



**ปัญหากระบวนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบผสม
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560**
**Problems of the Mixed-Member Electoral System
of the House of Representatives under the Constitution
of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017)**

พรพรรณรัตน์ ดิษฐ์เจริญ¹

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร
กรุงเทพมหานคร 10200 เมล์ติดต่อ: Pnetnetip@hotmail.com

Phannarat Ditcharoen

Faculty of Law Thammasat University, 2, Prachan Road, Phra Barom Maha Ratchawang,
Phra Nakhon, Bangkok 10200, E-mail: Pnetnetip@hotmail.com

สมคิด เลิศไพฑูรย์²

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร
กรุงเทพมหานคร 10200 เมล์ติดต่อ: Somkit1959@yahoo.com

Somkit Lertpaithoon

Faculty of Law Thammasat University, 2, Prachan Road, Phra Barom Maha Ratchawang,
Phra Nakhon, Bangkok 10200, E-mail: Somkit1959@yahoo.com

อุดม รัฐอมฤต³

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร
กรุงเทพมหานคร 10200 เมล์ติดต่อ: Udom@tu.ac.th

Udom Rathamarit

Faculty of Law Thammasat University, 2, Prachan Road, Phra Barom Maha Ratchawang,
Phra Nakhon, Bangkok 10200, E-mail: Udom@tu.ac.th

Received: June 9, 2020; Revised: September 15, 2020; Accepted: September 18, 2020

¹ อาจารย์, ภาควิชานิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (Lecturer, Faculty of Social Sciences Kasetsart University)

² ศาสตราจารย์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (Professor, Faculty of Law Thammasat University)

³ ศาสตราจารย์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (Professor, Faculty of Law Thammasat University)

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของไทย มาจากระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม ซึ่งภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 และมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรก เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2562 ได้พบปัญหาจากระบบการเลือกตั้งดังกล่าว ทั้งปัญหาในทางข้อเท็จจริง และปัญหาข้อกฎหมาย ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปัญหาเกี่ยวกับการลงคะแนนและการคิดคะแนนเสียงเลือกตั้ง และปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

ในการนี้ ผู้วิจัยได้เสนอแนะแนวทางในการพัฒนาระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบผสม ได้แก่ การนำระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนผสมตามแบบประเทศเยอรมนีมาใช้ โดยใช้บัตรเลือกตั้งสองใบในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละประเภท ใบหนึ่งเลือกคนที่รัก อีกใบหนึ่งเลือกพรรคที่ชอบ สำหรับการคิดคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใช้วิธีคิดแบบเสียงข้างธรรมดา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อใช้วิธีคิดคะแนนเสียงแบบสัดส่วน โดยให้มีการชดเชยความเป็นสัดส่วนกรณีมีที่นั่งส่วนเกินเกิดขึ้น ซึ่งการจะได้รับจัดสรรที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน (บัญชีรายชื่อ) นั้น พรรคการเมืองจะต้องได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าคะแนนเฉลี่ยต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน พร้อมทั้งเสนอให้มีการแก้ไขคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งให้มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยกำหนดเกณฑ์อายุให้สูงกว่า คือ เป็นบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทย ซึ่งมีอายุตั้งแต่ 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง และไม่จำเป็นต้องสังกัดพรรคการเมือง ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบผสมที่เป็นธรรม สามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชน และมีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ อันเป็นการแก้ไขปัญหากระบวนการเลือกตั้งของประเทศที่สอดคล้องกับ “หลักสำคัญของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร”

คำสำคัญ: การเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ระบบการเลือกตั้งแบบผสม ระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม



Abstract

The Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017; The Constitution) provides that members of the Thai House of Representatives are elected by a single ballot mixed-member apportionment system. After the Organic Act on Election of Members of the House of Representatives B.E. 2561 (2018) was promulgated and the first election was held on 24 March 2019, we found multiple factual and legal problems. Especially the method of house of representative recruitment, voting, election calculating, and candidate eligibility.

The results suggest that the mixed-member system need to be developed, Germany's MMP system might be adopted with two ballots for each member election, with one vote for preferred candidates while the second is for a party, another option would be to use a majority system for constituency candidate counting and proportional representative system for party-list candidate counting with compensations in case of overhang seats. To receive party-list seats, a party must have the votes above the average votes per House of Representatives member. A further solution might be to amend candidate qualifications as voters by setting a higher threshold, including Thai nationality, age of at least 25 years old on Election Day, and no political party membership. These reforms would lead to a fair mixed-member system for the House of Representatives, genuine popular representation, and government stability as solutions for Thai political system problems corresponding to "The Significant Principles of House of Representatives Elections".

Keywords: Election, House of Representatives, Mixed-Member Electoral System, Mixed-Member Apportionment (MMA) System.



1. บทนำ

สืบเนื่องจากเหตุการณ์ความวุ่นวายทางการเมือง ในปี พ.ศ. 2556 อันเนื่องมาจากความไม่พอใจใน (ร่าง) พ.ร.บ. นิรโทษกรรม ฉบับสุดท้าย⁴ และการจัดอิทธิพลของอดีตนายกรัฐมนตรี พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร⁵ นำไปสู่การรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ต่อมารัฐบาลภายใต้การนำของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้มีการพยายามแก้ไขปัญหากับระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของไทย โดยได้มีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 อันได้แก่ (ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2558 และ (ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2559 จนเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้มีแนวคิดในการบัญญัติเรื่องระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบผสมรูปแบบใหม่ “ระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม” ไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยกำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสองประเภท ได้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง มาจากระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา (Simple majority system) แบบเขตเดียวเบอร์เดียว (Single member districts: SMD) และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ มาจากระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน (Proportional representation: PR) แบบบัญชีรายชื่อ (Party list) โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนมีคะแนนเสียงคนละหนึ่งคะแนน เพื่อลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ในเขตเลือกตั้งเลือกตั้งของตน โดยใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียว ต่อมาจึงได้มีการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 เพื่อคืนอำนาจให้แก่ประชาชนตามหลักการประชาธิปไตย ซึ่งถือเป็นการเลือกตั้งครั้งที่ 28 ของประเทศ และเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกภายในรอบ 5 ปี นับแต่การรัฐประหาร

ในช่วงเวลาก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง มีนักวิชาการหลายท่านได้คาดการณ์ถึงผลการเลือกตั้งตามระบบการเลือกตั้งนี้ว่าจะก่อให้เกิดสภาผู้แทนราษฎรที่มีสมาชิกจากพรรคการเมืองจำนวนมาก และจะทำให้เกิดรัฐบาลผสมที่ไม่มีเสถียรภาพ ซึ่งภายหลังการ

⁴ (ร่าง) พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ.

⁵ อดีตผู้นำรัฐบาล จากระบบการเลือกตั้งแบบผสมคู่ขนาน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พรรคไทยรักไทย ซึ่งมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร และเป็นผู้มีอิทธิพลเบื้องหลังพรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทยในเวลาต่อมา

ประกาศผลการเลือกตั้ง ปรากฏว่าในจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 498 คน⁶ มีผู้สมัครรับเลือกตั้งจากพรรคการเมืองต่าง ๆ มากถึง 27 พรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้ง จึงถือว่าเป็นสภาผู้แทนราษฎรที่มีสมาชิกจากพรรคการเมืองจำนวนมากที่สุดในประวัติศาสตร์การเลือกตั้งของไทย นอกจากนี้ ในการจัดตั้งรัฐบาล พรรคพลังประชารัฐ ซึ่งได้คะแนนเสียงรวมทั้งประเทศจำนวน 8,413,413 คะแนนเสียง และได้ที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมทั้งสองประเภท⁷ จำนวน 116 ที่นั่ง⁸ ได้ใช้สิทธิการเป็นพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงรวมมากที่สุดเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล โดยมีพรรคร่วมรัฐบาลมากถึง 19 พรรคการเมือง⁹ ในเบื้องต้นจะเห็นได้ว่าระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมมีปัญหาทำให้เกิดรัฐบาลผสมที่ประกอบด้วยพรรคการเมืองจำนวนมาก ทั้งมีปัญหาการตีความบทบัญญัติเกี่ยวกับการคิดคะแนนเสียงเลือกตั้งทำให้การประกาศผลการเลือกตั้งมีความล่าช้าไปมาก ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในทางข้อเท็จจริง และยังก่อให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายหลายประการ ทั้งจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การลงคะแนนและการคิดคะแนนการเลือกตั้ง และการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นที่มาของการวิจัยระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบผสม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และที่มาของระบบการเลือกตั้งแบบผสม รวมถึงการจัดการเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งแบบผสมในรูปแบบต่าง ๆ โดยมุ่งเน้นการเปรียบเทียบระบบการเลือกตั้งดังกล่าวกับระบบการเลือกตั้งแบบผสมรูปแบบอื่น ๆ ทั้งในประเทศไทย¹⁰ และต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศเยอรมนี¹¹ ประเทศญี่ปุ่น¹² และรัฐ Baden-Württemberg ประเทศเยอรมนี¹³ ตลอดจนศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายและการจัดการเลือกตั้งภายใต้ระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม เพื่อวิเคราะห์ และพัฒนารูปแบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เหมาะสมกับบริบททางการเมืองการปกครองของไทย ซึ่งผู้วิจัยตั้งสมมติฐานว่าระบบ

⁶ ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2562

⁷ จากการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ครั้งที่ 2 วันที่ 28 พฤษภาคม 2562

⁸ น้อยกว่าพรรคเพื่อไทย ซึ่งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม 136 คน

⁹ “ปปชร. เรียก 19 พรรคร่วมรัฐบาลหารือร่างนโยบาย เตรียมแถลงต่อสภา,” *ไทยรัฐออนไลน์*, สืบค้นเมื่อ 12 มีนาคม 2563, <https://www.thairath.co.th>.

