



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
ฉบับปฏิรูป

จัดทำโดย พลเอกเลิศรัตน์ รัตนวานิช
รหัส ๔๘๐๓๒๗

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๓
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปฏิรูป

พลเอกเลิศรัตน์ รัตนวานิช^[1]

บทคัดย่อ

บทคัดย่อหรือสาระสังเขป

คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2557 ได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปแรกแล้วเสร็จและส่งให้สภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาเป็นครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2558 ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปนี้ได้ให้ความสำคัญต่อการออกแบบโครงสร้างของสถาบันการเมืองและการสร้างนักการเมืองและพรรคการเมืองที่ดีเพื่อเป็นสถาบันหลักในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยของประเทศให้ก้าวหน้าและนำชาติไปสู่ความสามัคคีปรองดอง เจริญก้าวหน้าสืบต่อไป โดยคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญยังคงเลือกรูปแบบระบบรัฐสภาแบบสภาคู่ (Bicameral Parliamentary System) ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรได้นำระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน (Mixed System) มาใช้เป็นครั้งแรก ระบบการเลือกตั้งนี้นำข้อดีของระบบคะแนนเสียงข้างมาก สำหรับสมาชิกสภาแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และระบบตัวแทนแบบสัดส่วน (บัญชีรายชื่อ) มารวมกัน การใช้ทั้งสองระบบผสมกัน เป็นระบบที่การคัดสรรผู้ชนะขึ้นอยู่กับสัดส่วนคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับจากระบบบัญชีรายชื่อ โดยคะแนนจากบัญชีรายชื่อของพรรคจะถูกนำไปชดเชยให้สัดส่วนที่เสียไปของพรรคในระดับเขต ข้อดีของระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม คือ เป็นรูปแบบการเลือกตั้งที่ต้องการให้สภาสะท้อนเจตนารมณ์ความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

คำสำคัญ ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม

^[1] พลเอกเลิศรัตน์ รัตนวานิช จบการศึกษาปริญญาโทจาก Massachusetts Institute of Technology (MSCE) และ University of Southern California (MSSM) เคยดำรงตำแหน่งเสนาธิการทหารและสมาชิกวุฒิสภา ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ ที่ปรึกษาและโฆษกกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ และประธานกรรมการบริหารสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน)

ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปฏิรูป

ระบบการเลือกตั้งระบบใดระบบหนึ่ง ไม่อาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสถาบันการเมืองลักษณะเดียวกันในรัฐแต่ละรัฐได้ แม้ว่ารัฐส่วนใหญ่จะมีประสบการณ์ที่คล้ายคลึงกัน แต่ผลของระบบการเลือกตั้งแต่ละระบบขึ้นอยู่กับบริบททางสังคมและบริบทของการเมืองของรัฐที่นำระบบการเลือกตั้งนั้นไปใช้เป็นสำคัญ ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อระบบการเลือกตั้งของรัฐแต่ละรัฐ เช่น โครงสร้างทางสังคม ค่านิยมของประชาชน ศาสนา ชาติพันธุ์ เชื้อชาติ ภูมิภาค ภาษา หรือชนชั้น เป็นต้น การออกแบบระบบการเลือกตั้งของไทย จึงต้องพิจารณาก่อนว่าบริบททางสังคมและการเมืองของราชอาณาจักรไทยควรมีต่อนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารที่มีลักษณะแบบใด และระบบการเลือกตั้งระบบใดที่จะเอื้อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้มากที่สุด (ผนวก ก)

คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม (Mixed System) หรือรู้จักกันโดยทั่วไปว่า ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่มีสมาชิกแบบผสม (Mixed Member Proportional: MMP) ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปฏิรูป^[1] ระบบนี้สมาพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเริ่มใช้เป็นประเทศแรกเมื่อ พ.ศ.2492 และต่อมามีอีก 8 ประเทศที่นำระบบเลือกตั้งนี้ไปใช้ บทความนี้มุ่งหมายที่จะชี้ให้เห็นถึงการนำระบบ MMP มาประยุกต์ใช้กับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทย ซึ่งหากร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้ก็จะนับเป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบ MMP

