



RIG
ROCK 5

5

ชุดข้อเสนอเชิงนโยบาย (Policy Brief)
เพื่อการพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างและเนื้อหา
ของรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปประเทศ

ประเด็นสำคัญที่พึงมีและควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การได้มาซึ่งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร



การได้มาซึ่งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร

พศ.ดร.ปริญญา เทวานฤมิตรกุล



นับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึงการเลือกตั้งในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๔ ประเทศไทยมีการเลือกตั้งมาแล้วทั้งหมด ๒๔ ครั้ง โดยครั้งแรกเป็น การเลือกตั้งทางอ้อม การเลือกตั้งครั้งที่ ๒ ถึงครั้งที่ ๔ เป็น ระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากธรรมดาเขตละคน การเลือกตั้งครั้งที่ ๕ ถึงครั้งที่ ๑๙ เป็น ระบบเสียงข้างมากธรรมดาเขตละหลายคน และตั้งแต่ครั้งที่ ๒๐ เป็นต้นมา นับแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ จนถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๔ ประเทศไทยใช้ระบบสัดส่วนบัญชีรายชื่อ ผสมกับ ระบบเสียงข้างมากธรรมดา โดยผสมแบบ ระบบคู่ขนาน และในการเลือกตั้งครั้งสุดท้ายภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็น ระบบ “จัดสรรปันส่วนผสม”

ระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นระบบเลือกตั้งที่มี ส.ส. ทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และแบบบัญชีรายชื่อ แต่การเลือกตั้งเหลือเพียง การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเท่านั้น แล้วนำคะแนนแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของ ทุกพรรคที่ส่งผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อที่ได้รับทั้งหมด มาคำนวณเป็นจำนวน “ส.ส.พึงมีได้” ของแต่ละพรรค จากนั้นก็หักจำนวน ส.ส.แบบแบ่งเขตออก ผลลัพธ์ที่ได้คือจำนวน ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อของพรรค

กล่าวโดยสรุปคือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเลือกผู้สมัคร ส.ส. แบบแบ่งเขต เลือกตั้งได้อย่างเดียว ซึ่งนอกจากจะเป็นทั้งการเลือก ส.ส.แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และ ส.ส.บัญชีรายชื่อแล้ว ยังเป็นการเลือก “ว่าที่นายกรัฐมนตรี” ด้วย ปัญหาที่เกิดขึ้นนอกจากจะเกิดจากตัวระบบเลือกตั้งแล้ว ยังมีปัญหาที่เกิดจาก วิธีการคำนวณของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ด้วย

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๖๔ เปลี่ยนแปลง ระบบเลือกตั้ง ส.ส. จากรบบ “จัดสรรปันส่วนผสม” ที่มีบัตรเลือกตั้งใบเดียว คือแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เรียกกันว่าระบบ “บัตรใบเดียว” กลับไปเป็นระบบ “บัตรสองใบ” โดยการเปลี่ยนแปลง สรุปได้ดังต่อไปนี้

๑ การกลับไปใช้ระบบเลือกตั้ง “ระบบคู่ขนาน” ระบบเลือกตั้ง ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งมีแต่การเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เลือกตั้งอย่างเดียว แล้วใช้คะแนนแบบแบ่งเขตในการจัดสรร ส.ส.บัญชีรายชื่อ ที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเรียกว่า “ระบบจัดสรร ปันส่วนผสม” ถูกเปลี่ยนแปลงกลับไปเป็นระบบ “คู่ขนาน”

๒

จำนวน ส.ส. แบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ
เท่ากับในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ การเลือกตั้งแบบแบ่งเขต
เลือกตั้งยังคงเป็น ระบบเสียงข้างมากธรรมดาเขตละคน
แต่เพิ่มจำนวนจาก ๓๕๐ คน เป็น ๔๐๐ คน และจำนวน ส.ส.
แบบบัญชีรายชื่อ ลดลงจาก ๑๕๐ คน เหลือ ๑๐๐ คน ซึ่งเป็น
จำนวนที่เท่ากับจำนวน ส.ส.แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และ ส.ส.
บัญชีรายชื่อของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่ไม่มีด่านขั้นต่ำ
จึงแตกต่างจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กำหนดด่านขั้นต่ำ
ในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อไว้ที่ ๕ เปอร์เซ็นต์

๓

ไม่มีด่านขั้นต่ำเหมือนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ และ
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม
พ.ศ. ๒๕๖๔ ไม่กำหนดให้มีด่านขั้นต่ำในการเลือกตั้งแบบ
บัญชีรายชื่อเหมือนกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ รัฐธรรมนูญ
แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๔ และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐
นั่นคือ จะไม่มีพรรคใดถูกตัดออกไปจากการที่คะแนน
ไม่ถึงด่านขั้นต่ำ โดยการจัดสรรที่นั่งจะจัดให้
พรรคการเมืองตามจำนวนเต็มที่คำนวณ
ได้ก่อน จากนั้นจึงจะจัดให้เศษที่ใหญ่ที่สุด
ไปตามลำดับจนครบจำนวน



กล่าวโดยสรุปคือ รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๖๔ ได้เปลี่ยนระบบเลือกตั้ง ส.ส.กลับไปหาระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ คือระบบคู่ขนาน โดยมีจำนวน ส.ส. ทั้งแบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อเท่ากับรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๔๐ คือมี ส.ส.ในระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากธรรมดาเขตละคน ๘๐ เพอร์เซ็นต์ (๔๐๐ คน) และ ส.ส.จากระบบสัดส่วนบัญชีรายชื่อ ๒๐ เพอร์เซ็นต์ (๑๐๐ คน) โดยไม่มีด่านขั้นต่ำ ผลที่เกิดขึ้นจากการนี้คือ

ประการที่หนึ่ง

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้สิทธิเลือกตั้ง ส.ส. บัญชีรายชื่อกลับมาอีกครั้ง คือ มีสองคะแนนที่คะแนนหนึ่งเลือก ส.ส. แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และอีกคะแนนเลือก ส.ส. บัญชีรายชื่อ โดยเลือกทั้งสองแบบต่างพรรคกันได้ ซึ่งเป็นประโยชน์โดยตรงกับประชาชน

ประการที่สอง

พรรคใหญ่ที่สุดที่ชนะการเลือกตั้งในแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง หรือพรรคที่ได้ ส.ส. แบบแบ่งเขตเลือกตั้งมากที่สุด จะเป็นเพียงพรรคเดียวที่ได้ประโยชน์ กล่าวคือ ได้ ส.ส.มากกว่าคะแนนเสียงส่วนพรรคอื่นจะได้ ส.ส.น้อยกว่าคะแนนเสียง ทั้งนี้อันเป็นผลของระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากธรรมดาเขตละคนที่เคยเกิดมาแล้วในการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ และตามรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๕๕๔

ประการที่สาม

พรรคเล็กมีโอกาสดำเนินการได้น้อยลง แต่เนื่องจากไม่มีด้านขั้นต่ำ พรรคเล็กก็ยังมีโอกาสได้ ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อมากพอสมควร ซึ่งคาดว่าจะอาจถึง ๑๐ พรรคได้ ทั้งนี้ โดยเปรียบเทียบกับ การเลือกตั้ง ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ที่เป็นระบบเลือกตั้งแบบเดียวกัน และไม่มีด้านขั้นต่ำเหมือนกัน แต่มี ส.ส.บัญชีรายชื่อ ๑๒๕ คน มี ๑๑ พรรค ที่ได้ ส.ส.บัญชีรายชื่อ

ในโลกนี้ไม่มีระบบเลือกตั้งใดที่สมบูรณ์แบบ ทุกระบบ เลือกตั้งล้วนแต่มีข้อดีและข้อเสีย และให้ “ผลลัพธ์” ที่แตกต่างกัน การเลือกใช้ระบบเลือกตั้งหรือการออกแบบระบบเลือกตั้ง จึงเป็นเรื่องของ “ความเหมาะสม” ซึ่งประกอบด้วย สภาพการณ์ ของประเทศ กับ เป้าหมายที่ต้องการ

ผู้เขียนเห็นว่า ทั้งระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากธรรมดา ไม่ว่าจะ เป็นระบบเขตละคนหรือเขตละหลายคน และระบบคู่ขนาน ไม่ใช่ระบบเลือกตั้งที่เหมาะสมที่สุดสำหรับประเทศไทย ผู้เขียน เสนอทางเลือก ๒ ทาง ในเรื่องระบบเลือกตั้ง ส.ส. คือใช้ **ระบบสัดส่วนผสม (Mixed-Member Proportion – MMP)** แบบประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หรือใช้ **ระบบเสียงข้างมากเด็ดขาด** แบบประเทศออสเตรเลีย หรือประเทศฝรั่งเศส

หลักการของ **ระบบเลือกตั้งสัดส่วนผสม** คือ คะแนนที่ใช้ในการคิดจำนวนที่นั่ง ส.ส. ที่แต่ละพรรคจะได้ หรือ “ส.ส.พึงมี” คือ คะแนนจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรค เมื่อได้จำนวน ส.ส. แล้ว จากนั้นมาดูว่าแต่ละพรรคได้ ส.ส. แบบแบ่งเขตเลือกตั้งไปแล้วกี่คน ขาดอยู่เท่าใดก็ให้ผู้สมัคร ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อได้รับเลือกตั้งไปจนครบจำนวนนั้น ซึ่งก็คล้ายกับ “ระบบจัดสรรปันส่วนผสม” ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๖๐ แต่มีสองคะแนนและใช้คะแนนที่เลือก ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ หรือคะแนนที่เลือกพรรคมากำหนดจำนวน “ส.ส.พึงมี” นั้นเอง

ระบบเลือกตั้งสัดส่วนผสม จริงๆ แล้วก็คือ **ระบบสัดส่วนทั้งสภา** นั้นเอง แต่ให้มี ส.ส. แบบแบ่งเขตเลือกตั้งด้วย หมายความว่า จำนวน ส.ส. ของแต่ละพรรคการเมืองในระบบเลือกตั้งสัดส่วนผสมคือ จำนวนคะแนนสัดส่วนที่แต่ละพรรคการเมืองได้มาจากประชาชน เหตุผลคือเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรสะท้อนเสียงของประชาชนอย่างแท้จริง ทุกพรรคการเมืองจะได้ ส.ส. ตามความเป็นจริง ไม่มีพรรคการเมืองใดที่ได้ ส.ส. มากเกินไป หรือได้น้อยเกินไป

นอกจากระบบสัดส่วนผสมแบบเยอรมันแล้ว ประเทศไทยยังมีทางเลือกอีกทางคือ **ระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากเด็ดขาด** (Absolute Majority System) ซึ่งมีหลักการคือ **ผู้ชนะการเลือกตั้งต้องได้คะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่ง** ซึ่งมีสองวิธี วิธีแรกคือใช้ **ระบบเลือกสองรอบ** (Two Round System) แบบประเทศฝรั่งเศส โดยในการเลือกตั้งรอบแรกถ้าไม่มีผู้สมัครคนใดได้คะแนนเกินครึ่งหนึ่ง ต้องมีการเลือกตั้งรอบที่สอง โดยให้ผู้ที่ได้คะแนนสูงที่สุดสองคนแรก (หรือมากกว่านั้น) มาให้เลือกรอบที่สอง และวิธีที่สองคือ **ระบบทางเลือก** หรือ

ระบบเลือกเผื่อไว้ (Alternative Vote) แบบประเทศฝรั่งเศส ที่ออกแบบวิธีเลือกตั้งให้เลือกเผื่อไว้ หากไม่มีผู้สมัครคนใดคะแนนเกินครึ่ง จะมีการนับรอบที่สอง และรอบต่อไปจากการเลือกที่เลือกเผื่อไว้ จนกว่าจะมีผู้สมัครคนใดได้คะแนนเกินครึ่ง

ระบบเลือกตั้งสองรอบ และระบบทางเลือก ซึ่งล้วนแต่แบ่งเขตเลือกตั้งให้เป็นเขตละคน มีข้อดีข้อเสียคนละแบบ ระบบเลือกตั้งสองรอบมีข้อดีคือเข้าใจง่าย แต่ข้อเสียคือต้องจัดการเลือกตั้งสองรอบซึ่งเป็นภาระในการจัดการเลือกตั้ง และเป็นภาระต่อประชาชนที่ต้องเลือกรอบที่สอง ในแง่นี้ระบบทางเลือกจึงอาจจะดีกว่า เพราะเลือกรอบเดียว เพียงแต่ว่าในการเลือก “เผื่อ” จะมีความยุ่งยากบ้าง

ข้อดีของระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากเด็ดขาด คือ ผู้ชนะการเลือกตั้งจะเป็นตัวแทนเสียงข้างมากในเขตเลือกตั้งอย่างแท้จริง ไม่มีใครชนะการเลือกตั้ง เพราะเสียงข้างมากมีผู้สมัครหลายคนที่ตัดคะแนนกันเองดังเช่นในระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากธรรมดา และข้อดีประการสำคัญยิ่งกว่านั้นคือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะกล้าเลือกผู้สมัครอย่างที่ยากเลือก ไม่ได้ถูกบีบให้เลือกระหว่างพรรคใหญ่สองพรรค และทำให้ในสภาผู้แทนราษฎรจะมีพรรคที่สาม พรรคที่สี่ หรือพรรคที่ห้า ซึ่งจะสะท้อนความหลากหลายในสังคม และนโยบายทางเลือกต่าง ๆ จะเข้าสู่สภาได้มากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากเด็ดขาดมีจุดอ่อนสำคัญประการที่หนึ่ง คะแนนของคนที่แพ้จะไม่มีคามหมายใดๆ เลย และประการที่สอง สภาผู้แทนจะไม่สะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนทั้งประเทศได้เหมือนกับระบบสัดส่วนผสม แต่อย่างน้อยระบบเสียงข้างมากเด็ดขาดก็ดีกว่าระบบเสียงข้างมากธรรมดา

ระบบเลือกตั้งมีความสำคัญอย่างยิ่ง และประเทศไทยจำเป็นต้องมีระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ “วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” ที่ดีกว่าระบบคู่นานของรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๖๔ เพราะใครจะชนะการเลือกตั้ง หรือใครจะเป็นรัฐบาล ไม่ใช่แค่ประชาชนเท่านั้นที่เป็นผู้กำหนด แต่สิ่งที่สำคัญไม่น้อยไปกว่า และบ่อยครั้งที่สำคัญยิ่งกว่า คือ ระบบเลือกตั้ง ซึ่งเป็นสิ่งที่จะกำหนดว่าใครจะชนะการเลือกตั้ง และระบบเลือกตั้งที่ดีที่สุดคือระบบเลือกตั้งที่เป็นธรรมที่สุด และสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนได้ดีที่สุด

ผู้เขียนเห็นว่า ระบบเลือกตั้งสัดส่วนผสม น่าจะเป็นระบบที่เหมาะสมที่สุด สำหรับประเทศไทย



ร่วมใจไปเลือกตั้ง
...เลือกคนดีเข้าสภา

ชุดข้อเสนอเชิงนโยบาย (Policy Brief) เพื่อการพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างและเนื้อหา ของรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปประเทศ

ประเด็นสำคัญที่พึงมีและควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560



สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210 www.kpi.ac.th
โทรศัพท์ 0-2141-9596 โทรสาร 0-2143-8177