¹⁰ ระบบการเลือกตั้งแบบผสมคู่ขนาน (Parallel System) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550

¹¹ ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม (Mixed- Member Proportional: MMP)

¹² ระบบการเลือกตั้งแบบผสมคู่ขนาน (Parallel System)

¹³ ระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม แบบไม่มีบัญชีรายชื่อ (No List Mixed-Member Apportionment System: NLMMA)



การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือในกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกผู้แทนราษฎรว่าใครจะเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองใดจะมีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรจำนวนเท่าไร ขึ้นอยู่กับว่าประเทศนั้น ๆ ได้เลือกใช้ระบบการเลือกตั้งแบบใด สำหรับปัจจุบันการที่ประเทศไทยใช้ระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม โดยใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียวในการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองประเภท ทำให้ผลการเลือกตั้งที่ได้ไม่สะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชน ชัดต่อหลักความเสมอภาคในการแข่งขันของพรรคการเมือง และเกิดรัฐบาลผสมที่ไม่มีเสถียรภาพ

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงคาดหมายว่า ภายหลังจากเสร็จสิ้นการวิจัยจะทำให้ทราบถึงแนวคิดเรื่องหลักสำคัญของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้อดีและข้อเสียจากการใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งแบบผสมในรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมของไทย และสามารถนำระบบการเลือกตั้งแบบผสมในต่างประเทศมาเป็นตัวอย่างในการพัฒนาแนวทางการกำหนดรูปแบบ และการจัดการระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เหมาะสมกับบริบททางการเมืองและการปกครองของประเทศไทย

2. หลักสำคัญของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

จากความหมายของ “การเลือกตั้ง (Election)” อันหมายถึง “กลไกหรือกระบวนการที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในฐานะผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย”¹⁴ นั้น “ความสำคัญของการเลือกตั้งจึงมิใช่เป็นเพียงการตัดสินว่าใครจะได้รับการเลือกตั้ง หรือเข้าดำรงตำแหน่งต่าง ๆ มากนัก กล่าวคือ การเลือกตั้งไม่อาจเป็นเพียงการให้ความชอบธรรมแก่รูปแบบการปกครอง หรือแก่ตัวผู้ปกครอง การเลือกตั้งไม่ได้เป็นแค่กระบวนการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมือง หรือการควบคุมให้ตัวแทนของประชาชนต้องขึ้นอยู่กับประชาชน หรือเป็นการสืบทอดอำนาจของผู้มีตำแหน่งทางการเมืองโดยสันติวิธีเท่านั้น หากแต่การเลือกตั้งยังเป็นการสื่อสารติดต่อกัน ระหว่างผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครอง...”¹⁵ ฉะนั้น การออกแบบระบบการเลือกตั้งหรือวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์สากลของการเลือกตั้ง ดังปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 21(3) ว่า “เจตจำนงของประชาชนจะต้องเป็นพื้นฐานแห่งอำนาจการปกครอง ทั้งนี้ เจตจำนงนี้จะต้องแสดงออก

¹⁴ กรมพล ทงธรรมชาติ, สมบูรณ์ สุขสำราญ และปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, *การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล* (กรุงเทพฯ: มาสเตอร์เพรส, 2531).

¹⁵ สมบัติ จันทรวงศ์, *เลือกตั้ง วิฤต ปัญหา และทางออก* (กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2536), 21 - 22.

ทางการเลือกตั้งตามกำหนดเวลาและอย่างแท้จริง ซึ่งต้องเป็นการออกเสียงอย่างทั่วถึงและเสมอภาค และต้องเป็นการลับ หรือวิธีการลงคะแนนโดยอิสระในทำนองเดียวกัน”¹⁶ โดยผู้วิจัยได้นำหลักการดังกล่าวมาผนวกเข้ากับหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้มีอำนาจสูงสุดตามหลักประชาธิปไตย กำหนดเป็น “หลักสำคัญของ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” ซึ่งมีองค์ประกอบ ดังต่อไปนี้

2.1 หลักการแสดงเจตจำนงในการเลือกตั้ง

การแสดงเจตจำนงในการเลือกตั้งถือเป็นเป้าหมายหลักของการถ่ายทอดอำนาจจากประชาชนไปสู่ผู้แทนราษฎร เพื่อทำหน้าที่ในการใช้อำนาจอธิปไตย โดยหลักการแสดงเจตจำนงในการเลือกตั้งอาจต้องพิจารณาถึงหลักการพื้นฐานของการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งตามหลักสากล อันประกอบด้วย หลักการเลือกตั้งโดยอิสระ (Freedom of election) และหลักการเลือกตั้งอย่างสุจริตและเที่ยงธรรม โดยหลักการเลือกตั้งโดยอิสระ (Freedom of election) หมายถึง การที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้มีการจัดการเลือกตั้ง และควบคุมกระบวนการจัดการเลือกตั้งดำเนินไปอย่างอิสระเสรี ปราศจากการชักจูงด้วยอำมิสสินจ้าง หรือการให้รางวัล ตลอดจนการข่มขู่บังคับด้วยประการใด ๆ เพื่อให้บุคคลต้องเลือกผู้หนึ่งผู้ใด หรือไม่เลือกผู้หนึ่งผู้ใด และหลักการเลือกตั้งอย่างทั่วถึง (Universal suffrage) หมายถึง การให้สิทธิเลือกตั้งในฐานะผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และผู้สมัครรับเลือกตั้ง แก่ประชาชนเพื่อมีสิทธิในการเลือกตั้งผู้แทนของตน หรือเสนอตัวเพื่อเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารปกครองเมื่อมีคุณสมบัติครบตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดโดยไม่มี การกีดกันหรือจำกัดสิทธิบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นพิเศษ

ส่วนหลักการเลือกตั้งอย่างสุจริตและเที่ยงธรรม ถือเป็นหลักการสำคัญหลักการแสดงเจตจำนงในการเลือกตั้ง เพื่อให้การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนปราศจากการบิดเบือน และให้ได้ผู้แทนราษฎรที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชน ซึ่งประกอบด้วย “หลักการเลือกตั้งอย่างสุจริต” หรือ “หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริง (Genuine election)” หมายถึง การเลือกตั้งที่บริสุทธิ์เป็นไปตามกฎหมาย ปราศจากการทุจริตและการครอบงำจากฝ่ายการเมือง หรืออิทธิพลจากอำนาจเศรษฐกิจและสังคม และ “หลักการเลือกตั้งอย่างเที่ยงธรรม” หรือ “หลักความเสมอภาคในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (Equal suffrage)” หมายถึง การเลือกตั้งที่เห็นคุณค่าความเท่าเทียมกันของมนุษย์ ภายใต้หลักการที่ว่าบุคคลทุกคนมีความเสมอภาคกันภายใต้กฎหมาย

¹⁶ วุฒิสภา ตันไชย และสตติพร ธนานิติโชติ, รูปแบบการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2559), 54 - 55.