1. บททั่วไป

ประเทศไทยได้ใช้ระบบการเลือกตั้งมาแล้วหลายรูปแบบ ทั้งแบบแบ่งเขตเรียงเบอร์ แบบแบ่งเขตเบอร์เดียว แบบมีและไม่มีบัญชีรายชื่อ แบบบัญชีรายชื่อเดียวและแบบบัญชีสัดส่วน ซึ่งการเลือกตั้งสองแบบนี้เริ่มใช้มาตั้งแต่รัฐธรรมนูญปี 2540 นอกจากนี้ยังมีเงื่อนไขอื่นๆ เช่น แบบกำหนดและไม่กำหนดให้ผู้สมัครต้องสังกัดพรรคการเมือง แบบควรวรมพรรคได้และห้ามควรวรมพรรคที่มีผู้แทนเข้าด้วยกัน กับแบบให้ผู้แทนเปลี่ยนพรรคได้และห้ามเปลี่ยนพรรคสังกัด ต้องยอมรับว่าไม่มีระบบการเลือกตั้งใดหรือข้อกำหนดใดจะสมบูรณ์แบบที่สุด การจะเลือกใช้ระบบเลือกตั้งใด จึงเป็นความท้าทายในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องคำนึงถึงบริบทต่างๆ เพื่อออกแบบระบบการเลือกตั้งที่เหมาะสมกับประเทศไทยให้มากที่สุด

2. ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมของไทย

คุณลักษณะและองค์ประกอบของระบบการเลือกตั้ง

ระบบการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยมีคุณลักษณะและองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญ ดังนี้

- (1) มีการจัดการเลือกตั้งที่สุจริต เที่ยงธรรม และสม่ำเสมอ
- (2) ทุกคะแนนเสียงมีคุณค่าเท่าเทียมกัน
- (3) สะท้อนเจตจำนงของเสียงข้างมาก
- (4) ผลประโยชน์ของเสียงข้างน้อยได้รับการพิจารณา
- (5) สิทธิในการเลือกตั้งเป็นของประชาชนอย่างเสมอภาคและทั่วถึง
- (6) มีระบบการลงคะแนนเสียงที่น่าเชื่อถือและประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างสะดวก

[1] คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ, 2558, ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับวันที่ 22 สิงหาคม 2558, ฝ่าละอองธุลีพระบาทคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ระบบเลือกตั้งแบบผู้แทนเขตและแบบบัญชีรายชื่อที่ประเทศไทยใช้ระหว่างปี 2540 จนถึงปี 2557 ซึ่งวางระบบโดยการ (ก) ตัดผู้แทนแบบบัญชีรายชื่อจากพรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละห้าออกไป และ (ข) ให้พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงมากกว่าร้อยละห้า ได้ผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อแยกต่างหาก จากจำนวนผู้แทนเขตเป็นหลักเกณฑ์ที่เรียกว่า “ผู้ชนะได้ทั้งหมด” (winner takes all) ซึ่งเป็นการ “เสริมพลัง” ให้แก่พรรคการเมืองพรรคใหญ่ เพราะเป็นธรรมชาติที่ผู้ลงคะแนนจะลงคะแนนให้พรรคเดียวกันทั้งในแบบเขตและแบบบัญชีรายชื่อ จึงทำให้พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงจากแบ่งเขตมากอยู่แล้ว ก็จะได้ผู้แทนในระบบบัญชีรายชื่อเพิ่มเติมเข้าไป และขณะเดียวกันเป็นการลดหรือกีดกันผู้แทนพรรคการเมืองขนาดกลางหรือขนาดเล็ก ซึ่งทำให้ประชาชนกลุ่มหนึ่งที่นิยมพรรคการเมืองขนาดกลางหรือเล็กไม่มีผู้แทนของตนเข้าไปนั่งในสภาผู้แทนราษฎรเลย

การที่ระบบเลือกตั้งที่คิดจำนวนผู้แทนจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและบัญชีรายชื่อแยกกันนี้เองที่ทำให้ในสภามีผู้แทนจากพรรคการเมืองพรรคใหญ่เกินกว่าจำนวนแท้จริงที่ประชาชนต้องการผู้แทนจากพรรคการเมืองนั้นๆ (Over Representation) และปราศจากผู้แทนจากพรรคการเมืองพรรคเล็กทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงยังมีประชาชนส่วนหนึ่งต้องการจะได้มีผู้แทนของตนอยู่ในสภาอยู่บ้าง (Under Representation) จึงเป็นระบบการเมืองแบบผู้แทนที่ไม่เป็นธรรม (Unfair Representation) เนื่องจากไม่มีผู้แทนของประชาชนทุกกลุ่มเข้าไปทำหน้าที่ ทำให้เกิดการเสียสมดุลในระบบการเมืองและนำไปสู่การเผด็จการทางรัฐสภาได้ในที่สุด

ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมของไทย

คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญได้เลือกใช้ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนผสมแทนแบบคู่ขนานที่ใช้มาตั้งแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ซึ่งระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนผสมนี้ สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าสี่ร้อยห้าสิบคนแต่ไม่เกินสี่ร้อยเจ็ดสิบคน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสามร้อยคนและสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยห้าสิบคนแต่ไม่เกินหนึ่งร้อยเจ็ดสิบคน การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เขตละหนึ่งคน โดยจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน รวมทั้งสิ้นสามร้อยเขต

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้น โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อหนึ่งเพียงบัญชีเดียว ในกรณีที่บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดได้คะแนนเป็นสัดส่วนที่ทำให้ได้รับการจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ดำเนินการจัดสรรให้พรรคการเมืองนั้นเป็นจำนวนตามสัดส่วนนั้น โดยให้ผู้มีรายชื่อในบัญชีรายชื่อ ซึ่งได้รับคะแนนมากที่สุดเรียงไปตามลำดับ เป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง

การกำหนดเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบัญชีรายชื่อ ให้ใช้เขตพื้นที่ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง

การคิดคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมือง

การคิดคำนวณเพื่อหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละพรรคการเมืองจะพึงมีได้ (ผนวก ข) มีวิธีการดังนี้

(1) ให้นำคะแนนจากบัญชีรายชื่อที่ทุกพรรคการเมืองได้รับมาคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามสัดส่วนที่แต่ละพรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้ทั่วประเทศ

(2) ให้นำจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้ง มาเทียบจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้ตาม (1) เพื่อคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง

(3) ในกรณีที่จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองจะพึงมีได้ตาม (1) มีจำนวนมากกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นได้รับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งทุกเขตรวมกัน ให้เพิ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นจนเท่าจำนวนสัดส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่คำนวณได้ตาม (1)

(4) ในกรณีที่จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองจะพึงมีได้ตาม (1) มีจำนวนเท่ากับหรือน้อยกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นได้รับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งทุกเขตรวมกัน ให้พรรคการเมืองนั้นมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเฉพาะที่ได้รับเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้ง

(5) ในกรณีที่จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่คำนวณได้ตาม (3) รวมกันมากกว่าหนึ่งร้อยเจ็ดสิบคน ให้ปรับลดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคลงตามสัดส่วนให้รวมกันเป็นหนึ่งร้อยเจ็ดสิบคน

การกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำสำหรับการได้รับเลือกตั้ง

เกณฑ์ขั้นต่ำ (Threshold) สำหรับการได้รับเลือกตั้งมีกำหนดทั้งสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองประเภท โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งระบบแบ่งเขตเลือกตั้งจะต้องมีคะแนนเลือกตั้งมากกว่าคะแนนที่ไม่เลือกผู้ใด และบัญชีรายชื่อหนึ่งใดจะได้รับที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อเมื่อบัญชีรายชื่อนั้นได้รับคะแนนเลือกตั้งมากกว่าคะแนนที่ไม่เลือกบัญชีใด ตามที่บัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปฏิรูป มาตรา 110^[2]

“มาตรา 110 ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ จะเป็นผู้ซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหรือแบบบัญชีรายชื่อ ต่อเมื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นหรือบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งบัญชียุคนั้นได้รับคะแนนเลือกตั้งมากกว่าคะแนนที่ไม่เลือกผู้ใดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่เลือกบัญชีใด

ในกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดได้คะแนนน้อยกว่าคะแนนเสียงที่ไม่เลือกผู้ใด ให้จัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ในการเลือกตั้งครั้งหลังนี้ ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จะเป็นผู้ซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ต่อเมื่อได้รับคะแนนเลือกตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของคะแนนเสียงของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง ในกรณีที่ไม่มีผู้ใดได้รับคะแนนเลือกตั้งตามจำนวนดังกล่าว ให้ดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

