้านถ่ายรูปไม่ต่ำกว่า 14 ล้านบาท ธุรกิจยานยนต์แยกเป็นรถยนต์ประมาณ 1,400 ล้านบาท รถจักรยานยนต์ประมาณ 500 ล้านบาท ธุรกิจน้ำมัน ยอดจำหน่ายน้ำมันจะเพิ่มสูงขึ้นประมาณวันละ 100 ล้านบาท

ในจำนวน 20,000 ล้านบาท ดังกล่าว คาดว่าจะใช้ในการหาเสียงที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากที่สุด ร้อยละ 52.75 หรือ 10,543 ล้านบาท รองลงมาคือ ภาคกลางร้อยละ 17.64 หรือ 3,527 ล้านบาท ภาคเหนือ ร้อยละ 15.53 หรือ 3,106 ล้านบาท กรุงเทพมหานคร ร้อยละ 11.16 หรือ 2,232 ล้านบาท และน้อยที่สุด คือ ภาคใต้ 2.96 หรือ 592 ล้านบาท ¹²

จำนวนเงินที่ประเมินระหว่าง 20,000 - 50,000 ล้านบาท จากศูนย์วิจัยกสิกรไทย และจากเจ้าหน้าที่ขององค์กรกลางดังกล่าวส่วนหนึ่งเป็นค่าใช้จ่ายตามกฎหมายเลือกตั้ง ส่วนหนึ่งเป็นค่าใช้จ่ายตามกระบวนการสร้างภาพลักษณ์ และส่วนหนึ่งเป็นเงินที่ใช้เพื่อการซื้อเสียง ¹³ จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่าการสมัครรับเลือกตั้งยังมีได้เป็นไปตามเจตน์จำนง และหลักเกณฑ์ของการเลือกตั้งอย่างแท้จริง เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนส่งผลต่อการเลือกตั้ง จึงได้ผู้แทนราษฎรที่มีได้เป็นผู้แทนโดยชอบธรรม โดยมักปรากฏว่า จะกระทำกันโดยทั่วไปอย่างกว้างขวาง ซึ่งเมื่อผู้สมัครได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร โดยทุ่มเงินซื้อคะแนนเสียงเป็นจำนวนเงินมหาศาล เข้าก็ย่อมจะต้องเข้ามาแสวงหาประโยชน์โดย "ต่อรอง" แก่งแย่งตำแหน่งสำคัญ ๆ ในคณะรัฐบาล เพื่อหวังที่จะเข้ามามีอำนาจในการปกครองประเทศ และแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองและผู้อื่นได้ ซึ่งจะทำให้สามารถ

¹² "เม็ดเงิน 50,000 ล้านบาท เฉพาะ 20,000 ล้านบาท กระจายไปในธุรกิจใดบ้าง วิเคราะห์จาก กสิกรไทย", มติชนสุดสัปดาห์, ปีที่ 17 ฉบับที่ 848 (19 พฤศจิกายน 2539) : หน้า 62.

¹³ บทบรรณาธิการ "เงิน 50,000 ล้านกับการซื้อสิทธิขายเสียง", ข่าวสด, ปีที่ 6 ฉบับที่ 2188 (26 พฤศจิกายน 2539) : 3.

“ถอนทุน” จากการทุ่มเทเงินทองในการซื้อเสียง ซื้อตำแหน่งไปเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดผลทางลบต่อประเทศชาติแม้ว่าหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนได้ร่วมกันรณรงค์และกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม และให้ได้ผู้แทนที่เปรียบพร้อมไปด้วยความรู้ความสามารถและความประพฤติที่เหมาะสม แต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น สอดคล้องกับคำกล่าวของ Fred W. Riggs ผู้เชี่ยวชาญการเมืองของประเทศกำลังพัฒนาว่า ในประเทศกำลังพัฒนา (Developing Countries) นั้น นักการเมืองมุ่งแสวงหาอำนาจก่อน และเมื่อได้อำนาจมาแล้ว นักการเมืองก็จะได้สิ่งอื่น ๆ อันเป็นผลประโยชน์ตามมาด้วยเช่น ความมั่งคั่ง การศึกษา เกียรติยศ ชื่อเสียง ความก้าวหน้าในโอกาส อิทธิพล และผลประโยชน์อื่น ๆ ตรงข้ามกับการเมืองของประเทศที่พัฒนาแล้ว (Developed Countries) ที่นักการเมืองต้องมีความมั่นคงในทรัพย์สินเงินทอง มีการศึกษาดี มีเกียรติยศชื่อเสียงอยู่ในระดับดีเสียก่อน จึงมีโอกาสได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร หรือตำแหน่งการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งอื่น ๆ ได้ อาทิ ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี สมาชิกวุฒิสภา ผู้ว่าการมลรัฐ นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล ฯลฯ และ Fred W. Riggs ยังได้อธิบายเปรียบเทียบการเมืองระหว่างประเทศกำลังพัฒนา และประเทศที่พัฒนาแล้วไว้ว่าการเมืองของประเทศกำลังพัฒนานั้น “อำนาจก่อให้เกิดความมั่งคั่ง” (Power confers wealth) ส่วนการเมืองของประเทศที่พัฒนาแล้วนั้น “ความมั่งคั่งก่อให้เกิดอำนาจ” (Wealth confers power) อันเป็นการอธิบายให้เห็นว่าการเมืองของประเทศที่กำลังพัฒนานั้น ผู้ที่จะเป็นนักการเมืองจะต้องกระทำทุกวิถีทาง ที่จะให้ได้ตำแหน่งทางการเมืองเสียก่อน ไม่ว่าจะต้องใช้วิธีการใช้เงินทองซื้อหรือวิธีการอื่นใดก็ตาม เมื่อได้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้วจะมีอำนาจ และสามารถดลบันดาลให้ประสบความมั่งคั่ง และผลประโยชน์อื่น ๆ ได้อีกมาก ส่วนในประเทศที่พัฒนาแล้ว ผู้ที่จะเป็นนักการเมือง จะต้องมีความมั่งคั่งพอสมควร หรืออย่างน้อยก็ต้องประสบความสำเร็จในด้านเศรษฐกิจพอสมควร จึงจะอาสาเข้ามาสมัครรับเลือกตั้งเป็นนักการเมืองในตำแหน่งต่างๆ อาทิ ตำแหน่งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล ผู้ว่าการมลรัฐ¹⁴

¹⁴ กระมล ทองธรรมชาติ, สมบูรณ์ สุขสำราญ และปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, การเลือกตั้งพรรคการเมืองและเสถียรภาพของรัฐบาล (กรุงเทพมหานคร : มาสเตอร์เพรส, 2531), หน้า 45.

3.4.3 ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว หรือเสียงข้างมากอย่างง่ายในประเทศอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษได้นำระบบการเลือกตั้ง ที่ใช้วิธีการคิดคะแนนเสียงข้างมากรอบเดียวหรือเสียงข้างมากอย่างง่าย มาใช้ในศตวรรษที่ 17 ซึ่งขณะนั้นมีการต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่มอุดมการณ์ในสมาชิกรัฐสภา 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มทอรี (Tory) ซึ่งต้องการที่จะธำรงรักษาไว้ซึ่งอำนาจของพระมหากษัตริย์ และกลุ่มวิกส์ (Whigs) ซึ่งต้องการที่จะธำรงรักษาอำนาจของรัฐสภา ทั้ง 2 กลุ่มได้ต่อสู้กันมาโดยตลอด ดังนั้น ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียวหรือเสียงข้างมากอย่างง่ายจึงมีความเหมาะสมที่จะธำรงไว้ซึ่งระบบสองพรรค (Two - Party System) ทั้งนี้ เพราะถ้าผู้สมัครของพรรคใดพรรคหนึ่งได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งมากกว่าผู้สมัครคนอื่น ผู้สมัครนั้นก็จะได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรทันที ต่อมาศตวรรษที่ 19 กลุ่มอนุรักษนิยมได้เริ่มรวมตัวกันเป็นสมาชิกอนุรักษนิยม โดยในระยะแรกของการก่อตั้งสมาคม มีจุดมุ่งหมายเพื่อชักจูงให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมาจดทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง (Registered Vote) ต่อมาเมื่อสิทธิเลือกตั้งของประชาชนขยายตัวตามการชักจูงของสมาคมอนุรักษนิยม ทำให้สมาคมอนุรักษนิยมมีบทบาทมากขึ้น และได้มีการชักจูงให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าเป็นสมาชิกของสมาคมอนุรักษนิยมมากขึ้นเรื่อยๆ จึงทำให้พรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) เข้มแข็งขึ้น ส่วนพรรคเสรีนิยม (Liberal Party) ก็ก่อตั้งจากสมาคมเสรีนิยมเช่นเดียวกัน โดยการชักชวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งให้มาเป็นสมาชิกของพรรคเสรีนิยมมากขึ้นเรื่อยๆ จนทำให้พรรคเสรีนิยมกลายเป็นคู่แข่งที่สำคัญของพรรคอนุรักษนิยมในสมัยต่อมา อันเป็นการรักษาระบบสองพรรคของอังกฤษไว้เป็นอย่างดี

ต่อมาเกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมขึ้นในศตวรรษที่ 18 เป็นผลให้ประเทศอังกฤษมีโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่เกิดขึ้นมากมาย ทำให้มีคนงานเป็นจำนวนมากมาเป็นผู้ใช้แรงงานตามโรงงานต่าง ๆ ทั่วประเทศอังกฤษ ผลจากการมีจำนวนกรรมกรเป็นจำนวนมากมายเช่นนี้ ทำให้เกิดการรวมกลุ่มกรรมกรขึ้นเป็นสมาคมกรรมกร ต่อมาสมาคมกรรมกรได้มีสมาชิกเพิ่มขึ้น เนื่องจากอุดมการณ์ของสมาคมซึ่งมุ่งพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของผู้ใช้แรงงาน เช่น ค่าจ้างแรงงานที่เป็นธรรม สวัสดิการของผู้ใช้แรงงาน สิทธิในการชุมนุมต่อรองกับนายจ้างและรัฐบาล ฯลฯ ได้ความนิยมกว้างขวาง และในที่สุดส่วนหนึ่งของสมาคมกรรมกรก็ได้วิวัฒนาการเป็นพรรคแรงงาน (Labour Party) และสมาคมกรรมกรที่ทำหน้าที่ชักจูงหาสมาชิกให้กับพรรคแรงงาน ได้ชักจูงหาสมาชิกได้เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จนในที่สุดพรรคแรงงานก็ได้กลายมาเป็นพรรคการเมืองใหญ่ควบคู่กับพรรคอนุรักษนิยม ทำให้ระบบสองพรรค (Two - Party System) ดำรงอยู่ต่อไป โดยที่พรรคเสรีนิยม (Liberal Party) กลายเป็นพรรคเล็กไป

3.4.4 ประเทศไทยและการเลียนแบบระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก รอบเดียวหรือเสียงข้างมากอย่างง่ายของอังกฤษ

สำหรับการนำระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียวหรือเสียงข้างมากแบบง่ายมาใช้ในประเทศไทยนั้น ผู้ร่างกฎหมายเลือกตั้งฉบับแรกในปี 2476 ได้เลียนแบบมาจากระบบเลือกตั้งของอังกฤษ ทั้ง ๆ ที่ในขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายพรรคการเมือง และยังไม่มีการเมืองในระบบการเมืองไทย ดังนั้น การเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2476 จึงไม่มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด ผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดล้วนเป็นผู้สมัครอิสระทั้งสิ้น

ดังนั้น การที่ประเทศไทยเลียนแบบระบบการเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากรอบเดียวหรือเสียงข้างมากอย่างง่ายของอังกฤษมาใช้ นั้น จึงไม่สอดคล้องกับหลักการและเหตุผล กล่าวคือ ขาดการนำข้อดี ข้อเสียของระบบการเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากรอบเดียว หรือเสียงข้างมากอย่างง่ายมาพิจารณาว่าเหมาะสมกับสภาพการณ์และวัฒนธรรมทางการเมืองไทยหรือไม่ ซึ่งหากพิจารณาในประเด็นนี้แล้ว ระบบการเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากรอบเดียวหรือเสียงข้างมากอย่างง่าย น่าจะไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์และวัฒนธรรมทางการเมืองไทย ทั้งนี้เพราะประเทศมิได้เริ่มการเลือกตั้งมาจากความขัดแย้งของกลุ่มหรือพรรคการเมือง 2 พรรคใหญ่ ๆ และประสบการณ์ทางการเมืองของประเทศไทย มิได้มีลักษณะเช่นเดียวหรือใกล้เคียงกับประสบการณ์ทางการเมืองของประเทศอังกฤษ ดังจะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองไทยเริ่มก่อตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกโดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2489) และพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2489) นี้ ทำให้มีพรรคการเมืองเกิดขึ้นถึง 10 พรรค และ 1 กลุ่ม ต่อมาพรรคการเมืองก็มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2498 และ 2501 มีพรรคการเมืองเกิดขึ้นถึง 30 พรรค และตั้งแต่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่ วันที่ 9 กรกฎาคม 2524 เป็นต้นมา จนถึงการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ณ วันสิ้นปี พ.ศ. 2541 มีพรรคการเมืองที่ได้รับการจดทะเบียนก่อนปี พ.ศ. 2541 จำนวน 12 พรรค และมีพรรคการเมืองที่ได้รับการจดทะเบียนหรือจดทะเบียนการจัดตั้งในปี พ.ศ. 2541 จำนวน 18 พรรค รวมทั้งหมด 30 พรรค¹⁵ จึงเห็นได้ว่าระบบการเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากรอบเดียวหรือเสียงข้างมากอย่างง่ายที่ได้ลอกเลียนแบบอย่างของอังกฤษนั้นไม่อาจจะช่วยให้เกิดระบบสองพรรคขึ้นในประเทศไทยเช่นในอังกฤษได้ แต่การเลือกตั้งแบบนี้

¹⁵ ฝ่ายกิจกรรมพรรคการเมือง สำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ, "ความเคลื่อนไหวของพรรคการเมือง", พรรคการเมืองสัมพันธ์ 4 (กุมภาพันธ์ - มีนาคม 2542) : 2 - 3.

ได้ก่อให้เกิดปัญหามากมาย เช่น การซื้อ - ขายคะแนนเสียง ระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งกับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอย่างกว้างขวาง เพราะเพียงแค่นี้ก็ได้คะแนนเสียงมากกว่าคู่แข่งเพียงเล็กน้อยก็ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนแล้ว นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมต่อพรรคการเมืองอีกด้วย เพราะบางครั้งคะแนนนิยมของพรรคการเมือง (Popular Vote) มีเป็นจำนวนมาก แต่ผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค กลับไม่ได้รับเลือกตั้ง

ตัวอย่าง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2535 สำหรับจังหวัดอุบลราชธานี เขต 4 ซึ่งแบ่งเขตเลือกตั้งละ 3 คน มีผลการเลือกตั้งดังนี้ พรรคกิจสังคมได้ 1 ที่นั่งและพรรคชาติพัฒนาได้ 2 ที่นั่ง แต่คะแนนนิยมที่พรรคการเมืองในจังหวัดอุบลราชธานี เขต 4 ได้รับดังนี้

พรรคชาติพัฒนา	ได้รับ	112,161	คิดเป็นร้อยละ 27.20
พรรคกิจสังคม	ได้รับ	127,899	คิดเป็นร้อยละ 31.20
พรรคประชาธิปัตย์	ได้รับ	95,484	คิดเป็นร้อยละ 23.16

จะเห็นได้ว่าพรรคกิจสังคมได้คะแนนนิยมจากประชาชนมากกว่าพรรคชาติพัฒนา แต่ได้ที่นั่งน้อยกว่าพรรคชาติพัฒนา ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การเลือกตั้ง และถ้าคิดเป็นสัดส่วนตามเปอร์เซ็นต์ของคะแนนนิยม (Proportional Representation) แล้วน่าจะเป็น ดังนี้

พรรคกิจสังคม	ได้รับ	1 ที่นั่ง
พรรคชาติพัฒนา	ได้รับ	1 ที่นั่ง
พรรคประชาธิปัตย์	ได้รับ	1 ที่นั่ง

แต่การที่ระบบการเลือกตั้งของไทย ไม่ได้นำเอาวิธีการเลือกตั้งแบบสัดส่วนมาใช้ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนสูงสุด และรองลงมา 3 ลำดับ เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรตามวิธีการของการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียวหรือเสียงข้างมากอย่างง่าย ซึ่งไม่ยุติธรรมต่อการเป็นตัวแทนของประชาชน และมีคะแนนจำนวนไม่น้อยที่สูญเปล่า (คะแนนของพรรคประชาธิปัตย์) แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยก็ยังไม่เคยนำวิธีการเลือกตั้งแบบอื่นมาใช้ ในบางครั้งผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร ได้รับคะแนนเสียงเพียงไม่กี่พันคะแนนจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งนับแสนคน แต่ก็ต้องถือว่าเป็นผู้แทนราษฎร อันเป็นผลมาจากวิธีการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว

นอกจากนี้ การเลือกตั้งของประเทศไทยตั้งแต่ปี 2476 จนถึงปัจจุบันได้ใช้วิธีการรวมเขต แบ่งเขต และผสมระหว่างรวมเขตและแบ่งเขตสลับกันตลอด จึงเกิดปัญหาว่าประชาชนได้รับความเสมอภาค ในการใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างยุติธรรมหรือไม่ ซึ่งวิธีการเลือกตั้งแบบรวมเขตนั้น จังหวัดหนึ่ง ๆ เป็นเขตการเลือกตั้ง โดยมีจำนวนประชาชนตามที่กฎหมายกำหนด ต่อจำนวนผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีด้วยเหตุนี้บางจังหวัดจึงมีผู้แทนราษฎร 1 คน บางจังหวัดมี 3 คน บางจังหวัดมีเกินกว่า 10 คน ทำให้เกิด

ปัญหาความไม่ยุติธรรมในการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชน กล่าวคือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดที่มีผู้แทนราษฎรได้เพียง 1 คน ก็จะมีเสียงเพียง 1 เสียง ในขณะที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดที่มีผู้แทนราษฎรเกินกว่า 10 คน ก็จะมีเสียงเกินกว่า 10 เสียง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดจึงไม่ได้รับความยุติธรรม ไม่เป็นไปตามหลักการ one man one vote และในกรณีที่ใช้วิธีแบ่งเขตและวิธีผสมระหว่างวิธีแบ่งเขตกับวิธีรวมเขต ก็อาจก่อให้เกิดปัญหาความไม่ยุติธรรมได้เช่นเดียวกัน เพราะการแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นเขตละ 1 - 3 คน (ตามจำนวนประชาชน 150,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คนตามกฎหมาย) ทำให้ประชาชนในแต่ละเขตมีเสียงในการเลือกตั้งไม่เท่ากัน เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 19 เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดสุโขทัยเขต 1 มีสิทธิเลือกตั้งได้ 2 เสียง แต่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดสุพรรณบุรี เขต 1 มีสิทธิเลือกตั้งได้ 3 เสียง ทั้ง ๆ ที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งทั้งสองเขตนี้ ก็เป็นพลเมืองของประเทศไทยเท่าเทียมกัน

3.5 การเลือกตั้งระบบผสม (Mix Representation) ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมายความว่าอย่างไร

การเลือกตั้งในระบบผสม หมายถึง การนำเอาวิธีการเลือกตั้งสองแบบ ซึ่งไม่เหมือนกันมาใช้ในการเลือกตั้ง ส.ส. อันจะมีผลทำให้สภาผู้แทนราษฎร มี ส.ส. สองประเภทอยู่ด้วยกันในสภาเดียวกัน แบบที่หนึ่ง คือ ระบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง และแบบที่สองเรียกว่าระบบแบ่งเขตเลือกตั้งเสียงข้างมากรอบเดียวเขตละ 1 คน

ที่แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัดที่สุด คือ ระบบแบ่งเขตเลือกตั้งเสียงข้างมากรอบเดียว เขตละ 1 คน ใช้พื้นที่และจำนวนประชากรเป็นหลักในการแบ่งเขตเลือกตั้ง พุดง่าย ๆ คือ “เขตเล็กคนเดียว” นั่นเอง ในขณะที่การเลือกตั้งระบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่อของพรรค ใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง

ตามข้อเสนอของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ นั้น ขอให้เปลี่ยนวิธีการเลือกตั้งจากระบบเสียงข้างมากรอบเดียวที่เคยใช้แบบ “แบ่งเขตเรียงเบอร์” ซึ่งผู้เลือกตั้ง 1 คน มีสิทธิเลือก ส.ส. ได้ถึง 2 หรือ 3 คน มาเป็นระบบเสียงข้างมากรอบเดียวเขตละ 1 คน ซึ่งผู้เลือกตั้ง 1 คน มีสิทธิเลือก ส.ส. ได้เพียงคนเดียว ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความเสมอภาพ ในการใช้สิทธิเลือกตั้งของพลเมือง ในระบบประชาธิปไตยตามหลักที่เรียกว่า “คนเดียวเสียงเดียว” หรือ “วันแมนวันโหวต” อย่างที่นิยมเรียกกันจนติดปากนั่นเอง และเมื่อมี ส.ส. ได้เขตละ 1 คน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเลือกใครเป็นผู้แทนก็ต้องดูที่ตัวบุคคล แต่อย่างไรก็ตาม ควรจะต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาพรรคที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดด้วย ¹⁶

¹⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐธรรมนูญน่ารู้ (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2542), หน้า 282.

จำนวน ส.ส. ที่มาตามระบบเสียงข้างมากเขตละ 1 คน ดังกล่าวนี้ เดิมคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอไว้เพียง 300 คน โดยถือหลักประชากร 200,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน แต่พอเข้าสู่การพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ส่วนหนึ่งมีความเห็นว่า จำนวน 300 คน น้อยไป จึงได้เสนอให้ปรับตัวเลขนี้เป็น 400 คน ซึ่งเมื่อรวมกับจำนวน ส.ส. ที่จะมาจากระบบสัดส่วนตามบัญชีของพรรคอีก 100 คน ก็จะเป็น 500 คนพอดี ซึ่งจำนวนนี้จะกำหนดไว้ตายตัวไม่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น¹⁷ ซึ่งจะมีผลต่อการจัดแบ่งเขตเลือกตั้งตามสมควรในเมื่อกำหนดให้ผู้แทนจากเขตเลือกตั้ง 400 คน เมื่อจำนวนประชากรเปลี่ยนแปลงไป การกำหนดจำนวน ส.ส. ตายตัวนั้น ประเทศไทยเคยทำมาบ้างแล้ว ดังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2517) มาตรา 11 ให้มี ส.ส. 240 คน ส่วนรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2534) มาตรา 99 ให้มี ส.ส. 360 คน แต่ได้มีการแก้ไข เมื่อ พ.ศ.2538 ใน มาตรา 105 และ 106 เป็นแบบไม่จำกัดจำนวนโดยให้มี ส.ส.หนึ่งคนต่อราษฎรหนึ่งแสนห้าหมื่นคนทำให้มี ส.ส. ในการเลือกตั้งปี 2539 จำนวน 393 คน¹⁸ ทั้งนี้ การกำหนดจำนวน ส.ส.ตายตัวนี้ ได้เคยมีการดำเนินการไว้ในหลาย ๆ ประเทศ เช่นเดียวกัน

ส่วนการเลือกตั้งระบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง ซึ่งกำหนดจำนวนไว้ 100 คนนี้ พรรคการเมืองต้องประกาศบัญชีรายชื่อของผู้สมัคร ตามลำดับความสำคัญก่อนหลังตั้งแต่หมายเลข 1 ถึงหมายเลข 100 หรืออาจจะไม่ถึง 100 ก็ได้ เพื่อให้ประชาชนทราบโดยทั่วกันก่อนที่จะถึงวันเลือกตั้ง

การนับคะแนนตามระบบบัญชีรายชื่อ ให้นับคะแนนรวมทั้งประเทศเป็นสัดส่วนคือจำนวนที่นั่งของ ส.ส. ที่แต่ละพรรคได้รับตามบัญชีรายชื่อ จะขึ้นกับสัดส่วนของคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองนั้นได้รับจากผู้เลือกตั้งทั่วประเทศรวมกัน ทั้งนี้ เมื่อนำไปเทียบกับจำนวนผู้ไปเลือกตั้งทั้งหมด ตัวอย่างเช่น พรรค ก. ได้คะแนนเสียงทั้งประเทศจากระบบบัญชีรายชื่อ คิดเป็นร้อยละ 20 ของผู้ไปเลือกตั้งทั้งหมด ก็หมายความว่าพรรคนั้นจะได้ที่นั่ง ส.ส. จำนวน 20 คน ตั้งแต่หมายเลข 1 ถึง 20 และตั้งแต่หมายเลข 21 เป็นต้นไปจะไม่ได้เป็น ส.ส. ส่วนพรรคที่ได้คะแนนต่ำกว่าร้อยละ 5 ของผู้ไปเลือกตั้งทั้งหมดรวมกัน จะไม่มีสิทธิได้ที่นั่ง ส.ส. ตามบัญชีรายชื่อของพรรคตน ทั้งนี้ เพื่อควบคุมไม่ให้มีพรรคเล็ก พรรคน้อยในสภาผู้แทนราษฎรมากเกินไป¹⁹ กล่าวได้ว่าระบบสัดส่วนเป็นระบบการเลือกพรรคนั่นเอง

¹⁷ คณิน บุญสุวรรณ, รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. (กรุงเทพมหานคร : หจก.เอมีเทรอดดิ่ง, 2540), หน้า 50 – 51.

¹⁸ อมร รักษาสิทธิ์, รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 94.

¹⁹ คณิน บุญสุวรรณ, "คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ (ตอนที่ 3)", รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, หน้า 52.

ถ้าอยากให้พรรคไหนเป็นพรรคที่บริหารประเทศ ขึ้นชมครัทธาหัวหน้าพรรคไหนแล้ว อยากให้เป็นนายก รัฐมนตรี ก็ลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อของพรรคนั้น ทั้งนี้ ในบัตรเลือกตั้งแบบปรกติลิสต์ จะไม่มีชื่อผู้ สัมครรับเลือกตั้งปรากฏอยู่ บัตรเลือกตั้งแบบปรกติลิสต์หรือแบบพรรคนี้จะมีแต่ชื่อพรรคและหมายเลข พรรคเท่านั้น²⁰

โดยสรุป ระบบการเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียว จะมีแนวโน้มเป็นประโยชน์แก่พรรค ขนาดใหญ่และก่อให้เกิดระบบสองพรรคได้ง่ายขึ้น²¹ แต่ระบบสัดส่วนทำให้เกิดพรรคเล็กพรรคน้อย เสียในสภามักจะแตก รวบรวมกันเป็นเสียงข้างมากได้ยาก ดังนั้น ระบบผสมจึงถูกคิดขึ้นมา เพื่อเป็น การรวมขอมหรือเอาข้อดีของทั้งสองระบบมาใช้²²

3.6 การกำหนดให้การเลือกตั้ง ส.ส. เป็นแบบผสมระหว่างการเลือกตั้งระบบ สัดส่วนตามบัญชีรายชื่อของพรรคและการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขตละ 1 คน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้นำระบบการเลือกตั้งแบบผสม (Mix Representation) แบบเสียงข้างมากรอบเดียว เขตละ 1 คน (Majority Representation) และการเลือกตั้งแบบสัดส่วน ตามบัญชีรายชื่อ (Proportional Representation) มาใช้ โดยนำตัวอย่างมาจาก ประเทศสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมัน และญี่ปุ่น²³

รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 98 "สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคนโดย เป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อตามมาตรา 99 จำนวนหนึ่งร้อยคน และสมาชิกซึ่ง มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตามมาตรา 102 จำนวนสี่ร้อยคน

ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด และยังมีได้มีการ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่

²⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐธรรมนูญน่ารู้, หน้า 282.

²¹ วิชัย ตันศิริ, "ระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ, สารประชาธิปไตย 3 (กรกฎาคม – สิงหาคม 2542) : 17.

²² โคทม อารียา "การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อพรรค", การเลือกตั้งระบบใหม่ (พฤศจิกายน 2541) : 10.

