



๒ เมษายน ๒๕๕๐

เรื่อง ข้อเสนอให้มีการพิจารณาเลือกตั้งระบบสัดส่วนสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
เรียน ประธานคณะกรรมการวิสามัญวิชาการ ตรวจสอบร่างรัฐธรรมนูญและร่างกฎหมาย  
ประกอบรัฐธรรมนูญ

สิ่งที่ส่งมาด้วย เอกสารเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้ง จำนวน ๑ ชุด

ตามที่คณะอนุกรรมการส่งเสริมข้อมูลด้านสารสนเทศทั้งในและต่างประเทศ  
ได้รับมอบหมายให้จัดทำเอกสารทางวิชาการในประเด็นที่ประชาชนสนใจเพื่อประกอบการ  
พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ นั้น

ในการนี้คณะอนุกรรมการฯ มีข้อเสนอให้พิจารณา ดังต่อไปนี้

๑. การเลือกตั้งระบบเสียงข้างมากเป็นระบบที่เสื่อมความนิยมลงไปในประเทศ  
ต่างๆ รวมทั้งสหราชอาณาจักร ซึ่งเป็นแม่แบบ เพราะเป็นระบบที่ก่อให้เกิดความแตกแยก  
เกิดระบบเผด็จการ และเกิดการบิดเบือนคะแนนเสียงของประชาชน เช่น ได้รับคะแนนเสียง  
เพียงร้อยละ ๓๐ ของประชาชนทั้งประเทศ แต่สามารถครองที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร  
ได้มากถึงร้อยละ ๗๐ เป็นต้น

ฉะนั้น การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะยังคง  
การเลือกตั้งระบบเสียงข้างมากเพียงอย่างเดียว จึงเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสมกับยุคสมัยและ  
ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เป็นผลกระทบต่อเนื่องจากปัญหาระบบเสียงข้างมากของ  
ประเทศไทยได้

๒. คณะอนุกรรมการมีความเห็นว่า การเลือกตั้งในระบบสัดส่วนเป็น  
ระบบที่มีความก้าวหน้าและมีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด อีกทั้งเป็นระบบที่ช่วยให้  
เกิดความสมานฉันท์ ทำให้ทุกคะแนนเสียงของประชาชนมีค่า และแก้ไขปัญหาการเมืองของ  
ประเทศไทยได้

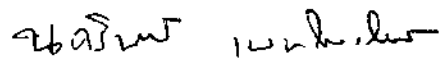
คณะกรรมการธิการ มีความเห็นว่า การเลือกตั้งระบบสัดส่วนสามารถนำมาใช้ได้  
๒ ลักษณะ

(๑) เป็นระบบสัดส่วนโดยให้ประชาชนการออกเสียงได้ ๒ ทาง (กา ๒ เบอร์)  
คือ ๑ คะแนนเลือกคนในเขต และ ๑ คะแนนเลือกพรรค

(๒) เป็นระบบสัดส่วนโดยให้ประชาชนออกเสียงได้ ๑ ทาง (กา ๑ เบอร์) คือ  
เลือกคนในเขตเท่านั้น แต่ในชั้นของการนับคะแนน จะมีการนำคะแนนบุคคลให้กับพรรค  
การเมืองที่ตนสังกัด รายละเอียดตามเอกสารสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

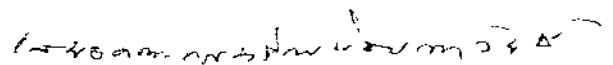
ขอแสดงความนับถือ

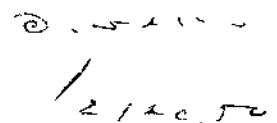


(รองศาสตราจารย์นครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ประธานคณะกรรมการธิการ

ส่งเสริมข้อมูลด้านสารสนเทศทั้งในและต่างประเทศ





สำนักกรรมการธิการ ๓

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๕๑๗

โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๑๕๑๖

# ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน

ของ

คณะกรรมการการส่งเสริมข้อมูลด้านสารสนเทศทั้งในและต่างประเทศ

ในคณะกรรมการวิสามัญวิชาการ ตรวจสอบร่างรัฐธรรมนูญ

และร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

สภาร่างรัฐธรรมนูญ

## ระบบเลือกตั้งที่เหมาะสม: เลือกผู้ชนะ หรือเลือกผู้แทน?

### ๑. ข้อความเบื้องต้น

ในการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้มีผู้เสนอให้เลือกระบบเลือกตั้งผู้แทนเขตแบบผสมบัญชีรายชื่อ ที่ใช้ยึดตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งกำหนดให้เลือกผู้แทนเขตเขตละหนึ่งคนจำนวน ๔๐๐ คน และเลือกผู้แทนแบบบัญชีรายชื่ออีก ๑๐๐ คน และเสนอให้วางระบบการเลือกตั้งเสียใหม่

ระบบการเลือกตั้งแบบใหม่นี้ ยังไม่แน่ว่าจะจัดให้มีขึ้นอย่างไร แต่ที่ดูเหมือนจะเห็นตรงกันก็คือ จะให้มีจำนวนผู้แทนลดลง โดยฝ่ายหนึ่งสนับสนุนให้เลือกระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ กลับไปใช้ระบบเลือกตั้งผู้แทนเขตขนาดใหญ่ เขตละ ๓-๖ คน และมีจำนวนผู้แทนเขตรวมกันไม่เกิน ๕๐๐ คน โดยให้เหตุผลว่าเพื่อลดการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้ง และเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ชนะลำดับท้าย ๆ ในเขตใหญ่ซึ่งมักเป็นผู้แทนเสียงข้างน้อยได้มีโอกาสมีที่นั่งในสภามากขึ้น

ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งเสนอให้คงระบบบัญชีรายชื่อไว้ แต่ให้เรียกว่าระบบสัดส่วน โดยให้เหตุผลว่าระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนเป็นระบบที่สะท้อนคะแนนเสียงของประชาชนที่ออกเสียงเลือกตั้งอย่างแท้จริง และทำให้คะแนนที่มีผู้ออกเสียงเลือกผู้ที่ไม่ได้ชนะคะแนนสูงสุดในเขตไม่ต้องสูญเปล่าไป เพราะยังมีค่าคะแนนนับตามหลักสัดส่วนในระดับประเทศ เป็นการคุ้มครองเสียงข้างน้อยให้ได้มีผู้แทนในสภา ในกรณีเช่นนี้เขตเลือกตั้งแบบสัดส่วนจะเหลือเพียงเขตเดียว และทำให้การซื้อเสียงลดลงได้เช่นกัน

เพื่อประกอบการพิจารณาว่าระบบเลือกตั้งแบบใดจึงจะเหมาะสมกับประเทศไทย เราผู้เขียนใคร่ขอเสนอข้อมูลเบื้องต้นและทดลองเสนอข้อคิดเกี่ยวกับระบบเลือกตั้งดังต่อไปนี้

### ๒ ระบบเลือกตั้งผู้แทนเสียงข้างมาก กับเลือกตั้งผู้แทนตามสัดส่วนคะแนน

ระบบการเลือกตั้งมีระบบแตกต่างกันหลายระบบ แต่ก็อาจแยกออกเป็นระบบใหญ่ ๆ ได้สองระบบคือระบบผู้แทนฝ่ายข้างมากของแต่ละเขต (Plurality or Majority System) กับระบบผู้แทนตามสัดส่วนของทุกเขต (Proportional Representation)

#### ๒.๑ ระบบเลือกผู้แทนเสียงข้างมาก

ในระบบเลือกผู้แทนเสียงข้างมากนั้น ผู้แทนราษฎรต้องเป็นผู้ชนะเลือกตั้งที่ได้รับคะแนนเลือกตั้งสูงสุดในเขตเลือกตั้งแต่ละเขต ซึ่งอาจมีผู้แทนคนเดียวหรือหลายคนก็ได้ ผู้ที่ได้รับคะแนนรองลงมาเป็นฝ่ายแพ้ และผู้ออกเสียงลงคะแนนที่เลือกฝ่ายที่แพ้การเลือกตั้งย่อมไม่

มีผู้แทน และคะแนนเสียงของผู้ที่เลือกฝ่ายที่แพ้จะไม่มีส่วนกำหนดเจตจำนงทางการเมืองของประเทศเลย