^[2] คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 1, มาตรา 110

การคิดคำนวณเพื่อหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองจะพึงมีได้ตามวรรคหนึ่ง และวรรคสอง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา”

ข้อบัญญัติอื่นๆ สำหรับการเลือกตั้งและสภาผู้แทนราษฎร

ข้อบัญญัติที่สำคัญสำหรับการเลือกตั้งและสภาผู้แทนราษฎร มีดังนี้

- (1) ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง
 - (2) ในกรณีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ พรรคการเมืองนั้นต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวนไม่น้อยกว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อด้วย
 - (3) สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก
 - (4) ในระหว่างอายุของสภาผู้แทนราษฎร จะมีการควรวรมพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิได้
 - (5) ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและบัญชีรายชื่อ จะได้รับเลือกตั้งต่อเมื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นหรือบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งบัญชีนั้นได้รับคะแนนเลือกตั้งมากกว่าคะแนนที่ไม่เลือกผู้ใดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่เลือกบัญชีใด
- ข้อบัญญัติทั้งห้าประการนี้คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดขึ้นเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาต่อระบบการเลือกตั้ง ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากการเอา رأดเอาเปรียบของบางพรรคการเมือง ที่มุ่งใช้ข้อกำหนดของการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม ให้เป็นประโยชน์กับพรรคตัวเองในวิถีทางที่ไม่ชอบธรรม

3. บทสรุป

ระบบการเลือกตั้งแบบใหม่ช่วยสร้างสมดุลให้การเมืองไทย

ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมที่นำมาใช้เป็นหลักในระบบเลือกตั้งตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปจะส่งผลให้การเมืองมีความสมดุลเพิ่มขึ้นได้ กล่าวคือ

- (1) การใช้เกณฑ์คะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อเป็นหลักในการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีของแต่ละพรรคการเมือง ถือว่าเป็นการให้ความสำคัญต่อทุกคะแนนของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง เป็นการสะท้อนความนิยมที่แท้จริงของแต่ละพรรคการเมือง
- (2) การให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีความรู้ความสามารถเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎร
- (3) การเลือกตั้งในระบบใหม่นี้ช่วยให้พรรคการเมืองขนาดเล็กมีโอกาสเพิ่มมากขึ้นที่จะได้ที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาผู้แทนราษฎร ต่างจากในระบบเดิมซึ่งเป็นแบบคู่ขนาน
- (4) แนวโน้มการจัดตั้งรัฐบาลให้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรและให้เป็นรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ น่าจะเป็นรัฐบาลหลายพรรค ซึ่งจะช่วยให้รัฐบาลจะต้องรับฟังความคิดเห็นของพรรคร่วมรัฐบาลในการบริหารประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุด ไม่เกิดสภาวะที่เรียกว่า เผด็จการทางรัฐสภา อันเป็นจุดอ่อนที่สำคัญของการเมืองไทยที่ผ่านมา
- (5) ระบบการเลือกตั้งแบบใหม่นี้จะเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถและเป็นตัวแทนของหลากหลายอาชีพเข้าสู่สภาได้มากกว่าการเลือกตั้งในระบบเดิม

(6) ได้กำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำ (Threshold) สำหรับบัญชีรายชื่อ คือ การกำหนดว่าพรรคการเมืองหนึ่งจะมีสิทธิได้ที่นั่งตามสัดส่วนในการจัดสรรที่นั่ง ต้องมีคะแนนเสียงต่ำสุดมากกว่าคะแนนเสียงที่ไม่เลือกบัญชีรายชื่อใด เพื่อเป็นการตัดสิทธิการได้ที่นั่งจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองขนาดเล็กออกไป ไม่ให้มีพรรคจำนวนมากเกินไปในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในหลายประเทศ เช่น สหพันธรัฐเยอรมันใช้เกณฑ์ขั้นต่ำที่ร้อยละห้า

ภาคผนวก ก^[3]

ระบบการเลือกตั้งหลักๆ ที่มีอยู่ทั่วไปในรัฐต่างๆ ทั่วโลก เช่น

1. ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่ใช้บัญชีรายชื่อ (List Proportional Representation System)

ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่ใช้บัญชีรายชื่อ เป็นระบบที่ให้พรรคการเมืองเสนอรายชื่อของผู้รับสมัครรับเลือกตั้งแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งแบบเขตเดียวหลายเบอร์ ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิลงคะแนนให้แก่พรรคการเมืองพรรคหนึ่ง โดยจำนวนผู้แทนราษฎรจะเป็นไปตามสัดส่วนของส่วนแบ่งคะแนนเสียงทั้งหมดที่พรรคการเมืองนั้นได้รับในเขตเลือกตั้ง ตามลำดับที่เรียงในบัญชีรายชื่อ

2. ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก (Majority or Plurality System)

ระบบการเลือกตั้งแบบคะแนนเสียงข้างมาก ใช้การลงคะแนนแบบเขตเดียวเบอร์เดียวโดยมีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นศูนย์กลาง ผู้ลงคะแนนจะได้รับรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อที่จะเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนราษฎรในแต่ละเขตจึงเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งสูงกว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งคนอื่นๆ

3. ระบบการเลือกตั้งแบบเลือกตั้งสองรอบ (Two-Round System)

ลักษณะสำคัญของระบบการเลือกตั้งแบบเลือกตั้งสองรอบ คือ การจัดการเลือกตั้งสองครั้ง ซึ่งการจัดการเลือกตั้งรอบแรกกับรอบที่สองมักจะมีระยะเวลาห่างกันประมาณหนึ่งหรือสองสัปดาห์ การเลือกตั้งรอบแรกจัดขึ้นลักษณะเดียวกับการเลือกตั้งแบบคะแนนเสียงข้างมาก แต่ในกรณีที่ไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดหรือพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมากเด็ดขาดในการเลือกตั้งรอบแรกก็จะมี การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งรอบที่สอง ผู้แทนราษฎรในแต่ละเขตจึงเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับเสียงข้างมากจากการเลือกตั้งรอบที่สอง

4. ระบบการเลือกตั้งแบบคู่ขนาน (Parallel System)

ระบบการเลือกตั้งแบบคู่ขนาน มีองค์ประกอบของการเลือกตั้งทั้งแบบสัดส่วนและแบบคะแนนเสียงข้างมาก แต่ระบบการเลือกตั้งแบบคู่ขนานจะไม่มีการชดเชยความไม่เป็นสัดส่วนของการเลือกตั้งแบบคะแนนเสียงข้างมาก โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะได้รับบัตรเลือกตั้งใบเดียวซึ่งใช้ลงคะแนนให้ทั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง หรืออาจได้รับบัตรเลือกตั้งสองใบโดยใบหนึ่งใช้เลือกผู้แทนในระบบเสียงข้างมากและอีกใบหนึ่งใช้เลือกผู้แทนในระบบสัดส่วน

5. ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่มีสมาชิกแบบผสม (Mixed System)

ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่มีสมาชิกแบบผสม เป็นระบบการเลือกตั้งที่นำข้อดีของระบบคะแนนเสียงข้างมากและระบบตัวแทนแบบสัดส่วนมารวมกันโดยมีระบบการเลือกตั้งสองระบบที่ใช้สูตรต่างกัน ดำเนินการควบคู่กันไป ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนเดียวกันมีสิทธิลงคะแนนให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งภายใต้ระบบทั้งสอง ซึ่งผลการเลือกตั้งจากทั้งสองระบบจะมีการเชื่อมโยงกันโดยการจัดสรรที่นั่ง ผลการเลือกตั้งในส่วนของระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนขึ้นอยู่กับผลการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตของระบบคะแนนเสียงข้างมากเพื่อชดเชยความไม่เป็นสัดส่วน

ทั้งนี้ ความแตกต่างของระบบการเลือกตั้งในระบบต่างๆ จะมีผลกระทบต่อลักษณะความเป็นตัวแทนของผู้แทนราษฎรในสภา บทบาทที่สำคัญประการหนึ่งของระบบการเลือกตั้ง จึงเกี่ยวข้องกับ การจัดการความขัดแย้งและความตึงเครียดในสังคม ยกตัวอย่างเช่น การใช้ระบบการเลือกตั้งเป็นมาตรการการส่งเสริมการเป็นตัวแทนของชนกลุ่มน้อยหรือผู้ด้อยโอกาส และการใช้ระบบการเลือกตั้งเป็นมาตรการส่งเสริม

