



ระบบการเลือกตั้งและวิธีแบ่ง เขตเลือกตั้งของต่างประเทศ

การศึกษาเรื่องระบบวิธีการเลือกตั้ง เมื่อบทที่แล้วมีการศึกษาถึงทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และระบบการเลือกตั้ง เพื่อความสมบูรณ์ในการศึกษาเกี่ยวกับการนาระบบวิธีการเลือกตั้งหนึ่งคนหนึ่งเสียง มาใช้ในกฎหมายเลือกตั้งของไทย ควรจะต้องศึกษาระบบวิธีการเลือกตั้งของต่างประเทศ ซึ่งถือเป็นต้นกำเนิดระบอบการปกครองประชาธิปไตย โดยทางผู้แทน (Representative Democracy) เพื่อศึกษาระบบวิธีการเลือกตั้งจนมีความเจริญงอกงามเคียงกับเจตนารมณ์ของระบอบประชาธิปไตยว่า ระบบวิธีการเลือกตั้งของประเทศไทยที่มีความเป็นประชาธิปไตย ต่างมีความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์เบื้องต้นของที่มาแห่งการเลือกตั้งในกฎหมายสภาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ขององค์การสหประชาชาติ¹ ซึ่งมีข้อความดังนี้

" ข้อ 21 (1)

(2)

(3) เจตจำนงของประชากรจะต้อง เป็นมูลฐานแห่งอำนาจของรัฐบาล เจตจำนงนี้จะต้องแสดงออกโดยวิธีการเลือกตั้ง ตามกำหนดระยะเวลาและอย่างแท้จริง ซึ่งอาศัยการออกเสียงโดยทั่วไป และ เสมอภาค และการลงคะแนนลับ โดยวิธีการลงคะแนนโดยอิสระในทานองเดียวกัน

ซึ่งถ้าพิจารณากระบวนการเลือกตั้ง และวิธีการเลือกตั้งของต่างประเทศโดยพิจารณาเกี่ยวกับระบบวิธีการเลือกตั้งสองประการ คือ

1. วิธีแบ่ง เขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
2. วิธีการคิดคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

1 หยุด แสงอุทัย , คำอธิบายหลักเกณฑ์ทั่วไปของการเลือกตั้งและพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2511, (พระนคร: โอเคียนสวีตส์, 2512), หน้า 10-16.

โดยระบบวิธีการเลือกตั้งของต่างประเทศ ที่จะหยิบยกมาพิจารณา คือ อังกฤษ, อเมริกา และ เยอรมัน อังกฤษซึ่งเป็นแม่แบบของประเทศที่มีระบอบการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Parliamentary System) ซึ่งเป็นระบบที่พัฒนามาโดยอาศัยระยะเวลายาวนานที่สุด ระบบรัฐสภาที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษก่อนประเทศอื่น จึงมีผู้เรียกระบบนี้ว่า "ระบบอังกฤษ" (British System หรือ English System)² ใช้ระบบวิธีการเลือกตั้งโดยตรง ส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดเขตเลือกตั้ง (Delimitation of Constituency) ใช้วิธีแบ่งเขตเลือกตั้งแบบเขตหนึ่งให้มีผู้แทนราษฎรได้หนึ่งคน (Single-Member Constituency หรือ One Man One Vote) ส่วนการคิดคะแนนเสียงเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสภาสามัญ (House of Commons) ใช้การคิดคะแนนแบบเสียงข้างมากธรรมดา (Relative Majority หรือ Simple Majority)

ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นแม่แบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตย แบบประธานาธิบดี (Presidential System) ในส่วนของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสภาผู้แทนราษฎร (The House of Representatives) หรือสภาล่าง ระบบวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ใช้วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้งแบบหนึ่งคนหนึ่งเสียง (One Man, One Vote) และวิธีคิดคะแนนเสียงเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ใช้การคิดคะแนนแบบเสียงข้างมากธรรมดา (Relative Majority)

ประเทศเยอรมันตะวันตก ที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย แบบตะวันตก (western Democracy) ที่น่าจะหยิบยกมา พิจารณาเกี่ยวกับระบบวิธีการเลือกตั้งโดยตรง การกำหนดเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด (496 คน) ใช้การแบ่งเขตเลือกตั้งแบบเขตละหนึ่งคน (One Man, One Vote) และวิธีคิดคะแนนแบบเสียงข้างมากธรรมดา (Simple/Relative Majority) ส่วนอีกครั้งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (248 คน) ให้เลือกตั้งรวมโดยวิธีการเลือกตามรายชื่อทั้งหมดของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคในมลรัฐเสนอขึ้นมาเลือกตั้ง และการคิดคะแนนเสียงเลือกตั้งในส่วนนี้ใช้วิธีคิดคะแนนแบบสัดส่วน (Proportional Representation) และสำหรับวิธีการคิดคะแนนใช้การคิดคะแนนแบบ แฮร์ (HARE NIEMEYER)

2 วิชาญ เครื่องงาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: แสงสุทธิการพิมพ์ 2530), หน้า 253.