ระบบเลือกผู้แทนเสียงข้างมากนี้มีขึ้นในประเทศกลุ่มแองโกลอเมริกัน และประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมเป็นส่วนใหญ่ เช่นบังคลาเทศ อินเดีย ปากีสถาน กาน่า เอธิโอเปีย เคนยา อูกันดา มาเลเซีย สิงคโปร์ ฯลฯ เป็นการเลือกตั้งชนิดที่ประชาชนเข้าใจได้ง่าย และเป็นระบบที่เป็นคุณแก่พรรคการเมืองที่มีผู้แทนที่ชนะคะแนนเสียงข้างมากในแต่ละเขตรวมกันเป็นจำนวนมาก ที่สุดให้ได้มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลแบบพรรคเดียวได้ง่าย เพราะผู้แทนที่ชนะคะแนนในแต่ละเขตไม่จำเป็นต้องชนะคะแนนเสียงข้างมากแบบเด็ดขาด หรือเกินกึ่งหนึ่งของผู้ออกเสียงลงคะแนน ในระบบนี้หากผู้ใดชนะคะแนนสูงสุดในเขตใดก็ได้ชื่อว่าเป็นผู้แทนของเขตนั้น และดังนั้นพรรคการเมืองที่มีผู้แทนซึ่งชนะการเลือกตั้งในแต่ละเขตรวมกันเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้แทนราษฎรทั้งหมด ไม่จำเป็นต้องได้คะแนนสนับสนุนจากผู้ออกเสียงเลือกตั้งเกินกว่ากึ่งหนึ่งด้วย ดังนั้นหากในการเลือกตั้งนั้นมีพรรคคู่แข่งที่มีคะแนนใกล้เคียงกันสามพรรค พรรคที่ชนะคะแนนเสียงรวมกันในอัตราราวหนึ่งในสามของผู้ออกเสียง ก็อาจมีที่นั่งในสภาถึงหรือเกินกว่ากึ่งหนึ่งได้ และเป็นเหตุให้จัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้โดยไม่ต้องตั้งรัฐบาลผสม ทั้งยังเป็นระบบที่สนับสนุนให้เกิดพรรคใหญ่สองพรรคได้ง่าย ในขณะที่พรรคเล็กอื่น ๆ จะมีฐานะเป็นเพียงตัวประกอบและเติบโตได้ยาก

ตัวอย่างในทำนองนี้เคยเกิดขึ้นในหลายประเทศ เช่นในอังกฤษนั้น ในการเลือกตั้งที่ผ่านมาเมื่อ ๒ ปีก่อน ปรากฏว่า พรรค Labour ของนายกรัฐมนตรีโทนี แบลร์ได้รับการเลือกตั้งด้วยสัดส่วนคะแนนเพียง ๓๕ % แต่กลับมีที่นั่งในสภาได้ถึง ๕๕ % ในขณะที่พรรคอนุรักษนิยมได้รับการเลือกตั้งด้วยสัดส่วนคะแนนน้อยกว่ากันเพียง ๓ % แต่กลับได้รับที่นั่งในสภาเพียง ๓๒ % หรือได้ที่นั่งในสภาที่ห่างกันเกินกว่า ๒๐ % เป็นต้น<sup>1</sup> และในแคนาดาก็ได้ผลทำนองเดียวกัน กล่าวคือ การเลือกตั้งในมลรัฐออนตาริโอเมื่อ ค.ศ. ๒๐๐๓ นั้น ปรากฏว่าพรรคเสรีนิยมซึ่งได้รับเลือกตั้งด้วยสัดส่วนคะแนนเพียง ๔๗ % ได้ชนะการเลือกตั้งเกือบทุกเขต ทำให้มีเสียงในสภาถึง ๗๐ % ในขณะที่พรรคอนุรักษซึ่งได้รับความนิยมเป็นคะแนนถึง ๓๕ % มีเสียงในสภาเพียง ๒๓ % ส่วนพรรคพรรครองลงไปที่ได้รับคะแนนนิยมถึง ๑๕ % กลับได้รับที่นั่งในสภาเพียง ๗ % เป็นต้น

นอกจากปัญหาที่ผลการเลือกตั้งอาจต่างจากสัดส่วนความนิยมของประชาชนแล้ว ปัญหาที่สำคัญของระบบเลือกผู้แทนเสียงข้างมากก็คือไม่ค่อยจูงใจให้ผู้ออกเสียงเลือกผู้สมัครที่เป็นตัวเก่งหรือตัวบ๊วยมาใช้สิทธิออกเสียง นอกจากนี้ยังอาจเกิดการฉ้อโกงการใช้เทคนิคการลงคะแนนมาช่วยเปลี่ยนแปลงผลการเลือกตั้งได้ง่ายด้วย เพราะในระบบที่ผู้ใดคะแนนเสียงข้างมากเป็นผู้ชนะ

<sup>1</sup> อย่างไรก็ตาม การณ์ทำนองกลับกันก็เคยเกิดขึ้นในคราวเลือกตั้งเมื่อ ค.ศ. ๑๙๗๔ หรือเมื่อ ๓๐ ปีก่อนโน้น ในคราวนั้นพรรคแรงงานได้คะแนนเสียงคิดเป็นสัดส่วน ๓๗.๒ % ซึ่งนับว่าน้อยกว่าพรรคอนุรักษนิยมซึ่งได้คะแนนเป็นสัดส่วนถึง ๓๗.๕ % แต่โดยที่พรรคแรงงานชนะในเขตเลือกตั้งมากกว่า จึงได้ที่นั่งในสภาไป ๓๐๑ ที่นั่ง ในขณะที่พรรคอนุรักษนิยมซึ่งได้คะแนนเป็นสัดส่วนมากกว่า แต่กลับได้ที่นั่งในสภาเพียง ๒๙๗ ที่นั่งเท่านั้น

นี้ กล่าวกันว่า “การเลือกผู้สมัครรายอื่นนอกจากคู่แข่งของผู้ที่คาดว่าจะชนะก็คือการเลือกผู้ที่จะคาดว่าจะชนะนั่นเอง” ตัวอย่างเช่นในเขตที่มีผู้แทนเพียงคนเดียว ที่ถึงได้ว่าหมายเลขหนึ่งจะชนะ และหมายเลขสองอาจเป็นคู่แข่งที่สำคัญของหมายเลขหนึ่งนั้น การสนับสนุนให้มีผู้เลือกหมายเลขสามซึ่งคาดได้ว่าไม่มีทางชนะมากขึ้น ก็คือการเพิ่มโอกาสให้หมายเลขหนึ่งชนะ และการตัดทางชนะการเลือกตั้งของหมายเลขสองนั่นเอง ดังเช่นที่พวกรีพับลิกันกล่าวกันว่า เมื่อคราวแข่งขันเลือกประธานาธิบดีอเมริกันเมื่อ ค.ศ. ๑๙๙๖ นั้น ที่ Clinton ชนะ Bush ได้ ก็เพราะผู้ออกเสียงที่นิยมพรรครีพับลิกันจำนวนหนึ่งแบ่งคะแนนไปให้ Perot ซึ่งมีนโยบายอนุรักษ์ทำนองเดียวกับ Bush เอง และในทางกลับกัน พวกเดโมแครตก็อ้างว่า คราวที่ George W. Bush เมื่อ ค.ศ. ๒๐๐๑ นั้น ก็เป็นเพราะผู้นิยมเดโมแครตจำนวนหนึ่งไปทะเลาะแค้นเลือก Ralph Nader แห่งพรรคกรีน

นอกจากนี้ สื่อมวลชนย่อมจะมีอิทธิพลอย่างยิ่งในระบบเลือกผู้แทนเสียงข้างมาก เนื่องจากผู้ออกเสียงลงคะแนนจะมีพฤติกรรมการลงคะแนนตามกระแสความนิยมที่แพร่ในสื่อสารมวลชน เพราะไม่ต้องการให้คะแนนเสียงของตนสูญเปล่าในการเลือกผู้แทนตนเอง แม้ในหมู่คนที่ไม่เชื่อตามกระแสสื่อมวลชนก็จะต้องยอมรับว่าผู้ออกเสียงรายอื่นที่ไม่ได้ติดตามการมีลงอย่างใกล้ชิดมักจะคล้อยตามกระแสสื่อมวลชน ด้วยเหตุนี้ใครที่ดึงดูดความสนใจของสื่อมวลชนได้มากก็จะมีโอกาสเป็นตัวแทนได้มากด้วย ในขณะเดียวกันผู้สมัครหน้าใหม่ คุณสมบัติสูง แต่ได้รับความสนใจจากสื่อมวลชนน้อย อาจเสียโอกาสที่จะได้รับเลือกไปได้ หากผู้ออกเสียงเกิดเชื่อว่าจะไม่ได้รับเลือกตั้ง ผู้ที่เคยตั้งใจจะเลือกก็อาจเปลี่ยนใจได้ง่าย และทำให้ไม่มีโอกาสทำหน้าที่เป็นผู้แทนในที่สุด