2.2 หลักสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน

ภายใต้หลักประชาธิปไตย อันหมายถึง “หลักการปกครองที่ประชาชนเป็นทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง บนรากฐานความคิดของเสรีภาพ (Liberty) และความเสมอภาค (Equality)”¹⁷ ดังนั้น การปกครองระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน ซึ่งเป็นการปกครองรูปแบบประชาธิปไตยทางอ้อม หรือประชาธิปไตยผ่านทางผู้แทนราษฎร จึงจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการถกเถียงกันทางความคิด เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่สังคมยอมรับ ลักษณะของการกระทำดังกล่าวนี้ เรียกว่า “การใช้อำนาจประชาธิปไตยแบบเสรี”¹⁸ ได้แก่ การมีสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การชุมนุม หรือการรวมตัวเป็นสมาคมหรือกลุ่มบุคคล รวมถึงสิทธิและเสรีภาพในการจัดตั้งและสังกัดพรรคการเมือง

2.3 หลักการเสริมสร้างความเข้มแข็งและส่งเสริมความเสมอภาคให้แก่พรรคการเมือง

สำหรับพรรคการเมือง ซึ่งถือเป็นสถาบันที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตย นั้น เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นการรวมกลุ่มของบุคคลที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองอย่างเดียวกัน¹⁹ มีหน้าที่สำคัญในการผดุงรักษาอำนาจในการปกครองให้สืบเนื่องกัน ทั้งพรรคการเมืองยังเป็นเครื่องมือในการช่วยให้ประชาชนสามารถมีโอกาสให้ความยินยอมเกี่ยวกับนโยบายที่สำคัญเพื่อส่งต่อเจตนารมณ์ไปสู่การปกครองประเทศ หรือทำหน้าที่ในการควบคุม ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ และมีหน้าที่ป้องกันรักษาสิทธิประโยชน์ของประชาชนส่วนน้อยไม่ให้ถูกละเมิดเมื่อต้องเป็นฝ่ายค้าน ดังนั้น เสถียรภาพของพรรคการเมืองจึงเป็นสิ่งสำคัญที่รัฐจะต้องให้การสนับสนุน เพื่อให้การคงอยู่หรือการดำเนินการของพรรคการเมืองเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และไม่ถูกล้มล้างโดยง่าย²⁰ โดยรัฐจะต้องมีส่วนร่วมในการเสริมสร้างความเข้มแข็ง และส่งเสริมความเสมอภาคให้แก่พรรคการเมือง

ด้วยเหตุนี้ ในการออกแบบระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบผสมของไทย จึงจำเป็นต้องให้มีความสอดคล้องกับ “หลักสำคัญของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” ข้างต้น ทั้งนี้ เพื่อให้ได้กลไกหรือกระบวนการที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในฐานะผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง

¹⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐาน สิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2562), 19.

¹⁸ *เรื่องเดียวกัน*, 21.

¹⁹ ราชบัณฑิตยสถาน. “พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554,” สืบค้นเมื่อ 25 กรกฎาคม 2562, <https://dictionary.orst.go.th>.

²⁰ พรรณรัตน์ ดิษฐ์เจริญ, “มาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้างความเข้มแข็งตามหลักประชาธิปไตยให้แก่พรรคการเมือง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), 29.

3. ระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม

ด้วยเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีความมุ่งหมายที่เปลี่ยนแปลงไปจากการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ต้องการให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง โดยไม่ต้องการให้มีพรรคการเมืองขนาดใหญ่ และมีเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภาผู้แทนราษฎร (ระบบพรรคเด่นพรรคเดียว) จนไม่สามารถตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจได้ ปรากฏเป็นความมุ่งหมายของการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้²¹ กล่าวคือ เสียงของประชาชนจะไม่สูญเปล่า โดยไม่ได้คำนึงถึงประโยชน์ของพรรคการเมืองใด แต่มุ่งให้คะแนนประชาชนมีน้ำหนักในการออกเสียงเลือกตั้งให้มากที่สุด เพื่อเป็นการปรองดอง โดยให้คะแนนเฉลี่ยกับทุกพรรค มีการสร้างระบบเลือกตั้งที่เหมาะสมกับสังคมไทย และไม่ลอกเลียนแบบต่างประเทศทั้งหมด เพื่อแก้ไขปัญหาการจัดสรรงบประมาณที่อิงเฉพาะพื้นที่ฐานเสียงของพรรคตน ทั้งกำหนดให้พรรคจะคัดเลือกคนดีลงสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อหวังคะแนนไปคำนวณเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบัญชีรายชื่อ และต้องคำนึงถึงคะแนนเสียงของประชาชนที่ถูกทิ้งไปอย่างไม่เป็นธรรม

ดังนั้น ในการออกแบบระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงกำหนดให้เป็นระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสองประเภท ซึ่งมีที่มาดังต่อไปนี้

3.1 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง กำหนดให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เขตละหนึ่งคน (แบบเขตเดียวเบอร์เดียว หรือ Single member districts: SMD) จึงต้องมีการแบ่งเขตเลือกตั้งให้มีจำนวนเท่ากับจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่กำหนด คือ มีจำนวน 350 คน (350 เขต) และให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถออกเสียงเลือกตั้งได้คนละหนึ่งคะแนน (ลงบัตรเลือกตั้งเพียงหนึ่งใบ) โดยจะลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใด หรือจะลงคะแนนไม่เลือกผู้ใดเลยก็ได้²²

²¹ มีชัย ฤชุพันธุ์, “มีชัย” ชู 7 ข้อดี ระบบเลือกตั้งใหม่ พร้อมแก้หากมีจุดอ่อน,” สืบค้นเมื่อ 25 กรกฎาคม 2562, <https://www.iqnewscenter.com>.

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 85 วรรคหนึ่ง.



3.2 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน แบบบัญชีรายชื่อ (Party list) จำนวน 150 คน²³ โดยกำหนดให้พรรคการเมืองจะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้ ก็ต่อเมื่อพรรคการเมืองนั้นได้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแล้ว จึงให้มีสิทธิส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้ เรียกว่า “บัญชีรายชื่อแบบปิด (Close list)”²⁴ โดยไม่มีการลงคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อโดยตรง เนื่องจากระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมกำหนดให้มีบัตรเลือกตั้งเพียงหนึ่งใบ ดังนั้น หากพรรคการเมืองไม่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็จะไม่สามารถลงคะแนนให้กับพรรคการเมืองนั้นได้ สำหรับการคิดคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ (การเลือกตั้งแบบสัดส่วน) ได้กำหนดวิธีการคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองจะได้รับตามสัดส่วนคะแนนเสียงที่ได้รับจากคะแนนเสียงทั่วประเทศ²⁵

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้กำหนดที่มาของนายกรัฐมนตรีให้มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมผ่านการเสนอชื่อโดยพรรคการเมือง โดยกำหนดให้พรรคการเมืองที่ได้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไป สามารถแจ้งรายชื่อของบุคคลซึ่งพรรคการเมืองนั้นมีมติว่าจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีได้ไม่เกินสามรายชื่อ²⁶ ด้วยเหตุนี้ การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจึงเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ และเป็นการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยปริยาย แม้จะเป็นเพียงการใช้อำนาจทางอ้อมก็ตาม จึงเป็นลักษณะพิเศษของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

4. ปัญหาระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม

ภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กลับพบว่าระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมดังกล่าวมีปัญหาความไม่สอดคล้องกับ “หลักสำคัญของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” โดยผู้วิจัยได้รวบรวมประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 83.

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 90.

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 91 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561, มาตรา 129.

²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 85.

แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปัญหาเกี่ยวกับการลงคะแนนและการคิดคะแนนการเลือกตั้ง และปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปรากฏรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

จากความมุ่งหมายของการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นที่มาของระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม ที่วางกรอบให้ผลการเลือกตั้งในระบบการเลือกตั้งนี้ต้องสะท้อนถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชน โดยมุ่งเน้นให้คะแนนทุกคะแนนมีความหมาย และมีให้คะแนนส่วนน้อยของประชาชนถูกทิ้งขว้าง และเพื่อให้ได้คนดีเข้ามาปกครองบ้านเมืองนั้น หากพิจารณาจากผลการเลือกตั้งในทางข้อเท็จจริงพบว่า การเลือกตั้งในระบบนี้มีปัญหาการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชน และการกำหนดให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนมาจากคะแนนรวมของพรรคการเมืองที่ได้จากการเลือกตั้งแบบเขตเลือกตั้งขัดต่อหลักการส่งเสริมความเสมอภาคในการแข่งขันให้แก่พรรคการเมือง จึงเป็นเหตุให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวยังไม่บรรลุเป้าหมายดังที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ได้วางไว้

4.1.1 การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชน

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสองประเภท ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งกำหนดให้ใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ และให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เขตละหนึ่งคน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจึงมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งได้คนละหนึ่งคะแนน (ลงใบัตรเลือกตั้งหนึ่งใบ) โดยจะลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใด หรือจะลงคะแนนไม่เลือกผู้ใดเลยก็ได้²⁷ ในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองให้มาจากการนำคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศที่พรรคการเมืองทุกพรรค (ที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ) ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งมาคำนวณ²⁸ ฉะนั้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่จะกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิลงคะแนนเพียงหนึ่งครั้งในบัตรเลือกตั้งหนึ่งใบ เพื่อเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองประเภท หรือเท่ากับว่าการลงคะแนนเสียงของประชาชนที่ได้ลงให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้ง

²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 85 วรรคหนึ่ง.

²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 91.