ในส่วนของรายละเอียดระบบวิธีการเลือกตั้งของต่างประเทศจะแยกพิจารณา ดังนี้

1. ระบบการเลือกตั้งของประเทศไทย
2. ระบบการเลือกตั้งของสหรัฐอเมริกา
3. ระบบการเลือกตั้งของประเทศไทย

2.1 ระบบการเลือกตั้งของประเทศไทย

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) โดยกฎหมายแล้วต้องมิขึ้นใหม่เกิน 5 ปี จากการเลือกตั้งครั้งสุดท้าย อย่างไรก็ตามอาจจะเลื่อนออกไปได้ ถ้าสภาขุนนาง (House of Lords) อนุมัติ กฎนี้เพิ่งเริ่มเมื่อสมัย สงครามโลกครั้งที่ 2 แต่ในอีกแง่หนึ่งนั้นมีความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องรอถึง 5 ปี นายกรัฐมนตรี ขอให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภา และให้มีการเลือกตั้งใหม่³ ปัจจุบันสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 635 คน

สำหรับการกำหนดเขตเลือกตั้งใช้วิธี แบ่งเขตเลือกตั้งโดยให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน ต่อ 1 เขตเลือกตั้ง (Single-Member Constituency) โดยมีเขตเลือกตั้ง ทั้งหมด 650 เขต⁴ ซึ่งปัจจุบันอังกฤษใช้ พ.ร.บ. The Representation of the People Act 1969 ตาม Parliamentary Act 1949 วางหลักเกณฑ์ในการกำหนดเขตเลือกตั้งไว้ โดยแบ่งเขตเลือกตั้งแบบหนึ่ง เขตหนึ่งคนโดยใช้สภาพทางภูมิศาสตร์ของประเทศ เป็นเกณฑ์ในการแบ่งเขตเลือกตั้งซึ่งปัจจุบันแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 650 เขตโดยแบ่งเขตเลือกตั้งภายใน 4 ประเทศดังนี้

1. เกรทบริเตน	แบ่งเขตการเลือกตั้ง เป็น	523 เขต
2. ไอร์แลนด์เหนือ	แบ่งเขตการเลือกตั้ง เป็น	17 เขต
3. สก็อตแลนด์	แบ่งเขตการเลือกตั้ง เป็น	72 เขต
4. เวลส์	แบ่งเขตการเลือกตั้ง เป็น	38 เขต

3 Graeme C. Moodie, The Government of Great Britain, Third Edition, (London : Methuen & Co, Ltd, 1971) P. 59.

4 สนธิ เตชานันท์, ระบบการเมืองปกครองของอังกฤษ. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเตียนสตรีท, 2529), หน้า 138.

จำนวนประชากรที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดเขตการเลือกตั้ง คือเกณฑ์ผู้เลือกตั้งประมาณ 60,000 คน ต่อหนึ่งเขตเลือกตั้ง⁵ โดยการแบ่งเขต เป็นอำนาจของ"คณะกรรมการพิจารณาการแบ่งเขตเลือกตั้ง"(Boundary Commission) เพื่อป้องกันมิให้การแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นประโยชน์แก่พรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมี 4 ชุด ในเขตอังกฤษ ไอร์แลนด์เหนือ สก็อตแลนด์ และเวลส์ โดยให้มีหน้าที่ทำการทบทวนเขตการเลือกตั้งใหม่ ทุก 10 - 15 ปี โดยยึดการเปลี่ยนแปลงของการกระจายพลเมือง ทางด้านภูมิศาสตร์เป็นเกณฑ์ แต่พยายามหาใกล้เคียงที่สุดกับเขตการปกครองท้องถิ่น⁶

การออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

พลเมืองของอังกฤษทั้งชายและหญิงที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป⁷ มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ยกเว้น ผู้ที่ถูกจำกัดโดยกฎหมาย เช่น เป็นบุคคลวิกลจริต หรือถูกศาลพิพากษาลงโทษ สร้างวิธีการคิดคะแนนเสียงเลือกตั้งใช้แบบเสียงข้างมากธรรมดา (Simple Majority) ซึ่งการคิดคะแนนเสียงแบบนี้ช่วยรักษาระบบพรรคการเมืองสองพรรค ในอังกฤษ คือ พรรคคอนเซอร์เวทิฟ และพรรคเลเบอร์

5 แจค ฮาร์วีย์ การเมืองและการปกครองของอังกฤษ. แปลโดย คณิน บุณสุวรรณ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สุภาสกลาตพรวา, 2523), หน้า 35.

6 ฝ่ายพัฒนาการเมืองการปกครอง สำนักนโยบายและแผน กระทรวงมหาดไทย รายงานผลการวิจัย (เบื้องต้น) เรื่องการซื้อเสียงเลือกตั้ง ที่เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของชาติ : บทสำรวจเอกสาร, 2531 , หน้า 71.

7 จรูญ สุภาพ, สุจิต บุญมการ, พงศ์เพ็ญ ศกุนตาวัย และ อรณี นวลสุวรรณ, การเมืองการปกครองยุโรป อังกฤษ ฝรั่งเศส เบนลักซ์ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2523), หน้า 28.

2. ระบบการเลือกตั้งของสหรัฐอเมริกา

รัฐสภาของสหรัฐอเมริกา แบ่งออกเป็น 2 สภา คือ

1. สภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) หรือสภาล่าง
2. วุฒิสภา (Senate) หรือ สภาสูง

ระบบการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสหรัฐอเมริกา ใช้ระบบการเลือกตั้งโดยตรง ส่วนเรื่องการแบ่ง เขตรัฐธรรมนูญของสหรัฐ ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาคองเกรส (Congressional Districts) ไว้เลย เพียงแต่บัญญัติว่า "เวลา สถานที่ และวิธีเลือกตั้งนั้น เป็นอำนาจของสภานิติบัญญัติแห่งมลรัฐทั้งหลายเป็นผู้กำหนด แต่สภาคองเกรสอาจจะเปลี่ยนแปลงการกำหนดของสภานิติบัญญัติแห่งมลรัฐได้เสมอ"⁸

แต่สภาคองเกรสกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดเขตเลือกตั้งกว้าง ๆ ไว้ดังนี้

1. การกำหนดเขตเลือกตั้งนั้น ควรจะต้องถือหลักความสะดวกในการใช้สิทธิของประชาชน
2. ควรให้มีจำนวนประชาชนใกล้เคียงกันมากที่สุดที่จะทำได้

อำนาจในการกำหนด เขตเลือกตั้งของมลรัฐนั้น ในระยะแรก ๆ การกำหนด เขตเลือกตั้งมีความแตกต่างกันมาก บางมลรัฐแบ่ง เขตเลือกตั้งตามที่เห็นเหมาะสมแต่ปัจจุบันแบ่ง เขตการเลือกตั้งเขตละ 1 คน (Single-Member Constituency) จำนวนผู้แทนราษฎรของแต่ละเขตขึ้นอยู่กับจำนวนราษฎร 410,000 คน⁹ ซึ่งปัจจุบันมีจำนวนผู้แทนราษฎร 435 คน (รวมวอชิงตัน ดี.ซี. อีก 3 คน รวมเป็น 438 คน)

8 เคชชาติ วงศ์โกลมเชษฐ์, การปกครองสหรัฐอเมริกา (พระนคร: โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2512), หน้า 308.

9 สันธิ์ บางยี่ขัน, เอกสารประกอบคำบรรยายการเมืองสหรัฐอเมริกา (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์วิเศษวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 114.

รายละเอียดการกำหนด อาณาบริเวณของการเลือกตั้ง กระทำโดยสภาิติบัญญัติของแต่ละมณฑล หมายความว่าให้เป็นไปตามเกณฑ์ทั่วไป ที่สภาองค์การกำหนด ในทางปฏิบัติเขตเลือกตั้งในมณฑลหนึ่ง ๆ มีขนาดผิดแผกแตกต่างกันอย่างมาก และบางรัฐถูกกำหนดแบบที่เรียกว่า "เจอร์รีแมนเคือ" (Gerrymandering)¹⁰ เพื่อให้พรรคการเมืองที่ครองอำนาจได้เปรียบ และในปี 1963 ศาลสูงสหรัฐได้เข้าแทรกแซง เช่นว่านี้ โดยประกาศว่าการที่รัฐของรัฐเพนซิลเวเนียเลือกตั้งเช่นนี้เป็นการละเมิดเจตจำนง ที่แจ้งชัดของรัฐธรรมนูญอันที่จะให้มีการเลือก "ผู้แทนจำนวนเท่ากันสำหรับประชากรจำนวนเท่า ๆ กัน"¹¹

ผู้จะสมัครรับเลือกตั้ง เป็นผู้แทนราษฎรต้องมี อายุอย่างน้อย 25 ปี ต้องเป็นพลเมืองสหรัฐอย่างน้อย 7 ปี ก่อนการเลือกตั้งและจำจำเป็นต้องเป็นบุคคลที่เกิดในสหรัฐอย่างน้อย 7 ปี ก่อนการเลือกตั้ง และจำจำเป็นต้องเป็นบุคคลที่เกิดในสหรัฐ ทั้งต้องเป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในที่ที่ตนจะสมัครรับเลือกตั้ง 90 วัน ก่อนการเลือกตั้ง ส่วนอายุของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งกำหนดไว้อายุ 18 ปีบริบูรณ์

อนึ่งในส่วนของอายุ ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งนั้น แต่เดิมยังมีความสับสน ระหว่างผู้มีสิทธิออกเสียงแต่ละระดับในมณฑลต่าง ๆ สำหรับเกณฑ์อายุผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาคือ 21 ปี ต่อมาในปี พ.ศ. 2514 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในบทแก้ไขที่ 26 ให้ผู้มีอายุ 28 ปีบริบูรณ์ มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งทุกประเภท ไม่ว่าระดับท้องถิ่น มณฑล หรือระดับประเทศก็ตาม โดยเหตุผลที่ว่า "บุคคลอายุ 18 ปีขึ้นไป เป็นผู้ใหญ่เพียงพอที่จะใช้สิทธิทางการเมือง และการขยายสิทธิเลือกตั้งทางการเมือง จะเป็นการระดมความคิด และพลังการจัดตั้งกระบวนการที่เหมาะสมกับรัฐบาล ที่มาจากการเลือกตั้ง"¹² แต่เป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐสภาได้เคยออกกฎหมายชื่อ The Voting Rights Act เมื่อ พ.ศ. 2513 ลดอายุผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจาก 21 ปี เป็น 18 ปีมาแล้ว แต่ศาลสูงที่สุดก็ความว่าอำนาจของรัฐสภาในการลดอายุดังกล่าว จำอาจใช้กับการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น

10 เป็นศัพท์บัญญัติขึ้นจากเหตุการณ์ในการเลือกตั้งที่ แมสซาชูเซตส์ครั้งหนึ่ง เขตเลือกตั้งหนึ่งถูกกำหนดให้คล้ายเป็นรูปเหมือนกิ้งก่า (Salamander) เลยคิดคำนี้ขึ้น และใช้ชื่อนี้กับการเมืองที่เป็นต้นคิดแบ่ง เขตเช่นนั้น

11 คดีระหว่าง (Wesberly V. Sander 376 USA. (1964)

12 U.S. Cong. News. (1971),p. 367.

ซึ่งเป็นกิจการภายในของแต่ละมลรัฐได้ ดังนั้นจึงต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2514 เพื่อให้ใช้เป็นเอกภาพทั่วประเทศ และใช้กับการเลือกตั้งทุกระดับ นำให้เกิดความสับสนกัน

การออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ใช้การนับคะแนนเสียงเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา (Simple Majority)

2.3 ระบบการเลือกตั้งของประเทศเยอรมันตะวันตก

ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ของเยอรมันตะวันตก ใช้ระบบการเลือกตั้งโดยตรง (Direct Democracy) ในส่วนของการกำหนด เขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปัจจุบัน มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 496 คน การกำหนดเขตเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบ่งเป็น 2 แบบ คือ

1. ที่นั่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ 248 คน ใช้การแบ่งเขตเลือกตั้งแบบเขตละ 1 คน (Single-Member Constituency) การคิดคะแนนเสียงเลือกตั้งในส่วนนี้ ใช้แบบเสียงข้างมากธรรมดา (Relative Majority)

2. ที่นั่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ 248 คน ใช้การกำหนดเขตเลือกตั้งรวมโดยวิธีเลือกตามรายชื่อทั้งหมดของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคในมลรัฐเสนอขึ้นมา หักที่สุทธระบบการคิดคะแนนแบบสัดส่วนจะเป็นตัวกำหนดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสียงในส่วนนี้ใช้คิดคะแนนแบบสัดส่วน (Proportional Reperesentative) สำหรับการคิดคะแนนในส่วนนี้ใช้ระบบการคิดคะแนนแบบ (Hare Niemeyer) ซึ่งผู้เขียนจะอธิบายเฉพาะในส่วนของการแบ่งเขตเลือกตั้ง (Single Member Constituency) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้กฎหมายเลือกตั้งเยอรมัน ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ว่า จำนวนประชากรในแต่ละเขตเลือกตั้งไม่ควรจะต่างจากตัวเลขของประชากรในเขตเลือกตั้งทุกเขต (เฉลี่ย 1:222,500 ในปี 1983) เกินกว่า 25 % และถ้าความแตกต่างนี้เกิน 33 1/3 เปอร์เซ็นต์ เมื่อใด

13 พุศุค แสงอุทัย, คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญ คำอธิบายโดยสังเขปของธรรมนูญการปกครองอาณาจักรและกฎหมายเลือกตั้ง, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพ สำนักพิมพ์ธรรมศาสตร์, 2508), หน้า 298-305.

ตั้ง เป็นใบรายชื่อเชิงธรรม กฎหมายเลือกตั้งกำหนดให้มีคณะกรรมการถาวรระดับสหพันธ์ ทำหน้าที่
เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลในกรณีที่จะต้องมีการออกกฎหมายเพื่อเปลี่ยนแปลง เขตเลือกตั้งเดิม
คณะกรรมการแบ่ง เขตเลือกตั้ง 15

คณะกรรมการแบ่ง เขตเลือกตั้งของ เยอรมันตะวันตกประกอบด้วย กรรมการ 7 คน
ประกอบด้วย

1. ผู้อำนวยการสำนักงานสถิติของสหพันธ์ (กรรมการโยธาแห่ง)
2. ศาสตราจารย์ของสหพันธ์จะต้องส่งผู้พิพากษา 1 ท่าน (กรรมการ)

หน้าที่ประจำของคณะกรรมการ แบ่งเขตเลือกตั้ง คือ ทำรายงาน ภายในระยะเวลา
เวลาประมาณ 1 ปีครึ่ง ภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งทั่วไป แต่ละครั้ง โดยเสนอต่อรัฐมนตรีว่า
การกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้มีการปรับปรุง เขตเลือกตั้งต่าง ๆ ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้
รายงานนี้ไม่มีความผูกพันในทางกฎหมาย แนวความคิดในการตั้งคณะกรรมการแบ่ง เขตเลือกตั้งนี้
เยอรมันได้รับอิทธิพลมาจาก The Permanent Boundary Commissions ของประเทศอังกฤษ
ซึ่งเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย ในแง่ของความเป็นกลางในทางการเมือง ซึ่งมีส่วนช่วยให้การปฏิบัติ
งาน ของคณะกรรมการสำเร็จลุล่วงด้วยดี

การคิดคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ของเยอรมันตะวันตก ผู้มีสิทธิ
ออกเสียงเลือกตั้งอายุ 18 ปี โดยกำหนดถิ่นที่อยู่และออกเสียงเลือกตั้ง ต้องอยู่ในประเทศอย่างน้อย
3 เดือน ส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งกำหนดอายุ 18 ปี โดยภูมิลำเนาของผู้สมัครรับเลือกตั้งกฎหมายเลือก
ตั้งไม่ได้กำหนดไว้เพื่อเปิดกว้างสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้ง¹⁶

14 กฎหมายเลือกตั้งเยอรมัน มาตรา 3 วรรค 2 ข้อ 2

15 บุญศรี มิวังศ์อุโฆษ , "กฎหมายเลือกตั้งเยอรมัน" วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 17
ฉบับที่ 3 (มิถุนายน 2530) : หน้า 22.

16 กฎหมายเลือกตั้งเยอรมัน มาตรา 3 วรรค 2

ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนแต่ละคนมีคะแนนเสียง 2 คะแนนเสียง¹⁵

1. คะแนนเสียงที่ 1 เป็นคะแนนเสียงที่ใช้ลงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งเพียงคนเดียว ในเขตเลือกตั้งของตน เนื่องจากแต่ละเขตมีตัวแทนในสภาได้ 1 คน (One Man One Vote)

2. คะแนนเสียงที่ 2 เป็นคะแนนเสียงที่ใช้ลงให้แก่บัญชีเลือกตั้ง บัญชีใดบัญชีหนึ่ง ซึ่งจะมีการกล่าวถึงเรื่องบัญชีเลือกตั้ง

อย่างไรก็ตามแม้ ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะมีคนละ 2 คะแนนเสียง แต่เมื่อพิจารณาถึงผลลัพธ์แล้ว ก็เท่ากับว่ามีเพียงคะแนนเสียงเดียว ทั้งนี้เพราะในท้ายที่สุดแล้วตัวกำหนดจริง ๆ คือคะแนนเสียงที่ 2 ซึ่งทำหน้าที่ชักชวนให้พรรคต่าง ๆ มีที่นั่งตามสัดส่วนคะแนนเสียงที่คนได้รับจริง ๆ

คณะกรรมการกลางกำหนดนโยบายและบริหารการเลือกตั้ง¹⁸

คณะกรรมการนี้ทำหน้าที่กำกับดูแลการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ยุติธรรมโดยมีการแบ่งคณะกรรมการออกเป็นระดับต่าง ๆ คือ ระดับสหพันธ์ ระดับมลรัฐ ระดับเขต ระดับหน่วยเลือกตั้ง (ยังมีคณะกรรมการกรรมการควบคุมการนับคะแนนเสียงทางไปรษณีย์) ซึ่งคณะกรรมการระดับมลรัฐประกอบด้วย ประธาน 1 คน ซึ่งรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้แต่งตั้งและประธานจะเลือกผู้ทรงคุณวุฒิอีก 6 คน ซึ่งกรรมการเมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้ว ถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องรับตำแหน่ง ถือเป็นตำแหน่งกึ่งสมัครกันมีเงินเดือนจะปฏิเสธได้ เมื่อมีเหตุผลสำคัญ เช่น สุขภาพไม่ดี

17 บุคศรี ม่วงศ์อุไรชม "กฎหมายเลือกตั้งเยอรมัน" วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 3 มิถุนายน 2530): หน้า 25.

18 บุคศรี ม่วงศ์อุไรชม , ผศ. คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สัมภาษณ์, 16 เมษายน 2533

จากการพิจารณาระบบการเลือกตั้งและวิธีแบ่งเขตเลือกตั้งของประเทศอังกฤษ อเมริกา และ เยอรมันตะวันตก จะพบว่า นอกจากทั้งสามประเทศ ใช้ระบบการเลือกตั้งโดยตรง ใ้คษาใช้วิธีการกำหนดเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขตละคน (Single-Member Constituency) แล้ว จะพบว่ามีมาตรการเสริมอื่น ที่ผลทำให้การเลือกตั้งในประเทศเหล่านั้นอยู่บนหลักของความเสมอภาค และไม่ประสิทธิภาพนอกเหนือไปจากการนำหลักการแบ่งเขตเลือกตั้ง แบบเขตละคนมาใช้ กล่าวคือ

1. อายุของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ประเทศอังกฤษ อเมริกา และ เยอรมันตะวันตก กำหนดอายุของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไว้คือ อายุ 18 ปีบริบูรณ์ ใ้คษาให้เหตุผลว่า เป็นผู้ใหญ่เพียงพอที่จะใช้สิทธิทางการเมือง และการขยายสิทธิเลือกตั้งทางการเมือง จะเป็นการระดมความคิด และพลังในการจัดตั้ง กระบวนการที่เหมาะสมกับรัฐบาลที่มาจากกาเลือกตั้ง ซึ่งในส่วนของอายุของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งประเทศไทยกำหนดไว้คืออายุ 20 ปีบริบูรณ์ ในวันที่ 1 มกราคม ของปีที่มีการเลือกตั้ง¹⁹ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ พบว่าส่วนใหญ่อายุของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 18 ปี

19 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 92 (2)

ตารางที่ 1

รายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิออกเสียงและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของบางประเทศ

ประเทศ	สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง		สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง	
	อายุ	ถิ่นที่อยู่	อายุ	ถิ่นที่อยู่
1. ออสเตรเลีย	18	อยู่ในประเทศหรือรัฐ	18	ผู้สมัครไม่จำเป็นต้องอยู่ในเขตเลือกตั้งแต่ต้องอยู่ในประเทศอย่างน้อย 12 เดือน
2. บราซิล	18	อยู่ในเขตเลือกตั้ง	21	ผู้สมัครต้องอยู่ในรัฐที่ต้องเลือกตั้งมากกว่า ปี
3. สาธารณรัฐประชาธิปไตยเวียดนาม	18	—	21	—
4. ฝรั่งเศส	18	อยู่ในเขตเลือกตั้งอย่างน้อย 6 เดือน	23	ผู้สมัครไม่ต้องอาศัยอยู่ในเขตเลือกตั้ง
5. สาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมัน	18	อยู่ในประเทศ	21	—
6. สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน	18	อยู่ในประเทศอย่างน้อย 1 เดือน	21*	ผู้สมัครต้องอยู่ในประเทศอย่างน้อย 3 เดือน *
7. อิสราเอล	18	—	21	—
8. ปากีสถาน	18	อยู่ในเขตเลือกตั้ง	25	ผู้สมัครไม่ต้องอยู่ในเขตเลือกตั้ง
9. อัฟริกาใต้	18	อยู่ในเขตเลือกตั้งในวันที่เลือกตั้ง	28	ผู้สมัครต้องอยู่ในประเทศเกินกว่า 5 ปี แต่ไม่จำเป็นต้องอยู่ในเขตเลือกตั้ง

* ดูเชิงอรรถที่ 16 หน้า 56

ประเทศ	สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง		สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง	
	อายุ	ถิ่นที่อยู่	อายุ	ถิ่นที่อยู่
10. สวีเดน	18	อยู่ในประเทศอย่างน้อย 5 ปี	18	ผู้สมัครไม่ต้องอยู่ในเขตเลือกตั้ง
11. สหภาพโซเวียต	18	-	23	-
12. อังกฤษ	18	อยู่ในเขตเลือกตั้งในวันที่เลือกตั้ง	21	ผู้สมัครไม่ต้องอยู่ในเขตเลือกตั้ง
13. สหรัฐอเมริกา	18	อยู่ในรัฐ	25	ผู้สมัครต้องอยู่ในรัฐที่เลือกตั้ง
14. แชร์	18	อยู่ในเขตเลือกตั้งอย่างน้อย 1 ปี	25	-
15. เดนมาร์ค	20	อยู่ในประเทศ	20	ผู้สมัครไม่ต้องอยู่ในเขตเลือกตั้งแต่ต้องอยู่ในประเทศ
16. ญี่ปุ่น	20	อยู่ในเขตเลือกตั้ง	25	ผู้สมัครไม่ต้องอยู่ในเขตเลือกตั้ง
17. สาธารณรัฐเกาหลี	20	อยู่ในเขตเลือกตั้ง	25	ผู้สมัครไม่ต้องอยู่ในเขตเลือกตั้ง
18. อินเดีย	21	อยู่ในเขตเลือกตั้ง	25	ผู้สมัครไม่ต้องอยู่ในเขตเลือกตั้ง
19. เวียดนาม	21	อยู่ในประเทศไม่น้อยกว่า 6 เดือน	25	ผู้สมัครต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศ
20. เนเธอร์แลนด์	18	-	25	-
21. ลักเซมเบิร์ก	21	อยู่ในประเทศ	25	ผู้สมัครต้องอยู่ในประเทศ
22. อิตาลี	18	-	25	-

ประเทศ	สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง		สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง	
	อายุ	ถิ่นที่อยู่	อายุ	ถิ่นที่อยู่
23. อัลบาเนีย	18	-	-	-
24. บัลกาเรีย	18	-	-	-
25. เชคโกสโลวาเกีย	18	-	-	-
26. ฮังการี	18	-	-	-
27. โรมาเนีย	18	-	-	-
28. โปแลนด์	18	-	21	-
29. สาธารณรัฐประชาชนจีน	18	-	18	-
30. สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี	17	-	17	-
31. แคนาดา	18	-	-	-
32. ฟินแลนด์	18	-	-	-
33. นีลปินส์	18	-	-	-

ที่มา : อัครเมศวร์ ทองนาค, "การเลือกตั้งแบบเขตละหนึ่งคน" รัฐสภาสาร 35 (ตุลาคม 2530) :

2. คณะกรรมการพิจารณาการแบ่งเขตเลือกตั้ง

ประเทศอังกฤษ เยอรมัน มีคณะกรรมการดังกล่าวเพื่อป้องกันมิให้การแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นประโยชน์แก่พรรคการเมือง พรรคใดพรรคหนึ่งโดยเฉพาะโดยที่อังกฤษ มีคณะกรรมการดังกล่าว 4 ชุด คือ ในเขตอังกฤษ , สก็อตแลนด์ , ไอร์แลนด์เหนือ และ เวลส์ และมีการทบทวนในเขตเลือกตั้งใหม่ทุก 10-15 ปี โดยยึดการเปลี่ยนแปลงของการกระจายพลเมืองทางด้านภูมิศาสตร์ เป็นเกณฑ์แต่พยายามให้ใกล้เคียงที่สุดกับเขตการปกครองท้องถิ่น

ส่วนเยอรมันตะวันตกคณะกรรมการถาวร ระดับสหพันธ์ ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษารัฐบาลในกรณีที่จะต้องมีการออกกฎหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้ง เดิมเคยมีคณะกรรมการชุดนี้ มีหน้าที่เสนอรายงานภายในระยะเวลา 1 ปีครึ่ง ภายหลังจากมีการเลือกตั้งทั่วไป เสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้มีการปรับปรุงเขตการเลือกตั้งต่าง ๆ ตามเกณฑ์กฎหมายกำหนด แต่รายงานนี้ไม่มีผลผูกพันตามกฎหมาย

ในสหรัฐอเมริกาในแต่ละมลรัฐมีคณะกรรมการกำหนดเขตเลือกตั้ง Reapportionment Schemes. ซึ่งตั้งขึ้นโดยสภานิติบัญญัติของแต่ละมลรัฐ และจะต้องมีการทบทวนการแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ทุก 5-10 ปี ที่สำคัญคือ เมื่อมีการกำหนดเขตเลือกตั้งแล้วอาจมีการฟ้องร้องขอให้ศาล ใช้อำนาจวินิจฉัยทบทวน (Judicial review) เพื่อสั่งการเป็นอย่างอื่นได้ โดยอ้างว่าเพราะแบ่งเขตเลือกตั้งอย่างใดก็ต่อรัฐธรรมนูญในเรื่องความเสมอภาค²⁰

ประเทศไทยมีคณะกรรมการพิจารณาการแบ่งเขตเลือกตั้ง แต่อำนาจในการกำหนดเขตเลือกตั้ง ขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานของกระทรวงมหาดไทยคือ กองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง จะทำหน้าที่กำหนดเขตเลือกตั้งใหม่ ก่อนมีการเลือกตั้งทั่วไป โดยพิจารณาจากจำนวนประชากรก่อนว่าจากการเลือกตั้งครั้งก่อน มีประชากรในเขตเลือกตั้งจังหวัดใดมีประชากรเพิ่มขึ้นจนเกินสัดส่วนราษฎร 150,000 คน ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน และถ้าเหลือเศษเกิน 75,000 คน ให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มอีก 1 คน โดยรายละเอียดการจัดแบ่งเขตจังหวัดที่มีการเปลี่ยนแปลงจำนวนประชากร การวัดแบ่งจะมีการร่วมประชุมระหว่างระดับจังหวัด และกองการเลือกตั้ง จะศึกษาแนวทางการจัดแบบเขตเลือกตั้งให้เป็นไปตาม

²⁰ Baker v. Carr, 369 U.S. 186, 259 (1962)

กฎหมายแล้วประชุมร่วมกันเมื่อได้แนวทางการแบ่งเขตเลือกตั้ง จังหวัดใดแบ่งเขตอย่างไรแล้ว จึงเสนอเรื่องการกำหนดเขตเลือกตั้งต่อรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้อนุมัติ

จากการกำหนดเขตเลือกตั้งของประเทศไทยเราจะพบว่าในที่สุดอำนาจในการกำหนดเขตเลือกตั้งตกอยู่กับรัฐมนตรี ในฐานะผู้มีอำนาจสูงสุด ซึ่งมีข้อบกพร่องในแง่ที่ว่าถ้ารัฐมนตรีว่ากระทรวงมหาดไทย คนใดสังกัดพรรคการเมืองอาจจะทำให้ การกำหนดเขตเลือกตั้งเอนเอียงไปบนทางใดทางหนึ่งได้

3. ภูมิลำเนาของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ประเทศอังกฤษภูมิลำเนาของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งกำหนดเพียงต้องอยู่ในเขตเลือกตั้งในวันที่เลือกตั้ง ส่วนผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งนั้นต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้ง

ประเทศสหรัฐอเมริกา ภูมิลำเนาของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตที่ตนจะสมัครรับเลือกตั้ง 90 วันก่อนการเลือกตั้ง

ประเทศเยอรมันตะวันตก กำหนดภูมิลำเนาของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยกำหนดว่าต้องอยู่ในประเทศอย่างน้อย 3 เดือน ส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งกฎหมายไม่ได้กำหนดเรื่องภูมิลำเนาของผู้สมัครฯ เอาไว้

ประเทศไทยภูมิลำเนาของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเพียงแต่กำหนดว่าผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมีถิ่นที่อยู่ในเขตใด ให้ออกเสียงเลือกตั้งในเขตนั้น ส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งกฎหมายไม่ได้ระบุเรื่อง ภูมิลำเนา ของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เอาไว้