ปัญหาต่าง ๆ อันเกิดจากระบบการเลือกตั้งผู้แทนเสียงข้างมากนี้ ทำให้ปัจจุบันมีการรณรงค์ในประเทศต่าง ๆ ที่ใช้ระบบนี้ให้หันมาใช้ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนแทน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอังกฤษและอเมริกาได้มีการรณรงค์อย่างจริงจัง และมีข้อมูลแพร่หลายในระบบข้อมูลสารสนเทศนานาชาติจำนวนมาก แม้ในอังกฤษเอง ก็ปรากฏว่าการเลือกตั้งในสกอตแลนด์ และในเวลส์ ก็ปรับเปลี่ยนไปเป็นแบบสัดส่วนแล้ว และการเลือกตั้งผู้แทนของอังกฤษในสหภาพยุโรปในปัจจุบันก็ได้เปลี่ยนไปเป็นแบบสัดส่วนไปเรียบร้อยแล้ว ในประเทศที่เคยอยู่ในเครือจักรภพที่ได้หันไปใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแล้วก็ได้แก่ นิวซีแลนด์ และออสเตรเลีย และคาดว่าแคนาดาก็จะตามไปในไม่ช้า

### ๒.๒ ระบบเลือกผู้แทนตามหลักสัดส่วน

ส่วนในระบบเลือกผู้แทนตามหลักสัดส่วนนั้น ผู้แทนราษฎรได้แก่ผู้แทนของพรรคหรือกลุ่มการเมืองที่ส่งผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งตามสัดส่วนคะแนนมากน้อยที่ผู้ออกเสียงเลือกตั้งทั้งประเทศได้ลงคะแนนให้ไว้ พรรคที่ได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนรวมกันไม่ถึงกึ่งหนึ่งของผู้ออกเสียงลงคะแนนย่อมไม่มีทางมีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรเกินสัดส่วนคะแนนที่ตน ได้รับ การจัดตั้ง

รัฐบาลพรรคเดียวจะมีได้ก็เฉพาะในกรณีที่พรรคนั้น ได้คะแนนเสียงในการเลือกตั้งเกินกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ออกเสียงทั้งหมดเท่านั้น

ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนนี้มีขึ้นเพื่อวางหลักประกันให้การปกครองเป็นไปโดยสะท้อนความต้องการของประชาชนได้มากที่สุดตามสัดส่วนความนิยมของประชาชน และคุ้มครองให้ฝ่ายเสียงข้างน้อยได้มีผู้แทนของตนตามสัดส่วน ระบบนี้เอื้อต่อการมีผู้แทนเป็นผู้หญิง หรือเป็นผู้แทนของคนส่วนน้อย และเปิดโอกาสให้สมัครพรรคที่ไม่มีทุนมากมีโอกาสได้รับเลือก และมีแรงดึงดูดให้ประชาชนมาออกเสียงลงคะแนนมากกว่าระบบเลือกผู้แทนเสียงข้างมาก แต่ในขณะเดียวกันก็ทำให้การจัดตั้งรัฐบาลผสมเกิดขึ้นได้ง่าย เพราะโอกาสที่พรรคใดพรรคหนึ่งเพียงพรรคเดียวจะมีที่นั่งในสภาเกินครึ่งหนึ่งนั้นเกิดขึ้นได้น้อยกว่าการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก

ในระบบเลือกผู้แทนตามสัดส่วนนั้นอาจมีหลักเกณฑ์แตกต่างกันไปได้หลายแบบ โดยทั่วไปจะใช้วิธีให้ผู้ออกเสียงเลือกตั้งลงคะแนนเลือกผู้สมัครที่ตนประสงค์จะเลือกเป็นผู้แทน โดยนำคะแนนนิยมของผู้สมัครนั้น ไปคิดรวมกันกับผู้สมัครพรรคเดียวกันเป็นคะแนนรวมของพรรค แล้วนำคะแนนรวมทั้งประเทศของแต่ละพรรคมาคิดเป็นสัดส่วนคะแนน เพื่อจัดสรรที่นั่งในสภาตามสัดส่วนคะแนนของแต่ละพรรค หรือจะใช้วิธีเลือกพรรคโดยตรงจากบัญชีรายชื่อก็ได้ โดยนำคะแนนที่ได้มาคิดตามสัดส่วน เช่นพรรคที่หนึ่งได้รับคะแนนนิยมจากผู้สมัครรับเลือกตั้งรวมกัน ๔๐% ก็จะมีที่นั่งในสภารวมกัน ๔๐% ส่วนพรรคที่สองได้รับคะแนนนิยมรวมกัน ๒๐% ก็จะได้รับจัดสรรที่นั่งในสภา ๒๐% และพรรคอื่น ๆ ก็จะได้รับการจัดสรรที่นั่งเป็นสัดส่วนในทำนองเดียวกันตามลำดับไป วิธีนี้เป็นวิธีที่นิยมใช้กันในระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนส่วนใหญ่ โดยมีต้นกำเนิดมาจากการเลือกตั้งของฟินแลนด์ และเนเธอร์แลนด์ และเป็นที่ยอมรับกันในกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรป

เมื่อแต่ละพรรครู้ว่าตนมีสัดส่วนที่นั่งจำนวนเท่าใดแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็เป็นการจัดสรรที่นั่งแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค ซึ่งก็มีเกณฑ์แตกต่างกันไปเช่นกัน เช่นบางประเทศคิดตามสัดส่วนคะแนนที่ผู้สมัครได้รับ โดยให้ผู้ที่ได้รับคะแนนนิยมมากที่สุดมีสิทธิดีกว่า บางประเทศก็ให้จัดสรรที่นั่งตามบัญชีรายชื่อ โดยให้ผู้อยู่ในลำดับต้นของบัญชีรายชื่อผู้สมัครของพรรคมีสิทธิได้รับจัดสรรที่นั่งตามสัดส่วนของพรรคก่อน โดยวิธีนี้ผู้สมัครของพรรคซึ่งไม่ได้รับคะแนนสูงสุดในเขตของตัวเองก็ยังมีโอกาสเข้าไปนั่งในสภาได้ตามหลักสัดส่วน บัญชีรายชื่อของพรรคนี้ต้องประกาศให้ผู้ออกเสียงเลือกตั้งรับรู้ล่วงหน้าก่อนการเลือกตั้ง และจะเปลี่ยนแปลงหลังเลือกตั้งแล้วไม่ได้

นอกจากระบบสัดส่วนตามวิธีข้างต้นแล้ว ยังมีวิธีที่เป็นที่ยอมรับกันอีกแบบหนึ่ง คือระบบการโอนคะแนนของผู้ได้รับเลือกส่วนที่เกินค่าเฉลี่ยที่ผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งควรได้รับ ไปยังผู้ที่ได้รับความนิยมในลำดับถัดไป ดังที่ใช้อยู่ในไอร์แลนด์ สกอตแลนด์ ออสเตรีย และนิวซีแลนด์ เป็นต้น ตามวิธีนี้ผู้ออกเสียงเลือกตั้งมักมีสิทธิลงคะแนนเลือกหลายคะแนน และจะต้องเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยจัดลำดับตามความนิยมก่อนหลังเอาไว้ นอกจากนี้จะมีการกำหนดสัดส่วน

คะแนนที่ผู้แทนควรได้รับ” ผู้ที่ได้คะแนนถึงระดับนี้ก็จะได้รับการจัดสรรที่นั่งไปก่อน ส่วนคะแนนที่เกินมาก็จะนำไปจัดสรรให้แก่ผู้ที่ได้รับคะแนนเกินลำดับรองลงไป