²³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2542), หน้า 43.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 มาตรา 6 “ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเลือกตั้ง ดังต่อไปนี้

(1) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นรายบุคคล ตามการแบ่งเขตเลือกตั้งที่กำหนดเขตละหนึ่งคน

(2) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งเป็นการลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้น และใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง”

มาตรา 75 “ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ผู้สมัครซึ่งได้รับคะแนนเลือกตั้งมากที่สุดในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง ในกรณีที่มีผู้ได้รับคะแนนเลือกตั้งมากที่สุดเท่ากันหลายคนให้ใช้วิธีการจับสลาก ซึ่งต้องกระทำต่อหน้าคณะกรรมการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งนั้นตามวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด”

มาตรา 76 “การคำนวณหาผู้ได้รับเลือกตั้งในกรณีของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ให้คำนวณจากสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งที่จะได้รับเลือกในแต่ละพรรคการเมืองดังต่อไปนี้

(1) ให้รวมผลการนับคะแนนทั้งหมด ที่พรรคการเมืองได้รับคะแนนจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น

(2) ให้นำคะแนนจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนน้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนคะแนนที่นับได้ทั้งหมด ตาม (1) หักออกโดยไม่นำมารวมคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้ง

(3) ให้นำคะแนนรวมที่เหลือภายหลังจากได้หักคะแนนแล้วตาม (2) หารด้วยหนึ่งร้อย ผลลัพธ์ที่ได้ถือเป็นจำนวนคะแนนเฉลี่ยต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน

(4) ในการคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งแต่ละพรรคการเมืองจะพึงได้รับ ให้นำคะแนนรวมของบัญชีรายชื่อแต่ละพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนร้อยละห้าขึ้นไปหารด้วยจำนวนคะแนนเฉลี่ยตาม (3) ผลลัพธ์ที่เป็นจำนวนเต็มที่ได้รับคือจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นได้รับ โดยเรียงลำดับจากรายชื่อแรกของบัญชีรายชื่อเป็นลำดับไป

(5) ในกรณีที่จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับรวมกันทุกพรรคการเมือง มีจำนวนไม่ครบหนึ่งร้อยคน ให้พรรคการเมืองที่มีผลลัพธ์ ตาม (4) เป็นเศษที่มีจำนวนมากที่สุด ได้รับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนเรียงตามลำดับ จนกว่าจะมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองทั้งหมดได้รับรวมกันจนครบจำนวนหนึ่งร้อยคน จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองที่ได้รับตามผลการคำนวณตามวรรคหนึ่ง จะต้องไม่เกินจำนวนตามที่ปรากฏไว้ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองนั้นได้จัดทำขึ้น”

กล่าวโดยสรุป มาตรา 76 บัญญัติให้คำนวณหาจำนวนผู้ได้รับเลือกตามระบบสัดส่วน ใช้วิธีหาจำนวนคะแนนพื้นฐาน (Le quotient) แบบ Le quotient national ส่วนคะแนนที่เหลือใช้วิธีแบบเหลือเศษมาก (Les plus forte restes)²⁴

เจตนารมณ์ของการให้การเลือกตั้ง ส.ส. มีทั้งจากประชาชนในแต่ละพื้นที่ซึ่งอยู่ใกล้ชิดและผูกพันกัน และจากประชาชนทั่วประเทศที่สะท้อนภาพและความต้องการโดยภาพรวม อีกประการหนึ่ง การเลือกตั้งแบบผสมดังกล่าวกจะเป็นการเพิ่มโอกาสของประเทศชาติที่จะได้คนมีความรู้ความสามารถเป็นที่ประจักษ์ในระดับชาติ เข้ามารับใช้ชาติบ้านเมืองโดยไม่ต้องทุ่มเทเงินทองในการหาเสียงเลือกตั้งมากมายจนเกินความจำเป็น

นอกจากนั้น ยังมีความเชื่ออีกว่า การเลือกตั้งแบบผสมดังกล่าวนี จะทำให้เกิดการถ่วงดุลและแข่งขันกันปฏิบัติหน้าที่ระหว่าง ส.ส. ซึ่งมาจากการเลือกตั้งที่แตกต่างกันแทนที่จะมีประเภทเดียว ซึ่งไม่มีข้อเปรียบเทียบอย่างที่ผ่านมา

อีกประการหนึ่ง การกำหนดรายชื่อของบุคคลระดับคุณภาพและมีชื่อเสียงเป็นที่ประจักษ์ในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง เพื่อให้ประชาชนทั้งประเทศได้รับทราบก่อนที่จะถึงวันเลือกตั้งนั้น นอกจากจะเป็นเสมือนสัญญาประชาคมที่ประกาศไว้กับประชาชนว่าถ้าพรรคการเมืองนั้นได้รับเลือกตั้งด้วยเสียงข้างมากเข้ามาจัดตั้งรัฐบาล บุคคลดังกล่าวนั้นจะเป็นบุคคลที่จะเข้าไปบริหารประเทศในฐานะนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแล้ว ยังเป็นการเปิดทางเลือกให้ประชาชน เพื่อการตัดสินใจในการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งอีกด้วยแทนที่จะไม่มีทางเลือกเลยที่แล้วมา²⁵

และประการสุดท้าย การเลือกตั้งระบบผสมดังกล่าวก จะทำให้ได้ผู้แทนราษฎรทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยจำนวนผู้แทนราษฎรของท้องถิ่นมีมากกว่าถึง 4 เท่า ระบบผสมนี้เป็นระบบที่ประเทศที่ปฏิรูปการเมือง อาทิ ญี่ปุ่น อิตาลี นำไปใช้มากขึ้น เพราะได้ผลดีกว่าใช้ระบบใดระบบหนึ่ง²⁶

3.6.1 ข้อควรพิจารณาในระบบการเลือกตั้งแบบผสม

1. ระบบการเลือกตั้งแบบผสม ระหว่างแบบเสียงข้างมากรอบเดียวหรือเสียงข้างมากอย่างง่ายกับสัดส่วน เป็นระบบที่ทำให้ระบบพรรคการเมืองเข้มแข็งขึ้น โดยจำนวนผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งในส่วนของระบบสัดส่วนจะทำให้ทราบได้อย่างแน่ชัดว่า พรรคที่ได้รับคะแนนมากที่สุด ก็จะเป็นพรรคที่ได้รับความนิยมจากประชาชนสูงสุด ซึ่งมีแนวโน้มสูงที่จะได้เป็นรัฐบาลก็จะเป็นรัฐบาลของประชาชนอย่างแท้จริง

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 59

²⁵ คณิน บุญสุวรรณ, "20 มาตรการปฏิรูปการเมือง", รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, หน้า 7-8.

²⁶ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. มติชนรายวัน (8 พฤษภาคม 2540) : 4.

2. ระบบการเลือกตั้งแบบผสม ระหว่างแบบเสียงข้างมากรอบเดียวหรือเสียงข้างมากอย่างง่ายกับแบบสัดส่วน เป็นระบบการเลือกตั้งที่สนับสนุนคำว่า “พรรคการเมืองเป็นที่แสดงออกซึ่งความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชน” โดยเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกพรรคที่มันโยบายตรงกับความต้องการของประชาชน เป็นผู้บริหารประเทศได้มากที่สุด

3. ระบบการเลือกตั้งแบบผสม ระหว่างแบบเสียงข้างมากรอบเดียว หรือเสียงข้างมากอย่างง่ายกับสัดส่วน เป็นระบบที่เปิดโอกาสให้พรรคได้เลือกสรรบุคคลที่มีคุณวุฒิความรู้ความเชี่ยวชาญในแต่ละด้าน ตลอดจนเป็นผู้มีคุณธรรม เป็นสมาชิกพรรค และนำไปสู่การเป็นผู้แทน โดยบุคคลเหล่านั้นไม่ต้องหาเสียงเลือกตั้ง และไม่ได้เป็นผู้แทนโดยการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง

4. สำหรับผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนนั้น เป็นผู้ที่มีความนิยมส่วนบุคคลจากประชาชน มิได้ทำคะแนนให้พรรค จึงไม่ทำให้เกิดการเรียกร้องเอาประโยชน์จากพรรค ในภายหลัง

5. ข้าราชการ ทหาร ตำรวจ ครู อาจารย์ หรือผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ อาจได้เป็นผู้แทนโดยไม่ต้องลาออกจากราชการเสียก่อน แต่ต้องลาออกหรือพักราชการชั่วคราวในระหว่างปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทน

6. เพื่อไม่ให้มีพรรคเล็กพรรคน้อยมาก จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์ เช่น กำหนดให้คะแนนเสียงที่เลือกพรรครวมกันแล้วไม่ถึง 5% ของคะแนนเสียงทั้งหมด หรือจำนวนสมาชิกของพรรคที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงไม่ถึง 5 คน หรือชนะการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียวหรือเสียงข้างมากอย่างง่ายไม่ถึง 3 เขตการเลือกตั้ง ถือว่าพรรคนั้นไม่ได้รับเลือกตั้ง เป็นต้น

7. ระบบการเลือกตั้งแบบผสม ระหว่างแบบเสียงมากรอบเดียว หรือเสียงข้างมากอย่างง่ายกับแบบสัดส่วนนี้ อาจเกิดความสับสนของพรรคการเมือง และผู้ออกเสียงเลือกตั้งโดยเฉพาะในประเทศที่ประชาชนยังมีความตื่นตัวทางการเมืองไม่สูงนัก และมีระบบพรรคการเมืองที่ยังไม่เข้มแข็งยังไม่สามารถจัดการในผลประโยชน์ของนักการเมืองในพรรคได้ลงตัว รวมทั้งนักการเมืองยังขาดความชัดเจนและไม่มีความรับผิดชอบ

3.7 การถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเขตเดียว (Nation List)

ประเทศไทยถือว่าทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้งแบบสัดส่วนจำนวนที่นั่งในสภาจึงเป็นไปตามสัดส่วนของคะแนนที่ได้รับทั้งประเทศ และในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) ในวาระ 2 นั้น ประเด็นเกี่ยวกับการถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเขตเดียว (Nation List) ในมาตรา 97 ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาวิพากษ์วิจารณ์ถกเถียงกัน เพื่อให้แก้ไขจากการถือเขตประเทศเป็นเขต

เลือกตั้งเขตเดียว (Nation List) เป็นการแบ่งเขตเลือกตั้งตามภูมิภาค (Zone List) แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) ได้พยายามใช้กลยุทธ์ และเทคนิคต่าง ๆ ที่แจงกับสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อลดปัญหาข้อขัดแย้งจึงได้เพิ่มอนุมาตรา 1 ใน มาตรา 99 จึงยังสามารถรักษาลักษณะให้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเขตเดียว (Nation List) ได้ คือ บัญญัติเพิ่มเติมให้ ส.ส.จากบัญชีพรรคการเมือง ประกอบด้วยรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งจาก ภูมิภาคต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม²⁷

การใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเป็นลักษณะพิเศษของประเทศไทย ประเทศ ส่วนใหญ่ มักไม่ใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและ ญี่ปุ่น ต่างก็แบ่งเขตเป็นหลายเขตทั้งสิ้น ของไทยเรานั้น เนื่องจากเกรงว่าจะเกิดสภาพ "ภาคนิยม" ขึ้น ซึ่งในที่สุดสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ไม่เห็นด้วยกับการแบ่งเป็นเขต ๆ และได้แก้ไขโดยระบุให้รายชื่อของบุคคลในบัญชีรายนี้นั้นจะต้องประกอบด้วยรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม ดังกล่าวแล้วข้างต้น ซึ่งในเรื่องนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา 99 ก็ได้บัญญัติยืนยันว่า ในกรณีที่ พรรคการเมืองใดจะเสนอบัญชีรายชื่อเพื่อสมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองนั้นต้องจัดทำบัญชีรายชื่อ โดยมีหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

1. บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองต้องประกอบด้วยรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง จากภูมิภาคต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม
2. ในการที่พรรคการเมืองจะเสนอรายชื่อบุคคลใด ต้องได้รับความยินยอม เป็นหลักฐานโดยชัดแจ้งจากบุคคลนั้น และบุคคลดังกล่าวต้องเป็นสมาชิกของ พรรคการเมืองที่จะเสนอรายชื่อเพียงพรรคเดียว
3. ให้จัดทำบัญชีรายชื่อตามแบบที่คณะกรรมการเลือกตั้งกำหนด โดยให้จัดเรียง ลำดับรายชื่อผู้สมัครตามลำดับหมายเลข ไม่เกินจำนวนหนึ่งร้อยคน²⁸ และไม่ซ้ำ กับรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

3.7.1 ข้อดีของการไม่แบ่งเขตเลือกตั้งหรือมีเขตเลือกตั้งเขตเดียว

1. การไม่แบ่งเขตเลือกตั้งหรือมีเขตเลือกตั้งเขตเดียว จะส่งเสริมให้ประชาชน มีส่วนร่วมทางการเมืองมากที่สุด โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนจะมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่าเทียมกัน คะแนนทุก ๆ คะแนนจึงไม่สูญเสียไป ซึ่งจะก่อให้เกิดความถูกต้องยุติธรรมที่สุด

²⁷ โคทม อารียา, "การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อพรรค", การเลือกตั้งระบบใหม่ : 10.

²⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน, หน้า 57.

2. วินัยของพรรคการเมืองจะเข้มแข็งขึ้น เนื่องจากการสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้คนทั้งประเทศเลือกในนามพรรคการเมืองนั้น พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องหาเสียงทั้งประเทศ ภาพพจน์ของพรรคการเมือง ความนิยมที่พรรคการเมืองได้รับจากประชาชนและวินัยของพรรคการเมือง จะเป็นปัจจัยสำคัญในการเลือกตั้ง ผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจึงมักจะต้องอยู่ในวินัยพรรคมากกว่าการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต

3. การไม่แบ่งเขตเลือกตั้งหรือมีเขตเลือกตั้งเขตเดียว น่าจะได้ผู้สมัครที่มีความรู้ความสามารถและเป็นที่รู้จักในระดับชาติมากขึ้น ผู้ที่มีชื่อเสียงในระดับชาติ เช่น อาจารย์ผู้บริหารระดับชาติ และผู้ที่มีประสบการณ์กว้างขวาง จะเป็นที่ยอมรับ ดังนั้น พรรคการเมืองจะได้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีคุณภาพมากขึ้น และบุคคลที่เป็นที่รู้จักหรือมีอิทธิพลเฉพาะในท้องถิ่นเท่านั้น จะไม่อาจช่วยให้ได้รับคะแนนเสียงในระดับชาติได้

4. การไม่แบ่งเขตเลือกตั้งหรือมีเขตเลือกตั้งเขตเดียวเช่นนี้ คาดว่าจะทำให้การซื้อเสียงลดลงอย่างมาก เนื่องจากการเลือกตั้งตามสัดส่วนหรือระบบบัญชีพรรคทั่วประเทศ มิได้เลือกผู้ใดผู้หนึ่งโดยเฉพาะ การซื้อเสียงอาจจะทำได้ แต่ต้องลงทุนมหาศาล พรรคการเมืองจึงอาจต้องเปลี่ยนกลยุทธ์ในการหาเสียง โดยใช้สื่อมวลชนมากกว่าจะใช้วิธีการเดินหาเสียงโดยผู้สมัคร และเปลี่ยนจุดเน้นในการหาเสียงให้ทั้งพรรคมากกว่าเฉพาะตัวบุคคล²⁹

3.7.2 ข้อเสียของการไม่แบ่งเขตเลือกตั้งหรือมีเขตเลือกตั้งเขตเดียว

1. มักจะมีแนวโน้มทำให้เกิดระบบหลายพรรค เนื่องจากพรรคเล็ก ๆ ที่ได้คะแนนจากแต่ละท้องถิ่นเพียงเล็กน้อย แต่เมื่อรวมกันระดับชาติแล้ว อาจจะมีคะแนนเป็นแสน ฉะนั้นหากไม่มีกฎหมายระบุว่า พรรคที่ได้คะแนนต่ำกว่า 5% ของคะแนนเสียงทั่วประเทศจะไม่ได้ที่นั่งในสภา ก็จะทำให้เกิดพรรคเล็กพรรคน้อยมากมาย

2. การมีเขตเลือกตั้งเขตเดียวทำให้ไม่มีผู้แทนของจังหวัดหรือของท้องถิ่น เพราะผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบบัญชีพรรค เมื่อได้รับการเลือกตั้งแล้วก็ไม่สามารถกล่าวได้ว่าเป็นผู้แทนของจังหวัดหรือท้องถิ่นใด ผู้ได้รับเลือกตั้งทุกคนเป็นผู้แทนของประชาชนทุกคนทั้งประเทศ ทำให้ขาดความผูกพันระหว่างประชาชนในพื้นที่กับผู้แทน การกำหนดเขตเลือกตั้งเขตเดียว ซึ่งนำวิธีคิดคะแนนตามระบบสัดส่วนมาใช้ จึงไม่สอดคล้องกับระบบผู้แทน เนื่องจากไม่สามารถระบุได้ว่าใครเป็นผู้แทนของจังหวัดใดหรือเขตใดได้

²⁹ วิชัย ตันศิริ, "การเลือกตั้งแบบสัดส่วนและการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต", มติชนรายวัน (2 มกราคม 2540) : หน้า 21.

3.8 การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละ 1 คน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540)

ระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ๗ ละ 1 คน เป็นรูปแบบคลาสสิกจริง ๆ ที่สำนวนไทยเรียกว่า "ขนานแท้ดั้งเดิม" นี่คือนิยามที่ประเทศแม่บทของระบอบรัฐสภาได้ใช้กันมาเป็นร้อย ๆ ปีแล้ว ได้แก่ อังกฤษ และแผ่ขยายไปยังประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาพูด ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย แคนาดา เป็นต้น

การแบ่งเขตให้มีขนาดเล็ก มีผู้แทนราษฎร 1 คน เป็นรูปแบบที่ทำให้เกิดความชัดเจนว่า เขตการเลือกตั้งนั้นจะเลือกใครจากพรรคใดแน่ ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบต่อประชาชนในเขตนั้น ๆ การรณรงค์หาเสียงก็มีความชัดเจน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเลือกได้เพียงคนเดียว ไม่เลือก ก. ก็ต้องเลือก ข. ไม่มีการประนีประนอม

ตามหลักของทฤษฎีระบบการเลือกตั้ง ระบบการเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียวนี้จะมีแนวโน้มทำให้เกิดระบบสองพรรคได้ง่ายขึ้น เหตุผลที่เป็นเช่นนั้นก็คือ ประการแรก เมื่อแนวโน้มของมติมหาชนเริ่มตระหนักว่า การเลือกตั้งผู้แทนราษฎรนั้น แท้จริงคือ การเลือกตั้งพรรคที่จะไปทำหน้าที่บริหารบ้านเมือง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีความรู้และตื่นตัว ก็จะมีแนวโน้มเลือกพรรคขนาดใหญ่ ที่เขาคิดว่าจะมีโอกาสชนะการเลือกตั้งทั่วประเทศ โอกาสที่พรรคขนาดใหญ่จะชนะในเขตละ 1 คน จึงมีมาก เหตุผลประการที่สอง ที่เขตละ 1 คน มักส่งเสริมให้เกิดระบบสองพรรค ก็คือ โดยประเพณีการนับคะแนนของระบบนี้ มักจะใช้วิธีการนับว่าผู้สมัครคนใดได้คะแนนเสียงมากกว่าผู้สมัครคนอื่น ๆ ก็จะได้รับชัยชนะ แทนที่จะนับว่าผู้สมัครคนใดได้คะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของคะแนนที่เลือกตั้ง ฉะนั้น ในรูปแบบที่นับว่าผู้สมัครที่ได้คะแนนมากกว่าผู้อื่นเป็นผู้ชนะ ผลของการลงคะแนนทั้งประเทศเป็นไปได้ว่าพรรคที่ได้ที่นั่งมากที่สุด อาจไม่ได้คะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของประเทศระบบการแบ่งเขตแบบนี้ และการนับคะแนนเช่นนี้ จึงมีแนวโน้มจะเป็นประโยชน์แก่พรรคขนาดใหญ่และทำให้เกิดระบบสองพรรคได้ง่ายขึ้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรัฐธรรมนูญ จึงเสนอรูปแบบนี้โดยให้มี ส.ส. ประเภทนี้ 400 คน³⁰

รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 98 วรรคแรก บัญญัติให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามวิธีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เขตละ 1 คน จำนวน 400 เขต 400 คน ซึ่งเป็นอัตราที่ตายตัวไม่อาจเพิ่มขึ้นตามจำนวนราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เพิ่มขึ้นได้ในเรื่องนี้ได้มีนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้แสดงความคิดเห็น ข้อเสนอแนะในเชิงสนับสนุน คัดค้าน และให้ข้อโต้แย้งไว้เป็นจำนวนมาก ดังนี้

³⁰ วิชัย ตันศิริ, "ระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ", สารประชาธิปไตย 3 : 17.

3.8.1 เหตุผลสนับสนุนการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เขตละ 1 คน

1. มีความเป็นประชาธิปไตยสูงสุด เพราะเกิดความเสมอภาคของบุคคลตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยที่ว่าหนึ่งคนมีหนึ่งเสียง (one man one vote) เสมอเท่าเทียมกันหมดทั่วประเทศ ทำให้เกิดความเป็นธรรม ต่างกับการเลือกตั้งแบบเขตละหลายคน ซึ่งประชาชนในจังหวัดนั้นมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎรได้หลายคนไม่เท่ากัน ซึ่งถือว่าไม่เป็นธรรมและผิดหลักการของการที่ประชาชนของประเทศจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกัน ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกใช้การเลือกตั้งแบบเขตละหนึ่งคนประมาณร้อยละ 90 ไม่ว่าจะเป็นประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา หรือแคนาดา มีบางประเทศในยุโรปเท่านั้นที่เลือกแบบเขตละหลายคน แม้แต่ในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีพลเมืองหนาแน่นก็เลือกใช้การเลือกตั้งแบบเขตละหลายคน แต่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เพียงคนเดียว ผู้ที่ได้คะแนนเสียงสูงสุดลงไปตามลำดับจนครบจำนวนผู้แทนราษฎรของเขตนั้น จะได้รับการเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อขจัดอิทธิพลต่าง ๆ และรักษาหลักการที่ประชาชนหนึ่งคนมีเสียงเลือกผู้แทนราษฎรได้หนึ่งเสียง การเลือกตั้งแบบนี้จึงเป็นแบบสากลที่ประเทศต่าง ๆ ซึ่งมีประสบการณ์และปัญหากันนานนับร้อยปี ต่างก็ใช้การเลือกตั้งแบบนี้ทั้งสิ้น

2. ส่งเสริมความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างผู้แทนราษฎรกับประชาชน เพราะผู้แทนราษฎรต้องเป็นตัวแทนของประชาชนที่เลือกตั้งตนเข้ามา ดังนั้น การเลือกตั้งแบบเขตละ 1 คน ผู้แทนราษฎรจึงย่อมมีโอกาสรู้จักกับประชาชนได้มากกว่าการเลือกตั้งแบบเขตละหลายคน ซึ่งต้องเป็นตัวแทนของประชาชนหลายแสนหลายล้านคนผู้แทนราษฎรในเขตเล็ก จึงย่อมมีโอกาสรู้ความทุกข์สุข ความคิดเห็น ปัญหาที่เกิดขึ้นในภูมิภาคในท้องที่นั้นได้ดีกว่าในเขตใหญ่ ๆ อย่างแน่นอน เมื่อรู้ข้อเท็จจริงได้มากกว่าก็ย่อมทำหน้าที่ได้ดีกว่า ทำให้ประชาชนในเขตเลือกตั้งนั้นพอใจผู้แทนราษฎรที่พวกเขาเลือกตั้งเข้ามา

3. ส่งเสริมความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบการเมือง กล่าวคือถ้าผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือผู้สนใจในด้านการเมืองผู้ใดรู้จักคุ้นเคยกับประชาชน และให้บริการแก่ชุมชนสม่ำเสมอตลอดมาในเขตเล็ก ๆ ย่อมจะเป็นที่รักใคร่นับถือและยอมรับจากประชาชนได้ยั่งยืน นักการเมืองผู้นั้นก็จะมีฐานสนับสนุนของประชาชนในเขตของตนเป็นที่แน่นอน จึงย่อมมีความมั่นคงในอาชีพหรือแนวทางทางการเมืองของตน ประชาชนก็มีผู้แทนราษฎรที่อยู่ได้หลายสมัย มีโอกาสจะทำประโยชน์แก่เขตเลือกตั้งนั้น ๆ ได้ยั่งยืนต่อเนื่องสูงกว่าผู้แทนราษฎรหน้าใหม่ ส่วนนักการเมืองประเภทที่อยู่ทีหนึ่งแต่ไปสมัครที่หนึ่ง หรือใช้อิทธิพลหรือเงินท่มแต่ไม่ได้ยอมรับใช้ประชาชนเป็นเวลานานพอ ย่อมจะต่อสู้อย่างหนึ่ง การใช้เขตเล็กเป็นฐานทางการเมือง ยังจะช่วยส่งเสริมการพัฒนาการเมืองระดับท้องถิ่นด้วย คือ นักการเมืองจะมีโอกาสสร้างชื่อเสียงเติบโตมาจากกระดับท้องถิ่น คือ สุขาภิบาล สภาจังหวัด สภาเทศบาล มาก่อนจะเป็นผู้แทนราษฎรระดับประเทศ

4. เปิดโอกาสให้แก่ผู้ที่สนใจในด้านการเมืองที่เป็นคนดีมีความรู้ ความสามารถ และมีคุณธรรม แต่มีทุนทรัพย์น้อยได้มีโอกาสแข่งขันเป็นผู้แทนราษฎรได้ เช่น ครู แพทย์ ทนายความ นักธุรกิจ คหบดี กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่เป็นคนในท้องถิ่น และตั้งใจรับใช้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นระยะเวลาอันยาวนาน เพราะการที่เขตเลือกตั้งใหญ่จะต้องใช้ทุนทรัพย์ในการเลือกตั้งมาก แต่ถ้าเขตเลือกตั้งเล็ก ค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งก็จะน้อยลง นอกจากนี้ ยังทำให้ประชาชนได้รู้จักผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นรายคนเป็นอย่างดี ประชาชนย่อมทราบดีว่าใครเป็นคนเช่นใด และจะได้หลีกเลี่ยงเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5. การคัดเลือกตัวบุคคลของพรรคการเมืองจะดีขึ้น เพราะแต่ละเขตจะเลือกผู้แทนราษฎรได้คนเดียว แต่ละพรรคการเมือง จึงต้องพยายามเลือกบุคคลที่ประชาชนศรัทธามากที่สุดลงสมัครรับเลือกตั้ง มิฉะนั้นจะแพ้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งจากพรรคการเมืองอื่น ทำให้ได้ผู้แทนราษฎรจากหลายสาขาอาชีพเข้ามาทำให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งมากขึ้น นักการเมืองที่ไม่มีฐานในพื้นที่ประเภทที่พอจูงลูก ฟุ้งน้อง สามีจูงภรรยา มาสมัครในเขตเลือกตั้งเดียวกันก็จะมีขึ้นมาอีก แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ครอบครัวใดตั้งใจรับใช้ชุมชนต่อเนื่องนั้น อาจจะลืบทอดตำแหน่งกันได้

6. เป็นการเปิดโอกาสให้คนกลุ่มน้อยมีผู้แทนราษฎรของตนได้ เนื่องจากคนกลุ่มน้อยในจังหวัดหนึ่ง แต่ชุมชนรวมกันเป็นฝ่ายข้างมากอยู่ในเขตเลือกตั้งหนึ่ง สามารถส่งผู้แทนราษฎรของตนเข้าไปนั่งในสภาได้ ทำให้ได้ผู้แทนราษฎรที่ทราบความเห็นของฝ่ายข้างน้อย และอาจลดความตึงเครียดทางการเมืองลงได้

7. การใช้สิทธิพลในการทุ่มซื้อคะแนนเสียงก็จะน้อยลง เพราะประชาชนรู้จักผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนเป็นอย่างดี เช่น พรรคการเมืองใดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีอิทธิพลหรือมีเงินที่ไม่มีคุณธรรม แต่ใช้เงินซื้อคะแนนเสียงในการเลือกตั้งเข้าเป็นผู้แทนราษฎร ประชาชนก็จะไม่เลือกและหันไปเลือกพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นคนดี มีความรู้ความสามารถ และมีคุณธรรมเป็นต้น แนวโน้มก็คือพรรคการเมืองจะกลั่นกรองเลือกคนดี มีความรู้ความสามารถ และมีคุณธรรมมากขึ้น ในที่สุดการทุ่มเงินซื้อเสียงก็จะลดน้อยลงโดยปริยาย

8. เป็นวิธีการสร้างผู้นำชุมชนของกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ให้เตรียมพร้อมที่จะเป็นผู้นำทางการเมืองที่ดีมีความรับผิดชอบในโอกาสต่อไป และมีส่วนปลูกจิตสำนึกให้เลือกตัวแทนของตนเองอย่างแท้จริง

9. เป็นวิธีการเลือกตั้งที่ง่าย ประชาชนสามารถจำหมายเลขของผู้สมัครรับเลือกตั้งและกาบัตรเลือกตั้งได้ง่ายขึ้นเพราะกาบัตรเลือกตั้งได้เพียงหมายเลขเดียว ด้วยเหตุนี้ จึงไม่ต้องกลัวว่าบัตรเลือกตั้งจะเสีย อันเนื่องมาจากการที่ต้องกาบัตรเลือกตั้งหลายหมายเลข

10. เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถใช้ดุลพินิจของตน อย่างรับผิดชอบ ในการกาบัตรเลือกตั้ง เพราะการเลือกได้เพียงคนเดียว ทำให้ประชาชนต้องพิจารณาอย่างรอบคอบมากกว่าเดิมว่าจะเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งเป็นผู้มีเงินที่ให้อำมิสสินจ้างซื้อคะแนนเสียง ผู้มีอิทธิพล ผู้มีบุญคุณ หรือจะเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีความรู้ความสามารถและมีคุณธรรมความดี ตลอดจนมีความศรัทธาในพรรคการเมืองที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นสังกัด

11. ระยะเวลาในการโฆษณาหาเสียง สามารถเดินทางเข้าไปติดต่อกันได้ทั่วถึงทุกแห่ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ยากจนไม่เสียเปรียบผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ร่ำรวยจนเกินไป ประชาชนจึงมีโอกาสพิจารณาตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งได้อย่างใกล้ชิด ทั้งสะดวกในการที่จะพิจารณาเลือกเอาคนที่ดีที่สุดเพียงคนเดียวโดยไม่ต้องผ่าน "หัวคะแนน" ซึ่งเป็นวิธีที่จะทำให้การซื้อเสียงเป็นไปได้ยากที่สุด โอกาสที่จะใช้อิทธิพลข่มขู่ บีบบังคับก็ไม่สามารถทำได้เพราะไม่สามารถปิดบังได้ ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนควบคุมกันเอง และสามารถแก้ไขสถานการณ์ได้ทันต่อเหตุการณ์ เพราะเมื่อถึงเวลาออกเสียงลงคะแนนซึ่งเป็นการลงคะแนนลับ ผู้ออกเสียงเลือกตั้งย่อมมีสิทธิที่จะตัดสินใจเลือกตั้งได้เองอย่างอิสระ

12. การแบ่งเขตเลือกตั้งให้เล็ก และให้ประชาชนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียวทำให้การบริหารงานเลือกตั้งของทางราชการดำเนินไปอย่างสะดวกรวดเร็ว ประหยัดทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้ง การตรวจนับคะแนนก็สามารถรวมคะแนนประกาศผลการเลือกตั้งได้ถูกต้องรวดเร็วกว่า

13. หากมีการเลือกตั้งซ่อม ก็จะทำให้การเลือกตั้งสะดวกรวดเร็ว เสียค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้งน้อย

14. ผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้ออกเสียงเลือกตั้งมีโอกาสเผชิญหน้า (confront) กันได้สะดวกมากขึ้น อาจทำให้ประชาชนมองเห็นความสำคัญและประโยชน์ของการเลือกตั้งได้ชัดเจนขึ้น เพราะลักษณะนิสัยของคนไทยมักเอาใจใส่ต่อกิจกรรมสาธารณะที่อยู่ในวงแคบมากกว่าในวงกว้าง และมักรอบรู้และเข้าใจในสิ่งง่าย ๆ และเห็นได้ชัด

15. ความขัดแย้งในตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งในพรรคการเมืองเดียวกันจะไม่มี เพราะไม่ต้องหาเสียงแข่งขันกันเขตเลือกตั้งเดียวกัน³¹

16. ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ได้ให้เหตุผลสนับสนุนการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เขตละ 1 คน ในสาระสำคัญว่า ".....วิธีเลือกตั้ง ส.ส. โดยวิธีรวมเขตนั้น เพิ่งบัญญัติขึ้น โดยรัฐธรรมนูญ 2490 (ใต้ร่ม) ซึ่งเป็นความดำริของคณะรัฐประหาร 8 พฤศจิกายน 2490 ซึ่งประกอบด้วย จอมพล ป. พิบูลสงคราม, จอมพล สฤษดิ์, จอมพลถนอม, จอมพลประภาส กับพวกที่ร่วมและให้การสนับสนุนรัฐประหารนั้น รัฐธรรมนูญฉบับ 2492 และรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มา

³¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน, หน้า 44 - 46.

รวมทั้งร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ 2517 ก็ดำเนินการวิธีการที่ตรงกันกับจอมพลทั้ง 4 และคณะรัฐประหารนั้น ข้าพเจ้าได้เขียนชี้แจงไว้ในหลายบทความ รวมทั้งได้ส่งจดหมายถึงนายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรีเพื่อให้แจ้งแก่คณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ถึงความไม่ถูกต้องตามหลักการแห่งความเสมอภาค แต่ความปรากฏว่า มาตรา 112 แห่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับ 2517 คงถือหลักการเลือกตั้งโดยรวมเขตในจังหวัดที่มีพลเมืองมากจะแตกต่างกับฉบับ 2490 และฉบับ 2492 ก็เพียงแต่ว่า ในร่างฉบับ 2517 นั้น แทนที่จะถือเอาจังหวัดหนึ่ง ๆ ที่มีพลเมืองมากเป็นเขตเลือกตั้งรวมเหมือนรัฐธรรมนูญแม่บท แต่ได้แยกจังหวัดที่มีพลเมืองมาก แบ่งออกเป็นเขตละ 2 หรือ 3 คน ซึ่งก็มีลักษณะเป็นการรวมเขตนั่นเอง มิใช่เขตหนึ่งต่อผู้แทนราษฎรคนหนึ่ง จึงขัดต่อหลักการสำคัญแห่งความเสมอภาค ซึ่งมาตรา 27 แห่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับ 2517 กล่าวไว้ว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายเท่าเทียมกัน” ฉะนั้น บทบัญญัติเกี่ยวกับการรวมเขตแห่งร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ 2517 และกฎหมายเลือกตั้งที่จะตามมาจึงเป็นโมฆะ

ส่วนเหตุที่ผู้สนับสนุนวิธีรวมเขตการเลือกตั้งในจังหวัดที่มีพลเมืองมากกว่านั้น อ้างว่าถ้าหากมีการแบ่งเขตโดยในเขตหนึ่งมีผู้แทนได้คนเดียว ก็เกรงว่าราษฎรจะเลือกนักเลงเข้ามาในสถานนั้น ข้าพเจ้าก็ได้ชี้แจงไว้ในหลายบทความแล้วว่า เราต้องเชื่อว่าราษฎรมีสติปัญญาพอที่จะเลือกคนดี ไม่ใช่เลือกนักเลง อีกประการหนึ่งมีหลายสิบจังหวัดที่มีผู้แทนราษฎรของจังหวัดเหล่านั้นได้เลือกนักเลงเป็นผู้แทน บางคนอ้างว่า ถ้ามีการแบ่งเขตโดยเขตหนึ่งมีผู้แทนราษฎรได้คนหนึ่งก็เกรงว่า คนมั่งมีเงินทองจะเอาเงินเข้าทุ่มหาคะแนนเสียง ถ้าถือเหตุนี้แล้ว ความเสมอภาคระหว่างจังหวัดต่าง ๆ ก็ไม่มีเพราะอีกหลายสิบจังหวัดมีผู้แทนได้อย่างจังหวัดละ 1 คน เหตุใดร่างรัฐธรรมนูญจึงไม่ป้องกันคนมีเงินเอาเงินไปทุ่มหาคะแนนเสียงสำหรับจังหวัดที่มีผู้แทนได้คนเดียวด้วย ข้าพเจ้าเห็นว่าเราต้องป้องกันคนมั่งมีทุ่มเงินหาคะแนนเสียงเสมอเหมือนกันทุกจังหวัดโดยมีพระราชบัญญัติและวิธีการอื่นๆ ไม่ใช่วิธีเขียนบทบัญญัติอันเป็นโมฆะไว้ในรัฐธรรมนูญ ในบางประเทศมีกฎหมายกำหนดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งไว้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งคนหนึ่ง ๆ จะจ่ายเงินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ และมีบทลงโทษไว้ จริงอยู่วิธีนี้อาจมีคนหลีกเลี่ยงกฎหมายได้ แต่กฎหมายอื่น ๆ ที่เขียนไว้ก็อาจมีคนหลีกเลี่ยงได้ แต่ถ้าผู้ทำผิดถูกจับก็จะถูกลงโทษ จึงเป็นประโยชน์ดีกว่าไม่มีกฎหมายห้ามไว้ ถ้าเราเห็นว่าโทษที่กำหนดไว้ตามกฎหมายของประเทศอื่นน้อยไป เราก็อาจกำหนดโทษผู้ทุ่มเงินหาคะแนนเสียงในประเทศไทยไว้ให้หนัก และขยายอายุความในการร้องขอให้เพิกถอนการเลือกตั้งออกไปให้นานที่สุด เพื่อให้ราษฎรและผู้มีส่วนได้เสียมีเวลาสืบสวนเอาตัวผู้กระทำผิด แทนที่จะกำหนดเวลาไว้สั้นมากในการร้องขอให้เพิกถอนการสมัครและวิธีอื่นใดที่ผู้ต้องการความเป็นประชาธิปไตยจะได้อภัยกันคิด

ผู้สนับสนุนวิธีรวมเขตบางคนเห็นว่า ถ้าเขตหนึ่ง ๆ มีผู้แทนได้เพียงคนเดียวแล้วก็เป็นการแข่งขันระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งชนิดที่ผู้ใดได้คะแนนสูงสุด ก็ชนะเด็ดขาดไปแต่คนเดียวตามที่นักเล่นการพนันว่า "วิน" ประดุจเดียวเท่านั้น แต่ถ้ามีการรวมเขตเช่น เขตละ 3 คน ผู้สมัครคนใดถึงแม้จะไม่ได้คะแนนสูงสุดเป็นที่หนึ่ง แต่ได้คะแนนรองเป็นที่สองหรือที่สาม ก็มีโอกาสได้รับเลือกเป็นผู้แทน ประดุจที่นักการพนันม้าเรียกว่า "เพลสท์" รวมความว่าในกรณีที่เขตหนึ่ง ๆ มีผู้แทนได้ สามคนก็มีทั้ง "วิน" และ "เพลสท์" ข้าพเจ้าเห็นว่าเราไม่ควรเอาวิธีเล่นการพนันม้ามาใช้แก่วิธีเลือกตั้งเพราะการเลือกตั้งผู้แทนครั้งก่อน พ.ศ. 2490 ก็ใช้วิธีแบ่งเขตโดยเขตหนึ่งมีผู้แทนราษฎรได้เพียงคนเดียว ซึ่งได้เคารพต่อหลักการสำคัญแห่งความเสมอภาคระหว่างราษฎรทั่วราชอาณาจักร”³²

3.8.2 เหตุผลคัดค้านการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เขตละ 1 คน

1. อาจก่อให้เกิดปัญหาขึ้นถ้าการเลือกตั้งแบบเขตละ 1 คนนี้ ถูกนำไปใช้เป็นกลวิธีในการเอาชนะคู่แข่งในการเลือกตั้ง ทั้งนี้ โดยการพยายามกำหนดเขตเลือกตั้งให้ครอบคลุมพื้นที่ที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้หนึ่งมีคะแนนนิยมมากที่สุด โดยตัดส่วนที่เป็นพื้นที่ซึ่งเป็นเขตคะแนนเสียงของผู้อื่นออกไปจากเขตเลือกตั้ง ซึ่งได้มีการใช้กลวิธีนี้ในสหรัฐอเมริกา ในการกำหนดเขตเลือกตั้งเพื่อสร้างความได้เปรียบให้แก่พรรคการเมืองที่ตนสังกัด และได้ก่อให้เกิดปัญหาขึ้น กลวิธีนี้มีชื่อว่า "gerrymandering"

2. ทุจริตในการเลือกตั้งได้ง่าย เพราะประชาชนในเขตเลือกตั้งมีจำนวนน้อย ทำให้ผลการเลือกตั้งอาจเปลี่ยนแปลงได้ เนื่องจากถ้ากระทำทุจริตเพียงบางหน่วยลงคะแนน ก็อาจทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้รับเลือกตั้งโดยมิชอบได้

3. เป็นการเลือกตั้งตัวบุคคลมากกว่านโยบายของพรรคการเมือง เพราะเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เพียงหนึ่งคน ทำให้ตัวบุคคลมีความสำคัญมากกว่าพรรคการเมือง ซึ่งเป็นการทำลายระบบพรรคการเมืองไปในตัว

4. ยากที่จะจัดแบ่งพื้นที่ให้เท่ากันเพราะอาจมีปัญหาและอุปสรรคในทางภูมิศาสตร์

³² ปรีดี พนมยงค์, "การร่างรัฐธรรมนูญ", วารสารธรรมศาสตร์ 1 (มกราคม – เมษายน 2540)

5. จากการที่ประชาชนในเขตเลือกตั้งมีจำนวนน้อย ทำให้สามารถใช้สิทธิพล บังคับชู้เชิญ หรือให้สินจ้างรางวัลแก่ประชาชนให้ลงคะแนนเสียงให้ได้ง่าย
6. ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งต้องคอยห่วงใยถึงผลประโยชน์ของท้องถิ่นเสมอ เพราะ ใกล้ชิดกับผู้ออกเสียงเลือกตั้งมาก จึงมักต้องเสนอขอเงินจากรัฐบาลเพื่อท้องถิ่นของตนทำให้กลายเป็น ผู้แทนท้องถิ่นไป
7. เขตเลือกตั้งเล็ก จึงสามารถทุ่มเงินซื้อคะแนนเสียงได้ง่าย และใช้เงิน จำนวนไม่มากนัก
8. การเอาชนะคู่แข่งในการเลือกตั้งจะเป็นไปอย่างรุนแรง เพราะผู้สมัครรับ เลือกตั้งแต่ละคนต่างก็หวังที่จะได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นผู้แทนราษฎร
9. เขตเลือกตั้งเล็ก อาจทำให้ได้ผู้แทนราษฎรที่ไม่ดีเข้ามา เนื่องจากสามารถ กระทำทุจริตด้วยวิธีการต่าง ๆ ได้ง่าย
10. ผู้แทนราษฎรอาจจะมีความรู้ดีกว่า ตนเป็นเพียงผู้แทนของคนกลุ่มน้อย เท่านั้น
11. ทำให้โยกย้ายผู้ออกเสียงเลือกตั้งเข้ามาในเขตเลือกตั้ง เพื่อช่วยเหลือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งได้ง่าย เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐจะสามารถทำได้ง่ายกว่าเขต เลือกตั้งใหญ่³³

3.8.3 วิเคราะห์ข้อได้แก่การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เขตละ 1 คน

1. ทุ่มเงินซื้อคะแนนเสียงได้ง่าย เรื่องการทุ่มเงินซื้อคะแนนเสียงนี้เป็นไปได้ทั้ง เขตใหญ่และเขตเล็ก ตามส่วนของผลประโยชน์ อย่างไรก็ตาม ในเขตเล็กจะควบคุมดูแลได้ง่ายกว่าใน เขตใหญ่ เช่น เมื่อทราบว่ามีป้ายโฆษณาแผ่นหนึ่งราคาไม่ต่ำกว่า 400 ฉะนั้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใด ปิดป้ายโฆษณาเกิน 1,000 แผ่น ก็จะเกินวงเงิน 350,000 บาท ตามกฎหมายเลือกตั้งแล้วคู่แข่งอาจ จะฟ้องร้องได้ หรือชี้ให้เห็นความไม่ดีของคู่แข่งอีกคนหนึ่งได้ว่าเป็นผู้กระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง แล้ว
2. ใช้สิทธิพลบังคับหรือชู้เชิญทำร้ายคู่แข่งหรือประชาชนได้ เรื่องนี้ใน เขตใหญ่ก็สามารถทำได้โดยลึบหาตัวได้ยาก เพราะมีคู่แข่งหลายคน ศัตรูมีหลายรูปแบบ แต่ใน เขตเล็ก ก็จะได้รู้ว่าใครรังแกใคร เพื่ออะไร ซึ่งจะทำให้การหาหลักฐานง่ายมากเข้า อนึ่ง ผู้สมัครรับ เลือกตั้งที่ใช้สิทธิพลข่มขู่ประชาชนนั้น ก็ยอมอยู่ไม่ได้ยั่งยืน และในการเลือกตั้งแบบลงคะแนนลับนั้น ก็ยากที่จะจับมือใครดมได้ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐและกลุ่มประชาชนผู้หวังดีที่จะช่วยออกควบคุม การเลือกตั้งมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นทุกที การใช้สิทธิพลข่มขู่กันจึงน่าจะทำได้ยาก

³³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน, หน้า 46 – 47.

3. เป็นการทำลายระบบพรรคการเมือง เรื่องนี้ก็น่าจะมีเหตุผลเช่นนั้น เพราะพรรคต้องเป็นผู้ส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งเหมือนกัน และถ้าขัดกับนโยบายของพรรค ก็ยังไล่ออกได้ ทำให้ผู้แทนราษฎรผู้นั้นขาดคุณสมบัติ ต้องมีการเลือกตั้งซ่อมซึ่งทำได้ง่าย รูปแบบการเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาต่างหากที่ทำลายระบบพรรคการเมืองมากกว่า เพราะผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งเดียวกัน พรรคเดียวกันยังขัดแย้งกัน

4. การเลือกตั้งจะเป็นไปอย่างรุนแรง เรื่องนี้ก็น่าจะเป็นเช่นนั้น เพราะที่ผ่านมาก็มีการเลือกตั้งแบบเขตเล็กหรือเขตละ 1 คนอยู่หลายเขตเลือกตั้งเหมือนกัน แต่การเลือกตั้งก็เป็นไปอย่างปกติเหมือนกับการเลือกตั้งแบบเขตใหญ่หรือเขตละหลายคน

5. อาจทำให้ได้ผู้แทนราษฎรที่ไม่ดีเข้าไป เรื่องนี้คงจะไม่เป็นความจริงตามนั้น เพราะทั้งการเลือกตั้งแบบเขตใหญ่และแบบเขตเล็ก ย่อมมีโอกาสที่จะได้ผู้แทนราษฎรที่ไม่ดีเข้าไปทั้งนั้น แต่เขตเล็กจะได้ผู้แทนราษฎรที่ไม่ดีเข้าไปเพียงเขตละ 1 คน ทั้งประชาชนก็มีโอกาสเลือกผู้แทนราษฎรคนใหม่ได้ง่ายในการเลือกตั้งคราวหน้าเมื่อรู้ว่าใครไม่ดี ส่วนเขตใหญ่ประชาชนอาจจะไม่รู้แน่ชัดว่าใครดีใครชั่วเพียงใด

6. การเปลี่ยนรูปแบบการเลือกตั้งอีกทำให้ประชาชนสับสน เรื่องรูปแบบการเลือกตั้งนี้ ก็คงจะไม่มีปัญหาแต่อย่างใด เพราะการเลือกตั้งแบบเขตละ 1 คนนี้ ประเทศไทยเราเคยใช้มาแล้ว 4 ครั้ง ระหว่าง พ.ศ.2480 – 2489 ก็ไม่เคยมีปัญหาอะไร และในการเลือกตั้งที่ผ่านมาก็มีการเลือกตั้งแบบเขตเล็กหรือเขตละ 1 คนนี้อยู่ถึง 9 เขตเลือกตั้ง³⁴

3.8.4 ความเห็นของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ กรณีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เขตละ 1 คน

สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้ศึกษาเหตุผลสนับสนุน คัดค้าน พร้อมทั้งความคิดเห็นข้อเสนอแนะ การวิเคราะห์ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เขตละ 1 คน ดังกล่าวแล้ว ส่วนใหญ่มีความเห็นสอดคล้องกับการวิเคราะห์ข้อโต้แย้งการแบ่งเขตเลือกตั้งข้างต้น โดยมีเหตุผลสนับสนุน ดังนี้

1. คนทั่วประเทศมีความเสมอภาคในการเลือกผู้แทนราษฎรได้ 1 คน ไม่ว่าจะอยู่ที่ใด ในขณะที่ระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาบางจังหวัดเลือก ส.ส. ได้ 1 คน บางเขตเลือกได้ 2 คน บางเขตเลือกได้ 3 คน

³⁴ อัครเมศวร์ ทองนวล, การเลือกตั้งแบบเขตละหนึ่งคน. (กรุงเทพมหานคร : หอสมุดรัฐสภา ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2530) หน้า 4 – 10 และ ไพฑูรย์ บุญวัฒน์, ระบบการเลือกตั้งที่ลดการซื้อเสียงและให้โอกาสคนดีสมัครเลือกตั้ง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538) หน้า 44 – 48.

2. ทำให้เขตเล็กลง รู้ตัว ส.ส. ผู้รับผิดชอบได้ชัดเจน ความสัมพันธ์ระหว่าง ส.ส. กับราษฎรจะชัดขึ้น ในขณะที่เขตในปัจจุบันใหญ่เพราะมี ส.ส. ถึง 3 คน การดูแลไม่ทั่วถึง

3. ทำให้คนมีความสามารถ คนดีแต่ไม่มีเงิน มีโอกาสได้รับเลือกตั้งเพิ่มขึ้น สำหรับความเกรงที่ว่าเขตเล็กจะมีการใช้อิทธิพลมากขึ้นก็ดี ใช้เงินมากขึ้นก็ดี ฆ่ากันตายก็ดี ไม่ปรากฏว่าการเลือกตั้ง ส.ส. เขตละคนซึ่งใช้ใน 7 จังหวัด (ตราด พังงา ภูเก็ต แม่ฮ่องสอน ระนอง สมุทรสงคราม สิงห์บุรี และการเลือก ส.ก. ในกรุงเทพมหานครทุกเขต) มีการใช้อิทธิพลใช้เงิน หรือ ฆ่ากันตายมากกว่าในเขตที่มี ส.ส. ได้ 2 คน หรือ 3 คน แต่อย่างใด³⁵

3.8.5 ข้อพิจารณาการนำระบบเสียงข้างมากกรอบเดียว หรือเสียงข้างมากอย่างง่ายมาใช้ในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เขตละ 1 คน

ระบบการเลือกตั้งแบบข้างมากกรอบเดียว หรือเสียงข้างมากอย่างง่ายเป็นระบบที่บริหารการเลือกตั้งสะดวก ซึ่งเหมาะกับการปกครองในระบบสองพรรค โดยประเทศนั้น ๆ จะมีวิวัฒนาการของระบบพรรคการเมืองมายาวนานแล้ว และการแข่งขันทางการเมือง เพื่อครอบครองอำนาจในการปกครองและบริหารประเทศเป็นกิจกรรมของพรรคการเมืองใหญ่ ๆ เพียงสองพรรค ส่วนพรรคเล็กพรรคน้อยอื่น ๆ เป็นเพียงส่วนประกอบของระบบเท่านั้น การแข่งขันในการเลือกตั้ง จึงเป็นวิธีการสรรหาผู้นำทางการเมืองหรือรัฐบาล และการมอบอำนาจความชอบธรรมในการเลือกตั้งให้แก่พรรคที่ได้เสียงข้างมากในการเลือกตั้ง ซึ่งระบบการเลือกตั้งระบบนี้ จะสร้างความมั่นคงให้กับระบบสองพรรค และเป็นอุปสรรคต่อการเติบโตของพรรคที่สาม ตัวอย่างที่เด่นชัด คือ ประเทศอังกฤษ

3.8.6 ข้อพิพาทษ์วิจารณ์การใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากกรอบเดียว หรือเสียงข้างมากอย่างง่าย

1. เนื่องจากเป็นระบบสองพรรค ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองมีจำนวนน้อย ดังนั้นนโยบายหรืออุดมการณ์ จึงอาจจะไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนทีเดียว หากเลือกพรรคการเมืองที่สามก็มักจะเสียคะแนนเปล่า จึงเป็นการบีบบังคับให้ประชาชนเลือกพรรคใหญ่พรรคใดพรรคหนึ่ง ดังนั้น จึงมีความไม่เป็นธรรมสูง และยังผลให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่เลือกพรรคที่สามจำนวนมาก ไม่มีผู้แทนของตนในสภาสามัญ เพราะการตัดสินให้ผู้ได้คะแนนมากกว่าเป็นผู้ชนะเด็ดขาด (First - Past - The - Post System) ตัวอย่างเช่น

³⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "ภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่", รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, หน้า 65 – 66.

ในการเลือกตั้งทั่วไปของประเทศอังกฤษ เมื่อ ค.ศ. 1974 เมื่อพรรคเลเบอร์ได้คะแนนเสียง 39.2% ได้ที่นั่งในสภาสามัญ 319 ที่ คิดเป็น 50.2% ของที่นั่งทั้งหมด พรรคคอนเซอร์เวทีฟได้คะแนนเสียง 38.8% ได้ที่นั่ง 277 ที่ คิดเป็น 43.6% พรรคลิเบอร์ลได้คะแนน 18.3% แต่ได้ที่นั่งเพียง 13 ที่ คิดเป็น 2% เท่านั้น พรรคเล็กอีกพรรคหนึ่ง คือ พรรคชาตินิยมสก๊อตได้คะแนนเสียง 2.9% แต่ได้ที่นั่งเพียง 11 ที่ คิดเป็น 1.7% ดังนั้น ระบบเสียงข้างมากรอบเดียวหรือเสียงข้างมากอย่างง่ายนี้ จึงมีความไม่เป็นธรรมสูง และ ยังผลให้ผู้ออกเสียงเลือกตั้งที่เลือกตั้งพรรคที่สามจำนวนมาก (คือสนับสนุนพรรคลิเบอร์ล) ไม่มีผู้แทนของตนในสภาสามัญ เพราะการตัดสินใจให้ผู้ได้คะแนนมากกว่าเป็นผู้ชนะเด็ดขาด โดยไม่คำนึงว่าชนะมากน้อยเพียงใดนี้ ทำให้คะแนนที่ลงให้พรรคลิเบอร์ลเสียเปล่า ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบพรรคลิเบอร์ลกับพรรคชาตินิยมสก๊อตแล้ว ยิ่งจะเห็นเป็นความไม่เป็นธรรมมากขึ้น³⁶

ในระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียวหรือเสียงข้างมากอย่างง่าย ไม่ว่าจะแบบเขตละ 1 คนหรือเขตละหลายคน จากประสบการณ์ของประเทศอังกฤษพบว่า เป็นระบบการเลือกตั้งที่ทำให้ระบบสองพรรคอยู่ได้ตลอด หรือเป็นระบบการเลือกตั้งที่ช่วยรักษาระบบสองพรรค มากกว่าจะผลักดันให้เกิดระบบหลายพรรค พรรคเล็กพรรคน้อยจึงเกิดขึ้นยาก ฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารจึงมาจากพรรคการเมืองพรรคเดียวกัน ทำให้สมาชิกพรรคการเมืองมีวินัยสูง รัฐบาลจึงมีประสิทธิภาพ

2. แม้แต่ในพรรคการเมืองใหญ่ 2 พรรคด้วยตนเอง ก็ยังปรากฏความไม่เป็นธรรมสูง เช่น การเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1876 รูเธอร์ฟอร์ด เฮย์ส (Rutherford Hayes) ได้รับเลือกตั้งให้เป็นประธานาธิบดีทั้ง ๆ ที่ได้เสียงจากประชาชนเพียง 48% ในขณะที่ เซมวอล ทิลเดน (Samuel Tilden) ได้เสียงจากประชาชนร้อยละ 50.9% และ ปี ค.ศ. 1888 เบนจามิน แฮริสัน (Benjamin Harrison) ได้รับเลือกจากคณะผู้เลือกตั้งให้เป็นประธานาธิบดี โดยได้คะแนนเสียงจากประชาชน 47.8% ในขณะที่คู่แข่ง คือ โกรเวอร์ คลีฟแลนด์ (Grover Cleveland) ได้เสียงจากประชาชน 48.6%

3. ในกรณีประเทศไทย ก็มีตัวอย่างความไม่เป็นธรรมในเรื่องของสัดส่วนระหว่างที่นั่งที่ได้รับกับคะแนนเสียงที่สูงขึ้น ตัวอย่างเช่น การเลือกตั้ง ส.ส. เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 พรรคประชาธิปัตย์ ได้คะแนนเสียง 18.02% (3,241,078) ได้ที่นั่งถึง 26.77% (72 ที่นั่ง) พรรคชาติไทย ได้คะแนนเสียง 12.24% (2,201,792) แต่ได้ที่นั่งเพียง 10.40% (28 ที่นั่ง) พรรคกิจสังคม

³⁶ กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ , การเลือกตั้งพรรคการเมืองและเสถียรภาพของรัฐบาล. หน้า 19.