แบบแบ่งเขตเลือกตั้งจะมีผลต่อคะแนนรวมของพรรคการเมืองในการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อด้วย ทำให้การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในลักษณะเช่นนี้มีความแตกต่างจากระบบการเลือกตั้งแบบผสมคู่ขนาน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้ประชาชนทุกคนมีสองคะแนนเสียง เพื่อใช้เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละประเภทแยกต่างหากจากกันโดยอิสระ ดังคำขวัญที่ว่า “เลือกคนที่รัก เลือกพรรคที่ชอบ” ทำให้ประชาชนสามารถเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และแบบสัดส่วนได้โดยตรง จึงสามารถสะท้อนความต้องการของประชาชนได้ชัดเจนมากกว่า

นอกจากนี้ ในมาตรา 88 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังกำหนดให้พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งมีสิทธิแจ้งรายชื่อบุคคลซึ่งพรรคการเมืองนั้นจะเสนอให้แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีได้ไม่เกินสามรายชื่อ ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้การลงคะแนนเสียงเพียงหนึ่งครั้ง โดยใช้บัตรเลือกตั้งหนึ่งใบของผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าว มีปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งเป็นตัวแปรที่มีผลต่อการตัดสินใจในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประชาชน มากกว่าการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละประเภท โดยใช้บัตรเลือกตั้งสองใบ ตัวอย่างเช่น การลงคะแนนเพราะต้องการเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง หรือการลงคะแนนเพราะต้องการเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น หรือการลงคะแนนเพราะต้องการเลือกทั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองประเภทจากพรรคการเมืองเดียวกัน หรือการลงคะแนนเพราะต้องการเลือกบุคคลใดบุคคลหนึ่งในสามรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือการลงคะแนนเพราะต้องการเลือกพรรคการเมืองที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งนั้นสังกัด เป็นต้น ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิลงคะแนนเพียงหนึ่งครั้งในบัตรเลือกตั้งหนึ่งใบ เพื่อเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองประเภท จึงไม่สามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง

4.1.2 การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนมาจากคะแนนเสียงของการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตติดต่อหลักการส่งเสริมความเสมอภาคให้แก่พรรคการเมือง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 90 กำหนดให้พรรคการเมืองจะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้ ก็ต่อเมื่อพรรคการเมืองนั้นได้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแล้ว ซึ่งเป็นการกำหนดเงื่อนไขให้สอดคล้องกับมาตรา 91 ที่กำหนดให้การคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองให้

ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ โดยนำคะแนนรวมทั้งประเทศที่พรรคการเมืองทุกพรรคที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งมาคำนวณ นั้น เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้คะแนนเสียงของประชาชนทุกคะแนนมีความหมาย ไม่ตกหล่น จึงได้กำหนดให้นำระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมมาใช้ ซึ่งระบบการเลือกตั้งนี้ได้ถูกออกแบบให้ใช้บัตรเลือกตั้งเพียงใบเดียวในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเท่านั้น ส่วนวิธีการคิดคะแนนเสียงเลือกตั้งกำหนดให้นำผลคะแนนการเลือกตั้งที่ได้ไปคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองประเภท อันเป็นที่มาของมาตรการบังคับให้พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเสียก่อน พรรคการเมืองจึงจะสามารถส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้

ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม กลายเป็นระบบการเลือกตั้งที่มีข้อจำกัดสำหรับพรรคการเมืองขนาดกลางค่อนข้างเล็ก และพรรคการเมืองขนาดเล็ก ที่ต้องประสบกับปัญหาในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้ง เพื่อให้พรรคการเมืองเหล่านี้มีโอกาสได้รับคะแนนเสียงจากทุกเขตเลือกตั้ง หรือจากเขตเลือกตั้งจำนวนมากที่สุด ต่างจากระบบการเลือกตั้งแบบผสมคู่ขนาน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่พรรคการเมืองต่าง ๆ สามารถส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเพียงบัญชีเดียว หรือประเภทเดียว โดยไม่จำเป็นต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ก็สามารถรับคะแนนเสียงของประชาชนจากทุกเขตและทุกหน่วยเลือกตั้ง เพื่อใช้ในการคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อได้

ดังนั้น การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนต้องมาจากคะแนนรวมของพรรคการเมืองที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จึงเป็นการออกแบบระบบการเลือกตั้งที่สร้างข้อจำกัดให้กับพรรคการเมืองในการส่งผู้สมัครเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้ง อันขัดต่อหลักการส่งเสริมความเสมอภาคให้แก่พรรคการเมือง ในแง่ของความเสมอภาคในการแข่งขันของพรรคการเมือง

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการลงคะแนนและการคิดคะแนนการเลือกตั้ง

ในส่วนของการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและการคิดคะแนนเสียงเลือกตั้งซึ่งถือเป็นหัวใจของระบบการเลือกตั้งนั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 85 ได้กำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งว่าให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เขตละหนึ่งคน และผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งได้คนละหนึ่งคะแนน โดยจะลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใด หรือจะลงคะแนนไม่เลือกผู้ใดเลยก็ได้ โดยกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง



ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนสูงกว่าคะแนนเสียงที่ไม่เลือกผู้ใดเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง และตามมาตรา 91 ได้กำหนดวิธีการคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ ซึ่งกำหนดให้นำคะแนนรวมทั้งประเทศของพรรคการเมืองทุกพรรคที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้รับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งมาคำนวณ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น นั้น จากการศึกษาพบว่า ระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการลงคะแนนเสียง และการคิดคะแนนเสียง ดังต่อไปนี้

4.2.1 การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งครั้งเดียวเพื่อเลือกผู้สมัครทั้งสองประเภทขัดกับหลักการเลือกตั้งโดยอิสระ

สืบเนื่องจากแนวคิดในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีที่มาจากความต้องการให้ประชาชนได้ใช้อำนาจอธิปไตยของตนเอง เพื่อสนองความต้องการในการกำหนดทิศทางของประเทศ แต่ด้วยข้อจำกัดหลายประการที่อาจทำให้ประชาชนทุกคนไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงได้ จึงเกิดแนวคิดในการนำ “การเลือกตั้ง” มาใช้เป็นตัวช่วยในการถ่ายทอดเจตนาารมณ์ของประชาชนผ่านทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้แทนของปวงชนในการปฏิบัติหน้าที่ทางการเมืองการปกครองของประเทศ

จากการศึกษาหลักสำคัญของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องประกอบไปด้วย หลักการแสดงเจตจำนงในการเลือกตั้ง หลักสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน และหลักการเสริมสร้างความเข้มแข็งและส่งเสริมความเสมอภาคให้แก่พรรคการเมือง นั้น ในหลักการดังกล่าวยังประกอบไปด้วยหลักการย่อยอีกหลายประการ อาทิเช่น หลักการเลือกตั้งโดยอิสระ หลักการเลือกตั้งอย่างสุจริตและเที่ยงธรรม เป็นต้น ทั้งนี้ บางหลักการก็ได้ถูกรับรองและนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังเช่น มาตรา 85 วรรคแรก แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เขตละหนึ่งคนและผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งได้คนละหนึ่งคะแนน โดยจะลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใด หรือจะลงคะแนนไม่เลือกผู้ใดเลยก็ได้” ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ยอมรับและมุ่งคุ้มครองหลักการเลือกตั้งโดยอิสระไว้ในเบื้องต้น คือ ไม่มีการบังคับผู้มีสิทธิเสียงเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใด หรือจะลงคะแนนไม่เลือกผู้ใดเลยก็ได้

อย่างไรก็ดี การที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งได้คนละหนึ่งคะแนน เพื่อเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ หรือเรียกกระบวนการเลือกตั้งนี้ว่า “ระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม” อาจก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ขัดต่อหลักการเลือกตั้งโดยอิสระ หรือหลักความมีอิสระในการเลือกตั้ง เนื่องจากการลงคะแนนด้วยคะแนนเสียงเดียวนั้น จะเป็นการบังคับให้ประชาชนต้องเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งสองประเภทไปพร้อมกัน โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่สามารถลงคะแนนเพื่อเลือกตั้งผู้สมัครประเภทใดประเภทหนึ่ง หรือลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงประเภทเดียวได้ เปรียบเสมือนว่าหากผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนในกับผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่สังกัดพรรคการเมืองใดแล้ว ย่อมต้องลงคะแนนให้กับพรรคการเมืองที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งรายนั้นสังกัด เพื่อเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อจากพรรคการเมืองเดียวกันไปพร้อมกัน

ดังนั้น การกำหนดวิธีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งดังกล่าวจึงขัดต่อหลักการเลือกตั้งโดยอิสระ อันเป็นหลักสำคัญของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทหลักการแสดงเจตจำนงในการเลือกตั้ง และกระทบต่อหลักสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนประเภทเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน

4.2.2 การคิดคะแนนเสียงเลือกตั้งเพื่อคำนวณผลการเลือกตั้งตามทฤษฎีเศษเหลือมากที่สุด กับกรณีมีที่นั่งเกินส่วนขัดต่อหลักการเลือกตั้งอย่างเที่ยงธรรม

จากหลักเกณฑ์การคำนวณผลการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 91 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 มาตรา 128 พบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับตีความวิธีการคิดคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีการนำเสนอแนวทางการคำนวณผลการเลือกตั้งตามกฎหมายดังกล่าว โดยนักวิชาการ พรรคการเมือง และอดีตกรรมการการเลือกตั้งต่อสาธารณชนอยู่หลายแนวทาง ซึ่งแต่ละแนวทางก็มีวิธีการคิดคำนวณและผลการเลือกตั้งมีความแตกต่างกันออกไป จึงทำให้ภายหลังการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 เสรีจลินต์ลง คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ไม่สามารถประกาศผลการเลือกตั้งได้ทันที จนเกิดเป็นเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่า การเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการเลือกตั้งที่ใช้เวลาในการประกาศผลการเลือกตั้งยาวนานที่สุดในประวัติศาสตร์ไทย

ต่อมาผู้ตรวจการแผ่นดินได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 มาตรา 128 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 91 หรือไม่ โดยเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ.