อย่างไรก็ดี ระบบการเลือกผู้แทนตามสัดส่วนนี้ได้รับการวิจารณ์ว่า ทำให้คะแนนเสียงของประชาชนกระจายไปตามพรรค ทำให้เกิดพรรคที่ได้ผู้แทนเสียงข้างมาก และจัดตั้งรัฐบาลแบบพรรคเดียวได้ยาก การดำเนินนโยบายของรัฐบาลต้องใช้ความสามารถในการประนีประนอมอย่างสูง และในกรณีที่ตกลงกันไม่ได้ ก็อาจทำให้รัฐบาลไร้เสถียรภาพได้ง่าย ดังตัวอย่างเช่นกรณีของ ทยลรมันยุคก่อนเส คราม โลก ซึ่งใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนทำให้เกิดพรรคเล็กจำนวนมากในสภา<sup>3</sup> หรือในเดนมาร์กซึ่งรัฐบาลแต่ละรัฐบาลมีอายุสั้นมาก มีการยุบสภาและเลือกตั้งใหม่บ่อยครั้ง และอาจเกิดกรณีที่พรรคหัวรุนแรงมีโอกาสที่นั่งในสภาและเข้าร่วมรัฐบาลได้ง่าย นอกจากนี้ในบางกรณีที่พรรคขนาดใหญ่ ไม่อยู่ในฐานะที่จะร่วมรัฐบาลกัน ก็อาจทำให้พรรคขนาดเล็กควงโอกาสจัดตั้งพรรคขนาดใหญ่ที่เป็นตัวตั้งตัวตีในการจัดตั้งรัฐบาลได้มาก และทำให้พรรคเล็กมีน้ำหนักทางการเมืองมากเกินไป ดังเช่นกรณีของพรรคเสรีประชาธิปไตยของเยอรมันซึ่งมีคะแนนเฉลี่ยประมาณ ๑๒ % กลายเป็นตัวแปรในการจัดตั้งรัฐบาลที่ขาดเสียไม่ได้ไม่ว่าพรรคใหญ่ฝ่ายใดจะชนะการเลือกตั้ง เพราะต้องอาศัยพรรคเล็กเข้าร่วมเป็นรัฐบาล ทำให้พรรคเสรีประชาธิปไตยได้เป็นรัฐบาลยาวนานถึงร่วม ๕๐ ปี ในระยะเกือบ ๖๐ ปีที่มีการจัดตั้งรัฐบาลเยอรมันหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา<sup>4</sup>

### ๓ การผสมระบบเลือกตั้งแบบต่าง ๆ

ในทางปฏิบัติมักมีการผสมผสานสองระบบนี้เข้าด้วยกัน อย่างไรก็ตาม หากวิเคราะห์ระบบการเลือกตั้งในระบบผสมเหล่านี้ตามหลักวิชาแล้ว เราจะพบว่าระบบการเลือกตั้งนั้น ๆ เดินตามหลักการของระบบใดในสองระบบนี้เป็นหลัก

หากจะนำเอาระบบการเลือกตั้งแบบต่าง ๆ ที่มีใช้ในทางปฏิบัติในประเทศต่าง ๆ มาแยกแยะดู โดยพิจารณาว่าระบบนั้น ๆ ถูกล้มล้างข้างมาก กับหลักสัดส่วนเป็นเกณฑ์ เราก็พอจะจัดหมวดหมู่ระบบต่าง ๆ ออกเป็น ๑๐ ระบบใหญ่ ๆ เพื่อทำความเข้าใจโดยเทียบได้จากตารางเปรียบเทียบตามลำดับดังต่อไปนี้<sup>5</sup>

<sup>3</sup> โดยทั่วไปมักคิดจากจำนวนผู้ออกเสียงและแบ่งทั้งหมดหารด้วยจำนวนที่นั่งในสภาวาทหนึ่ง แล้วนำผลลัพธ์มาบวกด้วยหนึ่งอีกครั้ง หรือ  $Quota = \lfloor \frac{Votes}{seats + 1} \rfloor + 1$

<sup>4</sup> เหตุนี้เองที่ทำให้ต่อ มีตรารัฐธรรมนูญหลังสงครามโลกเสียใหม่ โดยให้หลักการเลือกตั้งแบบสัดส่วนไว้ แต่กำหนดให้มีเพดานคะแนนขั้นต่ำ ๕ % และวางระเบียบให้การลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจะกระทำได้อีกต่อเมื่อเป็นการลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่ไปพร้อมกัน ดังที่เรียกกันว่าเป็น constructive non-confidence vote

<sup>5</sup> ตัวอย่างที่น่าสนใจได้แก่ กรณีที่หัวหน้าพรรคเสรีประชาธิปไตย ซึ่งเป็นพรรคชนชั้นกลางของเยอรมัน คือ นาย Genscher ได้ชื่อว่าเป็นรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศที่ดำรงตำแหน่งนานที่สุดของโลก (รองลงไปคือ นาย โกรนิทซ์แห่งรัสเซีย) เพราะพรรคของตนเข้าร่วมรัฐบาลตลอดมา และหัวหน้าพรรคซี มีความสามารถดำเนินนโยบายต่างประเทศได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีต่างประเทศมาตลอด ทั้ง ๆ ที่ท่านผู้นี้ไม่เคยชนะการเลือกตั้งในเขตที่ตนลงสมัครเลย

<sup>6</sup> โปรดดู Dieter Nohlen, *Wahlrecht und Parteiensystem* [Electoral Law and the Party System], 3<sup>rd</sup> ed., Opladen ๒๐๐๐, p. 1๕๐



ระบบเลือกผู้แทนเสียงข้างมาก	ระบบเลือกผู้แทนตามสัดส่วนคะแนนเสียง
ระบบเสียงข้างมาก แบบเขตเดียว คนเดียว โดยทั่วไปใช้ในประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากระบบการเมืองของอังกฤษและอเมริกัน ตัวอย่างเช่น อังกฤษ มาเลเซีย สิงคโปร์	ระบบเลือกผู้แทนตามสัดส่วนในเขตขนาดใหญ่หลายเขต แต่ละเขตมีผู้แทนหลายสิบคน เช่นในเนเธอร์แลนด์
ระบบเสียงข้างมากเด็ดขาด แบบเขตเดียวคนเดียว โดยนำผู้ชนะสองคนแรกมาเลือกอีกครั้ง ตัวอย่างเช่น ระบบเลือกตั้งของฝรั่งเศส	ระบบเลือกผู้แทนตามสัดส่วน โดยมีระบบเลือกผู้แทนรวมและผู้แทนเขต แยกจากกันชัดเจน เช่นในรัสเซีย โครเอเชีย ลิทัวเนีย
ระบบเสียงข้างมาก แบบกำหนดให้มีผู้แทนชนส่วนน้อยโดยเฉพาะ ตัวอย่างเช่นการเลือกตั้งในบางมลรัฐของเยอรมัน	ระบบผู้แทนตามสัดส่วนแบบผสมผู้แทนเขตกับผู้แทนพรรคทั้งประเทศ โดยเลือกคะแนนเดียวเช่นในฟินแลนด์ หรือเลือกสองคะแนนแยกเลือกพรรค กับเลือกคน เช่นในเยอรมนี
ระบบเสียงข้างมาก แบบเขตเลือกตั้งขนาดใหญ่ โดยมีผู้แทนหลายคน (Block vote) ตัวอย่างเช่น ไทย ก่อน รธน.๕๐	ระบบผู้แทนเขตแบบผู้ชนะโอนคะแนนส่วนเกินสัดส่วนของตนให้ผู้ได้รับเลือกในอันดับถัดไป (Single Transferable Vote) เช่นในออสเตรเลีย นิวซีแลนด์
ระบบเสียงข้างมากแบบผู้แทนเขต โดยมีบัญชีรายชื่อแซม ตัวอย่างเช่นในญี่ปุ่น และไทย ตาม รธน.๕๐	ระบบผู้แทนแบบสัดส่วนเต็มรูปทั้งประเทศ (บัญชีรายชื่อ) เช่นในเนเธอร์แลนด์ และประเทศยุโรปตะวันตกส่วนใหญ่

#### ๔. ตัวอย่างระบบเลือกตั้งของเยอรมัน

##### ๔.๑ ความเข้าใจผิด ๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งของเยอรมัน

ก่อนสงครามโลกครั้งที่สองระบบเลือกตั้งของเยอรมันเป็นแบบสัดส่วน ซึ่งส่งผลทำให้เกิดพรรคเล็กพรรคน้อยจำนวนมาก และรัฐบาลไม่มั่นคง ขณะเดียวกันความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนราษฎรกับเขตเลือกตั้งก็ไม่แน่นอน ดังนั้นจึงได้มีการปฏิรูปการเมืองในเยอรมันโดยมุ่งให้เกิดรัฐบาลที่มั่นคง และจัดให้มีเพดานขั้นต่ำ (threshold) สำหรับพรรคที่ชนะการเลือกตั้ง และพัฒนาระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนโดยคำนึงถึงผู้ชนะการเลือกตั้งในแต่ละเขตขึ้น หรือที่เรียกกันว่า personified proportional representation และอาจนับได้ว่าเป็นระบบเลือกตั้งที่เป็นต้นแบบที่ได้รับความสนใจอย่างยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบที่เกิดการแบ่งแยกทางการเมืองเป็นขั้วเป็นฝ่ายที่ชัดเจน

มีคนจำนวนมากอธิบายว่าระบบการเลือกตั้งแบบขงเยอร์มันนั้นเป็นแบบผู้แทนเขต  
ครึ่งหนึ่ง และผู้แทนตามบัญชีรายชื่ออีกครึ่งหนึ่ง ซึ่งเป็นความเข้าใจที่ผิด เพราะแท้จริงแล้ว  
ระบบการเลือกตั้งของเยอรมันแท้เป็นแบบสัดส่วนเป็นด้านหลัก แต่เป็นระบบสัดส่วนที่คำนึงถึงการ  
เลือกบุคคลด้วยเท่านั้น เหตุที่มักมีผู้เข้าใจผิดเช่นนี้ก็เพราะกฎหมายเลือกตั้งเยอรมันกำหนด  
ไว้ว่าให้กำหนดเขตเลือกตั้งเป็นจำนวนครึ่งหนึ่งของจำนวนที่นั่งในสภา แล้วให้พรรคแต่ละ  
พรรคส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้สองแบบ คือผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้ง และ  
ผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อของพรรค และในการเลือกตั้งก็ให้ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีสิทธิ  
ลงคะแนน ๒ คะแนน โดยคะแนนหนึ่งเลือกผู้แทนเขต อีกคะแนนหนึ่งให้เลือกพรรคที่ส่งบัญชี  
รายชื่อผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งในการเลือกตั้งคราวนั้น ด้วยเหตุนี้จึงมีผู้ด่วนสรุปเอาว่า  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของเยอรมันมาจากเขตเลือกตั้งครึ่งหนึ่ง และมาจากบัญชีรายชื่ออีก  
ครึ่งหนึ่ง ซึ่งไม่ถูกต้อง เพราะอันที่จริงแล้วการคิดคำนวณเพื่อจัดสรรที่นั่งให้แก่แต่ละ  
พรรคนั้น กฎหมายกำหนดให้คิดจากคะแนนที่เลือกพรรค และจัดสรรที่นั่งให้แก่แต่ละพรรคตาม  
สัดส่วนคะแนนที่ได้รับ กล่าวคือให้ที่นั่งทั้งหมด (ไม่ใช่ครึ่งหนึ่ง) มาจัดสรรตามหลักสัดส่วน  
และด้วยเหตุนี้เราจึงเรียกว่าการเลือกตั้งของเยอรมันเป็นการเลือกตั้งแบบสัดส่วนเป็นหลัก ไม่ใช่  
การเลือกผู้แทนเขตเป็นหลัก

ข้อดีของเยอรมันที่แตกต่างจากระบบสัดส่วนทั่วไปก็คือ ระบบการเลือกตั้งของเยอรมัน  
คำนึงถึงเสียงของประชาชนในแต่ละเขตเลือกตั้งที่ได้ลงคะแนนเลือกผู้แทนของตนประกอบด้วย  
ดังนั้นผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดและเป็นผู้ชนะการเลือกตั้งด้วยเสียงข้างมากในเขตนั้นย่อมได้สิทธิเข้า  
ไปนั่งในสภาตามสัดส่วนของพรรคก่อน หลังจากนั้นหากยังมีที่นั่งว่างตามหลักสัดส่วน ผู้สมัคร  
ในบัญชีรายชื่อ หรือผู้สมัครซึ่งไม่ได้ชนะในเขตที่ตนสมัครแต่มีชื่ออยู่ในบัญชีในระดับต้น จึงจะ  
มีสิทธิได้รับการจัดสรรที่นั่งตามโควตาในระบบสัดส่วนของพรรคเป็นลำดับถัดมา

#### ๘.๒ การแปรคะแนนเลือกตั้งเป็นจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรของเยอรมัน

การแปรคะแนนเลือกตั้งเป็นจำนวนที่นั่งของผู้แทนในสภา นั้นมีหลายวิธี ซึ่งเป็นเรื่องที่  
นักคณิตศาสตร์คิดค้นและเสนอไว้หลายทาง แต่สำหรับวิธีการของเยอรมันนั้นเป็นวิธีการที่ได้  
แก้ไขใหม่จากระบบเดิมที่เรียกว่าระบบ d'Hondt ซึ่งใช้มาตั้งแต่หลังสงครามโลกจนกระทั่งมี  
การแก้ไขใหม่เมื่อ ค.ศ. ๑๙๘๘ วิธีการแบบนี้เรียกว่าระบบ Hare-Niemayer ซึ่งเป็นชื่อที่  
เรียกเพื่อเป็นเกียรติแก่นักกฎหมายอังกฤษและนักคณิตศาสตร์เยอรมันที่วางแนวคิดเรื่องนี้ โดย  
ถือว่าเป็นระบบที่เป็กเอนแก่พรรคเล็กเสมอกับพรรคใหญ่ ต่างจากระบบ d'Hondt ซึ่งถูกวิจารณ์  
ว่าเป็นเอนแก่พรรคใหญ่ยิ่งกว่าพรรคเล็ก

ตามวิธีการของ Hare-Niemayer นี้ การจัดสรรที่นั่งในสภาจะทำโดยถือว่าคะแนน  
รวมทั้งที่มีผู้ออกเสียงลงคะแนนทั้งหมดนับเป็น ๑๐๐ % ดังนั้นเมื่อจะคำนวณว่าพรรคแต่ละพรรคที่  
ส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งคราวจะมีที่นั่งในสภาเท่าใด ก็จะนำเอาคะแนนที่ผู้ออกเสียงลงคะแนน  
เลือกพรรคนั้น ๆ มาจัดตามหลักบัญชีรายชื่อโดยเรียงลำดับ คือนำคะแนนที่ได้มาหารด้วยจำนวนคะแนน

เสียงที่มีผู้มาออกเสียงทั้งหมด แล้วคูณด้วยจำนวนที่นั่งทั้งหมดในสภา ก็จะได้จำนวนที่นั่งในสภา สำหรับพรรคนั้น ๆ ในการเลือกตั้งคราวนั้น ดังจะเห็นได้จากสมการต่อไปนี้

$$\text{ที่นั่งในสภาของพรรค} = \frac{\text{จำนวนคะแนนเสียงที่ได้} \times \text{จำนวนที่นั่งทั้งหมดในสภา}}{\text{จำนวนคะแนนที่มีผู้ออกเสียงทั้งหมด}}$$

ตัวอย่างเช่น ถ้าเยอรมันมีจำนวนที่นั่งในสภาทั้งสิ้น ๕๐๐ (ก่อนการรวมประเทศ) หรือ ๖๐๐ ที่นั่ง (หลังรวมกับเยอรมันตะวันออก) ก็ให้เอาคะแนนเสียงที่พรรคได้รับในการเลือกตั้งครั้งนั้นมาคูณด้วย ๕๐๐ หรือ ๖๐๐ แล้วแต่กรณี แล้วหารด้วยจำนวนผู้มาออกเสียงทั้งหมดในการเลือกตั้งคราวนั้น

โดยที่กฎหมายเลือกตั้งกำหนดเพดานขั้นต่ำไว้ว่าพรรคการเมืองที่ได้คะแนนไม่ถึง ๕ % จะไม่นำมาคิดคำนวณที่นั่งในสภา ดังนั้นพรรคการเมืองที่ได้คะแนนน้อยกว่า ๕ % ก็จะถูกตัดออกไป

ผลลัพธ์ที่ได้จากการคำนวณในขั้นนี้โดยทั่วไปจะมีทศนิยมหลายตำแหน่ง เช่น ๑๘๒.๖๓ หรือ ๙๒.๘๒ เป็นต้น

ในการจัดสรรที่นั่งตามวิธี Hare-Niemeyer นั้นในลำดับแรกให้จัดตามจำนวนเต็มเสียก่อน ตามตัวอย่างข้างต้น พรรคแรกจะได้ที่นั่ง ๑๘๒ ที่นั่ง และพรรคหลังจะได้ที่นั่ง ๙๒ ที่นั่ง ถ้าแบ่งตามจำนวนเต็มแล้วยังมีที่นั่งว่างอยู่ก็ให้นำมาจัดแบ่งตามลำดับค่าสูงต่ำของจำนวนเศษหลังจุดทศนิยม ซึ่งจากตัวอย่างข้างต้น ถ้ายังมีที่นั่งเหลืออยู่เพียง ๑ ที่นั่ง จะได้ผลว่าพรรคแรกไม่ได้เพิ่ม ส่วนพรรคหลังจะได้เพิ่มอีก ๑ ที่นั่งเป็น ๙๓ ที่นั่ง เพราะพรรคหลังมีเศษหลังจุดทศนิยมสูงกว่าพรรคแรก ส่วนในกรณีที่จำนวนเศษหลังจุดทศนิยมมีจำนวนเท่ากัน ดังนี้ กฎหมายก็กำหนดให้ประธานกรรมการเลือกตั้งตัดสินด้วยวิธีจับสลาก

## การตัดสินใจในการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรของเยอรมัน

มอริทซ์มีเขตเลือกตั้ง ๔๐ เขต จะมีผู้แทนราษฎรรวมทั้งเป็นสองเท่าของจำนวนเขตเลือกตั้ง คือจำนวน ๘๐ คน จำนวนผู้แทนของแต่ละพรรคจะได้รับการจัดสรรตามหลักสัดส่วนจากคะแนนที่สองที่ผู้ลงคะแนนลงให้พรรค แต่โดยรวมนั้นจะได้ผลว่าผู้แทน ๔๐ คนจะมาจากผู้ที่ชนะการเลือกตั้งในแต่ละเขตโดยตรง ส่วนผู้แทนราษฎรอีก ๔๐ คนจะมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคตามระบบสัดส่วน

พรรคต่าง ๆ จะมีที่นั่งในสภาตามสัดส่วนคะแนนที่ได้รับ ส่วนที่นั่งที่ได้มาจากกาการชนะเลือกตั้งผู้แทนในแต่ละเขตจะนำมาหักออกเพื่อจัดสรรในแง่ผู้ชนะในแต่ละเขตของแต่ละพรรคเสียก่อน

พรรค	ที่นั่งที่พรรคมีสิทธิได้ตามหลักสัดส่วน	ที่นั่งที่ได้จากการชนะในเขต	ที่นั่งที่จัดสรรแก่บัญชีรายชื่อ	จำนวนที่นั่งที่ได้รับทั้งสิ้น	จำนวนที่นั่งที่ได้จากหลักสัดส่วน	จำนวนที่นั่งได้จากบัญชีรายชื่อ	จำนวนที่นั่งที่ได้รับทั้งสิ้น
A	46	30	46-30=16	46	46	0	48
B	44	20	44-20=24	44	44	42	44
C	10	0	10-0=10	10	10	10	10

แผนภาพนี้ไม่เพียงแต่แสดงให้เห็นวิธีการคำนวณโดยการหักจำนวนที่นั่งที่ได้รับจากการชนะคะแนนเสียงข้างมากในเขตเลือกตั้งออกจากที่นั่งที่พรรคพึงได้ตามหลักสัดส่วนเท่านั้น แต่ยังแสดงให้เห็นลักษณะพิเศษของการเลือกตั้งของเยอรมันอีกด้วย กล่าวคือถ้าจำนวนผู้แทนเขตของพรรคที่ได้รับเลือกมาจากคะแนนเสียงที่เลือกผู้แทนเขตมีจำนวนเกินจากจำนวนสัดส่วนที่พรรคนั้นพึงจะได้รับตามหลักสัดส่วน พรรคนั้น ๆ ก็ยังมีสิทธิที่จะได้รับที่นั่งส่วนที่เกินนั้นไว้ในกรณีเช่นนี้ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสภาจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็นกรณีพิเศษเป็นการชั่วคราวสำหรับสมัยเลือกตั้งนั้น ๆ ซึ่งเยอรมันเรียกว่า "Ueberhangsmandate" และเราอาจจะเรียกว่าที่นั่งเสริมพิเศษก็คงได้ วิธีการจัดสรรที่นั่งแบบนี้เป็นไปตามหลักที่ว่ากาตัดสินสิทธิของผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนจากเขตเลือกตั้งโดยตรงจะกระทำมิได้ อย่างไรก็ตามก็ถือว่ามีที่นั่งเสริมชั่วคราวนี้เกิดขึ้นบ่อยครั้ง และมีจำนวนน้อยมากด้วย

พรรค A ได้รับที่นั่งเสริมพิเศษจำนวน ๒ ที่นั่ง

กรณีที่เกิดมีที่นั่งเสริมพิเศษ หรือ Ueberhangsmandate นี้อาจเกิดขึ้นได้หลายทางด้วยกัน แต่สาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งก็คือกรณีที่อัตราการออกเสียงลงคะแนนของผู้มีสิทธิออกเสียงในท้องที่มลรัฐใดมลรัฐหนึ่งมีปริมาณน้อยกว่าระดับเฉลี่ยของทั้งประเทศ หรือในกรณีที่พรรคใดพรรคหนึ่งได้คะแนนเสียงนำพรรคอื่น ๆ โดยเฉือนคะแนนห่างกันเพียงเล็กน้อยในทุก ๆ เขตเลือกตั้ง เป็นเหตุให้ชนะคะแนนเขตหลายเขต และอีกพรรคหนึ่งสูญเสียคะแนนของตัวในเขตเหล่านั้นไปมากกว่าระดับเฉลี่ย

#### ๕. ข้อเสนอแนะสงท้าย

การเลือกตั้งแบบของเยอรมันนี้ นับว่าเป็นระบบสัดส่วน เพราะถือคะแนนที่เลือกพรรคเป็นคะแนนชี้ขาดว่าจำนวนผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคนั้น ๆ รวมทั้งหมดเท่าใดตามสัดส่วนคะแนนรวมทั้งประเทศที่พรรคนั้นได้รับ ในแง่นี้หากจะเปรียบเทียบกับระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ซึ่งมีการเลือกผู้แทนเขตจำนวน ๔๐๐ คน และเลือกผู้แทนในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคโดยคิดคะแนนตามสัดส่วนอีก ๑๐๐ คนแล้ว เราก็จะเห็นได้ว่า ขณะที่เยอรมันถือหลักนับคะแนนในระบบสัดส่วนทั้ง ๑๐๐ % แต่ในระบบของไทยเรานั้นมีผู้แทนในระบบสัดส่วนเพียงหนึ่งในห้า หรือเพียง ๒๐ % เท่านั้น ด้วยเหตุนี้คะแนนที่ผู้ออกเสียงลงคะแนนเลือกผู้แทนในเขตเลือกตั้งจึงมีค่าคะแนนนับทางการเมืองเฉพาะคะแนนที่เลือกผู้ชนะการเลือกตั้งในแต่ละเขตเท่านั้น คะแนนของผู้ที่เลือกผู้สมัครที่ได้คะแนนรองลง ไปย่อมไม่มีค่าในทางการเมืองอีกเลย ด้วยเหตุนี้คะแนนอย่างน้อย ๔๙ % ของผู้ที่เลือกผู้สมัครที่ได้คะแนนเป็นอันดับสองและสามในแต่ละเขต หรือรวมแล้วอย่างน้อยราว ๓๙ % ของคะแนนทั้งหมดจึงเป็นคะแนนที่สูญเปล่า และไม่มีค่าการนับในทางการเมืองเลย ทำให้เสียงของผู้ออกเสียงลงคะแนนที่เป็นฝ่ายข้างน้อยจำนวนหนึ่งเป็นเสียงที่ไม่มีผู้แทนเป็นปากเป็นเสียงให้เลย และทำให้ฝ่ายข้างน้อยกลายเป็นฝ่ายที่ไม่มีสิทธิมีเสียงไปเพราะระบบเลือกตั้ง ซึ่งหากไม่หาทางให้สามารถแสดงออกมาโดยมีการรับฟังตามสมควร

เสียงที่ไม่มีใครได้ยินเหล่านี้อาจจะกลายเป็นความสิ้นหวังเพราะไม่มีปากไม่มีเสียง และอาจแปรไปเป็นความไม่พอใจจนกลายเป็นความรุนแรงไปได้โดยไม่จำเป็น ควรที่เราจะหาทางแก้ไขแต่เวลานี้ ทางหนึ่งที่จะแก้ได้ก็คือการนำเอาระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนมาใช้ในประเทศไทย ซึ่งในแง่นี้ระบบการเลือกตั้งของเยอรมันก็พอจะเป็นแบบอย่างที่ดีได้ หรือหากจะให้วิธีเลือกโดยไม่แบ่งคะแนนเป็น ๒ คะแนน คะแนนหนึ่งเลือกผู้แทนเขต อีกคะแนนหนึ่งเลือกผู้แทนพรรคแบบเยอรมัน ก็อาจจะลองใช้วิธีลงคะแนนเพียงคะแนนเดียวเลือกทั้งผู้สมัครในเขตและเลือกพรรคไปในขณะเดียวกัน ดังที่ใช้อยู่ในฟินแลนด์มาเป็นแบบอย่าง โดยนำเอาความคิดเรื่องการจัดสรรที่นั่งตามหลักสัดส่วนตามแบบที่ใช้อยู่ในประเทศส่วนใหญ่ในยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเยอรมันมาปรับใช้ได้

ในกรณีเช่นนี้เราอาจแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นจำนวนครึ่งหนึ่งของจำนวนที่นั่งในสภา เช่นในกรณีที่มีที่นั่ง ๔๐๐ ที่นั่ง ก็จัดให้มีเขตเลือกตั้งเพียง ๒๐๐ เขต ในแต่ละเขตให้พรรค

การเมืองแต่ละพรรคมีสิทธิส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งได้ไม่เกิน ๒ คน คือพรรคจะเลือกส่งเพียงคนเดียวหรือไม่ส่งเลยก็ได้ ขึ้นอยู่กับการคาดผลคะแนนของแต่ละพรรคในเขตนั้น ๆ โดยประชาชนมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนผู้สมัครคนใดคนหนึ่งของพรรคใดพรรคหนึ่งได้เพียงคะแนนเดียว และคะแนนเสียงของผู้สมัครแต่ละคนที่ได้รับจะนำไปคิดรวมกันเป็นคะแนนรวมของพรรคที่ผู้สมัครนั้นสังกัด เพื่อนำมาใช้ในการกำหนดจำนวนที่นั่งในสภาตามหลักสัดส่วนแก่พรรคที่หนึ่งได้คะแนนจากผู้สมัครของพรรครวมทั้งหมด ๓๔ % ความมีสิทธิมีที่นั่งในสภา ๑๕๐ คน แต่ได้ขณะการเลือกตั้งมาแล้วถึง ๑๐๐ เขต ก็ได้ที่นั่งในสภาจากผู้ชนะในเขต ๑๐๐ ที่นั่ง และได้ที่นั่งที่พรรคสามารถจัดสรรให้แก่ผู้สมัครของพรรคที่ไม่ชนะโดยตรงในเขตเลือกตั้งอีก ๕๐ ที่นั่ง ซึ่งอาจติดตามสัดส่วนคะแนนที่ผู้สมัครในเขตนั้น ได้รับต่อจำนวนผู้มาลงคะแนนในสัดส่วนที่สูงที่สุดเมื่อเทียบกับสัดส่วนคะแนนของผู้สมัครในเขตอื่น และลดหลั่นลงไปตามลำดับ ดังนี้ เป็นต้น หรือพรรคที่สองได้คะแนนรวม ๓๐ % แต่ชนะในเขตเลือกตั้งเพียง ๒๐ เขต ดังนี้ก็มีสิทธิมีที่นั่งในสภาอีก ๑๒๐ ที่นั่ง ดังนั้นพรรคจึงอาจจัดสรรให้แก่ผู้สมัครที่ไม่ชนะการเลือกตั้งของพรรคถึง ๕๐ คนตามลำดับสัดส่วนคะแนน เป็นต้น

ในกรณีเช่นนี้บัตรเลือกตั้งก็อาจจะมีลักษณะสังเกตตามตัวอย่างดังนี้

บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร									
หลักเกณฑ์การลงคะแนน									
๑. ให้ทำลงคะแนนได้เพียงคะแนนเดียวเท่านั้น									
๒. โปรดกาเครื่องหมายภาคเขตหน้าชื่อผู้สมัครได้ชื่อพรรคการเมืองที่หาต้องการเลือกเพียงครั้งเดียวเท่านั้น									
ประชาธิปไตย		มหาชน		ชาติไทย		ปลดหนี้		ไทยรักไทย	
	เอก		หนึ่ง		เสือ		กึ่ง		สี่
	โท		สอง		สิงห์		หอย		สา

โดยที่ระบบนี้ไม่มีการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ เพราะผู้ที่พรรคจะจัดสรรที่นั่งให้ต้องเป็นผู้ที่ลงสมัครในสนามเลือกตั้งใดสนามหนึ่ง และได้รับคะแนนนิยมในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นสัดส่วนสูงกว่าผู้สมัครในเขตอื่น จึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้สมัครกับผู้ออกเสียงมีความใกล้ชิดกันกว่าในระบบบัญชีรายชื่อ ในขณะที่เดียวกันผู้ที่แพ้เลือกตั้งในเขตก็ยังไม่เสียโอกาสที่จะได้รับการจัดสรรที่นั่งในสภา หากได้คะแนนจากผู้ออกเสียงในเขตของตัวเองพอสมควร และคะแนนของผู้สมัครพรรคเดียวกันในเขตเดียวกันก็ไม่ตัดกัน แต่จะมีส่วนตั้งผู้สมัครที่ได้คะแนนน้อยกว่าให้ได้คะแนนสัดส่วนสูงเช่นเมื่อเทียบกับเขตอื่น ทำให้เกิดความสับสนในหมู่ผู้สมัครลูกเซ็น และโดยที่เป็นเขตขนาดใหญ่ไปใหญ่ถูก โอกาสที่พรรคเล็กจะมีโอกาสได้คะแนนรวมกัน

พอที่จะได้ที่นั่งในสภาที่ยังคงมีเหมือนเดิม ส่วนปัญหาว่าโอกาสการจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวจะเกิดได้ยากและจำเป็นต้องจัดตั้งรัฐบาลผสมนั้น น่าจะพิจารณาว่าเป็นคุณลักษณะของสังคมไทยที่มีความสามารถในการประนีประนอมยิ่งกว่าจะใช้วิธีเด็ดขาดที่มักจะมีแนวโน้มนำไปสู่ความขัดแย้งโดยไม่จำเป็น ทั้งนี้ควรคำนึงไว้ด้วยว่า การลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลควรจะถูกไว้กับการลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่ด้วย เพื่อไม่ให้การลงมติไม่ไว้วางใจทำกันโดยไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ได้ และกลายเป็นช่องว่างทางการเมืองโดยไม่จำเป็น

สุดท้ายผู้เขียนใคร่ขอย้ำถึงบทบาทสำคัญของการเลือกตั้งที่ดี ว่าต้องมีอยู่ด้วยกันอย่างน้อย ๓ ประการก็คือ

๑. ระบบการเลือกตั้งที่ดีต้องสามารถสะท้อนความต้องการและผลประโยชน์อันแตกต่างหลากหลายของประชาชนที่อยู่รวมกันทั้งประเทศให้เห็นประจักษ์ได้อย่างมีลำดับเหมาะสม สอดคล้องกับความเป็นจริงในสังคมผ่านทางผู้แทนราษฎร (Representativeness) การเลือกตั้งที่ถูกบิดเบือนหรือไม่สามารถสะท้อนความต้องการของประชาชนให้เป็นที่ยอมรับได้อย่างเต็มภาคภูมิย่อมจะก่อให้เกิดความคลางแคลงต่อความชอบธรรมในการปกครอง และนำไปสู่ภาวะขาดความไว้วางใจ และความไม่มั่นคงทางการเมือง หรือความแตกแยก จนเกิดขัดแย้งรุนแรงในที่สุด