ได้คะแนนเสียง 11.43% (2,054,986) แต่กลับได้ที่นั่งเพียง 6.69% (18 ที่นั่ง) จะเห็นได้ว่า พรรคกิจสังคมเสียเปรียบมาก ทั้ง ๆ ที่ได้คะแนนเสียงใกล้เคียงกับพรรคชาติไทย และหากนำคะแนนของสองพรรคนี้อมารวมกัน จะได้คะแนนเสียงมากกว่าพรรคประชาธิปัตย์ แต่ที่นั่งรวมกันแล้วได้เพียง 46 ที่นั่ง ยังน้อยกว่าพรรคประชาธิปัตย์ถึง 26 ที่นั่ง และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2522 พรรคประชากรไทยได้คะแนนเสียง 38.11%(428,381) แต่ได้ที่นั่ง 90.6% (29 ที่นั่ง) พรรคประชาธิปัตย์ได้คะแนน 19.48% (219,001) แต่ได้ที่นั่งเพียง 3.13% (1 ที่นั่ง) พรรคกิจสังคมได้คะแนนเสียง 14.67% (164,855) ได้ที่นั่ง 6.25% (2 ที่นั่ง) จะเห็นได้ว่าเกิดความไม่เป็นธรรมสูงมาก โดยเฉพาะพรรคประชาธิปัตย์ และหากเปรียบเทียบกับผู้มาใช้สิทธิที่เป็นบัตรดีทั้งหมด ซึ่งคิดเป็น 100% (1,124,064) พรรคประชากรไทยได้เสียงเพียง 38.11% ก็ทำให้สามารถเป็นผู้แทนของผู้มาใช้สิทธิอีก 6.25% เพราะได้ที่นั่งถึง 90.62% เป็นต้น³⁷

จากที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียวหรือเสียงข้างมากอย่างง่าย จึงเป็นกลไกการเลือกตั้งที่ธำรงรักษาระบบสองพรรคไว้ โดยกลไกของระบบนี้ได้ต่อต้านการแตกแยกของพรรคเก่า และการก่อตัวของพรรคใหม่โดยอัตโนมัติ ซึ่งพรรคใหม่จะก่อตัวได้อย่างมั่นคง 2 กรณี กรณีแรกจะก่อตัวได้ก็ต่อเมื่อได้รับความสนับสนุนจากท้องถิ่นจำนวนมาก แต่ก็จะถูกจำกัดตัวเองในท้องที่ภูมิศาสตร์ดั้งเดิมของตน และขยายอิทธิพลได้ช้าและยากเย็น กรณีที่สองจะก่อตัวได้ก็ต่อเมื่อต้องมีการจัดระเบียบองค์การพรรคระดับชาติอย่างเข้มแข็ง มีพลังมากพอที่จะผลักดันพรรคให้รุดหน้าไปได้ พรรคเล็ก ๆ จะถูกขจัดออกไปหรือถอยร่นไปอยู่ในระดับท้องถิ่น โอกาสเติบโตและยกฐานะขึ้นเป็นพรรคที่สองได้ยาก ตัวอย่างเช่น พรรคสังคมนิยมในประเทศไทยเองไกลแชนซอน เป็นต้น

สำหรับประเด็นที่ว่าระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียวหรือเสียงข้างมากอย่างง่ายนี้ จะสร้างระบบสองพรรคขึ้นได้ในประเทศที่ยังไม่เคยมีระบบสองพรรคมาก่อนนั้น ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ว่าวัฒนธรรมทางการเมือง และสภาพแวดล้อมทางสังคมของประเทศนั้น ๆ มีแนวโน้มที่จะเกิดระบบสองพรรคหรือไม่ กล่าวคือ การเกิดระบบสองพรรคจะต้องเกิดจากกลไกทางการเมืองและสภาพแวดล้อมทางสังคม โดยพรรคการเมืองต่าง ๆ จะเป็นพรรคมวลชนที่มีประชาชนจำนวนมากเป็นฐานในการให้ความสนับสนุนพรรค ก็จะเอื้อต่อการเกิดระบบสองพรรคอย่างไม่มีปัญหา

³⁷ เรื่องเดียวกัน

3.8.7 จำนวน ส.ส.จากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เขตละ 1 คน พร้อม บทวิเคราะห์

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทนี้ เดิมที กรอบของสมาชิกสภา
ร่างรัฐธรรมนูญ เห็นว่าควรมีเพียง 300 คน³⁸ แต่ต่อมาเปลี่ยนเป็น 400 คน³⁹ สาเหตุที่มีจำนวน
เพิ่มขึ้น ก็เนื่องจากเห็นว่าในขณะที่ร่างรัฐธรรมนูญนั้น มี ส.ส. ที่มาจากเขตเลือกตั้ง จำนวน 393 คน
หากลดจำนวนลงเหลือเพียง 300 คน ก็จะมีผลกระทบทันที ถึง 93 คน ดังนั้น จำนวนจึงไม่ควรต่ำกว่า
393 คน และเพื่อหาตัวเลขดูสวยงามลงตัวจึงควรเป็น 400 คน ตัวเลขดังกล่าวได้รับการวิพากษ์วิจารณ์
พอสมควรว่าเป็นจำนวนที่มากเกินไป⁴⁰ มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญบางท่าน เช่น นายคณิน
บุญสุวรรณ นายวรพจน์ วงศ์สง่า, นายสุทธินันท์ จันทระ และนายธงชาติ รัตนวิชา เสนอให้มี
จำนวนเพียง 350 คน⁴¹ บางท่าน เช่น นายประเทือง คำประกอบ และนายสมเกียรติ อ่อนวิมล
เสนอให้กลับไปมีจำนวน 300 คน เท่าเดิม⁴²

การที่จำนวนของ ส.ส. ประเภทนี้มีมาก ไม่ได้แสดงออกถึงปัญหาเฉพาะเรื่อง
สถานที่ที่จะใช้ประชุม หรืองบประมาณเท่านั้น แต่เมื่อนำจำนวนดังกล่าวมาเปรียบเทียบกับจำนวนของ
ส.ส. ประเภทที่มาจากกรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อด้วยแล้ว ก็จะพบว่าไม่ได้สัดส่วนกันเลย เพราะใน
ประเทศไทยสัดส่วนของ ส.ส.แบบแบ่งเขตเลือกตั้งเมื่อเทียบกับ ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อจะเท่ากับ 4:1 ใน
ขณะที่ประเทศญี่ปุ่น เท่ากับ 3:2 และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันจะแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละ
1 คน ให้มีจำนวนเท่ากันถึงหนึ่งของจำนวน ส.ส. ในสภาผู้แทนราษฎร สัดส่วนที่แตกต่างกันเช่นนี้ ทำให้
ประโยชน์จากการมีผู้แทนจากบัญชีรายชื่อน้อยไปไม่พอดังดูลกับ ส.ส.จากเขตเลือกตั้ง⁴³

ในการคำนวณเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน รัฐธรรมนูญฯ มาตรา
102 ให้คำนวณจากจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้าย
ก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 400 คน ส่วนจำนวนสมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะมี ให้นำจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคนที่คำนวณได้มาเฉลี่ยจำนวน

³⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, ถกรัฐธรรมนูญ 2540 (กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, 2541),
หน้า 141.

³⁹ คณะกรรมการการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับ
ประชาชน (มีนาคม 2540), หน้า 41.

⁴⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, ถกรัฐธรรมนูญ 2540, หน้า 141 – 142.

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 141.

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 142

⁴³ อมร รักษาสัตย์, รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์, หน้า 97.

ราษฎรในจังหวัดนั้น จังหวัดใดมีราษฎรไม่ถึงเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้นได้หนึ่งคน ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้นเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนทุกจำนวนราษฎรที่ถึงเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน และเมื่อได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละจังหวัดแล้ว ถ้าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังไม่ครบ 400 คน จังหวัดใดมีเศษที่เหลือจากการคำนวณมากที่สุด ให้จังหวัดนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน และให้เพิ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามวิธีการดังกล่าวแก่จังหวัดที่มีเศษที่เหลือจากการคำนวณในลำดับรองลงมาตามลำดับจนครบจำนวน 400 คน

3.8.8 หลักการและวิธีการคำนวณ แบ่งเขตเลือกตั้ง กรณีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เขตละ 1 คน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ พ.ศ. 2541 มาตรา 8 บัญญัติให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 103 บัญญัติให้จังหวัดใดมีการเลือกตั้ง ส.ส. ได้ไม่เกินหนึ่งคน ให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และจังหวัดใดมีการเลือกตั้ง ส.ส. ได้เกินหนึ่งคน ให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้งมีจำนวนเท่าจำนวน ส.ส. ที่พึงมี โดยจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวน ส.ส. หนึ่งคน และจังหวัดใดมีการแบ่งเขตเลือกตั้งมากกว่าหนึ่งเขต ต้องแบ่งพื้นที่ของเขตเลือกตั้งแต่ละเขตให้ติดต่อกัน และต้องให้จำนวนราษฎรในแต่ละเขตใกล้เคียงกัน โดยถือเกณฑ์ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ดังนี้

(1) ในกรณีที่อำเภอหรือตำบลใดมีจำนวนราษฎรเพียงพอที่จะกำหนดเป็นเขตเลือกตั้งได้ให้กำหนดอำเภอหรือตำบลนั้นเป็นเขตเลือกตั้ง

(2) ในกรณีที่ไม่เป็นไปตาม (1) ให้รวมอำเภอต่าง ๆ เป็นเขตเลือกตั้ง โดยคำนึงถึงพื้นที่ที่ติดต่อกันใกล้เคียงกัน ความสะดวกในการคมนาคมระหว่างกัน และการเคยอยู่ในเขตเลือกตั้งเดียวกัน ถ้าการรวมอำเภอในลักษณะนี้จะทำให้มีจำนวนประชากรมากหรือน้อยเกินไป ให้แยกหรือรวมพื้นที่ตำบล เพื่อให้ได้จำนวนประชากรพอเพียงสำหรับการเป็นเขตเลือกตั้ง แต่จะแยกหรือรวมเฉพาะเพียงบางส่วนของตำบลไม่ได้

(3) ในกรณีที่การกำหนดพื้นที่ตามเกณฑ์ใน (2) จะทำให้จำนวนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนไม่ใกล้เคียงกันหรือไม่มีสภาพเป็นชุมชนเดียวกัน ให้ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งตามสภาพของชุมชนที่ราษฎรมีการติดต่อกันเป็นประจำ ในลักษณะที่เป็นชุมชนเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน และสามารถเดินทางติดต่อกันได้โดยสะดวก โดยจะต้องทำให้จำนวนราษฎรของแต่ละชุมชนในเขตเลือกตั้งแต่ละแห่งมีจำนวนใกล้เคียงกันมากที่สุด

เมื่อได้ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดการแบ่งเขตเลือกตั้ง ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งให้กระทำได้เฉพาะเมื่อต้องมีการรวมเขตเลือกตั้ง หรือเพิ่มเขตเลือกตั้งใหม่เพื่อให้เป็นไปตามเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น⁴⁴

วิธีการคำนวณแบ่งเขตเลือกตั้ง⁴⁵

(ก) จำนวนเขตเลือกตั้งคำนวณได้ดังนี้

$$\text{ให้ } \frac{\text{ประชากรทั้งประเทศ}}{400} = X$$

จังหวัดที่มีประชากรน้อยกว่า X มีเขตเลือกตั้ง 1 เขต

$$\text{สำหรับจังหวัดอื่น ๆ : } \frac{\text{ประชากรทั้งจังหวัด}}{X} = \text{จำนวนเขตเลือกตั้ง} + \text{เศษ}$$

เมื่อคำนวณทั้งประเทศแล้วยังได้เขตเลือกตั้งไม่ครบ 400 ให้เพิ่มเขตเลือกตั้งแก่จังหวัดที่มีเศษสูงกว่าไปตามลำดับจนครบ 400 เขตเลือกตั้ง

(ข) เกณฑ์การแบ่งเขตภายในจังหวัด

$$\text{ให้ } \frac{\text{ประชากรทั้งจังหวัด}}{\text{จำนวนเขต}} = Y$$

- ให้แบ่งเขตเลือกตั้งเพื่อให้แต่ละเขตมีประชากรใกล้เคียงกับ Y
- เขตเลือกตั้งต้องมีพื้นที่ติดต่อกัน
- อำเภอใดมีประชากรใกล้เคียง Y ให้ถืออำเภอนั้นเป็นเขตเลือกตั้ง
- คำนึงถึงความสะดวกในการคมนาคม และการเคยอยู่ในเขตเลือกตั้งเดียวกัน
- แยกหรือรวมเฉพาะบางส่วนของตำบลเป็นเขตเลือกตั้งไม่ได้ ยกเว้นกรณีที่จำนวนประชากรจะไม่ใกล้เคียงกัน หรือไม่มีสภาพเป็นชุมชนเดียวกัน สำหรับการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 20 ที่จะจัดให้มีขึ้นภายใน

⁴⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน, หน้า 52 – 53.

⁴⁵ โคทม อารียา, “การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร”, การเลือกตั้งระบบใหม่ (พฤศจิกายน 2541) : 9.

ปี 2543 นี้ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศเขตเลือกตั้ง
เรียบร้อยแล้ว มีจำนวนทั้งหมด 400 เขตเลือกตั้ง* และทันทีที่คณะ
กรรมการเลือกตั้งได้ประกาศเขตเลือกตั้งก็มีเสียงกระหึ่มเป็นเกลียวคลื่น
ออกมาเป็นระลอกจาก ส.ส. ทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน บ้างก็ว่า
กรรมการเลือกตั้งเข้าข้างรัฐบาล โดยเฉพาะพรรคประชาธิปัตย์⁴⁶

3.9 การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อพรรคหรือการเลือกตั้งแบบสัดส่วน

การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อพรรค ระบบนี้ ชื่อที่ถูกต้องตามทฤษฎีการเลือกตั้ง คือ
ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน (Proportional Representation)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การเลือกตั้งแบบสัดส่วน เรียกว่า PR. เป็นอีกระบบหนึ่งควบคู่ไปกับระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต แต่ให้มี ส.ส.ประเภทนี้เพียง
100 คน

เหตุผลที่เกิดระบบนี้ขึ้น ก็เพราะนักคิดนักปราชญ์ทางรัฐศาสตร์ เช่น จอห์น สจ๊วต มิลล์
วิพากษ์วิจารณ์ระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตของอังกฤษว่า บิดเบือนความเป็นธรรม เช่น ในแต่ละเขต
มีผู้สมัคร 3 คน คนที่ได้รับเลือกตั้งอาจได้คะแนน 45% ของผู้มาลงคะแนนทั้งหมด คนที่สองอาจได้
36 % และคนที่สามอาจได้ 20% และสมมติว่าพรรคที่สามนี้ได้คะแนนเขตละ 20% ที่ว่าราชอาณาจักร
ผลลัพธ์ก็คือ พรรคที่สามนี้มีคะแนนทั่วประเทศร้อยละ 20 แต่ไม่มีผู้แทนเลยสักหนึ่งคนในสภาผู้แทน
ราษฎร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร้อยละ 20 ทั้งประเทศ ไม่มีผู้แทนของตนเลย นี่คือการ
อยุติธรรมและความไม่เสมอภาคทางสิทธิของระบบนี้ นายมิลล์จึงเสนอระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน

ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนหรือการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อพรรค เป็นระบบที่ยึดถือ
เอาอาณาเขตทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเรียกว่ามีเขตเดียวทั่วประเทศ ส่วนการเสนอชื่อผู้สมัคร
แต่ละพรรค ก็เสนอบัญชีรายชื่อมาทั้งหมดเท่าที่กฎหมายรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้มีได้ อาจเป็น 200,
400, หรือ 500 ก็ได้ ในกรณีของเราในปัจจุบันรัฐธรรมนูญกำหนดให้มี 100 คน(จะเสนอต่ำกว่า 100 ก็ได้)
ในการลงคะแนนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งประเทศจะลงคะแนนให้เป็นพรรค เช่น พรรค ก. เสนอ 100 คน

* โปรดดูรายละเอียดประกาศจำนวน ส.ส. และเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด สำหรับการเลือกตั้ง
แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ในภาคผนวก

⁴⁶ แบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ร้อนเต็มพิภพ ส.ส. นกรู้ปิดปาก-สร้างภาพ-กลบปัจจัย "สีเทา". กรุงเทพธุรกิจ
(9 กันยายน 2541) : 2.

มีชื่อต่าง ๆ ตั้งแต่อันดับ 1 ถึง 100 ฯลฯ ประชาชนผู้มีสิทธิก็จะเลือกได้เพียงบัญชีของพรรคใดพรรคหนึ่งเท่านั้น คือ เลือกได้บัญชีเดียว โดยประชาชนมีสิทธิลงได้คะแนนเดียว ผู้มีสิทธิจะไปเลือกลงให้คนหนึ่งคนใดในบัญชีของแต่ละพรรคไม่ได้ เมื่อเห็นรายชื่อ 100 ชื่อของแต่ละพรรคแล้ว อาจจะมีคนที่เราชอบบ้าง บางคนที่เราไม่ชอบบ้าง แต่ประชาชนไม่มีสิทธิจะเลือกลงให้คนนั้นคนนี้ไม่ได้ จะลงได้เพียงคะแนนเดียว และลงให้ทั้งบัญชีของพรรคเป็นพรรคหนึ่งพรรคใดเท่านั้น⁴⁷ ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนมีข้อดีข้อเสียกลับกันกับแบบแบ่งเขต คือ พรรคต่าง ๆ จะได้รับจำนวนที่นั่งในสภาตามสัดส่วนของคะแนนที่ได้รับ โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา 99 ให้ถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งแบบสัดส่วน จำนวนที่นั่งในสภาจึงเป็นไปตามสัดส่วนของคะแนนที่ได้รับทั้งประเทศ แต่ก็มีภารกิจกันพรรคเล็กอยู่บ้าง คือ พรรคใดได้รับคะแนนไม่ถึง 5% ก็จะไม่ได้ที่นั่งในสภาจากการเลือกตั้งระบบนี้ แต่อย่างไรก็ตามพรรคเล็กก็มีโอกาสมากขึ้นที่จะมี ส.ส.ในสภา แต่ถ้าใช้ระบบสัดส่วนอย่างเดียวเสี่ยงในสภามักจะแตก รวบรวมกันเป็นเสียงข้างมากได้ยาก

การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของประเทศไทยเป็นดังนี้ พรรคที่ส่งผู้สมัครจะส่งชื่อมาเป็นรายชื่อ โดยเรียงลำดับมาเรียงร้อยไม่เกินรายชื่อละ 100 คน บุคคลในรายชื่อจะต้องไม่ซ้ำกับผู้สมัครแบบแบ่งเขตหรือผู้สมัครในบัญชีรายชื่อพรรคอื่น และจะต้องประกอบด้วยรายชื่อจากภูมิภาคต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม จะมีการสมัครและการให้หมายเลขของบัญชีรายชื่อแต่ละบัญชี ซึ่งก็คือหมายเลขประจำพรรคการเมืองแต่ละพรรคนั่นเอง อนึ่งการรับสมัครแบบแบ่งเขตจะกระทำทีหลัง โดยผู้สมัครแบบแบ่งเขตที่ส่งโดยพรรคใดจะได้รับหมายเลขเดียวกับพรรคนั้น ในส่วนของผู้เลือกตั้งก็จะพิจารณาทั้งชื่อบุคคลในบัญชีรายชื่อ โดยเฉพาะชื่อต้น ๆ ที่มีโอกาสเป็น ส.ส. หรือ รมต. และนโยบายตลอดจนความน่าเชื่อถือของพรรคจากนั้นก็เลือกบัญชีรายชื่อ หรือพรรค ที่เห็นว่าน่าจะเป็นเลือกมากที่สุด ในการนับคะแนนให้เอาคะแนนที่แต่ละบัญชีรายชื่อได้รับจาก 400 เขตเลือกตั้งทั่วประเทศมารวมกัน⁴⁸ ผู้สมัครของพรรคการเมืองจะได้เป็น ส.ส.ตามสัดส่วนคะแนนเสียงที่บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองแต่ละพรรคได้รับ โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีรายชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง จะได้รับเลือกตั้งเรียงตามลำดับจากหมายเลขต้นบัญชีลงไปตามจำนวนสัดส่วน ส.ส. ที่คำนวณได้สำหรับบัญชีรายนามนั้นตามสัดส่วนคะแนนเสียงที่บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองแต่ละพรรคได้รับ⁴⁹

⁴⁷ วิชัย ตันศิริ, "ระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ", สารประชาธิปไตย 3 : 17.

⁴⁸ โคทม อารียา , "การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อพรรค", การเลือกตั้งระบบใหม่ : 10.

⁴⁹ มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง คณะกรรมการเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), หน้า 114.

3.9.1 เหตุผลสนับสนุนการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อพรรคหรือการเลือกตั้งแบบสัดส่วน

ผู้ทรงคุณวุฒิได้แสดงความเห็นสนับสนุนการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อพรรคหรือการเลือกตั้งแบบสัดส่วน จำนวนหลายประการ ดังนี้

(1) ทำให้ชื่อเสียงยาก เพราะระบบบัญชีพรรคจะใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง คนที่อยู่ในบัญชีตอนต้นก็คิดว่าตนจะได้รับเลือกตั้ง จึงไม่ลงทุน คนอยู่ท้าย ๆ ก็ไม่แน่ใจว่าจะได้ ก็ไม่ยอมลงทุน หากมีนายทุนเข้ามา สื่อมวลชน และประชาชนจะทราบล่วงหน้าทันทีว่าควรเลือกพรรคนั้นหรือไม่

(2) ทำให้คะแนนของผู้มีสิทธิทุกคนมีความหมาย โดยเฉพาะคะแนนที่เลือกบัญชีพรรค เพราะต้องนำไปคำนวณระดับประเทศ ในขณะที่ระบบนับคะแนนแบบเดิม ทำให้คะแนนเสียงที่เลือกคนที่แพ้เลือกตั้งหมดความหมายไปโดยสิ้นเชิง เพราะไม่มีการนำไปคำนวณอีก

(3) ส่งเสริมระบบพรรคการเมือง เพราะต้องเลือกบัญชีพรรคใดพรรคหนึ่ง โดยเลือกตัวบุคคลในบัญชีมิได้ การกำหนดว่าบัญชีใดได้คะแนนต่ำกว่า 5% ให้ถือว่าไม่มีใครได้รับเลือก ก็เพื่อไม่ให้มีพรรคเล็กพรรคน้อยเต็มสภา ซึ่งจะทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพอีก

(4) ทำให้นักการเมืองใหม่ ๆ ที่มีความรู้ความสามารถ แต่หาเสียงไม่เก่ง สามารถเข้าสู่การเมืองได้ง่ายขึ้น

(5) ทำให้ได้ผู้แทนราษฎรที่มีวิสัยทัศน์กว้างระดับประเทศเพิ่มขึ้น แทนที่จะเป็นตัวแทนจังหวัดของตนอย่างที่เป็นมา

(6) อาจพัฒนาให้มีการนำหัวหน้าพรรคและผู้ที่จะเป็นรัฐมนตรี มาใส่ไว้ในบัญชีรายชื่อในระดับ 1 – 50 เพื่อให้ประชาชนทราบ “คณะรัฐมนตรีเงา” ของแต่ละพรรคได้

(7) หากยังมีการใช้เงินซื้อเสียง ก็ต้องจ่ายเงินมากขึ้นจนไม่ยอมทำ⁵⁰

(8) ต้องการเห็นความยุติธรรมในระบบการเลือกตั้งที่ให้โอกาสคนส่วนน้อย ได้มีผู้แทนของตนเอง⁵¹

(9) ต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงของบุคลากรทางการเมืองในสภา การคาดคะเนก็คือ ในรูปแบบใหม่นี้ จะมีผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อที่มาจากกลุ่มนักวิชาการ อดีตข้าราชการผู้ใหญ่ และนักธุรกิจที่มีฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างดีแต่อาจไม่ชำนาญในการหาเสียง

(10) ต้องการเห็นผู้แทนราษฎรที่มีลักษณะเป็นผู้แทนของคนทั้งประเทศ

⁵⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่”, รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2541), หน้า 65.

⁵¹ วิชัย ตันศิริ, “ระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ”, สารประชาธิปไตย 3 : 17 – 18.

(11) ต้องการจะเปลี่ยนแปลงทิศทางของพรรคการเมืองในการเลือกผู้สมัครจากกลุ่มคนที่มีประสบการณ์ และมีอาชีพในสาขาต่าง ๆ ที่พร้อมจะเข้าสู่ตำแหน่งบริหาร ทั้งนี้ในข้อเท็จจริงที่อาจจะเกิดขึ้น พรรคที่เสนอบัญชีรายชื่อให้คนทั้งประเทศพิจารณา จะต้องคำนึงถึงหน้าตาของพรรคและหน้าตาของคณะรัฐมนตรีในอนาคต และรัฐธรรมนูญกำหนดเพิ่มเติมไว้ด้วยว่า ผู้ที่เป็น ส.ส.หากได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีแล้ว ต้องลาออกจากการเป็น ส.ส. และในกรณีที่เป็น ส.ส.จากระบบบัญชีรายชื่อสามารถเลื่อนผู้สมัครรายถัดไปที่ตกจากอันดับการคัดเลือกตามสัดส่วนมาแทนที่ ส.ส. ที่ต้องลาออกจากการเป็น ส.ส.แล้ว ไม่ต้องมีการเลือกตั้งซ่อม นี่คือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่จะส่งเสริมระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเป็นการเลือกตั้งตั้งคณะรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตามมีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญบางท่านไม่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งแบบนี้⁵²

3.9.2 ผลกระทบจากระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อพรรคหรือแบบสัดส่วน

ผลกระทบอาจจะเกิดขึ้น ตามที่นักปฏิรูปการเมืองได้ให้เหตุผลสนับสนุน คาดคะเนไว้ดังกล่าวแล้วข้างต้น นอกจากนั้นยังมีผลกระทบที่สำคัญอีก 2 ประการ คือ⁵³

1. ระบบการเลือกตั้งแบบนี้มีแนวโน้มจะทำให้เกิดวินัยพรรคมากขึ้น เพราะผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่ออาจจะดูเหมือนเป็นหนี้พรรคในการได้รับการเลือกตั้ง

2. ระบบนี้มีแนวโน้มจะทำให้เกิดระบบหลายพรรค ถ้าหากระบบแบ่งเขตเขตละหนึ่งคน มักทำให้เกิดระบบสองพรรค ระบบบัญชีรายชื่อของพรรคดังกล่าวจะมีผลตรงข้าม เพราะโอกาสที่พรรคเล็ก ๆ จะได้คะแนน 1% หรือ 2% หรือ 3% ทั้งประเทศเป็นไปได้สูง เช่น กลุ่มเกษตรกรอาจรวมตัวกันตั้งพรรคเกษตรกรและหากได้คะแนนเพียงส่วนหนึ่งของชาวเกษตรกร เช่น ได้เพียง 1 ล้านคน ก็อาจจะได้ที่นั่งในสภา 3 – 4 ที่นั่งก็ได้ ฉะนั้นรัฐธรรมนูญไทยจึงพยายามลดผลกระทบตรงนี้ โดยกำหนดเพิ่มเติมอีกว่า หากพรรคใดได้คะแนนต่ำกว่าร้อยละ 5 ทั้งประเทศ ก็จะถูกตัดออกไปจากการนับคะแนนก่อน

3. พรรคการเมืองบางพรรคอาจจะไม่หวังคะแนนเสียงจากระบบเสียงข้างมากแบบเขตเดียวคนเดียวเลย แต่หวังคะแนนเสียงจากระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อพรรค ซึ่งจะทำให้เกิดพรรคใหม่ ๆ ของคนมีความสามารถและมีชื่อเสียงได้ไม่ยาก⁵⁴

⁵² นันทวัฒน์ บรมานันท์, ถกรัฐธรรมนูญ 2540 (กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, 2541) หน้า 141 – 142.

⁵³ วิชัย ดันศิริ "ระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ", สารประชาธิปไตย 3 : หน้า 18.

⁵⁴ คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย(คพป.), ข้อเสนอ กรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538), หน้า 63.

3.9.3 วิธีการคำนวณ จำนวน ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อพรรคหรือแบบสัดส่วน

การคำนวณจำนวน ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อพรรคหรือแบบสัดส่วน สามารถดำเนินการได้ตามขั้นตอน ดังนี้⁵⁵

1. ให้จำนวนคะแนนเสียงแบบบัญชีรายชื่อ รวม 400 เขตเลือกตั้งทั่วประเทศ = A
2. บัญชีรายชื่อใดได้รับคะแนนไม่ถึง 0.05 A หรือ 5% ของ A ให้ตัดออกไป
3. เมื่อตัดบัญชีรายชื่อที่ได้คะแนนน้อยกว่าร้อยละ 5 ออกไปแล้ว ให้จำนวนคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อที่เหลือรวมทั้งประเทศเท่ากับ B
4. ให้ถือ $\frac{B}{100} = 0.01 B$ เป็นคะแนนเฉลี่ยต่อ ส.ส. 1 คน
5. $\frac{\text{คะแนนเสียงที่บัญชีรายชื่อได้รับ}}{0.01B} = \text{จำนวน ส.ส.ที่ได้รับเลือกตั้งจากบัญชีรายนั้น} + \frac{\text{เศษ}}{0.01B}$
6. ผู้ที่ได้เป็น ส.ส.คือรายชื่อแรก ๆ ของบัญชีรายชื่อ ไล่ไปตามลำดับจนครบจำนวน ส.ส.ที่ได้รับเลือกตั้งจากบัญชีรายนั้น
7. มาถึงตอนนี้ ถ้ารวมจำนวน ส.ส.ที่ได้รับเลือกตั้งแล้วยังไม่ครบ 100 คน ให้เพิ่ม ส.ส.ให้แก่บัญชีรายชื่อที่มีเศษมากที่สุดอีกหนึ่งคน เรียงตามลำดับจนกว่าจำนวน ส.ส. รวมแล้วได้ 100 คน

ตัวอย่าง การคำนวณจำนวน ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อพรรค⁵⁶

ขั้นตอนที่ 1 สมมติมี 7 พรรค แต่ละพรรคมีคะแนนรวมจาก 400 เขต

ทั่วประเทศ ดังนี้

พรรคการเมือง	คะแนนรวมของพรรค
1. พรรคจันทร์	4,050,000
2. พรรคอังคาร	6,120,000
3. พรรคพุธ	700,000

⁵⁵ โคทม อารียา, "การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อพรรค", การเลือกตั้งระบบใหม่ : 10.

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11 - 16.

พรรคการเมือง	คะแนนรวมของพรรค
4 พรรคพฤษี	12,500,000
5. พรรคศุกรี	7,330,000
6. พรรคเสาร์	900,000
7. พรรคอาทิตย์	1,400,000
คะแนนรวมทุกบัญชี	33,000,000

ขั้นตอนที่ 2 พรรคที่ได้คะแนนเสียงไม่ถึงร้อยละ 5 ของคะแนนรวมทุกบัญชี หรือ 1,650,000 คะแนน จะถูกคัดออก

พรรคการเมืองที่ถูกคัดออก	คะแนนรวมของพรรค
3. พรรคพุธ	700,000
6. พรรคเสาร์	900,000
7. พรรคอาทิตย์	1,400,000
คะแนนรวมที่เอาออก	3,000,000

หัก 3 ล้านคะแนนของพรรคที่ไม่ถึงร้อยละ 5 ออก = $33,000,000 - 3,000,000$
 ดังนั้น คะแนนรวมทุกบัญชีที่เหลือ = 30 ล้านคะแนน

ขั้นตอนที่ 3 คะแนนเฉลี่ย ต่อ ส.ส. 1 คน = $\frac{\text{คะแนนรวมทุกบัญชีที่เหลือ}}{\text{ส.ส. 100 คน}}$

ดังนั้น คะแนนเฉลี่ยต่อ ส.ส. 1 คน

$$= \frac{30,000,000 \text{ คะแนน}}{\text{ส.ส. 100 คน}}$$

ส.ส. 100 คน

$$= 300,000 \text{ คะแนน}$$

ขั้นตอนที่ 4 หาคะแนนรวมของแต่ละพรรคด้วยคะแนนเฉลี่ย (300,000)

ผลหารคือ จำนวน ส.ส. ของพรรค ดังนี้

พรรคการเมือง	คะแนนรวมของพรรค	จำนวน ส.ส.	เศษคะแนน
1. พรรคจันทร์	4,050,000	13	150,000
2. พรรคอังคาร	6,120,000	20	120,000
3. พรรคพฤหัส	12,500,000	41	200,000
4. พรรคศุกร์	7,330,000	24	130,000

ดังนั้น จำนวน ส.ส.ของพรรคที่มีคะแนนร้อยละ 5 ขึ้นไป 98 คน

ขั้นตอนที่ 5 การจัดสรรจำนวน ส.ส.จากผลหารได้ ส.ส. 98 คน ไม่ครบ 100 คน จึงต้องเพิ่มจำนวนแก่พรรคที่มีเศษคะแนนมากที่สุด และจากผลการคำนวณข้างต้น พรรคพฤหัส มีเศษคะแนนมากที่สุด พรรคจันทร์ มีเศษคะแนนรองลงไป จะได้ ส.ส. เพิ่มพรรคละ 1 คน ส่งผลให้มี จำนวน ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ ครบ 100 คน

ขั้นตอนที่ 6 สรุปผลการจัดสรรจำนวน ส.ส. 100 คน ดังนี้

พรรคการเมือง	จำนวน ส.ส.
1. พรรคจันทร์	13 + 1 = 14
2. พรรคอังคาร	20
3. พรรคพฤหัส	41 + 1 = 42
4. พรรคศุกร์	24
รวมจำนวน ส.ส.	100 คน

อนึ่ง ถ้าจำนวนรายชื่อที่ไม่ครบ 100 คน นั้น เป็นของพรรคการเมืองที่มีรายชื่อผู้สมัครไม่เพียงพอกับจำนวนที่นั่งที่ได้รับ ก็ให้ถือว่าจำนวนที่ยังขาดอยู่นั้น เป็นของพรรคการเมืองที่มีเศษเหลือมากในลำดับถัดไป⁵⁷

ขั้นตอนที่ 7 ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเป็น ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองตามลำดับ ดังนี้⁵⁸

14 คนแรกของบัญชีรายชื่อพรรคจันทร์

20 คนแรกของบัญชีรายชื่อพรรคอังคาร

⁵⁷ "108 คำถาม 1009 คำตอบ", วารสารการเลือกตั้ง 11 (ตุลาคม 2542) : 3.

⁵⁸ โคทม อารียา, "การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อพรรค", การเลือกตั้งระบบใหม่ : 16.

42 คนแรกของบัญชีรายชื่อพรรคพหุทัศน์

24 คนแรกของบัญชีรายชื่อพรรคศุกร์

3.9.4 ข้อเสนอแนะในการเสนอชื่อในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง

ความประสงค์ของนักปฏิรูปการเมืองต้องการจะเห็นความโปร่งใสทางการเมือง ต้องการจะได้มีอาชีพมาบริหารบ้านเมือง และต้องการจะส่งเสริมให้เกิดระบบวินัยพรรคมากยิ่งขึ้น ฉะนั้น เมื่อมีการเสนอรายชื่อผู้สมัครในแบบบัญชีรายชื่อนี้ จะมีเรื่องวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนและสื่อมวลชน ประเด็น ที่สื่อมวลชนจะนำขึ้นมาวิเคราะห์วิจารณ์ คือ จุดเด่น จุดด้อยของแต่ละพรรคโดยพิจารณาจากบัญชีรายชื่อ ฉะนั้น หากพรรคใดเสนอรายชื่อโดยไม่คำนึงถึงชื่อเสียงที่ดีของผู้สมัคร โดยเฉพาะใน 30 ชื่อแรก เป็นไปได้ว่าจะถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนัก เสียงวิพากษ์วิจารณ์เหล่านี้จะไปกระทบต่อการลงคะแนนเสียงทั่วประเทศ และกระทบต่อการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตด้วย พูดกันตามความรู้สึกของคนทั่วไป หากบัญชีรายชื่อนี้มีผู้สมัครที่เคยเป็นนักการเมืองมาก่อน แต่ชื่อเสียงไม่ดี โอกาสจะถูกวิพากษ์วิจารณ์ก็จะมีมาก การคัดคนลงบัญชีรายชื่อจึงต้องคำนึงถึงประเด็นเหล่านี้ ส่วนรายชื่อท้าย ๆ อาจไม่สำคัญมากเท่ากับรายชื่ออันดับต้น ๆ ฉะนั้นจึงสมควรที่สมาชิกพรรคจะได้ช่วยกันระดมความคิดเห็นเสนอแนะต่อพรรคในการดำเนินการเรื่องนี้เพื่อประโยชน์สูงสุดของส่วนรวม⁵⁹

3.10 การสมัครรับเลือกตั้ง ส.ส.

3.10.1 คุณสมบัติของผู้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

ผู้ที่สนใจและประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. จะต้องตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ตามประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การสมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ประกอบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในมาตรา 107 ดังนี้

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด⁶⁰
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

⁵⁹ วิชัย ต้นศิริ, "ระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ", สารประชาธิปไตย 3 : 18.

⁶⁰ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันตัดคำว่า "แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทย ซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย" ออกจากเดิมที่เขียนไว้ในมาตรา 111(1) ของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2534

- (3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า เว้นแต่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา⁶¹
- (4) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน⁶²
- (5) ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ต้องมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ
 - (ก) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งมาแล้ว เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง
 - (ข) เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง หรือเคยเป็นผู้บริหารท้องถิ่นในจังหวัดนั้น
 - (ค) เป็นบุคคลซึ่งเกิดในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง
 - (ง) เคยศึกษาในสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองปีการศึกษา
 - (จ) เคยรับราชการหรือเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัด ที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองปี

นอกจากนี้จะต้องมิใช่เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) ติดยาเสพติดให้โทษ
- (2) เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี
- (3) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 106 (1) (2) หรือ (4)
- (4) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

⁶¹ อนุมาตรานี้ได้รับการคัดค้านจากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ สายนักวิชาการ ซึ่งเป็นเสียงข้างน้อยในสภาร่างรัฐธรรมนูญที่เห็นว่าระดับการศึกษาไม่ใช่ตัวชี้วัด ในกรณีนี้ ตัวอย่างทั้งในและต่างประเทศชี้ให้เห็นว่า ผู้ที่มีได้สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีก็สามารถเป็น ส.ส. ที่ดีและมีคุณภาพได้

⁶² ระยะเวลา 90 วัน เป็นเรื่องที่ยืนยันขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ วัตถุประสงค์ก็เพื่อมิให้มีการย้ายพรรคบ่อยครั้งเกินไป ซึ่งมักกระทำกันอย่างเป็นปรกติธรรมดาในการเมืองของประเทศไทย มาตรา 107 (4) นี้ มีบทเฉพาะกาล มาตรา 325 ยกเว้นเฉพาะ "การเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้" จึงอาจกล่าวได้ว่าการย้ายพรรคจะเกิดขึ้นในการเลือกตั้งคราวหน้าเป็นครั้งสุดท้าย

- (5) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไปโดยได้พ้นโทษมาไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท
- (6) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (7) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
- (8) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ นอกจากข้าราชการการเมือง
- (9) เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
- (10) เป็นสมาชิกวุฒิสภา
- (11) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ
- (12) เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- (13) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 295
- (14) เคยถูกวุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ออกจากตำแหน่ง และยังไม่พ้นกำหนดห้าปีนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติจนถึงวันเลือกตั้ง

โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้อง

- (1) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ นอกจากข้าราชการการเมืองอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรี
- (2) ไม่รับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว

(3) ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจปฏิบัติกับบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ

3.10.2 การสมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ

3.10.2.1 ผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถสมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหรือแบบบัญชีรายชื่อได้เพียงแบบเดียว

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. พ.ศ. 2541 มาตรา 30 ได้บัญญัติให้ผู้ที่ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้ง มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคการเมืองได้เพียงพรรคเดียว และจะสมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหรือแบบบัญชีรายชื่อ แบบใดแบบหนึ่งได้เพียงแบบเดียว กล่าวกันว่าที่ผลการยกร่างกฎหมายออกมาเป็นอย่างนี้ เนื่องจากเหตุผลส่วนหนึ่งเกิดจากการอ้างเรื่องศักดิ์ศรี และการกลัวเสียหน้าหากไม่ได้รับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งแล้วมาเป็น ส.ส.จากบัญชีรายชื่อ

3.10.2.2 การสมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

ในการสมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ผู้สมัครของแต่ละพรรคการเมืองที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดต้องยื่นใบสมัครต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งนั้น โดยผู้สมัครจะต้องยื่นหนังสือรับรองของหัวหน้าพรรคการเมืองว่าส่งสมาชิกผู้นั้นเข้าสมัครรับเลือกตั้งพร้อมทั้งชำระเงินค่าธรรมเนียมการสมัครคนละ 10,000 บาท และมีหลักฐานการสมัครครบถ้วนตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ในกรณีที่ผู้สมัครไม่เคยเป็น ส.ส. หรือสมาชิกวุฒิสภา ต้องแสดงหลักฐานการสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี หรือเทียบเท่า ตามที่กฎหมายรับรองไว้ หรือตามที่ทบวงมหาวิทยาลัย หรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจตามกฎหมายรับรองว่าสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า⁶³

⁶³ มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541. หน้า 134.

อนึ่ง เมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้ออกใบรับให้แก่ผู้สมัครในการสมัครแล้ว ห้ามมิให้ผู้สมัครถอนการสมัครรับเลือกตั้ง และให้ค่าธรรมเนียมการสมัครรับเลือกตั้ง ตกเป็นของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง⁶⁴

3.10.2.3 การสมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ

การที่พรรคการเมืองใดจะเสนอบัญชีรายชื่อ เพื่อสมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ พรรคการเมืองนั้นต้องจัดทำบัญชีรายชื่อโดยมีหลักเกณฑ์และขั้นตอนตามลำดับ ดังต่อไปนี้

1. บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองต้องประกอบด้วยรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม
2. ในการที่พรรคการเมืองจะเสนอรายชื่อบุคคลใดต้องได้รับความยินยอมเป็นหลักฐานโดยชัดแจ้งจากบุคคลนั้น และบุคคลดังกล่าวต้องเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่จะเสนอรายชื่อเพียงพรรคเดียว
3. ให้จัดทำบัญชีรายชื่อตามแบบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยให้จัดเรียงลำดับรายชื่อผู้สมัครตามลำดับหมายเลข ไม่เกินจำนวน 100 คน⁶⁵
4. ให้หัวหน้าพรรคการเมือง หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าพรรคการเมือง ยื่นบัญชีรายชื่อผู้สมัครที่พรรคการเมืองจัดทำ ขึ้นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งตามวันเวลาที่กำหนดพร้อมทั้งหนังสือยินยอมของผู้สมัคร และชำระเงินค่าธรรมเนียมการสมัครคนละ 10,000 บาท และมีหลักฐานการสมัครครบถ้วนตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด⁶⁶

3.10.3 การสมัครรับเลือกตั้งแบบอิสระ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน จึงไม่อาจสมัครรับเลือกตั้งแบบอิสระได้ และในขณะเดียวกัน การย้ายพรรคก็จะเป็นไปโดยยากยิ่งขึ้น เนื่องจากในการเลือกตั้งทั่วไป กรณีอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องเลือกตั้งภายใน 45 วัน และในกรณียุบสภา กำหนดให้ต้องเลือกตั้งภายใน 60 วัน ดังนั้น หากจะย้ายพรรคในกรณีปกติทั่วไป อาจจะมีผลให้หมดจากสมาชิกภาพ

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 135.

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 136.

3.11 การเป็นผู้แทนของชนกลุ่มน้อย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่ได้บัญญัติยกเว้นไว้เป็นกรณีพิเศษเพื่อให้มีผู้แทนของชนกลุ่มน้อย การสมัครรับเลือกตั้งผู้แทนราษฎรทั้งในแบบเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง ถือหลักเกณฑ์เงื่อนไขการนับคะแนนจำนวนที่นั่งในสภาในลักษณะเดียวกัน

แต่อย่างไรก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติให้มีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยแบ่งออกเป็นเขตเล็ก ๆ จำนวน 400 เขต ๆ ละ 1 คน ส่งผลโดยอ้อมให้ชนกลุ่มน้อย หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในเขตพื้นที่หนึ่งซึ่งไม่กว้างขวางนัก มีโอกาสจะได้เลือกตัวแทนในเขตพื้นที่ของตน เพื่อเป็นปากเป็นเสียงนำเสนอปัญหาและรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตน

3.12 สิทธิและหน้าที่ในการลงคะแนนเลือกตั้ง

3.12.1 การให้สิทธิและการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่

การปกครองในระบบประชาธิปไตย ประชาชนมีบทบาทสำคัญมาก เสียงของประชาชนที่เลือกผู้แทนของตนเพื่อทำหน้าที่แทนตนนั้น เปรียบเหมือนดังเสียงสวรรค์ ผู้แทนจะรู้สึกและสำนึกในการเป็นผู้แทนของปวงชนก็ต่อเมื่อเสียงของประชาชนที่เลือกผู้แทนนั้น เป็นเสียงของประชาชนส่วนใหญ่ ที่ผ่านมามาประเทศไทยมีการเลือกตั้งทั่วไป 19 ครั้ง ครั้งแรกมีผู้มาใช้สิทธิร้อยละ 41.45 และครั้งล่าสุดเมื่อ 17 พฤศจิกายน 2539 มีผู้มาใช้สิทธิร้อยละ 62.472 จะเห็นได้ว่ามีผู้มาใช้สิทธิมากขึ้น แต่ก็ยังไม่มากพอที่จะทำให้ผู้แทนเกิดความรู้สึกและสำนึกในการเป็นผู้แทนของประชาชน อีกทั้ง การที่มีผู้มาใช้สิทธิร้อยละ 62.472 ยังถือประโยชน์ต่อการซื้อเสียง เพราะใช้เงินซื้อเสียงจำนวนไม่มากก็ได้เป็นผู้แทนแล้ว

เหตุผลทางกฎหมายอีกประการหนึ่ง ที่ทำให้มีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งน้อย ก็คือประเทศไทยถือมาโดยตลอดว่า การไปเลือกตั้งเป็น "สิทธิ" ฉะนั้น บุคคลจะไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือไม่ก็ได้ การที่มีผู้ไปลงคะแนนเสียงน้อยนั้น เป็นอันตรายต่อระบอบประชาธิปไตย เพราะอาจทำให้เกิดหรือสันนิษฐานได้ว่า ประชาชนส่วนใหญ่เมินเฉยไม่สนใจที่จะมีส่วนร่วมในการปกครอง ไม่ต้องการที่จะใช้สิทธิปกครองตนเอง อาจมีผู้ไม่หวังดีจกฉวยอำนาจอธิปไตยโดยการปฏิวัติรัฐประหารได้ เพราะคิดว่าเมื่อคนไม่สนใจไปเลือกตั้ง ก็คงไม่มาต่อต้านการปฏิวัติรัฐประหาร

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เล็งเห็นปัญหาดังกล่าว จึงกำหนดเป็นหลักการขึ้นมาใหม่ให้ การไปเลือกตั้งเป็น "หน้าที่" ของประชาชนชาวไทย ซึ่งหมายความว่า ประชาชนคนไทยมีสิทธิเลือกตั้ง มีหน้าที่ไปลงคะแนนเลือกตั้ง แต่จะเลือกใครหรือไม่เลือกใครเป็นผู้แทนนั้นคงเป็น "สิทธิ" อยู่⁶⁷

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 128.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) มาตรา 68 บัญญัติให้บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง โดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้ง ได้ยอมเสียสิทธิในการรับการช่วยเหลือจากรัฐในบางประการ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. พ.ศ.2541 มาตรา 21 ได้บัญญัติขยายความในสาระสำคัญ คือ ในการเลือกตั้งครั้งใด ถ้าผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้เนื่องจากมีเหตุอันสมควร ให้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ต่อบุคคลซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งไว้ประจำแต่ละเขตเลือกตั้ง ก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ในกรณีที่บุคคลซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งพิจารณาเห็นว่าเหตุที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งแจ้งนั้นมิใช่เหตุอันสมควรให้รีบแจ้งให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทราบไม่น้อยกว่าสามวันก่อนวันเลือกตั้ง สำหรับการแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามความข้างต้นนั้น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะทำเป็นหนังสือชี้แจงเหตุดังกล่าวและมอบหมายให้บุคคลใดไปยื่นแทนตนหรือจัดส่งทางไปรษณีย์ก็ได้

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่คงไม่ใช่เพียงแต่เพื่อให้มีจำนวนผู้ไปใช้สิทธิมีมากจนเงินมีสิทธิพลน้อยลงหรือไม่มีเลยเท่านั้น⁶⁸ แต่เป็นการปฏิบัติเพื่อประโยชน์ส่วนรวมอีกด้วย ซึ่งแน่นอนว่ารัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิแก่คนที่อยู่นอกเขตจังหวัดในวันเลือกตั้ง รวมทั้งคนที่อยู่ในต่างประเทศสามารถลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้ หลักเกณฑ์และวิธีการในเรื่องนี้จะเป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด และต้องอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ไปใช้สิทธิด้วย นอกจากนั้นยังกำหนดให้ผู้ที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านไม่ถึง 90 วัน จะต้องใช้สิทธิเลือกตั้ง ณ ที่อยู่เดิม ซึ่งตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านครั้งสุดท้ายเกิน 90 วัน ซึ่งทำให้ลดปัญหาการย้ายคนเข้าไปใช้สิทธิในวันเลือกตั้ง และยังมีการกำหนดให้บัตรเลือกตั้งมีซองสำหรับกาว่าไม่เลือกผู้ใด และให้ประกาศจำนวนคนที่ไม่เลือกผู้ใดด้วย เพื่อให้คนที่มิหน้าที่ไปเลือกตั้งมีทางเลือกเพิ่มขึ้น ซึ่งก็อาจทำให้ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองได้ถูกคิดและพิจารณาตัวเองบ้างว่า เพราะอะไรถึงมีผู้ไม่ประสงค์จะเลือกใครเลย เป็นจำนวนมาก⁶⁹

3.12.2 การเสียสิทธิจากการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. ฉบับแก้ไข มาตรา 23 บัญญัติว่าด้วยการเสียสิทธิ จากผลการไม่ไปเลือกตั้ง ดังนี้

⁶⁸ " ประเด็นปัญหาและหลักการสำคัญเกี่ยวกับสถาบันการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง", กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญ (มีนาคม 2541) : 42.

⁶⁹ "108 คำถาม 1009 คำตอบ" , วารสารเลือกตั้ง 4 (มีนาคม 2542) : 3.

ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ตามมาตรา 21 หรือ 22 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. หรือแจ้งเหตุแล้ว แต่เหตุนั้นไม่ใช่เหตุอันสมควรให้ถือว่าผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามมาตรา 68 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ ให้เสียสิทธิดังต่อไปนี้

- (1) สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น
- (2) สิทธิร้องคัดค้านการเลือกกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่
- (3) สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น
- (4) สิทธิสมัครรับเลือกเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่
- (5) สิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมาย ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
- (6) สิทธิเข้าชื่อร้องขอให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายบัญญัติท้องถิ่น
- (7) สิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- (8) สิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

การเสียสิทธิดังกล่าว ให้มีกำหนดเวลาตั้งแต่วันเลือกตั้งครั้งที่ผู้นั้นไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง จนถึงวันเลือกตั้งครั้งที่ผู้นั้นไปใช้สิทธิเลือกตั้ง⁷⁰

⁷⁰ “108 คำถาม 1009 คำตอบ, วารสารเลือกตั้ง 12 (พฤศจิกายน 2542) : 3.

3.12.3 ข้อสังเกตว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ในการลงคะแนนเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

มีข้อสังเกตเกี่ยวกับมาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญฯ และมาตรา 21 – 23 ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. พ.ศ.2541 ดังนี้

1. คำว่า “มีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง” นั้น อาจก่อให้เกิดคำถามขึ้นได้ว่า ทำไมสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญต้องใช้ทั้งคำ “หน้าที่” และ “สิทธิ” พร้อม ๆ กัน คำตอบก็คือ บุคคลมี “หน้าที่” ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง แต่ในขณะที่ไปลงคะแนนเสียงนั้นบุคคลก็มี “สิทธิ” ที่จะเลือกผู้สมัคร ส.ส. คนใดคนหนึ่งหรือบัญชีรายชื่อใดบัญชีรายชื่อหนึ่ง หรือไม่เลือกบุคคล หรือบัญชีรายชื่อใดเลยก็ได้

2. เมื่อกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ ก็จะต้องมีกลไกที่จะบังคับให้เป็นจริงเป็นจังได้ เดิมที สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ เสนอว่าควรจะปรับคนละ 100 บาท สำหรับคนที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่ในท้ายที่สุดก็ตกไป เพราะสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่เห็นว่า 100 บาท สำหรับคนในเมืองแล้วแทบจะไม่มี ความหมาย หลายคนอาจยินดีจ่ายเงิน 100 บาท เพื่อจะได้ไม่ต้องไปเลือกตั้ง นั่งแท็กซี่ไปที่เลือกตั้งก็อาจเสียเงินมากกว่า 100 บาทแล้ว ในทางตรงกันข้าม 100 บาท ของคนชนบท อาจถือว่าเป็นจำนวนที่มาก และจะเป็นภาระที่มากเกินไป การลงโทษตามวิธีนี้คงไม่ทำให้คนไปเลือกตั้งมากขึ้นแต่ประการใด เมื่อไม่รับโทษปรับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญก็คิดว่าควรจะให้ผู้ที่ไม่ไปเลือกตั้งเสียสิทธิบางประการตามที่กฎหมายบัญญัติ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ พ.ศ.2541 แล้ว ผู้ร่างกฎหมายฉบับนี้ก็ไม่สามารถบอกได้ว่าจะให้เสียสิทธิอะไร บางคนเสนอว่าให้ตัดสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งไปเลย บางคนเสนอว่าควรตัดสิทธิเข้าชื่อ 50,000 คน เพื่อเสนอร่างกฎหมาย หรือถอดถอนนักการเมือง หรือตัดสิทธิที่จะให้บุตรธิดาได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานฟรี 12 ปี ฯลฯ อย่างไรก็ตาม การตัดสิทธิที่กล่าวมาข้างต้นก็ได้ก่อให้เกิดประโยชน์แต่ประการใด กลับรังแต่จะทำให้บุคคลไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งน้อยลงไปเสียอีก เมื่อคิดไม่ออก มาตรา 23 ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจึงมอบให้คณะกรรมการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนด และต่อมาปัจจุบันได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 15/2541 วันที่ 19 พฤศจิกายน 2541 เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอ คำวินิจฉัยในการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง ได้วินิจฉัยว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมีสาเหตุอันสมควรตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 มาตรา 23

3. การกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่นี้ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้จำนวนผู้ออกเสียงเลือกตั้งมีมากจนเงินมีอิทธิพลน้อยลง หรือไม่มีเลย⁷¹ ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษของสังคมไทย ดังจะเห็นได้จากการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งในอดีตที่ผ่านมา นั้นมักมีผู้ไปออกเสียงน้อย

3.13 ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

โดยหลักการแล้วคนทุกคนมีสิทธิเลือกตั้ง แต่จะใช้สิทธิได้หรือไม่ก็ต้องดูข้อจำกัดตามที่กฎหมายบัญญัติ⁷² และรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้บัญญัติให้บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

- (1) มีสัญชาติไทย แต่ผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ ต้องได้สัญชาติไทยมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 5 ปี สำหรับในกรณีนี้ เดิมรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ.2534 มาตรา 109 (1) บัญญัติว่า "ต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี" ซึ่งเท่ากับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันลดจำนวนปีลง⁷³
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคม ของปีที่มีการเลือกตั้ง ด้วยเหตุผลต้องการขยายฐานผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งให้มีจำนวนมากที่สุด เท่าที่จะมากได้ เพื่อให้การให้เงินต้องใช้งบประมาณไม่มาใช้⁷⁴ และ
- (3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน นับถึงวันเลือกตั้ง กรณีนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2534 มาตรา 107 (3) มิได้บัญญัติระยะเวลา 90 วัน ไว้ดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน สาเหตุที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดระยะเวลาไว้ ก็เพื่อป้องกันมิให้มีการย้ายสำมะโนครัวในช่วงการเลือกตั้งเพื่อให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้เปรียบนั่นเอง⁷⁵

⁷¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "ภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่, "รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, หน้า 63.

⁷² มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541, หน้า 123 – 124.

⁷³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน, หน้า 53.

⁷⁴ คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.), ข้อเสนอ กรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย, หน้า 63.

⁷⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน, หน้า 53.

อนึ่ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หรือชื่ออยู่ในทะเบียนในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาน้อยกว่า 90 วันนับถึงวันเลือกตั้ง หรือมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักร ย่อมมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาบัญญัติ

อย่างไรก็ตาม แม้เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แต่ถ้ามีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้แล้ว ก็ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง คือ

- (1) วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (2) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (3) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย
- (4) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

ในเรื่องการกำหนดอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ที่ 18 ปีบริบูรณ์ แทนที่จะกำหนดไว้ที่ 20 ปีบริบูรณ์เหมือนเช่นรัฐธรรมนูญไทยบางฉบับที่ผ่านมา นั้น ได้มีผู้แสดงเหตุผลสำคัญสนับสนุนให้กำหนดอายุของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไว้ที่อายุ 18 ปีบริบูรณ์ ไว้ที่น่าสนใจ ดังนี้

1. เหตุผลในเชิงนิติศาสตร์ กฎหมายไทยบัญญัติให้ชายไทยขึ้นทะเบียนเพื่อการเกณฑ์ทหารไว้เมื่ออายุครบ 17 ปีบริบูรณ์ ส่วนเรื่องการสมรส ซึ่งหมายถึงคู่สมรสจะต้องมีความรับผิดชอบต่อครอบครัวตามกฎหมายนั้นก็ได้อำหนดอายุไว้เป็น 17 ปี โดยต้องได้รับความยินยอมจากผู้ปกครองก่อนการบัญญัติไว้เช่นนี้ย่อมหมายถึงว่า กฎหมายยอมรับว่าบุคคลเมื่อมีอายุครบ 17 ปีนั้น ย่อมมีสภาพความพร้อมทางจิตใจ ทางสังคม และทางอารมณ์ อีกทั้งในด้านการมีสำนึก ความรู้ผิดชอบที่บริบูรณ์แล้ว การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ก็ต้องอาศัยสภาพความพร้อมทางสังคม อารมณ์ และจิตใจเป็นพื้นฐานเช่นเดียวกัน

2. เหตุผลเชิงจิตวิทยาในทางหลักจิตวิทยานั้น ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า มนุษย์เราจะบรรลุวุฒิภาวะในการพัฒนาด้านสติปัญญาที่ต่อเมื่อมีอายุได้ 16 ปี ส่วนการพัฒนาด้านร่างกายนั้นจะบรรลุภาวะบริบูรณ์ก็ต่อเมื่ออายุถึง 20 ปี และในเมื่อการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งไม่ใช่เป็นกิจกรรมที่ต้องใช้กำลังกาย หากแต่ต้องใช้สติปัญญาและการตัดสินใจเป็นสำคัญ ฉะนั้น การลดอายุผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งลงเหลือ 18 ปี จึงนับเป็นการสนองตอบต่อเหตุผลทางจิตวิทยาข้อนี้ได้เป็นอย่างดี⁷⁶

⁷⁶ เดโช สนวนานนท์, "อายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มาตรา 103" ใน รายงานคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 สภาผู้แทนราษฎร เล่ม 2. กองกรรมการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มิถุนายน 2536, หน้า 2373.

3.13.1 ข้อสังเกตการกำหนดลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญของไทยได้บัญญัติจำกัดสิทธิภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวชมา โดยตลอดว่าไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้ง ไม่สามารถใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และหากสมาชิกรัฐสภาผู้ใด เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช สมาชิกภาพของผู้นั้นก็ย่อมสิ้นสุดลงด้วย

เหตุที่รัฐธรรมนูญต้องจำกัดสิทธิของบุคคลดังกล่าวไม่ควรมีส่วนในทางการเมือง เพราะ ไม่เป็นผลดีต่อสถานภาพของบุคคลนั้น และอาจนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือมัวหมองแก่สถาบันที่บุคคล ประเภทนี้สังกัดอยู่ บุคคลประเภทนี้มีหน้าที่จำศีลภาวนาประพฤติปฏิบัติตามหลักธรรมคำสั่งสอนของ ศาสนาและอบรมสั่งสอนศาสนิกชนให้ประพฤติปฏิบัติในทางที่ดีงาม เพื่อให้ตั้งตนอยู่ในทางที่ชอบเป็น หลักสำคัญ ดังนั้น การที่จะให้บุคคลดังกล่าวเข้ามายุ่งเกี่ยวในทางการเมืองก็อาจทำให้เกิดผลกระทบต่อ ศาสนาได้

อนึ่ง มีข้อสังเกตเกี่ยวกับสิทธิของผู้พิการทุพพลภาพในการสมัครรับเลือกตั้ง เพราะ แต่เดิมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 คนพิการถูกจำกัดสิทธิทางการเมือง โดย บุคคลที่หูหนวกและเป็นใบ้ซึ่งไม่สามารถอ่านและเขียนหนังสือได้ จะถูกห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ต่อมา สภาคณพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทยก็ได้เคลื่อนไหวแสดงความเห็นไปยังหัวหน้าพรรคการเมือง และ สมาชิกรัฐสภาทุกคนว่า บุคคลหูหนวกและเป็นใบ้ที่ไม่สามารถอ่านออกเขียนได้นั้น ต่างก็มีความต้องการ ใช้สิทธิเลือกตั้งในฐานะของคนไทยเช่นกัน การตัดสิทธิเลือกตั้งของบุคคลดังกล่าวย่อมขัดต่อหลักสิทธิ มนุษยชน และบุคคลดังกล่าวสามารถใช้ภาษามือเป็นสื่อในการติดต่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับบุคคลอื่น หากจะติดต่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับบุคคลที่รู้ภาษามือ ก็สามารถทำได้โดยผ่านล่ามภาษามือ ล่งผลให้ในเวลาต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ก็มีได้ห้ามบุคคลดังกล่าวใช้ สิทธิเลือกตั้งอีก แต่ยังคงกำหนดห้ามบุคคลดังกล่าวใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งและยังเป็นลักษณะต้องห้ามใน การดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม ในที่สุดรัฐธรรมนูญใหม่ที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่าง แท้จริง โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาเห็นว่าบุคคลแม้พิการหูหนวกเป็นใบ้ แต่สามารถติดต่อสื่อสารได้ โรงเรียนสอนคนหูหนวกและเป็นใบ้ก็มีอยู่ ดังนั้น จึงควรเปิดโอกาสให้บุคคลที่หูหนวกและเป็นใบ้สามารถใช้ สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. หรือสมาชิกวุฒิสภาได้ รัฐธรรมนูญใหม่จึงมิได้ห้ามบุคคลดังกล่าวใช้สิทธิ สมัครรับเลือกตั้งแต่อย่างใด⁷⁷

⁷⁷ มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541, หน้า 126.

3.14 บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. พ.ศ.2541 บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นเป็นสิ่งสำคัญมาก เพราะจะใช้เป็นฐานในการคำนวณจำนวน ส.ส. ในแต่ละเขต เพราะจะทำให้ทุกคนซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งทราบว่าจะใช้สิทธิได้จริงหรือไม่ เพราะมีหลักอยู่ว่า ถ้าไม่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จะไม่มีสิทธิไปใช้สิทธิ เพราะฉะนั้น การมีหรือไม่มีรายชื่ออยู่ในบัญชี จึงกระทบถึงการมีสิทธิของทุกคนโดยตรง

ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มาตรา 102 วรรคสอง บัญญัติไว้ว่าหลักการคำนวณเกณฑ์ราษฎรต่อ ส.ส. แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้คำนวณจำนวนราษฎรทั่วประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนที่มีการเลือกตั้ง เพราะฉะนั้น บัญชีเลือกตั้งจะอยู่บนพื้นฐานนั้นด้วย นั่นคือบัญชีเลือกตั้งที่จัดทำเป็นประจำปี เพื่อคำนวณจำนวน ส.ส. ที่จะมีได้ในแต่ละปีถัดไป ส่วนบัญชีเลือกตั้งอีกอันหนึ่งจะเป็นบัญชีซึ่งจะใช้ลงคะแนนจริง ๆ อยู่ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฯ ในมาตรา 24 ซึ่งมีหลักว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง จะต้องจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งแต่ละเขต และแต่ละหน่วย แล้วจะต้องปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย เช่น ในศาลากลาง ที่เทศบาล ที่องค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน หรือชุมชนหนาแน่น และที่ซึ่งจะเป็นที่เลือกตั้ง ไม่น้อยกว่า 20 วัน ก่อนวันเลือกตั้ง เพื่อให้คนไปตรวจดู โดยกฎหมายยังบังคับต่อไปว่าให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งแจ้งรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในทะเบียนบ้านไปยังเจ้าของบ้าน ซึ่งมีชื่อเป็นเจ้าบ้านอยู่ในทะเบียนบ้าน ให้ทราบว่าในทะเบียนบ้าน มีผู้ใดมีสิทธิเลือกตั้งบ้าง จำนวนกี่ท่าน และไปเลือกที่ไหนไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนวันเลือกตั้งด้วย

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือเจ้าบ้านผู้ใดเห็นว่าตนหรือผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านของตนไม่มีรายชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งแห่งหน่วยเลือกตั้งที่ตน หรือผู้นั้นสมควร มีชื่อเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้น มีสิทธิยื่นคำร้องขอเพิ่มชื่อต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสิบวัน เพื่อให้เพิ่มชื่อตนหรือผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เมื่อไปยื่นแล้วกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 3 วัน แล้วต้องแจ้งให้กับผู้ไปขอเพิ่มทราบ ถ้าหากกรรมการการเลือกตั้งเพิ่มชื่อแล้วไม่มีปัญหาอะไร ก็สามารถไปเลือกตั้งได้ แต่ถ้าหากมีคำสั่งไม่เพิ่ม พร้อมระบุเหตุผลกฎหมายกำหนด ให้ผู้ไปขอเพิ่มแล้วกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตไม่เพิ่มให้นี้ ไปยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัด หรือศาลแพ่งโดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม แต่ต้องไปยื่นก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 5 วัน และให้ศาลพิจารณาโดยเร็วว่าจะสั่งให้กรรมการการเลือกตั้งเพิ่มชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้กับผู้ยื่นคำร้องหรือไม่

ปัญหาอีกปัญหาหนึ่งที่จะเกิดขึ้น คือ ถ้าหากว่าเราพบคนที่ไม่ควรจะมีสิทธิ มามีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งอาจจะเป็นไปได้ว่าจะมีการผิดพลาดหลงลืม โดยไม่ตั้งใจหรือว่ามีบัญชีผู้เกิดขึ้น อันนี้ตามมาตรา 26 ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ แยกเป็น 2 กรณี กรณีแรก คือ ในทะเบียนบ้านของตนเอง ถ้าหากว่าเจ้าบ้านซึ่งมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเห็นว่า ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในบ้านปรากฏชื่อคนอื่น ซึ่งไม่ได้มีชื่อในทะเบียนบ้านของตนตามปกติ กลับเข้ามามีชื่ออยู่ในทะเบียน เพื่อไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เจ้าบ้านก็สามารถนำหลักฐานทะเบียนบ้านมาแสดงต่อกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งหรือประจำหน่วยเลือกตั้ง ตรงนี้กฎหมายไม่ได้กำหนดเวลาไว้ ไม่เหมือนกับกรณีให้สิ่งเพิ่ม คือสั่งเอาชื่อคนออกไม่มีเวลากำหนด เพราะฉะนั้นก็ต้องตีความว่า สามารถพิสูจน์ไปได้จนกระทั่งถึงวันเลือกตั้ง มาตราการนี้มีขึ้นเพื่อป้องกันพวกบัญชีผี ที่เขาเรียกว่า ขนผีมาลง เป็นหน้าที่ของเจ้าบ้านทุกคนที่จะตรวจดูแล้วทำหน้าที่พลเมืองให้ดีที่สุด

ในอีกกรณีหนึ่ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเห็นในบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีชื่อคนที่ไม่ควรจะมีสิทธิลงคะแนนอาจจะไปอยู่ในทะเบียนบ้านคนอื่น เช่นเป็นต้นว่า เรารู้ว่าบ้านนาย ก. ซึ่งเป็นเพื่อนบ้านเรามีคนอยู่แค่ 5 คน แต่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งบ้าน นาย ก. กลับมี 10 คน และอีก 5 คน เราก็รู้ว่าอยู่จังหวัดอื่น อย่างนี้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ เขาให้สิทธิผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งที่ในกรณีนี้ไม่ใช่เจ้าบ้าน โดยไปร้องขอถอนชื่อได้ในมาตรา 26 วรรคแรก ซึ่งบอกว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใด เห็นว่า ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ประกาศนี้ มีชื่อผู้ที่ไม่มีความสิทธิเลือกตั้งอยู่ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น จะยื่นคำร้องต่อกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้ไม่น้อยกว่า 10 วัน ให้ถอนชื่อผู้ที่ไม่มีความสิทธิเลือกตั้งออกจากบัญชีรายชื่อ แล้วกรรมการการเลือกตั้งฯ จะพิจารณาให้เสร็จภายใน 3 วัน แล้วจะแจ้งเหตุผล ถ้าไม่พอใจก็ไปร้องที่ศาลจังหวัด หรือศาลแพ่งเหมือนกันกับกรณีที่ให้เพิ่มชื่อ มาตราการอันนี้เองจะช่วยให้เราในฐานะพลเมืองดี ตลอดจนบรรดาผู้สมัครและคู่แข่งทั้งหลายตรวจสอบซึ่งกันและกัน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการจัดทำบัญชีผีเอาผีมาอยู่ในทะเบียนบ้าน

3.15 การลงคะแนนเลือกตั้ง

ในการเลือกตั้งทั่วไป ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้นเพียงบัญชีเดียว และมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นได้หนึ่งคน ทั้งนี้ การเลือกตั้งให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ สำหรับบัตรเลือกตั้งนั้นจะมี 2 แบบ คือ แบบ “แบ่งเขต” และแบบ “บัญชีรายชื่อ” บัตรเลือกตั้งทั้ง 2 แบบ จะมีสีต่างกัน และมีที่สำหรับพิมพ์ลายนิ้วมือหัวแม่มือขวาอยู่ที่มุมบนด้านขวาของต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง อีกทั้งถ้าหากผู้เลือกตั้งไม่ต้องการลงคะแนนให้ใครหรือพรรคใด ก็สามารถกากบาทที่ช่องไม่ลงคะแนนได้

สำหรับหมายเลขที่จะใช้ลงคะแนนเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ และแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ ได้บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่เป็น การเลือกตั้งทั่วไป ให้พรรคการเมืองที่ส่งสมัครแบบบัญชีรายชื่อได้รับหมายเลขที่จะใช้ลงคะแนนเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของ พรรคการเมืองนั้นเรียงตามลำดับก่อนหลังในการมาขึ้นบัญชีรายชื่อ ในกรณีที่มีพรรคการเมืองมาขึ้นในบัญชี รายชื่อพร้อมกันและไม่อาจตกลงกันได้ให้ใช้วิธีจับสลากระหว่างพรรคการเมืองที่มาพร้อมกัน ทั้งนี้ ให้พรรค การเมืองหนึ่งได้รับหนึ่งหมายเลข และถ้าพรรคการเมืองใดส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งด้วย ให้ใช้หมายเลขเดียวกับหมายเลขของผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อของพรรคที่ตนสังกัด เป็นหมายเลขประจำตัว ผู้สมัครแบบแบ่งเขตของพรรคการเมืองนั้นในทุกเขตเลือกตั้งที่ส่งสมัครด้วย ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการ ประชาสัมพันธ์หาเสียงเลือกตั้ง และเพื่อป้องกันความสับสนในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนผู้มีสิทธิ เลือกตั้ง

3.16 การลงคะแนนเลือกตั้งสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้ง

ผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน นับถึงวันเลือกตั้ง ให้มี สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อในเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่อ อยู่ในทะเบียนบ้านครั้งสุดท้ายเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน ทั้งนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะออก ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการใช้สิทธิลงคะแนนดังกล่าว เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวก และเพื่อเป็นหลักประกันการใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งอยู่นอก เขตเลือกตั้งซึ่งตนมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็น เวลาน้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง

นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้รับคำสั่งจากราชการให้ไปปฏิบัติหน้าที่นอกเขต เลือกตั้งที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง หรือจะเดินทางไปนอกเขตเลือกตั้งที่ตนต้องไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งให้แจ้ง ความประสงค์การขอใช้สิทธิเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำ เขตเลือกตั้งที่ตนมี สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง และเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้ตรวจสอบการมี สิทธิเลือกตั้งของผู้แจ้งความประสงค์ตามวรรคหนึ่งแล้ว ถ้าเห็นว่าถูกต้อง ให้กำหนดที่เลือกตั้งกลางที่ผู้นั้น จะใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง และแจ้งให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งที่ผู้นั้นมีชื่อในบัญชี รายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทราบ และหมายเหตุสถานที่ที่ผู้นั้นจะไปใช้สิทธิเลือกตั้งในเอกสารที่เกี่ยวข้อง

3.16.1 การจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร

การจัดการการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร เป็นที่ถกเถียงกันตั้งแต่แรกเริ่มปรากฏ เป็นตัวหนังสือในรัฐธรรมนูญในประเด็นต่าง ๆ ซึ่งดูเหมือนว่าทุกคนเห็นด้วยกับหลักการให้สิทธิดังกล่าว แต่พอถึงคราวปฏิบัติ ข้อกังขาที่บังเกิดขึ้นอีกครั้ง แต่กระนั้นเสียงสะท้อนแห่งความยินดีจากคนไทยที่พำนัก อยู่ในต่างประเทศก็ปรากฏในช่องทางทางแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ เพราะคนไทยเหล่านั้นได้เคลื่อนไหว

เรียกร้องสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น สิทธิออกเสียงเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรมาเป็นเวลานานแล้วเช่นกัน

รัฐธรรมนูญฯ ได้สร้างบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในมิติใหม่ ภารกิจในการจัดการเลือกตั้งในต่างประเทศ กลายเป็นภาระหน้าที่ที่สำคัญของกระทรวงการต่างประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งรวมทั้งการให้ความรู้แก่คนไทยเหล่านั้นว่า ตนมีสิทธิมีเสียงในการมีส่วนร่วมในทางการเมืองได้อย่างไรบ้าง ด้วยหวังว่า เสียงจากคนไทยกลุ่มนี้จะเป็นเสียงที่มีคุณภาพและทรงพลังและจะนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญ เนื่องจากเป็นเสียงของคนไทยที่ความรอบรู้ มีความกว้างขวาง เพราะมีโอกาสได้เห็นสังคมที่หลากหลาย

เอกอัครราชทูต (ออท.) กงสุลใหญ่ (กสญ.) มีภาระหน้าที่เสมือนกับ กกต.จว. และ กกต.เขต ทั้งในเรื่องการอำนวยความสะดวกเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ ภายในเขตที่รับผิดชอบของตน รวบรวมและตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เสนอแนะการแบ่งเขต การจัดหน่วยเลือกตั้ง การจัดทำบัญชีรายชื่อ รวมทั้งการแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลหรือผู้แทนองค์กรเอกชนเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย การปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมายหรือมีคำสั่งจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งประเดิมไปแล้วด้วยการณรงค์ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงทะเบียน และใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ถึงแม้จะมีตัวเลขไม่สูงมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประมาณการผู้มีสิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรทั่วโลก แต่สำหรับบางประเทศก็เป็นตัวเลขที่น่าพอใจอยู่ไม่น้อย ในขณะที่อีกหลายประเทศ ก็มีปัญหาอุปสรรคทำให้มีผู้มาลงทะเบียนและใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งน้อยมาก ด้วยเหตุผลที่ต่างกันไป

การเลือกตั้งของคนไทยนอกราชอาณาจักรนั้น แม้จะมีผู้กังขาว่าคุ้มค่าหรือไม่ แต่ในแง่ของคุณค่าแล้ว เสียงของคนไทยกลุ่มนี้ก็มีพลังมากพอที่จะทำให้เกิดพลวัตทางสังคมได้ ถึงแม้ว่าผู้มีสัญชาติไทยเหล่านี้จะส่งเงินมาช่วยเสียภาษีหรือไม่ก็ตาม แต่อย่างน้อยการให้สิทธิดังกล่าวจะกลายเป็นส่วนที่ช่วยย้าความผูกพันกับบ้านเกิดเมืองนอนไว้ได้⁷⁸

⁷⁸ "บทบาทกระทรวงการต่างประเทศกับการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร", วารสารการเลือกตั้ง 12 (พฤศจิกายน 2542) : 12 – 13.

3.16.2 การใช้สิทธิเลือกตั้งสำหรับผู้มีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักร

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งใด แต่ในวันเลือกตั้ง ผู้นั้นมีถิ่นอยู่นอกราชอาณาจักร ให้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง ณ ประเทศที่ตนมีถิ่นที่อยู่ในวันเลือกตั้ง หรือประเทศที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดการใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรดังกล่าว ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องแจ้งความประสงค์การใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งต่อบุคคลที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งเพื่อรับบัตรประจำตัวผู้เลือกตั้ง โดยมีแนวทางปฏิบัติก็คือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะเดินทางไปต่างประเทศ เพื่อเรียนต่อหรือไปทำงาน ให้ไปลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรได้ที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตามที่อยู่ในทะเบียนบ้าน ส่วนผู้ที่ทำงานหรือกำลังเรียนอยู่เมืองนอก แต่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านที่ประเทศไทย ก็สามารถลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้งได้ที่สถานกงสุลหรือสถานทูตไทยประจำประเทศนั้น ๆ ⁷⁹

อย่างไรก็ตามในกรณีที่เห็นสมควร คณะกรรมการการเลือกตั้งจะจัดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีถิ่นอยู่นอกราชอาณาจักรและได้แจ้งความประสงค์ขอใช้สิทธิเลือกตั้งไว้ ใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งทางไปรษณีย์ก็ได้ การออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งทางไปรษณีย์ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ประการสุดท้าย การออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้อยู่นอกเขตเลือกตั้งดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจดำเนินการล่วงหน้าเพื่อนำบัตรเลือกตั้งมานับรวมในวันเลือกตั้งได้ เว้นแต่มีความจำเป็นเฉพาะท้องถิ่นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดเป็นอย่างอื่นได้

3.17 การให้นำบัตรเลือกตั้งไปนับรวมกัน ณ ที่แห่งใดแห่งหนึ่ง

รัฐธรรมนูญ มาตรา 104 ระบุว่า “ในการเลือกตั้งทั่วไป ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจัดทำ ขึ้นเพียงบัญชีเดียวและมีสิทธิออกเสียงคะแนเลือกผู้สมัครรับเลือกแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกนั้นได้หนึ่งคน

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งซึ่งว่างลงตามมาตรา 119(2) ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิออกเสียงลงคะแนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นได้หนึ่งคน

การเลือกตั้งให้ใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนโดยตรงและลับ

⁷⁹ เลือกตั้งทำไม? ทำไม? เลือกตั้ง : 29.

ในแต่ละเขตเลือกตั้ง ให้ดำเนินการนับคะแนนทุกหน่วยเลือกตั้งรวมกันและประกาศผลการนับคะแนนโดยเปิดเผย ทั้งนี้ ณ สถานที่แห่งใดแห่งหนึ่งแต่เพียงแห่งเดียวในเขตเลือกตั้งนั้นตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด เว้นแต่เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเฉพาะท้องถิ่น คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดเป็นอย่างอื่นก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

การนับคะแนนและการประกาศคะแนนที่บัญชีรายชื่อแต่ละบัญชีที่ได้รับในแต่ละเขตเลือกตั้งตามมาตรา 103ให้นำบทบัญญัติวรรคสี่มาใช้บังคับโดยอนุโลม"

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ มาตรา 68 "การนับคะแนนเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดให้เริ่มนับเมื่อมีการส่งหีบบัตรเลือกตั้งจากหน่วยเลือกตั้งทุกแห่งในเขตเลือกตั้งนั้นมาที่สถานที่นับคะแนนครบถ้วนแล้ว

ในกรณีที่เขตเลือกตั้งใดมีความจำเป็นตามลักษณะพื้นที่ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดสถานที่นับคะแนนในเขตเลือกตั้งนั้นเพิ่มขึ้น เพื่อให้การนับคะแนนเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว"

กรณีของการนับคะแนนเลือกตั้งนั้น กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งฉบับที่ผ่านมานับบัญญัติให้นับคะแนนที่หน่วยเลือกตั้ง ต่อมารัฐธรรมนูญฉบับใหม่และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส.และ ส.ว. พ.ศ.2541 ได้บัญญัติเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ดังนี้⁸⁰

- (1) นับในสถานที่ที่สะดวก กว้างขวาง เพียงสถานที่เดียวในเขตเลือกตั้ง
- (2) จะเริ่มนับได้เมื่อหีบบัตรจากทุกหน่วยเลือกตั้งมาถึงสถานที่นับคะแนนครบถ้วนแล้ว
- (3) ก่อนนับคะแนนให้ตรวจสอบความถูกต้องของจำนวนบัตร
- (4) นำบัตรเลือกตั้งทั้งหมดมารวมกัน แล้วทำให้ไม่สามารถทราบได้ว่าเป็นการนับบัตรเลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งใด
- (5) นับคะแนนให้เสร็จในรวดเดียว โดยไม่ให้มีการเลื่อนหรือประวิงการนับคะแนน

อย่างไรก็ตาม จะเป็นผลดีถ้าประชาชนสนใจเป็นสักขีพยานในการนับคะแนนด้วยการให้นำหีบบัตรเลือกตั้งไปเทนับรวมกัน ณ ที่แห่งใดแห่งหนึ่งเพียงแห่งเดียวแทนที่จะนับคะแนนกันที่หน่วยเลือกตั้งแล้วประกาศผลการนับคะแนนเป็นหน่วย ๆ ไป นับเป็นความพยายามของผู้ต้องการเห็นความบริสุทธิ์ยุติธรรมในการเลือกตั้งที่ต้องการจะเปลี่ยนแปลงวิธีการนับคะแนนเลือกตั้งให้มีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการเลือกตั้งทุกครั้งที่ผ่านมา มีเสียงโศกเศร้ากันมากกว่า การจ่ายเงินซื้อเสียงเลือกตั้งที่ผ่านมาจะได้ผลเข้าเป้าเพราะว่าราษฎรที่รับเงินซื้อเสียงแล้วไม่กล้าบิดพลิ้วเกรงว่าจะเกิดอันตรายเนื่องจากผลคะแนนจะฟ้องว่าในหน่วยเลือกตั้งใดราษฎรรับเงินแล้วไม่ไปลงคะแนนให้

⁸⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 30.

ดังนั้น เพื่อให้ราษฎรมีอิสระในการตัดสินใจลงคะแนนให้ใครก็ได้ ถึงแม้จะรับเงินซื้อเสียงมาแล้วก็ตาม และเพื่อป้องกันมิให้หวั่นวิตกว่าใครลงคะแนนให้ใครในแต่ละหมู่บ้าน หรือจะเรียกอีกอย่างว่าเป็น การดัดหลัง บรรดานักซื้อเสียงให้เข็ดหลาบ เพราะซื้อแล้วไม่เข้าเป้า คราวต่อไปอาจจะเลิกใช้เงินซื้อเสียง ก็ได้ ด้วยเหตุนี้ แนวความคิดในการให้นำหีบบัตรเลือกตั้งมาเทนับรวมกัน ณ ที่แห่งเดียวจึงได้ถูกกำหนด ขึ้นมาในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นครั้งแรก ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าวิธีการดังกล่าวควรจะนำไปเขียนไว้ในกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ⁸¹

3.18 กรณีพรรคการเมืองได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละ 5

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) มาตรา 100 บัญญัติว่าบัญชีรายชื่อ ของพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ ให้ ถือว่าไม่มีผู้ใดในบัญชีนั้นได้รับเลือกตั้ง และมีให้นำคะแนนเสียงดังกล่าวมารวมคำนวณเพื่อหาสัดส่วน จำนวน ส.ส. ซึ่งเป็นการกำหนดจากการใช้สิทธิเลือกตั้งในบัญชีของพรรค เป็นการพิจารณาจากการ เลือกพรรคเป็นหลัก และในการกำหนดจำนวนร้อยละนั้นโดยหลักแล้วเป็นเรื่องของข้อเท็จจริง ซึ่งจะ พิจารณาถึงสภาพความเป็นจริงของแต่ละประเทศ และอาจพิจารณาได้จากจำนวนการใช้สิทธิ เลือกตั้งพรรคการเมืองในแต่ละพรรค เป็นที่สังเกตว่ารัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้นำเรื่องจำนวน ส.ส. ในเขตเลือกตั้งมาเป็นเกณฑ์ในการชดเชยจำนวน ส.ส. จากบัญชีพรรคการเมือง ทั้งนี้ อาจเนื่องจาก จำนวนของ ส.ส. ในเขตพื้นที่เป็นจำนวนซึ่งเกิดจากการประนีประนอม

3.19 การใช้อำนาจระหว่างการเลือกตั้งของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

3.19.1 การใช้อำนาจระหว่างการเลือกตั้งของรัฐบาล

ปัญหาเรื่องนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีรักษาการใช้อำนาจสั่งการในเรื่อง นโยบาย เช่น โยกย้ายข้าราชการประจำ และมักจะใช้อำนาจเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งอันเป็น การเอาเปรียบพรรคการเมืองหรือผู้สมัครคู่แข่ง สภาร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอไว้ในกรอบเพื่อนำไปถาม ความคิดเห็นของประชาชนแล้วว่า จะให้มีมาตรการป้องกันสิ่งดังกล่าว โดยกำหนดการเลือกตั้งให้เร็ว ขึ้นภายใน 45 วัน ทั้งในกรณีสภาครบวาระ และกรณีเลือกตั้งหลังการยุบสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เพื่อให้ ส.ส. อยู่ติดพื้นที่ และมีเวลาใช้เงินสั้นลง พร้อมกันนั้นก็กำหนดห้ามนายกรัฐมนตรีหรือ รัฐมนตรีรักษาการใช้อำนาจสั่งการในทางนโยบาย จะใช้อำนาจสั่งการได้เฉพาะงานประจำ และห้าม ดำเนินการเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ตลอดจนห้ามการโยกย้ายข้าราชการ เว้นแต่คณะกรรมการ

⁸¹ คณิน บุญสุวรรณ, "20 มาตรการปฏิรูปการเมือง", รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, หน้า 10.

การเลือกตั้งเห็นชอบ และถ้ามีการใช้อำนาจทางนโยบายก็ให้ศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนการใช้ อำนาจทางนโยบายที่กระทำระหว่างนั้นได้⁸²

เพื่อแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจของรัฐบาลดังกล่าว ในที่สุดได้มีการบัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มาตรา 215 วรรค 2 ห้ามคณะรัฐมนตรีรักษาการระหว่างเลือกตั้งแต่งตั้งหรือ โยกย้ายข้าราชการ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจาก ตำแหน่ง เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อคุ้มครองข้าราชการไม่ให้ ต้องตกอยู่ใต้อิทธิพลของรัฐบาลรักษาการ ที่จะให้ดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งของรัฐบาล⁸³ พร้อมกันนี้ ในส่วนของการกำหนดให้มีการเลือกตั้งเร็วขึ้นนั้น เมื่อสภาผู้แทนราษฎรครบวาระมาตรา 115 บัญญัติให้มีการเลือกตั้ง ส.ส. ใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายใน 45 วัน นับแต่วันที่อายุสภาผู้แทน ราษฎรสิ้นสุดลง และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร และในกรณียุบสภา ผู้แทนราษฎร จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ เป็นการทั่วไปภายใน 60 วัน และวันเลือกตั้งนั้นต้อง กำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

3.19.2 การใช้อำนาจระหว่างการเลือกตั้งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กฎหมายห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย กระทำการใด ๆ เพื่อเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมือง

อนึ่ง การใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายตามวรรคหนึ่ง ไม่ได้ หมายความว่ารวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติที่พึงต้องปฏิบัติในตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น หรือ การแนะนำหรือช่วยเหลือในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรค การเมืองโดยมิได้เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ แม้ว่าการกระทำจะเป็นคุณหรือโทษแก่ผู้สมัครหรือพรรค การเมืองใด

ในกรณีมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการฝ่าฝืน คณะกรรมการการเลือกตั้งมี อำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยุติ หรือระงับการกระทำใดที่เห็นว่าเป็นคุณหรือโทษแก่ผู้สมัครหรือ พรรคการเมืองใด ในการนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาสั่งให้เจ้าหน้าที่ ของรัฐที่มีพฤติการณ์อันอาจเป็นคุณเป็นโทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด พ้นจากหน้าที่เป็นการ ชั่วคราว หรือสั่งให้ประจำกระทรวง ทบวง กรม ศาลากลางจังหวัด หรือที่ว่าการอำเภอในเขต

⁸² คณิน บุญสุวรรณ, "คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ (ตอนที่ 3)", รัฐธรรมนูญฉบับ ประชาชน, หน้า 57.

⁸³ กรุณา จุฑานนท์, "การเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญใหม่" ส.ค.สาร 2 :10.

เลือกตั้งหรือนอกเขตเลือกตั้ง หรือห้ามเข้าเขตเลือกตั้งใดเขตเลือกตั้งหนึ่งได้ ทั้งนี้ ตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. พ.ศ.2541 มาตรา 47

3.20 การกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายและการกำหนดให้รัฐต้องสนับสนุนพรรคการเมือง และผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้ง

ประการแรก จะต้องมีกำหนดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง กฎหมายเลือกตั้ง กำหนดไว้ว่า ให้กรรมการการเลือกตั้งกำหนดจำนวนวงเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง โดยหรือกับหัวหน้า พรรคการเมืองทุกพรรค ที่ส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้ง การหรือไม่จำเป็นที่กรรมการการเลือกตั้ง จะต้อง เชื้อฟังตามคำหรือหัวหน้าพรรค แต่ก็ต้องหรือ ถ้าไม่หรือก็ไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด แต่เมื่อหรือแล้วจะตัดสินใจอย่างไร ก็กำหนดได้กฎหมายก็กำหนดให้การใช้นั้น ต้องมีจำนวนเงิน สำหรับผู้สมัครในเขตเลือกตั้งแต่ละเขต ที่เขาเรียกว่า เขตเดียวเบอร์เดียว กับระบบบัญชีรายชื่อ และ กำหนดต่อไปด้วยว่า จะใช้เงินเกินนั้นไม่ได้ ถ้าใช้เงินเกินนั้นผิดกฎหมาย⁸⁴

ประการต่อมา เดิมทีในการเลือกตั้ง ผู้สมัคร ส.ส. และพรรคการเมืองจะต้องเสีย ค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเองทั้งหมด แม้กฎหมายจะได้กำหนดเพดานชั้นสูงไว้ไม่ให้จ่ายเกินเพดาน แต่ ความเป็นจริงก็มีการจ่ายเกินอยู่เสมอทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกัน เพื่อบรรเทาและลดค่าใช้จ่าย ในการหาเสียงเลือกตั้ง ตลอดจนเพื่อให้การเลือกตั้ง ส.ส. เป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม และสร้างความเสมอภาคในการแข่งขันเลือกตั้งระหว่างคนมีเงินและคนไม่มีเงิน⁸⁵ จึงบัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 113 ประกอบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. พ.ศ.2541 มาตรา 49 ให้รัฐบาลสนับสนุนการเลือกตั้ง ส.ส. โดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ต้องจัดให้มีการประชุมหารือระหว่างหัวหน้าพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อพิจารณากำหนด วิธีการในการให้รัฐสนับสนุนการเลือกตั้งในเรื่องดังต่อไปนี้⁸⁶

⁸⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐธรรมนูญน่ารู้, หน้า 401.

⁸⁵ กฤษณา จุฑานนท์, "การเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่, สลค.สาร 2 :10.

⁸⁶ มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541. หน้า 151.

- (1) การกำหนดให้มีการจัดสถานที่ปิดประกาศและที่ติดแผ่นป้ายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง
ในบริเวณสาธารณสถานซึ่งเป็นของรัฐ ให้พอเพียงและเท่าเทียมกันในการโฆษณา
หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครทุกคนและพรรคการเมืองทุกพรรค
- (2) การพิมพ์และจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งไปให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง
- (3) การกำหนดให้มีสถานที่สำหรับผู้สมัครและพรรคการเมืองใช้ ในการโฆษณา
หาเสียงได้อย่างเท่าเทียมกัน ในการนี้รัฐอาจจัดให้มีการแสดงหรือการดำเนินการ
อื่นใดเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาฟังการโฆษณาหาเสียงด้วยก็ได้ แต่ต้องมิใช่
เป็นการจัดให้มีเพื่อการสนับสนุนผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดโดยเฉพาะ
- (4) การกำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาให้พรรคการเมืองโฆษณาหาเสียงเลือกตั้ง
ทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ หรือการไปออกอากาศทางวิทยุ
กระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งจะต้องจัดให้ทุกพรรคการเมืองมีโอกาส
เท่าเทียมกัน
- (5) การสนับสนุนของรัฐในกิจการอื่นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด

อนึ่ง กฎหมายห้ามมิให้ผู้สมัคร พรรคการเมือง หรือผู้ใด นอกจากรัฐจัดที่ปิดประกาศ
และที่ติดแผ่นป้ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งในสาธารณสถานซึ่งเป็นของรัฐ จัดสรรเวลาออกอากาศทาง
วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ให้แก่พรรคการเมืองหรือกระทำการอื่นที่คณะกรรมการการ
เลือกตั้งประกาศกำหนดให้รัฐสนับสนุน ตามมาตรา 50 โดยผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน
6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 50

จากที่กล่าวมาข้างต้น ก็ได้แต่หวังว่าในการเลือกตั้งครั้งต่อไป พรรคการเมือง และ
ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะมีปัญหาที่จะต้องแข่งขันกันทางเรื่องการเงินน้อยลง ซึ่งก็น่าจะทำให้ระบบการ
เลือกตั้งของไทย ให้ความสำคัญกับเงินน้อยลง

3.21 การเลือกตั้งแบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่อพรรค และการเลือกตั้งแบบ เขตเล็กคนเดียว จะแก้ปัญหาการซื้อเสียงได้หรือไม่

ในหัวข้อนี้ ขออธิบายว่า การเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นวิธีใด ก็ไม่สามารถนำไปแก้ปัญหา
เรื่องการซื้อเสียงได้ร้อยเปอร์เซ็นต์ และเป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองที่พูดกันมากก็ไม่ใช่ปฏิรูปเพื่อ
หยุดการซื้อเสียง หากแต่เป็นความพยายามที่จะลดการซื้อเสียงลงบ้างและทำ ำให้เงินซื้อเสียงมีอิทธิพล
น้อยลง หรือไม่มีอิทธิพลเลย

การเลือกตั้งแบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่อนั้น ที่มีการคิดกันขึ้นมาก็ไม่ใช่เพื่อ
การแก้ปัญหาการซื้อเสียง แต่เป็นการสร้างความชอบธรรมและความรับผิดชอบต่อชาติบ้านเมืองของ

ส.ส. ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนทั่วประเทศ และทำให้ ส.ส. นั้นไม่ต้องผูกติดกับพื้นที่เขตเลือกตั้งมากเกินไปจนทำให้ขาดประสิทธิภาพในการทำงานด้านนิติบัญญัติ เพราะแม้ว่าแต่หวังพื้นที่มากกว่าหน่วยงานสภา

ส่วนการเลือกตั้งแบบเขตเล็กคนเดียวก็เช่นกัน ไม่ได้กำหนดขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาการซื้อเสียงโดยเฉพาะ แต่เป็นการสร้างความเสมอภาคของพลเมือง ในอันที่จะใช้สิทธิในการเลือกตั้ง ส.ส. เพราะที่ผ่านมาไม่เป็นธรรมสำหรับผู้เลือกตั้งในบางพื้นที่ที่เลือก ส.ส. ได้คนเดียว ในขณะที่ในพื้นที่อื่น ๆ สามารถเลือก ส.ส. ได้ถึง 2 หรือ 3 คน

ถ้ามองในแง่ของโอกาสจะได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ของผู้สมัครที่มีทุนน้อยแล้ว นับว่าไม่เลวนักเพราะพื้นที่ยิ่งเล็กผู้สมัครที่มีทุนน้อยก็สามารถตระเวนหาเสียงได้ทั่วถึงกว่า เรียกว่าความได้เปรียบเสียเปรียบถึงจะมีบ้างก็คงไม่มากมายอะไรนัก ทั้งนี้ เมื่อเทียบกับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเรียงเบอร์อย่างเก่า นอกจากนี้ เมื่อได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. จากระบบเขตเล็กคนเดียว ทำให้พื้นที่ความรับผิดชอบในการดูแลประชาชนในเขตเลือกตั้งไม่กว้างใหญ่ไพศาลจนเกินไปนัก โอกาสที่จะอยู่ใกล้ชิดติดพื้นที่ให้ประชาชนเห็นหน้าเห็นตาบ่อย ๆ ก็มีมาก ⁸⁷

3.21.1 การลดและการจัดการซื้อสิทธิขายเสียงและเปิดโอกาสให้คนที่มีความสามารถ เข้าสู่ระบบการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ⁸⁸

- (1) การกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของพลเมือง ตามมาตรา 68 รวมทั้งให้สิทธิแก่บุคคลที่อยู่นอกจังหวัดที่ตนมีชื่อในทะเบียนบ้าน ในวันเลือกตั้งหรืออยู่นอกราชอาณาจักร มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้นอกเขตที่ตนมีชื่อในทะเบียนบ้าน
- (2) การกำหนดให้ผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านใดไม่ถึงเก้าสิบวันก่อนการเลือกตั้ง ต้องใช้สิทธิในการเลือกตั้ง ณ ที่อยู่เดิมก่อนย้ายภูมิลำเนา เพื่อให้การย้ายคนเข้าไปใช้สิทธิในวันเลือกตั้งกระทำไม่ได้ ตามมาตรา 105 วรรค 2

⁸⁷ คณิน บุญสุวรรณ, "คณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญ (ตอนที่ 3)", รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, หน้า 55 - 56.

⁸⁸ อมร รักษาสิทธิ์, รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์, หน้า 32 - 33.

- (3) การกำหนดให้บัตรเลือกตั้งต้องมีช่องสำหรับกาเครื่องหมายไม่เลือกผู้สมัครผู้ใด และให้ประกาศจำนวนคนที่ไม่ประสงค์เลือกผู้สมัครผู้ใดให้ประชาชนทราบด้วย ตามมาตรา 326 อนุ 4
- (4) การห้ามคณะรัฐมนตรีที่รักษาการระหว่างการเลือกตั้งแต่งตั้ง หรือโยกย้ายข้าราชการโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามมาตรา 215 วรรค 2
- (5) การกำหนดให้รัฐต้องสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง ตามมาตรา 113 และ 129 ตลอดจนการจำกัดวงเงินหาเสียงของผู้สมัคร ตามมาตรา 326 อนุ 6 และของพรรคการเมือง ตามมาตรา 328 อนุ 5 และกำหนดให้ผู้สมัครต้องตั้งสมุห์บัญชีเลือกตั้งดูแลค่าใช้จ่ายในการหาเสียง รวมทั้งให้มีการตรวจสอบค่าใช้จ่ายของผู้สมัคร โดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และประกาศให้ประชาชนทราบ ตามมาตรา 326 อนุ 6
- (6) การกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นอิสระ เป็นผู้ดำเนินการและจัดการเลือกตั้ง ตามมาตรา 136 – 148 โดยความช่วยเหลือขององค์กรพัฒนาเอกชน ตามมาตรา 145 วรรคท้าย และมาตรา 327 อนุ 7 และให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้เลือกตั้งใหม่ ตามมาตรา 145 อนุ 4 สอบสวนและดำเนินคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้เอง ตามมาตรา 145 อนุ 3 และมาตรา 327 อนุ 5 และสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการตามจำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ ตามมาตรา 145 อนุ 2 มาตรา 146 และ มาตรา 327 อนุ 6
- (7) การกำหนดให้การนับคะแนนต้องทำ ณ สถานที่แห่งใดแห่งหนึ่งเพียงแห่งเดียวในเขตเลือกตั้ง เว้นแต่กรณีจำเป็น ตามมาตรา 104 วรรค 4 และ 5
- (8) การกำหนดให้มีการเลือกตั้ง ส.ส. เป็นสองประเภท คือ ประเภทบัญชีรายชื่อที่พรรคจัดทำขึ้น (ปาร์ตี้ลิสต์) จำนวนหนึ่งร้อยคน ตามมาตรา 98 และมาตรา 99 และประเภทแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละ 1 คน จำนวน 400 คน ตามมาตรา 98 และมาตรา 102 – 104 โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนจะมีคะแนนเสียงเท่ากันทั่วประเทศ

- (9) การกำหนดให้การรวมกันเป็นพรรคการเมืองกระทำได้ง่ายขึ้นตามมาตรา 328 อนุ 1 และ 2 และให้พรรคการเมืองมีข้อบังคับและการบริหารเป็นประชาธิปไตย ตามมาตรา 47 วรรค 2 และ 3 รวมทั้งกำหนดให้มีหรือเพิ่มสาขาพรรคการเมือง ตามมาตรา 328 อนุ 4 และการให้ความคุ้มครองสมาชิกพรรคการเมืองจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของพรรค ตามมาตรา 47 วรรค 3 และมาตรา 118 อนุ 8 แต่ขณะเดียวกันก็ยังคงวินัยพรรคไว้ตามมาตรา 118 อนุ 8
- (10) มาตรการอื่น ๆ มีการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ ตามมาตรา 328 อนุ 5 การควบคุมและเปิดเผยการบริจาคเงินให้พรรคการเมือง การเปิดเผยบัญชีพรรคการเมือง ตามมาตรา 328 อนุ 5, 6 และ 7 การช่วยเหลือพรรคการเมือง ลดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ตามมาตรา 113 และกำหนดมาตรการไม่ให้มีพรรคเล็กพรรคน้อยมากเกินไป โดยให้พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงประเภทบัญชีรายชื่อรวมทั้งประเทศต่ำกว่าร้อยละ 5 จะไม่มี ส.ส. จากประเภทบัญชีรายชื่อที่พรรคจัดทำขึ้นตามมาตรา 100

3.22 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กับการแก้ไขปัญหาการทุจริตการเลือกตั้ง

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. พ.ศ.2541 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 ได้บัญญัติในสาระสำคัญแก้ไขปัญหาการทุจริตการเลือกตั้งที่เคยเกิดขึ้นในรูปแบบต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งฉบับที่ผ่านมา ดังนี้⁸⁹

1. การทุจริตการเลือกตั้งที่พบบ่อยสุดคือการซื้อเสียงโดยหวัคคะแนน กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. พ.ศ.2541 บัญญัติต่างไปจากกฎหมายเดิม คือ ผู้จัดเตรียมซื้อเสียงก็มีความผิดแล้ว
2. ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. พ.ศ.2541 ห้ามมิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเรียกทรัพย์สินหรือผลประโยชน์จากหวัคคะแนน (กฎหมายเดิมห้ามทั้งการรับและการเรียกทรัพย์สิน)

⁸⁹ โคทม อารียา, "การทุจริตการเลือกตั้ง", การเลือกตั้งระบบใหม่ (มีนาคม 2542) : 32.

3. การทุจริตที่พบบ่อยเหมือนกัน คือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ตำแหน่งหน้าที่ที่มีขอบกระทำการเพื่อเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมือง
4. อีกเรื่องหนึ่งคือโกงบัญชีรายชื่อ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. พ.ศ.2541 จึงห้ามมิให้เจ้าบ้านดำเนินการเองหรือยินยอมให้ผู้อื่นดำเนินการ "ย้ายบุคคลเข้ามาในทะเบียนบ้านโดยบุคคลนั้นมิได้มาอยู่อาศัยจริง" เพื่อเจตนาทุจริตในการเลือกตั้ง ส่วนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 บัญญัติให้มีการจัดทำทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งแยกเป็นรายจังหวัดไว้เป็นประจำทุกปี เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียตรวจสอบและขอแก้ไขให้ถูกต้องได้ ทะเบียนรายชื่อที่เป็นปัจจุบันเช่นนี้จะนำมาทำเป็นบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเมื่อถึงคราวเลือกตั้ง เมื่อทำเช่นนี้ก็หวังว่าถ้าประชาชนช่วยตรวจสอบทะเบียนรายชื่อการโกงบัญชีรายชื่อจะลดลง
5. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. พ.ศ.2541 มีบทบัญญัติห้ามมิให้กระทำพร้อมทั้งมีการลงโทษในอีกหลายเรื่อง เช่น
 - ห้ามนายจ้างขัดขวางการไปใช้สิทธิของลูกจ้าง
 - ห้ามจงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัครหรือพรรคการเมือง
 - ห้ามมิให้ผู้รู้แล้วว่าตนไม่มีสิทธิ พยายามลงคะแนนเลือกตั้ง
 - ห้ามกรรมการนับคะแนนจงใจนับบัตรเลือกตั้ง หรือนับคะแนน หรือรวมคะแนน ให้ผิดไปจากความจริง
 - ห้ามจัดยานพาหนะนำผู้มีสิทธิไปยังที่เลือกตั้งเพื่อเลือกตั้ง (ยกเว้นหน่วยงานของรัฐ จัดยานพาหนะได้)
 - ห้ามหาเสียงหลัง 18.00 น. ของวันก่อนวันเลือกตั้ง
 - ห้ามทำให้บัตรเลือกตั้งชำรุดอย่างจงใจ
 - ห้ามมิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง นำบัตรเลือกตั้งออกไปจากที่เลือกตั้ง
 - ห้ามขายหรือจัดเลี้ยงสุรา ตั้งแต่เวลา 18.00 น. ของวันก่อนวันเลือกตั้งจนถึงสุดวันเลือกตั้ง
 - ห้ามพนันขันต่อเกี่ยวกับผลการเลือกตั้ง

3.23 องค์การผู้รับผิดชอบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ตามที่ได้เคยกล่าวไปแล้วว่า ไม่มีมาตรการใดที่จะแก้ปัญหาคอร์รัปชันได้ 100 เปอร์เซ็นต์ แต่อย่างน้อยก็ต้องทำให้เงินมีอิทธิพลน้อยลง ไม่ใช่เป็นปัจจัยชี้ขาดเหมือนอย่างที่ผ่านมา องค์การที่จะทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพก็เห็นจะมีแต่ “คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติ” ที่เป็นอิสระเท่านั้น ซึ่งในหลาย ๆ ประเทศได้ดำเนินการโดยใช้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นเครื่องมือในการจัดการเลือกตั้งและควบคุมการเลือกตั้ง คงมีแต่ประเทศไทยเท่านั้น ที่ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยมาตลอดในการจัดการเลือกตั้ง

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการการเลือกตั้งในความหมายที่แท้จริงนั้น ไม่ใช่เป็นแค่องค์กรกลางที่เป็นเพียงเลือกกระดาด หรือยักษ์ไม่มีกระบอง และก็ไม่ใช่องค์กรที่จะมาทำหน้าที่เพียงแค่กำกับดูแลเท่านั้น

คณะกรรมการการเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ได้เสนอเป็นกรอบ และสภาร่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบ เพื่อนำไปรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น มีหลักการและสาระสำคัญพอสรุปได้ดังต่อไปนี้⁹⁰

1. คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระ มีกรรมการจำนวนไม่เกิน 5 คน ที่แต่งตั้งโดยเชื่อมโยงกับรัฐสภา
2. ดำรงตำแหน่งคราวละ 9 ปี และดำรงตำแหน่งได้วาระเดียวโดยไม่อาจให้พ้นหน้าที่ได้ เว้นแต่จะผ่านกระบวนการถอดถอนที่กลั่นกรองโดย ป.ป.ป. ใหม่
3. คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องดำเนินการเลือกตั้งที่เป็นกลางอย่างแท้จริง
4. คณะกรรมการการเลือกตั้ง จะเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ แทนการให้รัฐมนตรีรักษาการ
5. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งทุกประเภททุกระดับ รวมทั้งที่เป็นอำนาจในการออกกฎข้อบังคับ อำนาจบริหารอื่น อาทิ การกำหนดวันเลือกตั้งไว้ล่วงหน้า แบ่งเขตเลือกตั้งไว้ล่วงหน้า โดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรประกาศรายชื่อผู้ไปออกเสียงเลือกตั้งเมื่อได้ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบเป็นต้น
6. มีอำนาจบังคับบัญชาและสั่งการแก่กระทรวง ทบวง กรม และเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเลือกตั้ง หากฝ่าฝืนจะมีโทษ

⁹⁰ คณิน บุญสุวรรณ, “คณะกรรมการการเลือกตั้งรัฐธรรมนูญ (ตอนที่ 2)”, รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, หน้า 58 – 60.

7. มีอำนาจตรวจสอบและวินิจฉัยเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้ง พรรคการเมือง และการออกเสียงประชามติ โดยเฉพาะอำนาจในการตรวจสอบค่าใช้จ่ายของพรรคการเมือง ค่าใช้จ่ายผู้สมัครรับเลือกตั้ง และวินิจฉัยการคัดค้านและการทุจริตในการเลือกตั้ง

8. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้จัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ ถ้าหากมีข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีการทุจริตหรือทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง ทั้งนี้ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง อาจอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

9. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีสำนักงานที่ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง และมีอิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการเดิม

10. มีการรับรองให้องค์กรประชาชนมีบทบาทในการช่วยคณะกรรมการการเลือกตั้งให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม

3.24 คณะกรรมการการเลือกตั้ง

⁹¹ คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2538) โดยมาตรา 115 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการเลือกตั้ง ส.ส. ให้บริสุทธิ์และยุติธรรม ซึ่งเดิมเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 114 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุม และดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง ส.ส. ส.ว. สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ⁹² โดยให้กรรมการการเลือกตั้งซึ่งประกอบด้วยประธาน และกรรมการอีก ท่าน อยู่ในวาระ 7 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้ง เมื่อครบ 7 ปี แล้วก็ให้พ้นตำแหน่ง จะเป็นประธานกรรมการการเลือกตั้ง และกรรมการการเลือกตั้งอีกเป็นครั้งที่ 2 ไม่ได้ ที่เป็นอย่างนี้ก็เพื่อที่จะให้ตัวประธานกรรมการการเลือกตั้ง และกรรมการการเลือกตั้ง นั้น ทำหน้าที่ด้วยความอิสระไม่ต้องพะวักพะวนว่าจะต้องเอาใจใคร เพื่อจะได้รับแต่งตั้งเข้ามาอีก เมื่อเป็นดังนี้ก็จะได้ฝากผีไม่ลายมือชื่อเสียง เกียรติยศ วงศ์ตระกูล เอาไว้กับการปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตและเที่ยงธรรมอย่างแท้จริง

⁹¹ กรุณา จุฑานนท์, "การเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่", สสค.สาร 2 : 11.

⁹² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐธรรมนูญน่ารู้, หน้า 250.

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่อิสระเป็นผู้จัดการเลือกตั้ง ตามมาตรา 136 – 148 โดยความช่วยเหลือขององค์กรพัฒนาเอกชน ตามมาตรา 145 วรรคท้าย และมาตรา 327 อนุ 7 โดยให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเต็มที่ ตามมาตรา 145 ซึ่งรวมอำนาจสั่งให้เลือกตั้งใหม่ ตามมาตรา 145 อนุ 4 สอบสวนและดำเนินคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งเอง ตามมาตรา 145 อนุ 3 และ 327 อนุ 5 และสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ ตามมาตรา 145 อนุ 2 , 146 และมาตรา 327 อนุ 6⁹³

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 5 ซึ่งว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินจะต้องดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติใน หมวดนี้ ในมาตรา 75 ได้กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย ซึ่งในปีงบประมาณ 2542 ที่ผ่านมา รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจากงบกลาง จำนวน 349,654,200 บาท จากงบประมาณภายใต้มาตรการเพิ่มค่าใช้จ่ายภาครัฐเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ จำนวน 50,290,000 บาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายตามโครงการ ผู้ช่วยปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โครงการสัมมนาการมีส่วนร่วมและโครงการผลิตสื่อเพื่อเผยแพร่ประชาธิปไตย สำหรับในปีงบประมาณ 2543 ได้จัดสรรงบประมาณไว้อีก 1,500,064,793 บาท⁹⁴ นอกจากการสนับสนุนในเรื่องของงบประมาณแล้ว คณะรัฐมนตรีได้มีมติสนับสนุนในด้านอื่นด้วยคือ

1. คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2541 ให้ส่วนราชการหรือองค์กรการของรัฐ ในจังหวัดต่าง ๆ แบ่งพื้นที่ใช้สอย ให้เป็นที่ทำการชั่วคราวของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้สถานที่สำหรับเป็นที่เก็บหีบบัตรเลือกตั้งด้วย
2. คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2542 ให้นำบุคลากรไปช่วยปฏิบัติงานในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยให้ไปปฏิบัติงานต่อเนื่องเต็มเวลา มีระยะเวลาไม่น้อยกว่า 6 เดือน และไม่เกิน 2 ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 ใช้บังคับ

⁹³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "ภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่", รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2541) หน้า 63 – 64.

⁹⁴ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ปีที่ 2 (วันที่ 20 พฤศจิกายน 2541 – วันที่ 20 พฤศจิกายน 2542)" (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ สลค., 2542) หน้า 100 – 101.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ มาตรา 25 บัญญัติให้ มีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด กิจการของสำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้ง ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยการเงินทดแทน

การให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติที่เป็นอิสระ เพื่อดำเนินการและควบคุมการเลือกตั้ง เป็นอีกมาตรการหนึ่งที่สำคัญยิ่งในการปฏิรูประบบการเลือกตั้งของเราให้โปร่งใสและบริสุทธิ์ ยุติธรรมมากยิ่งขึ้น เพราะที่ผ่านมาการให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จทั้งในเรื่องการเตรียมการเลือกตั้ง การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การดำเนินการเลือกตั้ง รวมทั้งตรวจสอบและควบคุมการเลือกตั้งนั้น นอกจากจะไม่สามารถจัดการชื่อเสียง และทุจริตเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว หลายครั้งถูกกล่าวหาว่าไม่เป็นกลางทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพราะทั้งหมดขึ้นอยู่กับกำบังบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และนายกรัฐมนตรีนั่งเลือกตั้งเพื่อชิงกันกลับมาเป็นรัฐบาลอีกครั้งหนึ่ง นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทุกคนก็อยู่ในฐานะรักษาการ ซึ่งมีอำนาจที่จะให้คุณให้โทษและสร้าง ความได้เปรียบเสียเปรียบในการเลือกตั้ง รวมทั้งอำนาจที่จะใช้เครื่องมืออุปกรณ์รวมทั้งยานพาหนะเพื่อช่วยในการหาเสียงเลือกตั้งได้อีกด้วย

คณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะไม่เป็นเพียงแค่องค์กรกลางซึ่งไม่มีอำนาจอะไรเลยเหมือนในอดีต หากแต่เป็นองค์กรแห่งชาติที่มีอำนาจเต็มและเป็นอิสระอย่างเต็มที่ ที่สำคัญคือจะทำหน้าที่รักษาการตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายพรรคการเมืองในระหว่างที่มีการเลือกตั้ง

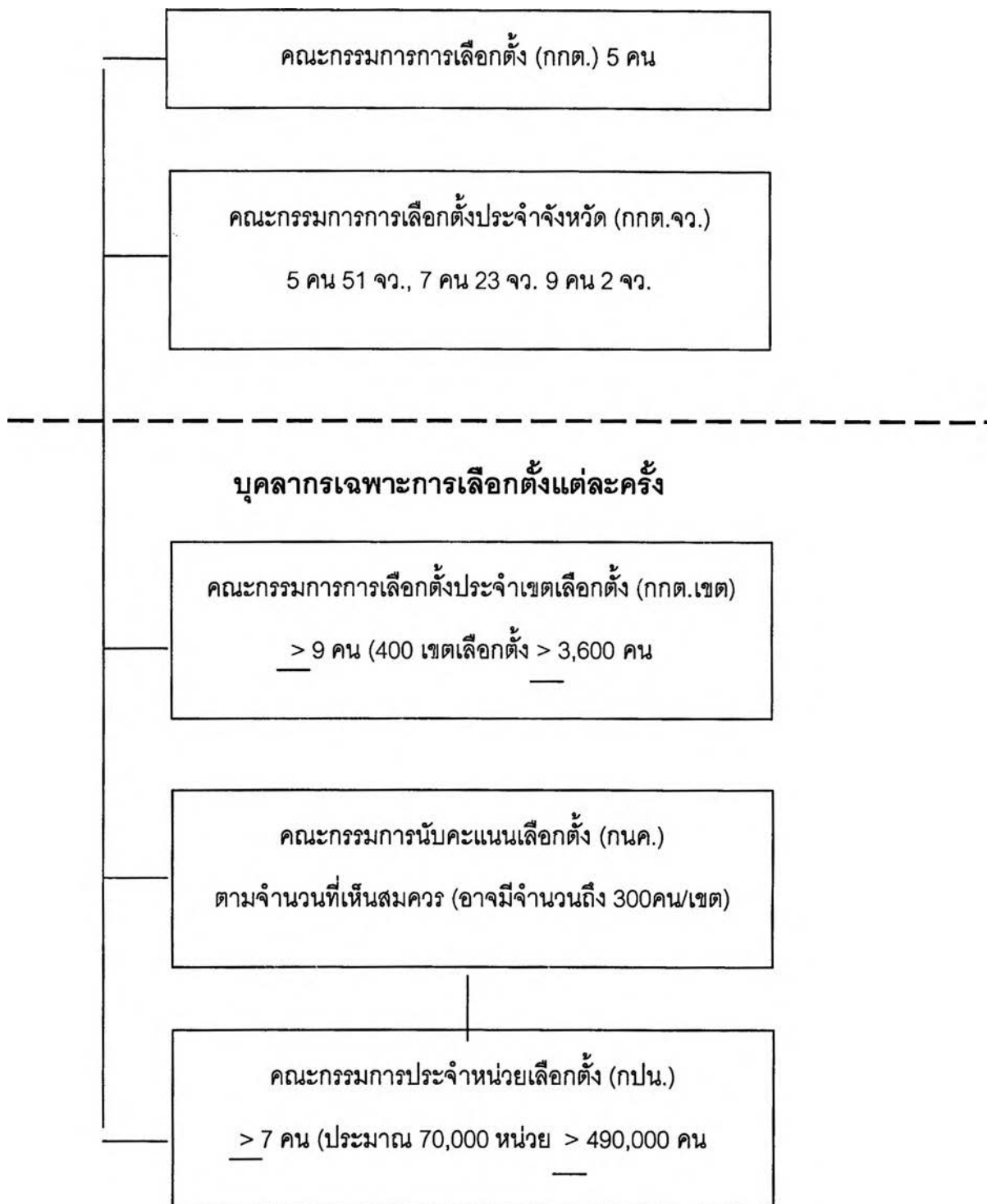
ถามว่าถ้ามีคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้วจะเอากระทรวงมหาดไทยไปไว้ที่ไหนคำตอบก็คือกระทรวงมหาดไทยก็ยังคงมีบทบาทในการเลือกตั้งอยู่นั่นเอง เพียงแต่เปลี่ยนฐานะไปเป็นกลไกหนึ่งภายใต้การควบคุมและดำเนินงาน รวมทั้งนโยบายของคณะกรรมการการเลือกตั้งและจะมีฐานะเท่าเทียมกับหน่วยราชการอื่นซึ่งจะเป็นกลไกหนึ่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน แทนที่จะเป็นผู้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาและควบคุมของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยเหมือนอย่างที่ผ่านมา

จุดสำคัญข้อหนึ่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งคือ ให้มีอำนาจที่จะตั้งตัวแทนจากองค์กรเอกชนหรืออาสาสมัครประชาชนเข้ามาช่วยควบคุมดูแลการเลือกตั้ง ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ยุติธรรมมากยิ่งขึ้น⁹⁵

⁹⁵ คณิน บุญสุวรรณ, "20 มาตรการปฏิรูปการเมือง", รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, หน้า 21 – 23.

3.25 การจัดองค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้งในแต่ละระดับ⁹⁶

บุคลากรประจำ



⁹⁶ โคทม อารียา, "องค์กรผู้รับผิดชอบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่", การเลือกตั้งระบบใหม่ : 51.

บทบาทอำนาจหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้งในแต่ละระดับ

1. **คณะกรรมการการเลือกตั้ง** คณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 5 คน เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง ส.ส. ส.ว. สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 144

2. **คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด** คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จังหวัดละไม่เกิน 11 คน โดยมีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

3. **ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง** ในการเลือกตั้ง ส.ส. แต่ละครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง 1 คน มีหน้าที่เกี่ยวกับการรับสมัครเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และดำเนินกิจการที่จำเป็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งให้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว.

4. **คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง** ในการเลือกตั้ง ส.ส. แต่ละครั้ง ให้ คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 9 คน มีหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดหน่วยเลือกตั้ง ที่เลือกตั้ง และสถานที่นับคะแนนในเขตเลือกตั้ง การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การเพิ่มชื่อและการถอนชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง รวมทั้ง มีหน้าที่ในการกำกับดูแลการลงคะแนนเลือกตั้ง การนับคะแนนเลือกตั้ง และการประกาศผลการนับคะแนนเลือกตั้ง

การสรรหาและการแต่งตั้งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเป็นไปตามหลักเกณฑ์และ วิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเลือกตั้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจแต่งตั้งหรือมอบหมายให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งแต่งตั้งคณะกรรมการ หรือคณะบุคคลหรือบุคคลใดเป็นผู้ช่วยเหลือการปฏิบัติงานในการเลือกตั้งได้ตามสมควร

5. **คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง** คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 7 คน มีหน้าที่เกี่ยวกับการลงคะแนนเลือกตั้งในที่เลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งแต่ละแห่ง

คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง ประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคนและ กรรมการสองคน ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งแต่งตั้ง และผู้แทนพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น หรือที่ส่งสมัครแบบบัญชีรายชื่อเป็นกรรมการ

พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น หรือที่ส่งสมัครแบบบัญชีรายชื่อ ต้องเสนอรายชื่อผู้แทนของพรรคการเมืองนั้นพรรคการเมืองละหนึ่งคน ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 7 วัน เพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งในกรณีที่กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งมีจำนวนไม่ถึง 7 คน คณะกรรมการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งต้องแต่งตั้งผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น เป็นกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งให้ได้จำนวนครบ 7 คน

นอกจากนี้ ในวันเลือกตั้ง ถ้าถึงเวลาเปิดการลงคะแนนเลือกตั้งแล้วมีกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งมาปฏิบัติหน้าที่ไม่ถึง 7 คน คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งที่อยู่ในขณะนั้น ต้องแต่งตั้งผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น เป็นกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งจนครบ 7 คน

6. คณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้ง คณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้ง มีจำนวนตามที่เห็นสมควร มีหน้าที่เกี่ยวกับการนับคะแนนในสถานที่นับคะแนนเลือกตั้งสำหรับเขตเลือกตั้งแต่ละแห่ง

นอกจากนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่รักษาความปลอดภัยในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งและคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง แต่งตั้งกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งโดยใช้วิธีสรรหาจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น และให้มีผู้แทนพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นหรือที่ส่งสมัครแบบบัญชีรายชื่อเป็นกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งตามจำนวนที่เพียงพอกับการจัดระบบนับคะแนนด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหากรรมการนับคะแนนเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการเลือกตั้งกำหนด⁹⁷

⁹⁷ มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541, หน้า 144 - 146.

อาจารย์ อมร รัชศาสตร์ ได้กล่าวไว้ว่า กฎหมายดีต้องมีบุคลากรรัฐบาล และประชาชนที่ดีด้วย จึงจะได้ผล จากประสบการณ์ส่วนตัวของท่าน เกี่ยวกับการควบคุมการเลือกตั้งทั้งในประเทศไทยและในหลายประเทศ สรุปได้ว่า กฎหมายพรรคการเมือง กฎหมายเลือกตั้ง และกฎหมายกรรมการการเลือกตั้ง แม้จะดีเลิศเพียงใดก็ยังไม่ได้ผล ถ้าบุคลากรที่เป็นแกนของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีความรู้ความสามารถ ความสุจริตใจ ความมุ่งมั่นในการทำงานและการตัดสินใจที่เฉียบขาด เพราะต้องอาศัยความรวดเร็ว แต่บุคลากรเหล่านี้จะได้ก็เพราะกระบวนการสรรหาดี และรัฐบาลมีเจตนาดีไม่แทรกแซงกระบวนการสรรหา นอกจากนี้ประชาชนต้องช่วยกันตรวจสอบการสรรหา และการทำงานของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ซึ่งมีขั้นตอนและบุคลากรเกี่ยวข้องกันมากมาย มิฉะนั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งจะกลายเป็นอุปสรรคต่อการเลือกตั้งที่สะอาดและยุติธรรมเสียเอง⁹⁸

3.26 การตรวจสอบค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 41 ได้กำหนดให้มีการควบคุมการใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. แบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ เพื่อมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งใช้จ่ายสูงเกินความจำเป็นและส่อไปในทางทุจริต โดยมีการควบคุมการใช้จ่ายซึ่งแบ่งออกเป็น 3 กระบวนการใหญ่ ๆ ดังนี้

3.26.1 การกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่าย

ในการเลือกตั้ง ส.ส. แต่ละครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งจะได้หารือกับหัวหน้าพรรคการเมืองทุกพรรคที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อประกาศกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ดังนี้

- (1) จำนวนเงินค่าใช้จ่ายของผู้สมัครแต่ละคนที่จะใช้จ่ายในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง
- (2) จำนวนเงินค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองที่จะใช้จ่ายในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ และรวมถึงกรณีที่ผู้สมัครในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดได้ใช้จ่ายไปเพื่อการเลือกตั้งเป็นจำนวนเท่าใดให้นำรวมเป็นค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองด้วย

⁹⁸ อมร รัชศาสตร์, รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์, หน้า 125.

ค่าใช้จ่ายดังกล่าวจะรวมถึงบรรดาเงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่บุคคลใด ๆ จ่ายหรือรับว่าจะจ่ายแทนหรือนำมาใช้โดยไม่คิดค่าตอบแทน เพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยความยินยอมของผู้สมัครและพรรคการเมืองนั้นด้วย ในกรณีที่นำทรัพย์สินมาให้ใช้ ให้คำนวณตามอัตราค่าเช่าหรือค่าตอบแทนตามปกติในท้องถิ่นนั้น ๆ

3.26.2 การตรวจสอบการใช้จ่าย

เมื่อมีการกำหนดจำนวนค่าใช้จ่ายของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองไว้แล้ว กฎหมายก็กำหนดห้ามมิให้มีการใช้จ่ายในการเลือกตั้งเกินจำนวนค่าใช้จ่ายที่กำหนดไว้ ดังนั้น เพื่อควบคุมจำนวนค่าใช้จ่ายดังกล่าวจึงต้องมีมาตรการในการตรวจสอบค่าใช้จ่าย โดยการตรวจสอบจากบัญชีรายรับและรายจ่าย ซึ่งจัดทำโดยสมุหบัญชีเลือกตั้ง และผู้สมัครหรือหัวหน้าพรรคการเมืองแล้วแต่กรณีได้รับรองความถูกต้องด้วย

และเพื่อให้การจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายเป็นไปในแนวทางเดียวกัน คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้ประกาศกำหนดการจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายของสมุหบัญชีเลือกตั้งไว้ ดังมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

1. การแต่งตั้งสมุหบัญชีเลือกตั้ง

เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง ส.ส. ในเขตเลือกตั้งใด จนถึงวันเลือกตั้ง ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. แบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อและพรรคการเมือง แต่งตั้งบุคคลที่เห็นสมควรเป็นสมุหบัญชีเลือกตั้ง และให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองส่งรายชื่อบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นสมุหบัญชีเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบภายในเจ็ดวันนับจากวันที่แต่งตั้ง

หน้าที่ของสมุหบัญชีเลือกตั้ง

- ก. จัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือของพรรคการเมือง
- ข. รวบรวมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับรายรับรายจ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อทั้งหมดเพื่อส่งให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองรับรองความถูกต้อง
- ค. ยื่นเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ตามข้อ (ข) ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง

2. บัญชีที่สมุหบัญชีเลือกตั้งต้องจัดทำเกี่ยวกับรายรับรายจ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง มีดังนี้

- ก. บัญชีแสดงรายละเอียดการรับจ่ายเงินสดของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง
- ข. บัญชีแสดงรายการค้างจ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง
- ค. บัญชีแสดงการฝาก - ถอนเงินจากธนาคารของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง
- ง. บัญชีค่าใช้จ่าย กรณีบุคคลหรือนิติบุคคลได้จ่ายหรือรับว่าจะจ่ายแทน หรือนำทรัพย์สินมาให้ใช้โดยไม่คิดค่าตอบแทนเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง

สำหรับเงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมือง ยินยอมให้บุคคลใด ๆ จ่ายหรือรับว่าจะจ่ายแทนหรือนำมาให้ใช้โดยไม่คิดค่าตอบแทนเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งให้บุคคลดังกล่าวส่งหลักฐานการจ่ายหรือหลักฐานการตีราคาให้ทรัพย์สินตามราคาท้องถื่นในขณะนั้นให้สมุหบัญชีเลือกตั้ง เพื่อบันทึกในบัญชีและการบันทึกบัญชีทุกบัญชีทุกรายการต้องมีเอกสารหลักฐานประกอบด้วย เช่นใบรับเงิน ใบรับรองการจ่ายเงิน เป็นต้น

3. การเปิดบัญชีเงินฝากสำหรับการเลือกตั้ง

ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ เปิดบัญชีเงินฝากกระแสรายวันไว้กับธนาคารพาณิชย์บัญชีหนึ่ง เรียกว่า “บัญชีเงินฝาก (ระบุชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง) เพื่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” โดยให้เปิดได้เพียงบัญชีเดียว

ดังนั้น การรับเงินและจ่ายเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือของพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ โดยไม่ผ่านบัญชีเงินฝากนี้จะทำมิได้

กรณีของเงินที่จะรับเข้าบัญชีเงินฝากนี้ ได้แก่

- ก. เงินส่วนตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้ง
- ข. เงินที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และแบบบัญชีรายชื่อได้รับการจัดสรรจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัด
- ค. เงินที่มีผู้บริจาคให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง

4. การสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินฝากสำหรับการเลือกตั้ง

การสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินฝากที่เปิดไว้เพื่อการเลือกตั้ง ให้กระทำได้ เฉพาะจ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งหรือจ่ายเป็นเงินสำรอง ซึ่งเงินสำรองนี้จะอยู่ในความรับผิดชอบของสมุหบัญชีเลือกตั้งได้ในขณะหนึ่งขณะใดไม่เกินสองแสนบาท ในกรณีที่จ่ายให้เจ้าหน้าที่ให้จ่ายเป็นเช็คขีดคร่อมในนามเจ้าหน้าที่และให้ขีดฆ่า คำว่า "หรือตามคำสั่ง" หรือ "หรือผู้ถือ" ออก ในกรณีจ่ายเข้าบัญชีเงินสำรองจ่าย ให้จ่ายเป็นเช็คโดยไม่ต้องขีดคร่อมในนามสมุหบัญชีเลือกตั้งและขีดฆ่าคำว่า "หรือตามคำสั่ง" หรือ "หรือผู้ถือ" ออก สำหรับค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งที่จ่ายให้เจ้าหน้าที่รายหนึ่งไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทจะจ่ายเป็นเงินสดจากเงินสำรองจ่ายก็ได้

การจ่ายเงินทุกครั้งให้สมุหบัญชีเลือกตั้งรวบรวมหลักฐาน เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ และจะต้องสรุปยอดรวมจากบัญชีต่าง ๆ ของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง ณ วันเลือกตั้งและให้จัดทำรายงานการรับจ่ายเงินของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. แบบแบ่งเขต หรือรายงานการรับจ่ายเงินรวมของพรรคการเมือง แล้วแต่กรณี ส่งให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือ หัวหน้าพรรคการเมือง โดยเร็วเพื่อรับรองความถูกต้อง

3.26.3 หลักเกณฑ์และวิธีประกาศผลการตรวจสอบค่าใช้จ่าย

เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง ส.ส. ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง แจ้งธนาคารแห่งประเทศไทยให้ส่งธนาคารและสถาบันการเงินต่าง ๆ ที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองได้เปิดบัญชีเงินฝากไว้ตรวจสอบหลักฐานการนำเงินเข้าบัญชีเงินฝาก พร้อมทั้งเก็บหลักฐานการนำเงินฝากไว้ เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบ และภายใน 90 วัน นับจากวันประกาศผลการเลือกตั้ง ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนหรือพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ยื่นรายงานการรับจ่ายเงินและบัญชีรายรับและรายจ่ายที่สมุหบัญชีเลือกตั้งจัดทำตามประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่องการจัดทำบัญชีรายรับและรายจ่ายของสมุหบัญชีเลือกตั้ง รวมทั้งหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้ถูกต้องครบถ้วนตามความเป็นจริงต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมอบหมายให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ สำนักงานประมาณ กระทรวงการคลัง หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ แล้วแต่กรณีทำการตรวจสอบ

และการตรวจสอบรายการค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการเลือกตั้ง ของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง โดยหน่วยงานของรัฐที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องตรวจสอบให้เสร็จภายใน 60 วัน นับจากวันที่ได้รับเอกสารข้างต้น จากผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง

ในกรณีที่มีการตรวจสอบดำเนินการเกิน 60 วัน ให้แสดงผลที่ล่าช้าด้วย ส่วนในเรื่องของการประกาศผลการตรวจสอบค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขต และแบบ บัญชีรายชื่อให้ทำอย่างละ 3 ชุด โดยปิดประกาศไว้ที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งหนึ่งชุด สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหนึ่งชุด และเก็บไว้เป็นหลักฐานที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งหนึ่งชุด⁹⁹

3.27 การเปลี่ยนแปลงการดำเนินคดีและคัดค้านการเลือกตั้ง ส.ส.

การกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือการทุจริตการเลือกตั้ง เป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้ผลแห่งการเลือกตั้ง อันเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงทางการเมืองของประชาชนส่วนใหญ่ ไม่อาจเป็นที่รับรองได้ถึงความบริสุทธิ์ยุติธรรมในผลแห่งการลงคะแนนเลือกตั้ง และแม้จะมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งมากมายเพียงใด แต่หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมายได้ ก็จะทำให้ผู้กระทำความผิดยังคงกระทำการทุจริตต่อไปโดยไม่ยำเกรง เป็นผลเสียและกระทบต่อความเชื่อถือและศรัทธาในระบบประชาธิปไตย กฎหมายเลือกตั้งเป็นกลไกหนึ่งที่ใช้บังคับกับการดำเนินการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยชอบ โดยกำหนดให้มีการดำเนินคดีเลือกตั้ง ทั้งในการดำเนินคดีอาญาและการคัดค้านการเลือกตั้ง

3.27.1 การดำเนินคดีและการคัดค้านการเลือกตั้งตามกฎหมายการเลือกตั้งในอดีต

นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2475 เป็นต้นมา จนถึงปี พ.ศ.2541 ประเทศไทยมีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง (รวมทั้งฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) กว่า 20 ฉบับ โดยเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2522 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน 5 ครั้ง ในปี พ.ศ.2523 พ.ศ. 2526 พ.ศ.2529 พ.ศ.2535 และ พ.ศ.2538 อาจสรุปถึงแนวทางการดำเนินคดีและการคัดค้านการเลือกตั้งโดยสังเขปได้ คือ

1. การดำเนินคดีอาญา บัญญัติให้ผู้สมัครและพรรคการเมือง ซึ่งมีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตที่ความผิดเกิดขึ้นเป็นผู้เสียหาย ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 93 จัตวา
2. การยื่นคำร้องคัดค้านผลการเลือกตั้งบัญญัติให้สิทธิแก่ผู้มีส่วนได้เสียในอันที่จะยื่นคำร้องคัดค้านผลการเลือกตั้งที่ไม่บริสุทธิ์นั้นต่อศาล เพื่อให้ศาลสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ มาตรา 78 , 79 และมาตรา 80

⁹⁹ เสกสรร ปาลวัฒน์วิไชย และประเสริฐ รั้งสีธนานันท์, "การตรวจสอบค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร", วารสารการเลือกตั้ง 4 (มีนาคม 2542) : 4 – 5.

ซึ่งจากการบังคับใช้กฎหมายได้ปรากฏปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินคดี หรือการคัดค้านการเลือกตั้งบางประการ เช่น ในความผิดอาญาเกี่ยวกับการเลือกตั้งอันเป็นความผิดอาญาแผ่นดิน ซึ่งในทางปฏิบัติผู้สมัครและพรรคการเมืองในฐานะผู้เสียหายมักจะไม่ดำเนินการฟ้องร้องผู้กระทำความผิดด้วยตนเอง จะด้วยเหตุผลทางการเมืองหรือเหตุผลในทางคดี ซึ่งบางกรณีจะมีการฟ้องกลับหรือเนื่องจากไม่สามารถที่จะรวบรวมพยานหลักฐานที่ชัดเจนเพียงพอ และหากใช้วิธีการร้องทุกข์เพื่อให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีให้ พนักงานสอบสวนในฐานะของข้าราชการประจำอาจเกรงอิทธิพลของนักการเมืองซึ่งสังกัดพรรคร่วมรัฐบาล ทำให้การสอบสวนไม่อาจกระทำเพิ่มเติมที่และสำหรับในส่วนของการคัดค้านการเลือกตั้ง จะมีการจำกัดเหตุแห่งการคัดค้านไว้บางเรื่องโดยกำหนดให้ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยและสามารถใช้ดุลยพินิจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ ซึ่งจะประสบกับปัญหากระบวนการในการพิจารณาคดีที่ประกอบด้วยขั้นตอนที่ซับซ้อน บางครั้งก็ก่อให้เกิดความล่าช้า นอกจากนี้เนื่องจากการเลือกตั้งมีลักษณะเกี่ยวพันกับการเมือง จึงอาจมีการวิพากษ์วิจารณ์หรือสร้างกระแสทางการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อการใช้ดุลยพินิจและคำวินิจฉัย

3.27.2 การดำเนินคดีและการคัดค้านการเลือกตั้ง ตามกฎหมายเลือกตั้งฉบับปัจจุบัน

โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันร่างขึ้น เพื่อเป็นพื้นฐานในการปฏิรูปการเมือง โดยมีเป้าหมายสำคัญ เพื่อแก้ไขปัญหาของระบบการเมืองทั้งระบบให้สอดคล้องกันอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน เพื่อให้เกิดความสุจริตมีประสิทธิภาพทางการเมืองและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง และในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. พ.ศ.2541 สำหรับในส่วนของการดำเนินคดีและการคัดค้านเกี่ยวกับการเลือกตั้ง มีสาระสำคัญโดยสังเขป คือ

1. การดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. พ.ศ.2541 อันเป็นความผิดอาญาแผ่นดิน จึงเป็นอำนาจของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการที่จะดำเนินการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเมื่อปรากฏว่ามีผู้เสียหายหรือผู้หนึ่งผู้ใดมาร้องทุกข์กล่าวโทษ ว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น

อย่างไรก็ตามบทบัญญัติมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแจ้งพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวน ทั้งนี้ โดยถือว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้เสียหาย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมทั้ง มีอำนาจในการขอให้พนักงานอัยการหรือศาลอำนาจความสะดวกและเร่งรัดดำเนินคดีให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว

1. การยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้สมัครในเขตเลือกตั้งนั้น พรรคการเมืองที่มีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น หรือพรรคการเมืองที่เสนอบัญชีผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งเห็นว่า การเลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งใดในเขตเลือกตั้งนั้น หรือของเขตเลือกตั้งดังกล่าวมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง เว้นแต่กรณีที่มีการคัดค้านการเลือกตั้งว่ามีการใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งเกินจำนวนเงินค่าใช้จ่ายที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดให้ยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง¹⁰⁰

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำร้องคัดค้านแล้ว จะต้องดำเนินการพิจารณาโดยไม่ชักช้า โดยมีอำนาจที่จะมีคำสั่ง ดังต่อไปนี้

- 2.1 ถ้าเห็นว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งใดมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม สมควรจะให้มีการนับคะแนนใหม่หรือเลือกตั้งใหม่ ให้มีคำสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่หรือเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งนั้น
- 2.2 ถ้าเห็นว่าการที่ผู้ใดได้รับการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือแม้มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม แต่ไม่มีเหตุอันสมควรจะให้มีการนับคะแนนใหม่หรือเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งนั้น ให้มีคำสั่งยกคำร้องนั้นเสีย

ทั้งนี้ วิธีการพิจารณาการคัดค้านการเลือกตั้งให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด และถ้าหากได้มีคำสั่งให้เลือกตั้งใหม่จะมีผลดังนี้

- 2.3 เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ สมาชิกภาพของ ส.ส. ซึ่งถูกคัดค้านนั้นย่อมสิ้นสุดลงนับตั้งแต่วันที่ที่มีคำสั่ง แต่ทั้งนี้ ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่ก่อนที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับแจ้งคำสั่ง
- 2.4 ในกรณีที่มีการนับคะแนนใหม่และเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของ ส.ส. ซึ่งถูกคัดค้านต้องสิ้นสุดลง มีผลตั้งแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการนับคะแนนใหม่ แต่ทั้งนี้ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่ก่อนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการนับคะแนนใหม่

¹⁰⁰ มานะ วิวัตพงษ์, "การเปลี่ยนแปลงลักษณะของการดำเนินคดีเลือกตั้ง", วารสารการเลือกตั้ง 14 (มกราคม 2543) : 7 – 8.

สรุปการเปลี่ยนแปลงของการดำเนินคดีและการคัดค้านการเลือกตั้ง ส.ส.

1. การกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งอยู่ในฐานะเป็นผู้เสียหาย และมีอำนาจในการดำเนินคดีอาญาเมื่อปรากฏว่ามีการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายการเลือกตั้ง ทำให้อาจพิจารณาในเบื้องต้นได้ว่าจะทำให้ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย และอุปสรรคในการดำเนินคดีอาญาหมดไป โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เช่นผู้สมัครและพรรคการเมืองไม่ประสงค์ที่จะมีการฟ้องร้องคดีระหว่างกัน เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่จัดการการเลือกตั้งเอง จึงทำให้สามารถรวบรวมพยานหลักฐานได้หนักแน่นและเป็นที่ยอมรับเพียงพอที่จะใช้ประกอบในการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญา รวมทั้งมีอำนาจขอให้พนักงานสอบสวนพนักงานอัยการและศาลอำนวยความสะดวกและเร่งรัดให้การดำเนินคดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว

2. ในส่วนของการคัดค้านการเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้สมัครในเขตเลือกตั้งนั้น พรรคการเมืองที่มีสมาชิกสมัครรับในเขตเลือกตั้งนั้น หรือพรรคการเมืองที่เสนอบัญชีผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น สามารถร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้หากเห็นว่า การเลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นหรือของเขตเลือกตั้งดังกล่าวมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทำให้เป็นการเปิดกว้างและไม่จำกัดเหตุแห่งการคัดค้าน เช่น ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งหลายฉบับที่ผ่านมา

นอกจากนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งยังเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการพิจารณาคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งและมีคำสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ หรือเลือกตั้งใหม่ได้เองจากเดิมที่เป็นอำนาจศาลยุติธรรม ประกอบกับที่มีการกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายอันเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ในส่วนนี้จะช่วยทำให้กระบวนการพิจารณาและมีคำสั่งเกี่ยวกับการร้องคัดค้านการเลือกตั้งสามารถเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีบทบาทสำคัญในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ทั้งในฐานะผู้เสียหายเมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือในฐานะองค์กรผู้ที่มีอำนาจสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดเมื่อการร้องคัดค้านการเลือกตั้ง ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินคดีสามารถเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและทันต่อเหตุการณ์ยิ่งขึ้นกว่าที่เคยเป็นมาในอดีต อย่างไรก็ตามการดำเนินคดีทั้งปวงก็เป็นเพียงการจัดการกับปัญหาการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นมาแล้วเท่านั้น แต่สิ่งที่สำคัญและจำเป็นในการทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมอย่างแท้จริง ก็คือ ความร่วมมือของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองประชาชนทุกคน ที่จะไม่ปฏิบัติสิ่งใดที่เป็นการละเมิดบทบัญญัติของกฎหมายเลือกตั้งมาตั้งแต่ต้น¹⁰¹

¹⁰¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8 – 9.