2562 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 มาตรา 128 ดังกล่าว ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 91 จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ”²⁹ นำไปสู่การประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน (บัญชีรายชื่อ) ครั้งแรก วันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2562³⁰ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน (บัญชีรายชื่อ) ครั้งที่ 2 วันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2562 ในเวลาต่อมา เป็นผลให้มีพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนมากถึง 26 พรรคการเมือง โดยพรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงต่ำที่สุด แต่ได้รับการจัดสรรที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ พรรคพลังธรรมใหม่ ได้คะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ จำนวน 35,099 คะแนน คิดประมาณการเป็นร้อยละ 0.1 ของคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศที่ทุกพรรคการเมืองได้รับรวมกัน ซึ่งเป็นปัญหาว่าคะแนนเสียงดังกล่าวถือเป็นคะแนนเสียงที่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของคะแนนเสียงต่อจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน³¹ (71,123 คะแนน) ทั้งนี้ เนื่องมาจากการคำนวณผลการเลือกตั้งตามแนวทางของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้นำที่นั่งเกินส่วน (Overhang seats) ไปปรับสัดส่วนและเฉลี่ยที่นั่งให้กับพรรคการเมืองอื่นที่มีสัดส่วนคะแนนเสียงเลือกตั้งน้อยกว่าค่าเฉลี่ยของคะแนนเสียงต่อจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน โดยอ้างหลักทฤษฎีเศษเหลือมากที่สุด โดยไม่ได้คำนึงถึงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคพึงจะมีได้เบื้องต้น ทำให้พรรคการเมืองบางพรรคได้รับที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นจากที่นั่งเฉลี่ยส่วนเกินกว่าจำนวนที่นั่งที่พรรคการเมืองได้รับตามสัดส่วนคะแนนเสียงที่แท้จริง

ด้วยเหตุนี้ การคิดคะแนนการเลือกตั้งตามทฤษฎีเศษเหลือมากที่สุดดังกล่าว (กรณีมีที่นั่งเกินส่วน) ตามแนวทางที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ได้วางไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 91 และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 มาตรา 128 และ 129” จึงทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว โดยมีผลให้พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงจากการเลือกตั้งต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของคะแนนเสียงต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคนได้รับการจัดสรรที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่พรรคการเมืองบางพรรคกลับได้รับการจัดสรรที่นั่งน้อยกว่าสัดส่วนที่นั่งตามความเป็นจริง ประกอบกับการเลือกตั้งในระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนมีเจตนารมณ์ที่ต้องการให้คะแนนเสียงที่ประชาชนลงให้กับพรรคการเมืองนั้น ต้องเป็นเครื่องสะท้อนความต้องการ

²⁹ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 6/2562 ลงวันที่ 8 พฤษภาคม 2562.

³⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 62 ก หน้า 10 ประกาศ ณ วันที่ 8 พฤษภาคม 2562.

³¹ คำนวณจากคะแนนรวมทั้งพรรคการเมืองทุกพรรคที่ส่งผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อได้รับ จากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (รวม 35,561,556 คะแนน) หารด้วยจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งหมด 500 คน เท่ากับ 71,123.1120 คะแนน.

ของประชาชนว่าจะมอบที่นั่งให้แก่พรรคการเมืองพรรคไหนเท่าใด ฉะนั้น หากพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงเลือกตั้งไม่เป็นไปตามหลักสัดส่วนย่อมไม่มีสิทธิได้รับการจัดสรรที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ

ดังนั้น บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว และการตีความเพื่อคำนวณผลการเลือกตั้งตามทฤษฎีเศษเหลือมากที่สุดข้างต้น จึงขัดต่อหลักการเลือกตั้งอย่างเที่ยงธรรม ซึ่งเป็นลักษณะหนึ่งของหลักสำคัญของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทหลักการแสดงเจตจำนงในการเลือกตั้ง

4.2.3 การคิดคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน กรณีพรรคการเมืองสิ้นสภาพและกรณีพรรคการเมืองถูกยุบไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง

จากกรณีที่น่าายไพบูลย์ นิติตะวัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ และหัวหน้าพรรคประชาชนปฏิรูป ได้ยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เพื่อแจ้งการเลิกกิจการพรรคการเมือง โดยอ้างมติเอกฉันท์ของพรรค เนื่องมาจากคณะกรรมการบริหารพรรคแต่ละท่านมีภารกิจมากมาย ตามมาตรา 90 และ 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560³² ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2562 สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งออกเอกสารข่าวชี้แจงว่า “ตามที่พรรคประชาชนปฏิรูปมีหนังสือแจ้งขอเลิกกิจการพรรค นายทะเบียนพรรคการเมืองตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วมีความเห็นว่า มีกรณีเป็นเหตุให้พรรคประชาชนปฏิรูปสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง ตามมาตรา 91 (7) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 จึงเสนอที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณา เห็นว่าพรรคประชาชนปฏิรูปมีเหตุสิ้นสภาพ ตามความเห็นนายทะเบียนพรรคการเมือง จึงเห็นควรประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป”³³ จึงเป็นเหตุให้นายไพบูลย์ นิติตะวัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ พรรคประชาชนปฏิรูป จำเป็นต้องสังกัดพรรคใหม่ให้ได้ภายใน 60 วัน³⁴

ต่อมาเมื่อนายไพบูลย์ นิติตะวัน ได้สมัครเข้าสังกัดเป็นสมาชิกพรรคพลังประชารัฐภายใน 60 วัน ตามที่กฎหมายกำหนด จึงเกิดประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่ถูกยุบ ได้เข้าสังกัดพรรคการเมืองใหม่ตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้วนั้น จะมีผลอย่างไรต่อคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองเดิมได้รับ กล่าวคือ จะต้องมีการคิดคำนวณคะแนนใหม่หรือไม่ อย่างไร โดยประเด็นดังกล่าวนี้ได้มีนักวิชาการ และ

³² มติชนสุดสัปดาห์, “การเมืองเกิดศัพท์แสงใหม่ ไพบูลย์โมเดล,” สืบค้นเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2562, จาก <https://www.matichonweekly.com>.

³³ ข่าวสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ 85/2562 ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2562.

³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 101 (10).



ผู้ทรงคุณวุฒิได้ออกมาแสดงทัศนคติต่อเหตุการณ์ดังกล่าวจำนวนมาก เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ดี พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ดี พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองก็ดี ไม่มีการบัญญัติหรือกล่าวถึงการคิดคำนวณคะแนนดังกล่าวไว้โดยชัดแจ้ง

เช่นเดียวกับกรณีพรรคการเมืองถูกยุบ ดังเช่น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2563 ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2563 ที่สั่งให้ยุบพรรคอนาคตใหม่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 92 วรรคหนึ่ง (3) และวรรคสอง ประกอบมาตรา 72 ซึ่งเป็นเหตุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคอนาคตใหม่ที่มีใช้กรรมการบริหารพรรค ต้องเข้าสังกัดเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งยุบพรรคการเมือง มิฉะนั้นจะถือว่าสมาชิกดังกล่าวขาดจากการเป็นสมาชิกภาพของพรรคการเมือง และความเป็นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมสิ้นสุดลงในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าความเป็นสมาชิกภาพได้สิ้นสุดนับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนด 60 วัน ดังนั้น เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคอนาคตใหม่ ได้แยกย้ายเข้าสังกัดพรรคการเมืองใหม่ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงเกิดปัญหาเช่นเดียวกับกรณีพรรคการเมืองสิ้นสภาพว่า คะแนนเสียงที่เคยเป็นของพรรคการเมืองอยู่เดิมนั้น จะต้องดำเนินการอย่างไรหรือไม่ เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 94 กำหนดให้กรณีมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดขึ้นใหม่ เพราะเหตุที่การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นมีได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ภายในหนึ่งปีหลังจากวันเลือกตั้งอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไปแล้ว หากผลการคำนวณคะแนนการเลือกตั้งครั้งใหม่ทำให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดลดลง ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นในลำดับท้ายพ้นจากตำแหน่งตามลำดับ³⁵

ดังนั้น ในกรณีที่พรรคการเมืองสิ้นสภาพ หรือพรรคการเมืองได้ถูกยุบไป และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เข้าสังกัดพรรคใหม่แล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อจะมีสถานะเช่นไร จะคงอยู่ตลอดไป หรือสามารถพ้นจากตำแหน่งได้ดังกรณีดังกล่าวข้างต้น จึงเกิดเป็นข้อถกเถียงและเกิดการตีความที่หลากหลาย ทำให้ประชาชนเกิดความสับสน และขาดความเชื่อมั่น เนื่องจากไม่มีกฎหมายบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกรณีดังกล่าวไว้โดยชัดแจ้ง

4.2.4 การไม่มีกฎหมายกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำสำหรับการได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ

สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่มีการกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำ (Threshold) ของคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองต้องได้รับ สำหรับการได้รับ

³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 93.

การจัดสรรที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ปรากฏเพียงการกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ในมาตรา 84 วรรคสอง ว่า “ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนสูงกว่าคะแนนเสียงที่ไม่เลือกผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง” ประกอบกับปัญหาการคิดคะแนนเสียงเลือกตั้งเพื่อคำนวณผลการเลือกตั้งตามทฤษฎีเศษเหลือมากที่สุด กับกรณีที่มีที่นั่งเกินส่วนที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงทำให้ผลการเลือกตั้งจากระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม ครั้งแรก เมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 มีพรรคการเมืองที่ได้รับที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากถึง จำนวน 26 พรรคการเมือง

เมื่อพิจารณาถึงบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำของการได้รับการเลือกตั้งของไทย พบว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้เคยกำหนดให้พรรคการเมืองต้องได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ จึงจะมีสิทธิให้นำคะแนนเสียงดังกล่าวมารวมคำนวณเพื่อหาสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่นเดียวกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปฏิรูป (ฉบับวันที่ 22 สิงหาคม 2558) ที่กำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำสำหรับการได้รับเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ จะเป็นผู้ซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหรือแบบบัญชีรายชื่อต่อเมื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นหรือบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งบัญชียุคนั้นได้รับคะแนนเลือกตั้งมากกว่าคะแนนที่ไม่เลือกผู้ใดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่เลือกบัญชีใด³⁶ เช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ที่ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน หรือระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม ก็ได้มีการบัญญัติถึงเกณฑ์คะแนนขั้นต่ำเอาไว้ เพื่อแก้ไขปัญหาการมีพรรคการเมืองจำนวนมาก ซึ่งมักเป็นพรรคเล็กพรรคน้อยเข้ามาในสภาผู้แทนราษฎร อันจะมีผลทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ ตัวอย่างเช่น ประเทศนิวซีแลนด์ ที่กำหนดให้พรรคการเมืองที่ไม่ชนะการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จะได้รับการจัดสรรที่นั่งสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบัญชีรายชื่อ ก็ต่อเมื่อพรรคการเมืองนั้นได้รับคะแนนเสียงขั้นต่ำไม่น้อยกว่าร้อยละ 5³⁷ เช่นเดียวกับประเทศเยอรมนี³⁸ โดยมีข้อยกเว้นสำหรับพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่า 3 เขตเลือกตั้ง หรือเป็นพรรคการเมืองของชนกลุ่มน้อย ในขณะที่ประเทศโบลิเวียได้กำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำไว้ที่ร้อยละ 3³⁹ เป็นต้น

³⁶ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปฏิรูป (ฉบับวันที่ 22 สิงหาคม 2558), มาตรา 110.

³⁷ New Zealand, Electoral Act 1993, Section 191, Subsection (4) (a).

³⁸ Germany, Federal Elections Act 1993, Section 6, Subsection (3).

³⁹ Bolivia, Electoral Law (2010), Article 59.



ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่มีการกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำสำหรับการได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ จึงมีแนวโน้มที่จะเกิดปัญหาความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาล ซึ่งเป็นที่มาของการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาที่ใช้อยู่ก่อน ปี พ.ศ. 2540 มาเป็นระบบการเลือกตั้งแบบผสมคู่ขนาน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในเวลาต่อมา

4.3 ปัญหาคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นี้ ได้บัญญัติถึงคุณสมบัติและคุณสมบัติต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ใน มาตรา 97 และมาตรา 98 ซึ่งกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกหรือสังกัดพรรคการเมือง และการกำหนดคุณสมบัติต้องห้ามเกี่ยวกับอาชีพของผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร⁴⁰ ดังนี้

4.3.1 การบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 97(3) ได้กำหนดคุณสมบัติให้บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคการเมืองเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในกรณีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุยุบสภา ระยะเวลาเก้าสิบวันดังกล่าวให้ลดลงเหลือสามสิบวัน ประกอบกับมาตรา 101 ยังได้กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก⁴¹ หรือพ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกตามมติของพรรคการเมืองนั้นด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมือง และไม่สามารถเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ ให้ถือว่าสิ้นสุด⁴² หรือขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง เว้นแต่กรณีที่ขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองเพราะมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิก และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสามารถเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คำสั่งยุบพรรคการเมือง⁴³

⁴⁰ ในร่างรัฐธรรมนูญ (ร่างแรก 2559) ไม่ปรากฏคุณสมบัติต้องห้ามดังกล่าว.

⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 101(8).

⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 101(9).

⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 101(10).

จากกรณีดังกล่าวข้างต้นเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนารมณ์ในการบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง ทำให้ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงขัดต่อหลักเสรีภาพในการจัดตั้งและสังกัดพรรคการเมือง อันเป็นหลักสำคัญในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทหลักสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน ทั้งยังส่งผลกระทบต่อหลักความมีอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ Free Mandate ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่ปรากฏอยู่ในระบบการเลือกตั้งของประเทศต่าง ๆ ทั้งประเทศเยอรมนี⁴⁴ ประเทศญี่ปุ่น⁴⁵ และรัฐ Baden-Württemberg ประเทศเยอรมนี⁴⁶

ดังนั้น หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องถูกบังคับให้สังกัดพรรคการเมืองก็เท่ากับว่าพรรคการเมืองอาจจะมีอำนาจควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดอิสระในการทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนของปวงชน และกลายเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองเท่านั้น นอกจากนี้ การบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองนั้น ยังอาจก่อให้เกิดปัญหาการครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติโดยพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล อันขัดต่อหลักการเสรีประชาธิปไตย ในอีกทางหนึ่งด้วย

4.3.2 การจำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพของผู้สมัครรับเลือกตั้งขัดต่อหลักสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน

สำหรับการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยทั่วไป พบว่ามีแนวทางในการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งอยู่ 2 กรณี ได้แก่ การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเช่นเดียวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ดังเช่นผู้สมัครรับเลือกตั้งประเทศเยอรมนี⁴⁷ และการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่สูงกว่าคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วไป ดังเช่นประเทศญี่ปุ่น ที่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งว่าต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีอายุตั้งแต่ 25 ปีบริบูรณ์นับถึงวันเลือกตั้ง⁴⁸ สำหรับประเทศไทย นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 98 จะได้กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งว่าต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีนับถึงวันเลือกตั้งแล้ว ยังกำหนดห้ามมิให้บุคคลในกลุ่มอาชีพบางประเภทเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันมีลักษณะของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน ประเภทสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง ทั้งยังขัดต่อหลักเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล ได้แก่

⁴⁴ Germany, Federal Elections Act 1993, Section 20, Subsection (3).

⁴⁵ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1950, มาตรา 9.

⁴⁶ รัฐธรรมนูญแห่งรัฐ Baden-Württemberg, มาตรา 27 (3).

⁴⁷ Germany, Federal Elections Act 1993, Section 15.

⁴⁸ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1950, มาตรา 10.



1) การจำกัดสิทธิกรณีเป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ

ตามที่ ศ.ดร.อุดม รัฐอมฤต อธิการบดีมหาวิทยาลัยนครสวรรค์ (กรธ.) ให้สัมภาษณ์ว่า “เจตนารมณ์ของกฎหมายห้ามมิให้เจ้าของสื่อลงเล่นการเมืองหรือถือหุ้นสื่ออื่นนั้น มองในเชิงของการทำงานสำหรับนักการเมือง ซึ่งมีการแบ่งพรรคแบ่งพวก แบ่งข้างกันอย่างชัดเจน ในขณะที่อาชีพของสื่อมวลชนต้อง ทำงานเสนอข้อมูลอย่างเป็นกลาง เราต้องการให้สื่อทำงานด้วยความสบายใจ ป้องกันไม่ให้สื่อถูกแทรกแซงหรือถูกครอบงำจากนายทุนเพราะสื่อมีหน้าที่เสนอข้อมูลและข้อเท็จจริงอย่างเป็นกลาง หากนักการเมืองเป็นเจ้าของสื่อให้ลงหรือโฆษณาความเห็นของตนเองก็จะเป็นปัญหา ต้องป้องกันการใช้อำนาจที่จะเข้ามาครอบงำสื่อ”⁴⁹ นั้น จึงเป็นที่มาของการตราบทบัญญัติมาตรา 98 (3) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดคุณสมบัติต้องห้ามเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งบทบัญญัติลักษณะเช่นนี้ไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา แม้กระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540) เพียงแต่เคยปรากฏเป็นข้อห้ามในมาตรา 48 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะเป็นเจ้าของกิจการ หรือถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือ โทรคมนาคม มิได้ ไม่ว่าในนามของตนเองหรือให้ผู้อื่นเป็นเจ้าของ กิจการหรือถือหุ้นแทน หรือจะดำเนินการโดยวิธีการอื่นไม่ว่าโดย ทางตรงหรือทางอ้อมที่สามารถบริหารกิจการดังกล่าวได้ในตนเอง เดียวกับการเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการดังกล่าว” โดยถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามมาตรา 265 (4) แห่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเท่านั้น

อย่างไรก็ดี แม้บทบัญญัติมาตรา 98 (3) จะมีเจตนารมณ์ที่ชัดเจนในการยับยั้งมิให้เกิดการใช้อำนาจในการควบคุมสื่อ เพื่อการแสวงหาประโยชน์ หรือข้อได้เปรียบทางการเมืองก็ตาม แต่หากพิจารณาถึงน้ำหนักและเหตุผลความจำเป็นเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิของผู้สมัครโดยอาศัยเหตุแห่งการประกอบอาชีพ โดยไม่พิจารณาว่าได้มีใช้อำนาจในการควบคุมสื่อในทางข้อเท็จจริงหรือไม่ ก็น่าจะเป็นการจำกัดสิทธิที่ไกลเกินกว่าเหตุ เนื่องจากการสันนิษฐานว่าผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นทุกรายจะใช้อำนาจเพื่อการควบคุมสื่อในทุกกรณีนั้น อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม เพราะในทางข้อเท็จจริงบุคคลดังกล่าวอาจมิใช่ผู้บริหารกิจการโดยตรง หรือในกรณีของผู้ถือหุ้นรายย่อยซึ่งไม่มีอำนาจตัดสินใจแทนบริษัท แต่บุคคลเหล่านี้ต้องถูกตัดสิทธิขั้นพื้นฐานทางการเมืองโดยต้องห้ามมิให้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งอย่างสิ้นเชิง จะเป็นการขัดต่อหลักสิทธิ

⁴⁹ “สื่อ” อาชีพต้องห้าม สำหรับการเมือง,” *ฐานเศรษฐกิจ*, 5-8 พฤษภาคม 2562, ฉ.3467, 16.

และเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน ประเภทสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง และขัดต่อหลักความเสมอภาค และเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอีกด้วย

นอกจากนี้ ยังพบปัญหาเกี่ยวกับการตีความกฎหมายว่า การประกอบกิจการในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ กินความหมายกว้างหรือแคบเพียงใด จะหมายความรวมถึงบริษัทที่ได้จดทะเบียนในหนังสือบริคณห์สนธิว่าสามารถประกอบกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ แต่ข้อเท็จจริงบริษัทนั้นมิได้มีการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ หรือไม่ จึงเกิดเป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวเป็นอย่างมาก

2) การจำกัดสิทธิกรณีเป็นข้าราชการ หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือเป็นพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าของที่อื่นของรัฐ

ปัญหาเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพทางการเมือง ประเภทสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง และสิทธิขั้นพื้นฐานในการประกอบอาชีพของผู้สมัครรับเลือกตั้ง อีกประการหนึ่งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 98 (12) ถึง (15) ได้แก่ การห้ามบุคคลซึ่งเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมือง หรือเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือเป็นพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าของที่อื่นของรัฐ มิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁵⁰ ซึ่งการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งในลักษณะเช่นนี้เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลซึ่งเป็นข้าราชการมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือเป็นพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าของที่อื่นของรัฐ ไม่ให้มีโอกาสในการลงสมัครรับเลือกตั้งในขณะที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าว แต่กลับให้โอกาสแต่เฉพาะนักการเมืองอาชีพในการลงสมัครรับเลือกตั้ง จึงถือเป็นการตัดสิทธิของบุคคลบางประเภทโดยไม่มีเหตุอันสมควร อันขัดต่อหลักความเสมอภาค ทั้งยังทำให้เกิดความลึกลับระหว่างการห้ามมิให้ข้าราชการทั่วไป หรือนักการเมืองในระดับท้องถิ่นสมัครรับเลือกตั้งหรือเข้าแข่งขันในทางการเมืองระดับประเทศ แต่กลับให้สิทธิแก่บุคคลซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง หรือเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่แล้ว

⁵⁰ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 98 ได้ที่บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร...

(12) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมือง

(13) เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น...

(15) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าของที่อื่นของรัฐ...”



สามารถมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้โดยไม่ต้องลาออกจากการเป็นข้าราชการเมือง หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ดังนั้น การจำกัดสิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยพิจารณาจากการประกอบอาชีพเช่นนี้ โดยไม่มีฐานคิดที่ตั้งอยู่บนหลักของความเสมอภาค และในทางกลับกัน ก็เป็นการจำกัดทางเลือกของประชาชนในการเลือกตัวแทนจากบุคคลบางกลุ่ม หรือบางอาชีพที่มีความตั้งใจในการอาสาเป็นตัวแทนประชาชน เพื่อทำหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นนักการเมือง อาชีพในระดับประเทศ หรือกลุ่มพ่อค้านายทุนเท่านั้น จึงไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน อันเป็นหลักการสำคัญของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการนำระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผลสมาใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของไทย ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงระบบการเลือกตั้งแบบผสมที่เหมาะสมและเป็นไปตามกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น ดังนี้

5.1 การแก้ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สำหรับประเด็นปัญหาการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชน เนื่องจากการใช้บัตรเลือกตั้งเพียงใบเดียวในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองประเภท ในระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผลสม ผู้วิจัยขอเสนอแนะให้นำระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนผลสม ตามแนวทางของประเทศเยอรมนีมาใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของไทย โดยให้ใช้บัตรเลือกตั้งสองใบสำหรับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละประเภท ซึ่งประชาชนชาวไทยมีความคุ้นเคยกับลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในลักษณะเช่นนี้อยู่แล้ว (ในการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550) เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีอิสระในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ทั้งสอดคล้องกับหลักการแสดงเจตจำนงในการเลือกตั้ง ประเภทหลักการเลือกตั้งโดยอิสระ และหลักสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน ประเภทหลักเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน

ในส่วนของแนวทางการพัฒนาระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของไทย เพื่อส่งเสริมความเสมอภาคในการแข่งขันของพรรคการเมือง เนื่องจากการกำหนดให้จำนวนสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนมาจากคะแนนรวมของพรรคการเมืองที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบเขตเลือกตั้ง ขัดต่อหลักการส่งเสริมความเสมอภาคให้กับพรรคการเมืองนั้น ผู้วิจัยขอเสนอแนะให้มีการยกเลิกบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเงื่อนไขในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง ที่กำหนดให้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งก่อนแล้วพรรคการเมืองจึงสามารถส่งผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อได้ เพื่อให้พรรคการเมืองสามารถส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเพียงอย่างเดียวได้ ดังเช่น ระบบการเลือกตั้งแบบผสมคู่ขนาน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 แต่การพิจารณาแก้ไขตามข้อเสนอดังกล่าวนี้ จะต้องมีการแก้ไขร่วมกับวิธีการลงคะแนนเสียงโดยใช้บัตรเลือกตั้งสองใบ โดยอาศัยวิธีการคิดคะแนนเสียงเลือกตั้งตามระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมดังจะได้กล่าวต่อไป

5.2 การแก้ปัญหาเกี่ยวกับการลงคะแนนและการคิดคะแนนการเลือกตั้ง

ในส่วนของการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและการคิดคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งครั้งเดียวเพื่อเลือกผู้สมัครทั้งสองประเภทขัดกับหลักการเลือกตั้งโดยอิสระนั้น ผู้วิจัยขอเสนอแนะวิธีการแก้ปัญหา โดยให้มีการแก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้ใช้บัตรเลือกตั้งสองใบ เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละประเภทได้อย่างอิสระ และสอดคล้องกับเจตนารมณ์

สำหรับการคิดคะแนนเสียงเลือกตั้ง ที่มีปัญหาเกี่ยวกับการคำนวณผลการเลือกตั้งตามทฤษฎีเศษเหลือมากที่สุด กับกรณีที่มีที่นั่งเกินส่วน ขัดต่อหลักการเลือกตั้งอย่างเที่ยงธรรม และกรณีการคิดคะแนนเสียงเลือกตั้งแบบสัดส่วนกรณีพรรคการเมืองสิ้นสภาพหรือถูกยุบไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง รวมถึงปัญหาการไม่มีกฎหมายกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำในการได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายนั้น ผู้วิจัยขอเสนอใช้หลักการตีความกฎหมายเกี่ยวกับการคิดคะแนนผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนอย่างเคร่งครัด เพื่อป้องกันมิให้พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งได้รับที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเกินกว่าสัดส่วนที่พรรคการเมืองนั้นพึงจะได้รับ และเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดวิธีคิดคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนให้มีความชัดเจน โดยแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 94 ให้ครอบคลุมถึงกรณีพรรคการเมืองสิ้นสภาพและกรณีพรรคการเมืองถูกยุบด้วย นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอเสนอให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้มีเกณฑ์ขั้นต่ำของการได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ โดยอย่างน้อยต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าคะแนนเฉลี่ยต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน



5.3 การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

เนื่องจากการบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อันขัดต่อหลักสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน ประเภทหลักสิทธิในการเลือกตั้งของประชาชน หลักสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง และหลักเสรีภาพในการจัดตั้งและสังกัดพรรคการเมือง ทั้งยังกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานในการประกอบอาชีพของผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมถึงหลักการแสดงเจตจำนงในการเลือกตั้ง หลักการเลือกตั้งโดยอิสระ หลักเลือกตั้งอย่างทั่วถึง และขัดต่อหลักความมีอิสระของผู้แทน

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาล่าช้า ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนเป็นผู้มีคุณสมบัติเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง ดังเช่น ประเทศเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น แต่ในบริบทของประเทศไทยนั้น อาจมีข้อสังเกตในเรื่องของเกณฑ์อายุ ที่สามารถกำหนดเกณฑ์อายุให้มีความแตกต่างจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยทั่วไป ซึ่งปัจจุบัน ประเทศไทยได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์นับถึงวันเลือกตั้ง ซึ่งการกำหนดเงื่อนไขในลักษณะนี้ไม่ถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพแต่อย่างใด ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกสายอาชีพสามารถมีสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองอย่างเต็มที่ และเป็นการให้อิสระแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ตามเจตนารมณ์ของตนให้สอดคล้องกับหลักการเลือกตั้งอย่างทั่วถึง และอาศัยวิธีการรณรงค์ต่าง ๆ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจตามวิถีทางแห่งประชาธิปไตย

นอกจากนี้ ต้องมีการยกเลิกบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญที่มีความเกี่ยวข้องกับการบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง เพื่อให้อิสระแก่ผู้แทนของปวงชน ในการเลือกลงสมัครรับเลือกตั้งโดยอิสระ หรือสามารถเลือกสังกัดพรรคการเมือง ประกอบกับในกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เลือกสังกัดพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองแล้ว ก็ไม่อาจทำให้พรรคการเมืองนั้นสามารถครอบงำอำนาจตัดสินใจโดยอิสระในการทำหน้าที่ผู้แทนปวงชนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้

อนึ่ง เพื่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมอย่างเป็นระบบ เป็นรูปธรรมและยั่งยืน ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติที่ว่าด้วย “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” โดยให้นำระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมตามแนวทางของประเทศเยอรมนี มาใช้เป็นแบบอย่างในการออกแบบระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบผสมของไทยอีกด้วย

References

- Balinski, M. L. Balinski, and H. P. Young. "The Webster Method of Apportionment." *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 77, no.1 (1980): 1-4.
- Banjerd Singkaneti. *Fundamental Principles of Rights, Freedoms and Human Dignity*. 6th ed. Bangkok: Winyuchon, 2562. [In Thai]
- Chaowana Trimas. "The Electoral System in the Constitution of Thailand." *Constitutional Court Journal* 2, no.4 (2000): 49 - 69. [In Thai]
- Chinthip Yutthangkoon. "The German Proportional Electoral System." Master's thesis, Graduate School Chulalongkorn University, 1992. [In Thai]
- Farrell, David M. *Electoral Systems: A Comparative Introduction*. 2nd ed. London: Red Globe Press, 2011.
- Kramol Tongdhamachart, Somboon Suksamran, and Pricha Hongskrailers. *Election, Political Party and Government Stability*. Bangkok: Masterpress, 1988. [In Thai]
- "'Media' Prohibited Careers for Politics." *Thansettakit*, May 5-8, 2019, 16. [In Thai]
- Meechai Ruchupan. "'Meechai' Presents 7 Advantages of the New Election System and Has Ready to Solve Weakness Problems." Accessed July 25, 2019. <https://www.iqnewscenter.com>. [In Thai]
- Neblo, Michael A. *Deliberative Democracy between Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- Office of the Royal Society. "The Royal Institute Dictionary B.E. 2011." Accessed July 25, 2019. <https://dictionary.orst.go.th>. [In Thai]
- Phannarat Ditcharoen. "Legal Measures for Strengthening Democracy to Political Party." Master's thesis, Faculty of Law, Thammasat University, 2012. [In Thai]
- Phannarat Ditcharoen. "The Mixed-Member Electoral System for the House of Representatives under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560." Doctoral dissertation, Faculty of Law, Thammasat University, 2019. [In Thai]



- Phatsawat Phoonthongphan. "Problems on the Revocation of the Right of Suffrage." Master's thesis, Faculty of Law, Thammasat University, 2010. [In Thai]
- Plescia, Carolina. Split-Ticket Voting in Mixed-Member Electoral System: A Theoretical and Methodological Investigation. Colchester: ECPR, 2016.
- "Politics Creates a New Jargon, Phai boon Model." Matichon Weekly. Accessed September 12, 2019, <https://www.matichonweekly.com>. [In Thai]
- Prinya Thaewanarumitkul. "Problems on the Electoral System in the Constitution of Thailand B.E. 2550." *Journal of Parliament* 9, no.56 (2008): 7 – 63. [In Thai]
- Prinya Thaewanarumitkul. "The Electoral System for the House of Parliament and the political development of Thailand." *Julniti Journal* 12, no.2 (2015): 327. [In Thai]
- Prinya Thaewanarumitkul. "The Law of Political Party and Election and the Way Out of Thailand." In *The 4th Academic Honorary Ceremony for the Prof. Pairote Chai Nam*, Bangkok: Faculty of Law, Thammasat University, 2014. [In Thai]
- Punchada Sirivunnabood. "Electoral System and the Alternative Prediction of Party Competition in Thailand." *Journal of Social Research* 38, no.2 (2015): 1 – 46. [In Thai]
- Reynolds, Andrew. Ben Reilly, and Andrew Ellis. *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. Translated by Sakul Soesongtham and Aurawan Yapha. Bangkok: Institute of Human Rights and Peace Studies Mahidol University, 2012. [In Thai]
- Singh, L. Muhindro Singh. "Electoral Rights: Concept and Theory." Accessed January 9, 2020. <https://papers.ssrn.com>.
- Soberg Shugart, Matthew, and Martin P. Wattenberg. *Mixed-Member Electoral System 'The Best of Both World?'*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Sombat Chanthrawong. *Election, Crisis, Problem and Solution*. Bangkok: Kobfai, 1993. [In Thai]
- Suphot Khaimook. "From '50 to 60'." in *The Spirit of the Constitution Drafting Committee 2017*, edited by Subcommittee on Public Relations and Public Opinion Survey on the Constitution Drafting Committee, 47-48. Bangkok: The Secretariat of the House of Representatives Press, 2018. [In Thai]



Thanikan Palakawong Na Ayutthaya. "Problems on the Electoral System in the Constitutional of Thailand." Master's thesis, Faculty of Law Thammasat University, 2009. [In Thai]

"The PPRP Called on the 19 Coalition Parties to Prepare a Draft of the Policy Statement." *Thairathonline*. Accessed March 12, 2020. <https://www.thairath.co.th>. [In Thai]

Trefs, Matthias. "Voter Confusion in German Federal Elections: The Baden-Württemberg Electoral System as a Possible Alternative." *German Politic* 12, no.3(2003): 82-106.

Wuttisan Tanchai, and Satithorn Thananitichote. *A People-Centered Voting Model*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute, 2516. [In Thai]