๒. ระบบการเลือกตั้งที่ดีต้องสามารถหลอมรวมให้เกิดบูรณาการทางสังคม กล่าวคือระบบการเลือกตั้งต้องไม่เพียงแต่จะเป็นเครื่องชี้ตัวผู้ชนะการเลือกตั้งเท่านั้น แต่จะต้องสามารถช่วยให้เกิดการรวมตัวกันในหมู่ผู้ได้รับเลือกตั้งให้เกิดเป็นฝ่ายเสียงข้างมากที่เป็นปึกแผ่นเพียงพอแก่การสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ และเกิดฝ่ายเสียงข้างน้อยที่ไม่กระจัดกระจายหรือแตกเป็นเสี่ยง ๆ แต่สามารถรวมกันเป็นกลุ่มก้อนมีศักยภาพในการถ่วงดุลและคานอำนาจฝ่ายเสียงข้างมากได้ด้วย (Party Building)

๓. ระบบการเลือกตั้งที่ดีต้องเอื้ออำนวยให้เกิดฝ่ายเสียงข้างมากที่มีขนาดเพียงพอและมีหลักประกันในการจัดตั้งรัฐบาล และสามารถกำหนดเจตจำนงทางการเมืองของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Governability) ขณะเดียวกันก็เป็นหลักประกันให้ฝ่ายข้างน้อยมีตัวแทนของตนเพียงพอแก่การถ่วงดุลและคานอำนาจของรัฐบาล

เมื่อได้พิจารณาคุณลักษณะข้างต้นแล้ว ก็จะเห็นได้ว่าการเลือกตั้งแบบสัดส่วน โดยมีเขตคะแนนขั้นต่ำ เพื่อให้ผู้แทนที่เข้าสภามีความเป็นกลุ่มเป็นก้อนพอสมควรนั้น สามารถตอบสนองคุณลักษณะพึงประสงค์ข้างต้นได้ทุกประการ ในขณะที่ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากจะมีข้อต่อโดยตรงที่ไม่สามารถสะท้อนความต้องการและผลประโยชน์ของประชาชนได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับความเป็นจริง

๓๐ %	๓๐ %	๓๐ %	๐ %
๓๗๖,๘๘	๓๗๖,๓๗๕	๓๓๓,๗	๓๗๕,๖๕
๕๕๖,๐๐๐	๕๕๕,๐๐๐	๕๕๖,๐๐๐	๕๕๖,๐๐๐

% ส.ส. ที่ได้  
% คะแนนที่ได้  
รวม ๓,๐๐๐,๐๐๐ คน

๓๓)

๓๐.	๓๗๖,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐	๓๗๕,๐๐๐	๓๗๕,๐๐๐
๓๑.	๓๗๖,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐	๓๗๕,๐๐๐	๓๗๕,๐๐๐
๓๒.	๓๗๖,๐๐๐	๓๗๕,๐๐๐	๓๗๕,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐
๓๓.	๓๗๖,๐๐๐	๓๗๕,๐๐๐	๓๗๕,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐
๓๔.	๓๗๖,๐๐๐	๓๗๕,๐๐๐	๓๗๕,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐
๓๕.	๓๗๖,๐๐๐	๓๗๕,๐๐๐	๓๗๕,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐
๓๖.	๓๗๕,๐๐๐	๓๗๕,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐
๓๗.	๓๗๕,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐	๓๗๕,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐
๓๘.	๓๗๕,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐
๓๙.	๓๗๕,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐
๔๐.	๓๗๕,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐
๔๑.	๓๗๕,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐
๔๒.	๓๗๕,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐
๔๓.	๓๗๕,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐
๔๔.	๓๗๕,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐
๔๕.	๓๗๕,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐
๔๖.	๓๗๕,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐
๔๗.	๓๗๕,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐
๔๘.	๓๗๕,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐
๔๙.	๓๗๕,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐
๕๐.	๓๗๕,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐	๓๗๖,๐๐๐

๓๓๓) ๐ ๒ ๓ ๔

**ข้อสรุป**

๑. มีพรรคการเมืองได้ ๖ พรรค
๒. มีขบวนการเลือกตั้ง รวม ๒๐ พรรค
๓. มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งประมาณ ๑๐๐,๐๐๐ คน



- ข้อ ๑ ผู้ชนะ ใบเขตเลือกตั้งได้เริ่ม ส.ส. ไปก่อน
๒. นักคะแนนรวมของแต่ละพรรคมาคำนวณว่าได้คะแนนกี่ % จำนวน ส.ส. ที่ได้มาแล้วพอดี หรือมากกว่า หรือน้อยกว่า % คะแนน ถ้าได้เกิน % ที่ควรได้แล้วไม่นำมาคิดสัดส่วนให้
๓. นักคะแนนของพรรคที่ยังไม่ถึงจำนวน ส.ส. คำว่า % ที่ควรจะได้มารวมกัน ถือเป็น ๑๐๐ %
๔. ถ้านักการเมือง ส.ส. แบบสัดส่วนที่พึงมี ถือเป็น ๑๐๐ % วนถึยให้พรรคที่ได้ ส.ส. ต่ำกว่า % ที่ควรได้ ความคะแนนของแต่ละพรรค
๕. นำยี่สิบให้ไปไปให้พรรคที่ได้เศษสูงสุด

ตัวอย่าง

๑. สามารถมีเขตเลือกตั้ง ๒๐ เขต เลือก ส.ส. เขตละ ๑ คน
๒. แต่ละเขตมีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งและ ๑๐๐,๐๐๐ คน
๓. คะแนนที่
- ๑. ๓๕,๐๐๐
  - ๒. ๓๔,๐๐๐
  - ๓. ๒๐,๐๐๐
  - ๔. ๑๑,๐๐๐
๔. มี ส.ส. แบบสัดส่วนให้เท่ากับ ๕ ตำแหน่ง (ย่อยจาก ๕๐๐ เขต + ๕๐ ตำแหน่ง ส.ส. แบบสัดส่วน)

การคำนวณ

๑. พรรคที่ ๑ ได้ ส.ส. จากเขต ๑๔ เขต = ๗๐ % ของ ส.ส. เขต  
 คะแนนรวมได้ ๕๕๖,๐๐๐ คะแนน = ๒๗.๘ %
- พรรคที่ ๒ ได้ ส.ส. จากเขต ๔ คน = ๒๐ %  
 คะแนนรวมได้ ๔๔๕,๐๐๐ คะแนน = ๒๔.๒๕ %
- พรรคที่ ๓ ได้ ส.ส. จากเขต ๒ คน = ๑๐ %  
 คะแนนรวมได้ ๔๒๖,๐๐๐ คะแนน = ๒๒.๓ %
- พรรคที่ ๔ ได้ ส.ส. จากเขต ๐ คน = ๐ %  
 คะแนนรวมได้ ๕๑๑,๐๐๐ คะแนน = ๒๕.๖๕ %
๒. พรรคที่ ๑ ได้ ส.ส. เกินจำนวนที่ควรได้แล้วไม่นำมาคิดสัดส่วนให้  
 พรรคที่ ๒,๓ และ ๔ ส่วนได้ ส.ส. ต่ำกว่าจำนวนที่ควรได้ จึงนำมาคำนวณ ดังนี้  
 คะแนน พรรค ๒ + ๓ + ๔ = ๔๔๕,๐๐๐ + ๔๔๖,๐๐๐ + ๕๑๑,๐๐๐  
 = ๑,๔๐๒,๐๐๐

ตำแหน่ง ส.ส. แบบสัดส่วนมี ๔ ตำแหน่ง

$$\text{พรรค ๒ ควรได้} = \frac{๔๘๕,๐๐๐ \times ๔}{๑,๔๔๔,๐๐๐} = ๑.๓๔ = ๑$$

$$\text{พรรค ๓ ควรได้} = \frac{๔๔๖,๐๐๐ \times ๔}{๑,๔๔๔,๐๐๐} = ๑.๒๓ = ๑$$

$$\text{พรรค ๔ ควรได้} = \frac{๕๑๓,๐๐๐ \times ๔}{๑,๔๔๔,๐๐๐} = ๑.๔๒ = ๒$$