[3] สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2557, วารสารจตุลนิตี, กลุ่มงานการพิมพ์ สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง เป็นต้น ในกรณีที่ประชาชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่าระบบการเลือกตั้งขาดความเที่ยงธรรม ไม่เอื้อให้ประชาชนกลุ่มต่างๆ มีตัวแทนในรัฐสภาเพื่อมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ หรือฝ่ายค้านรู้สึกว่าการเมืองของตนไม่มีโอกาสชนะการเลือกตั้งในอนาคตแล้ว ชนกลุ่มน้อย ผู้ด้อยโอกาส ในสังคม หรือพรรคการเมืองฝ่ายค้าน อาจรู้สึกว่าการเลือกตั้งจำเป็นต้องใช้วิธีการที่ไม่เป็นประชาธิปไตย เช่น การเผชิญหน้า หรือการใช้ความรุนแรง เป็นต้น การเลือกรูปแบบการเลือกตั้งจึงเป็นตัวกำหนดการลงคะแนนที่มีผลกระทบต่ออย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ต่อชนกลุ่มน้อยและกลุ่มผู้ด้อยโอกาส การศึกษาเปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของระบบการเลือกตั้งระบบต่างๆ ตามตารางเปรียบเทียบแนบท้ายนี้

ตารางเปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของระบบการเลือกตั้ง

| ระบบการเลือกตั้ง | ข้อดี | ข้อเสีย |
|--|--|---|
| ระบบการเป็นตัวแทนแบบสัดส่วนที่ใช้บัญชีรายชื่อ | <ul style="list-style-type: none"> - ความเป็นสัดส่วน - การรวมตัวแทนของประชาชนจากทุกฝ่าย - การเป็นตัวแทนของเสียงข้างน้อย - คะแนนสูญเปล่ามีน้อย - ผู้แทนสตรีมีโอกาสดำเนินการเลือกตั้งง่ายขึ้น - ไม่มีความจำเป็นในการปักปันเขต - ไม่จำเป็นต้องมีการเลือกตั้งซ่อม - สะดวกในการใช้สิทธิออกเขต - จำกัดการเติบโตของภูมิภาคที่มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว - อัตราการใช้สิทธิเลือกตั้งมักสูงกว่า | <ul style="list-style-type: none"> - ขาดความเป็นตัวแทนทางภูมิศาสตร์ - ประเด็นความรับผิดชอบทางการเมือง - ขาดการสนับสนุนผู้นำฝ่ายบริหารจากฝ่ายนิติบัญญัติ - การเกิดรัฐบาลผสมหรือรัฐบาลเสียงข้างน้อยมักเกิดขึ้นง่ายกว่า - ทำให้พรรคการเมืองมีอำนาจมากขึ้น - อาจนำไปสู่การมีพรรคการเมืองที่มีความคิดสุดโต่ง |
| ระบบคะแนนเสียงข้างมาก | <ul style="list-style-type: none"> - ความเป็นตัวแทนทางภูมิศาสตร์เด่นชัด - ทำให้เกิดความรับผิดชอบทางการเมืองได้ง่ายขึ้น - ง่ายต่อการทำความเข้าใจ - ให้ผู้ลงคะแนนมีการเลือกที่ชัดเจน - ส่งเสริมให้พรรคฝ่ายค้านดำเนินการได้อย่างสอดคล้องกัน | <ul style="list-style-type: none"> - กีดกันพรรคเสียงข้างน้อยออกไป - กีดกันชนกลุ่มน้อยออกไป - กีดกันสตรีออกไป - มีคะแนนเสียงสูญเปล่ามาก - มักจะต้องมีการเลือกตั้งซ่อม - ต้องมีการปักปันเขตเลือกตั้ง - การจัดให้มีการเลือกตั้งนอกเขตทำได้ยาก |

| ระบบการเลือกตั้ง | ข้อดี | ข้อเสีย |
|------------------------------|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> - กีดกันพรรคการเมืองที่มีความคิดสุดโต่งออกไปได้ - เอื้อให้ผู้ลงคะแนนสามารถเลือกได้ระหว่างผู้สมัคร - มีการสนับสนุนผู้นำฝ่ายบริหารจากฝ่ายนิติบัญญัติ - มีโอกาสมากกว่าที่จะได้รัฐบาลเสียงข้างมากในรัฐสภา | |
| ระบบคูขนาน | <ul style="list-style-type: none"> - การรวมตัวแทนของประชาชนทุกฝ่าย - การเป็นตัวแทนของเสียงข้างน้อย - มีการแบ่งแยกระหว่างพรรคการเมืองน้อยกว่าระบบการเป็นตัวแทนแบบสัดส่วนการใช้บัญชีรายชื่อ - อาจเป็นทางเลือกที่ตกลงกันได้ง่ายกว่าทางเลือกอื่น - ทำให้เกิดความรับผิดชอบทางการเมืองได้ง่ายขึ้น - คะแนนเสียงสูญเปล่าเล็กน้อย | <ul style="list-style-type: none"> - เป็นระบบซับซ้อนยุ่งยาก - ต้องมีการปักปันเขตเลือกตั้ง - มักจะต้องมีการเลือกตั้งซ่อม - อาจทำให้ผู้แทนราษฎรแบ่งออกเป็นสองชนชั้น - การลงคะแนนเชิงยุทธศาสตร์ - จัดการให้มีการลงคะแนนนอกเขตได้ยากกว่าระบบการเป็นตัวแทนแบบสัดส่วนที่ใช้บัญชีรายชื่อ - ไม่มีหลักประกันความเป็นสัดส่วนโดยรวม |
| ระบบสัดส่วนที่มีสมาชิกแบบผสม | <ul style="list-style-type: none"> - ความเป็นสัดส่วน - การรวมตัวแทนประชาชนจากทุกฝ่าย - มีความเป็นตัวแทนทางภูมิศาสตร์ - ทำให้เกิดความรับผิดชอบทางการเมืองได้ง่ายขึ้น - คะแนนเสียงสูญเปล่าเล็กน้อย - อาจเป็นทางเลือกที่ตกลงกันได้ง่ายกว่าทางเลือกอื่น | <ul style="list-style-type: none"> - เป็นระบบซับซ้อนยุ่งยาก - ต้องมีการปักปันเขตเลือกตั้ง - มักจะต้องมีการเลือกตั้งซ่อม - อาจทำให้ผู้แทนราษฎรแบ่งออกเป็นสองชนชั้น - จัดการให้มีการลงคะแนนนอกเขตได้ยากกว่าระบบการเป็นตัวแทนแบบสัดส่วนที่ใช้บัญชีรายชื่อ |

ผนวก ข

| ตัวอย่างการจัดสรรที่นั่ง สส.แบบสัดส่วนผสม (MMP) | | | | |
|---|---|---|-------------------------------|----------------------|
| พรรค | คะแนนแบบสัดส่วนและ จำนวน สส.ที่ควรได้ (คน) | สส.แบบแบ่งเขต ที่ได้รับเลือก | สส.แบบสัดส่วน ได้รับจัดสรร | รวม สส. ทุกประเภท |
| ก. | 50% (225) | 127 | 98 | 225 |
| ข. | 20% (90) | 73 | 17 | 90 |
| ค. | 10% (45) | 33 | 12 | 45 |
| ง. | 18% (81) | 47 | 34 | 81 |
| จ. | 2% (9) | 20 | 0 | 20 (เกิน11) |
| รวม | 100% (450) | 300 | 161 | 461 |
| หมายเหตุ (1) สส.แบบแบ่งเขตมี 300 คน สส.แบบสัดส่วนมี 150 คน รวม 450 คน | | (2) จำนวน สส.ทั้งสองประเภทคำนวณได้จำนวน 461 คน เกิน จาก จำนวน สส.ที่ควรมี 11 คน เนื่องจากพรรค จ.ได้ที่นั่ง สส.แบบ แบ่งเขต 20 ที่นั่ง มากกว่าจำนวนที่ควรได้อยู่ 11 คน จึงเป็นส่วนเกิน | | |

บรรณานุกรม

คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ, 2558, ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับวันที่ 22 สิงหาคม 2558, สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2557, วารสารจลนิตี, ปีที่ 11 ฉบับที่ 6 พฤศจิกายน - ธันวาคม พ.ศ.2557, พิมพ์ครั้งที่ 1, กลุ่มงานการพิมพ์ สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา