

บทที่ 5

บทวิเคราะห์เปรียบเทียบ

5.1 พื้นฐานความแตกต่างทางด้านโครงสร้าง การต่อสู้ การศึกษา สังคม วัฒนธรรม และพฤติกรรมทางการเมือง

การที่จะนำประสบการณ์ทางการเมืองของเยอรมันมาเป็นตัวอย่างของไทยนั้นก็คงจะต้องนำมาพินิจวิเคราะห์ เพราะความแตกต่างระหว่าง 2 ประเทศนี้ก็มียาก ทั้งในด้านประวัติ วิวัฒนาการ โครงสร้างของรัฐ การเมือง สภาพสังคม และวัฒนธรรม แต่ในขณะเดียวกันประชาชนทั้งสองประเทศก็มีความปรารถนาอย่างเดียวกันคือความใฝ่ฝันที่จะเห็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ ซึ่งทางฝ่ายเยอรมันได้ทำสำเร็จแล้ว ส่วนของไทยเพิ่งจะปรับปรุงระบบและวิธีเลือกตั้ง ส.ส. และยังไม่เคยทดลองใช้ แต่อย่างไรก็ตามสามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างได้ ดังนี้

5.1.1 โครงสร้างทางการเมือง

เยอรมันมีโครงสร้างทางการเมืองเป็นพันธรัฐ มีรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐ จัดการบริหารในหลักกระจายอำนาจ มีประธานาธิบดีเป็นประมุข ส่วนของไทยเป็นเอกรัฐไม่มีการแบ่งประเทศออกเป็นรัฐต่าง ๆ การบริหารก็ใช้วิธีรวมศูนย์อำนาจมาตั้งแต่สมัย รัชกาลที่ 5 การกระจายอำนาจปกครองแก่ท้องถิ่นยังมีน้อยมาก ในรัฐสภาเยอรมันมี 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและสภาแห่งรัฐ ซึ่งเป็นตัวแทนของมลรัฐต่าง ๆ ส่วนของไทยสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนเหมือนผู้แทนราษฎรเพียงแต่เป็นผู้ที่ถูกกำหนดให้มีคุณสมบัติสูง

5.1.2 การต่อสู้ทางการเมือง

ในด้านการต่อสู้ทางการเมืองเยอรมันได้มีมาหลายร้อยปีว่าจะรวมประเทศได้แม้พรรคการเมืองใหญ่ 3 พรรคก็ก่อตัวมากกว่า 100 ปี มีรากฐานจากปวงชนทุกหนแห่ง มีอุดมการณ์และมีนโยบายของแต่ละพรรคชัดเจน และมีนักการเมืองอาชีพมากมาย ซึ่งต่างกับพรรคการเมืองของไทยโดยสิ้นเชิงเพียงแต่มีความลุ่ม ๆ ดอน ๆ ล้มลุกคลุกคลาน แต่ก็มีในส่วนที่คล้ายกัน กล่าวคือ เคยถูกผู้เผด็จการเข้ามาครอบงำหลายครั้งเช่นกัน แต่เยอรมันก็ผ่านพ้นภาวะเช่นนี้มาตั้งแต่ ค.ศ. 1945 หรือราว 45 ปีมาแล้ว ส่วนของไทยยังมีความมั่นคงไม่มากนัก

5.1.3 ความแตกต่างทางการศึกษา สังคม และวัฒนธรรม

ความแตกต่างทางการศึกษา สังคม และวัฒนธรรมนั้นนับว่ามีอยู่มาก กล่าวคือ คนเยอรมันเคารพและเชื่อฟังกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของบ้านเมือง ชุมชนและสังคมอย่างเคร่งครัดและเถรตรงมาก มีการช่วยกันรักษากฎหมายและวินัยมาก โดยตัวเองไม่ทำผิด และไม่ยอมให้ผู้อื่นทำผิด

จะช่วยกันห้ามปรามและถ้ายังฝ่าฝืนอยู่ก็จะเรียกเจ้าหน้าที่มาจัดการ หรือลงมือจัดการเสียเอง ส่วนคนไทย ไม่เคารพและปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ คือ ไม่รับรู้ไม่สนใจ และออกจะเห็นเป็นของโก้เก๋ หรือแสดงว่ามีอิทธิพลเหนือคนธรรมดา ถ้าจะไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย นอกจากนั้นจะมีความเกรงกลัวหรือ เห็นว่าธุระไม่ใช่ ถ้ามีคนอื่นฝ่าฝืนกฎหมายต่อหน้าต่อตา จะไม่แจ้งเจ้าหน้าที่ และไม่ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ จัดการกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย

5.1.4 ความสนใจต่อพฤติกรรมทางการเมือง

ข้อแตกต่างที่ประหลาดอีกอย่างหนึ่งคือ คนเยอรมันไม่ชอบเห็นนักการเมือง ทะเลาะวิวาทโต้เถียงกัน กฎหมายจะดีมีคนเชื่อฟังมากถ้าออกมาโดยไม่มีเสียงคัดค้าน ดังนั้นกฎหมาย จำนวนมากจะใช้เวลากลับกรองโต้เถียงกันนานในชั้นตอนต่าง ๆ ก่อนการเสนอและอภิปรายในสภา เมื่อถึงสภาแล้วจะอภิปรายกันน้อยและส่วนมากจะผ่านออกมาด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ แม้ฝ่ายค้านก็ จะเห็นด้วย ต่างกับคนไทยที่ชอบฟังข่าวเบื้องหลังทางการเมืองที่นักการเมืองจะทะเลาะขัดแย้งกันรุนแรง โดยไม่สนใจจริงจังว่าเนื้อหาของกฎหมายจะเป็นอย่างไร จะออกมาหรือไม่ เพราะอย่างไรเสียคนจำนวนมากก็ไม่ค่อยปฏิบัติตามอยู่แล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องทำงานหนักตามลำพังถ้าจะให้กฎหมายได้นั้นมีความ ศักดิ์สิทธิ์ขึ้นมา ซึ่งก็จะทำได้เป็นครั้งคราวหรือเป็นบางกรณีเท่านั้น

ข้อแตกต่างเหล่านี้คงจะแก้ไขปรับปรุงได้ยากในเวลาอันสั้น แต่ในระยะยาวอาจ จะทำได้และควรจะทำในหลายเรื่อง โดยกระบวนการให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชนทุกเพศทุกวัย อย่างกว้างขวางเหมือนในเยอรมัน โดยต้องดำเนินไปตามเส้นทางของการวิวัฒนาการมิใช่เส้นทางของการ ปฏิวัติรัฐประหาร ต้องเริ่มต้นจากจุดเล็ก ๆ เพื่อขยายผลไปสู่จุดใหญ่ เพื่อสร้างวัฒนธรรมที่ดีทางการเมือง สืบไป

5.2 ระบบการเลือกตั้ง ส.ส.

นับแต่มีการเลือกตั้งมา ประเทศไทยใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา ซึ่ง เจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายในขณะนั้นก็นำระบบเลือกตั้งแบบดังกล่าวมาใช้ เพราะเป็นระบบการ เลือกตั้งที่ง่ายต่อการทำความเข้าใจของประชาชน ซึ่งยังไม่ค่อยจะเคยชินต่อการปกครองในระบบอบ ประชาธิปไตย โดยได้ลอกเลียนแบบมาจากระบบการเลือกตั้งแบบอังกฤษ ซึ่งได้ใช้ระบบนี้ได้อย่างมี ประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เนื่องจากในประเทศอังกฤษมีการต่อสู้กันในอำนาจทางการเมืองของกลุ่มใหญ่ ๆ 2 กลุ่ม ระบบการเลือกตั้งแบบนี้จึงมีความเหมาะสมในการที่จะธำรงไว้ซึ่งระบบสองพรรค นอกจากนี้ปัจจัย ทางประวัติศาสตร์และปัจจัยเฉพาะประจำชาติก็มีส่วนสนับสนุนเช่นกัน ซึ่งในขณะนั้นประเทศไทยยังขาด ปัจจัยประกอบหลาย ๆ อย่างเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอังกฤษ เช่น ในระยะนั้นประเทศไทยยังไม่มี พรรคการเมือง ไม่มีกฎหมายพรรคการเมือง เมื่อนำระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดามาใช้ใน

ประเทศไทยกลับก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ เช่น การมีพรรคการเมืองจำนวนมากที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งก่อให้เกิดความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาล ปัญหาการใช้เงินซื้อเสียงเลือกตั้ง ทำให้มีผู้นำเสนอหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้ปรับปรุงระบบและวิธีการเลือกตั้ง ส.ส. ในประเทศไทย ซึ่งคาดว่า จะสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายกำหนดเกณฑ์อายุของผู้ลงคะแนนเลือกตั้งจากมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง มาเป็นมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง หรือการเสนอออกกฎหมายบัญญัติให้การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ เพื่อให้ประชาชนที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไปทำการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามอาจจะถูกลงโทษตามกฎหมาย หรือต้องเสียสิทธิบางประการ ตลอดจนกระทั่งมีการเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งเสียใหม่ และระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบเยอรมัน เป็นระบบการเลือกตั้งอีกแบบหนึ่ง ที่มีผู้ให้ความสนใจและเสนอแนะให้นำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย แต่สิ่งที่จะต้องพิจารณา ก็คือ ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่ใช้ในประเทศเยอรมันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็มีได้หมายความว่าเมื่อนำมาใช้ในประเทศไทยแล้วจะสัมฤทธิ์ผลเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เนื่องจากปัจจัยต่าง ๆ ในประเทศไทย มีความแตกต่างจากปัจจัยประกอบของประเทศเยอรมัน และดังที่ได้กล่าวมาแล้วแต่ตอนต้นว่าระบบการเลือกตั้งมีความสัมพันธ์กับเขตการเลือกตั้ง กล่าวคือ ในบางครั้งระบบการเลือกตั้งแบบหนึ่งจะใช้ได้เฉพาะการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละ 1 คนเท่านั้น ในขณะที่ระบบการเลือกตั้งอีกแบบหนึ่งจะต้องใช้กับการรวมเขต เช่น ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก จะใช้ได้กับการแบ่งเขต แต่ในขณะที่ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนจะใช้กับการเลือกตั้งแบบรวมเขต ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนของแบบเยอรมัน เป็นระบบการเลือกตั้งแบบผสม คือ มีการแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละ 1 คน เพื่อการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา และรวมเขตหลายคนเพื่อระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน ซึ่งมีประเด็นที่ควรศึกษาวิเคราะห์ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

5.3 หลักการเลือกตั้งแบบผสมตามนัยของกฎหมายเลือกตั้งของทั้ง 2 ประเทศ

กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเยอรมัน (BWG) ยึดถือหลักการว่า คะแนนเสียงของประชาชนทุกคน จะต้องมีส่วนต่อการจัดสรรที่นั่งของ ส.ส. และประสานกับความนิยมสูงสุดในตัวบุคคลของแต่ละเขตเลือกตั้ง แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. พ.ศ. 2541 ยังคงให้ความสำคัญในหลักการความนิยมสูงสุดในตัวบุคคลอยู่เป็นอย่างมาก ดังที่บัญญัติให้ดำเนินการเลือกตั้งจากการแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละ 1 คน ในระบบเสียงข้างมากรอบเดียว หรือเสียงข้างมากอย่างง่าย มีจำนวนถึง 400 เขตเลือกตั้ง ส่งผลให้มีจำนวนคะแนนเสียงสูญเปล่าที่เกิดจากการเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งแล้วไม่ได้รับเลือกตั้ง

ในส่วนนี้เป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ หลักการในการเลือกตั้งกล่าวได้สอดคล้องไปกับการส่งเสริมความนิยมพรรคในระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนจากบัญชีรายชื่อจำนวน 100 ที่นั่งซึ่งจะสนับสนุนให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งต่อไป ทั้งนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากการประนีประนอมซึ่งจะต้องอาศัยกาลเวลาที่จะต้องวิวัฒนาการกันต่อไป

5.4 การผสมระบบการเลือกตั้ง ส.ส. ของเยอรมันและของไทย

การนำระบบการเลือกตั้งแบบเยอรมันมาใช้กับสังคมไทยโดยเต็มรูปแบบนั้น จะเห็นว่ามีข้อแตกต่างที่ซับซ้อนเกินกว่าสังคมไทยในขณะนี้จะรับได้ จึงควรหยิบยกมาใช้บางส่วน และแม้ว่าวิธีการเลือกตั้งแบบสัดส่วนจะได้รับความนิยมและได้รับการยอมรับมากขึ้น แต่แบบสัดส่วนก็มีจุดอ่อนหลายประการ จึงมีการนำทั้ง 2 แบบมาผสมกัน ซึ่งมีทั้งแบบผสมแท้และผสมโดยค้ำนึ่งถึงตัวบุคคล ซึ่งเป็นแบบที่เยอรมันใช้อยู่เพราะคิดสัดส่วนเป็นหลัก ส่วนแบบผสมแท้คือ ใช้แบบผู้ได้คะแนนเสียงข้างมากจากเขตเลือกตั้งบัญชีหนึ่งแยกจากการเลือกบุคคลตามบัญชีรายชื่อพรรค ดังที่ใช้อยู่ในญี่ปุ่นและของไทย ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540)

ในระบบผสมเท่านั้น นอกจากมี ส.ส. ส่วนหนึ่งมาจากระบบบัญชีพรรคแล้ว ก็ยังมีระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต การแบ่งเขตก็แบ่งได้หลายวิธี แต่ตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของไทย แบ่งเขตเลือกตั้ง เขตละ 1 คน ซึ่งเป็นแบบที่ใช้กันเป็นส่วนใหญ่ในโลก

ตามทฤษฎีของตูแวร์เจ กล่าววาระบบการแบ่งเขตเลือกตั้ง เขตละ 1 คน จะทำให้เกิดระบบสองพรรคเร็วขึ้น เพราะประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จะมีแนวโน้มเลือกตั้งผู้ที่มีโอกาสไปบริหารบ้านเมือง อย่างไรก็ตาม ความคาดหวังนี้จะเป็นจริง เมื่อประชาชนมีจิตสำนึกทางการเมืองสูง

ในขณะเดียวกัน สิ่งที่น่าเป็นห่วงสำหรับสังคมไทย คือ จะมีการแข่งขันกันรุนแรงมาก ในเขตที่มีขนาดเล็ก โดยคิดฐานประชากรอย่างเดิมกล่าวคือผู้แทน 1 คน ต่อประชากร 150,000 คน เมื่อเขตเล็ก การแข่งขันอาจเปิดช่องทางให้ใช้เงินซื้อเสียงกันมากขึ้น เพราะเงื่อนไขของความสำเร็จจะง่ายขึ้น และอาจจะรุนแรงเพราะการแข่งขันเพื่อได้เพียงคนเดียวมีลักษณะเป็น "Zero-Sum game" หากคนหนึ่งได้ 1 คะแนน อีกคนหนึ่งก็สูญเสีย 1 คะแนน และประการสุดท้าย อาจได้ผู้แทนที่เป็นที่รู้จักกันในวงแคบ เพราะเขตเลือกตั้งมีขนาดเล็ก ฉะนั้น จึงมีการตั้งข้อสังเกตว่า ระบบการแบ่งเขตเลือกตั้ง เขตละ 1 คนนี้อาจได้ผลตรงกันข้ามกับความหมายของการร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการลดการซื้อเสียง และต้องการได้ผู้แทนที่เป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวาง

โดยข้อเท็จจริงแล้ว ระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเรียงเบอร์ ที่ใช้อยู่ก่อนใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) ระบบนี้ก็เปิดโอกาสให้ประชาชนมีทางเลือก คือ หากชอบพรรคก็อาจเลือกคนของพรรค หากชอบคนเป็นส่วนตัวก็อาจเลือกคน หรืออาจเลือกแบบผสมผสาน การแข่งขันในระบบเขตละ 3 คน ก็ไม่รุนแรงจนเกินไปนัก การซื้อเสียงก็คงจะมีเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม หากระบบเขตละ 3 คน เรียงเบอร์ไม่เป็นที่ถูกใจคนส่วนมาก หรือเสียงส่วนใหญ่ยังอยากจะได้แบบเขตละ 1 คน เพราะเหตุผลเรื่องความเสมอภาคของผู้เลือกตั้งที่มีสิทธิเลือกได้คนละ 1 เสียง ก็ควรจะขยายเขตเลือกตั้งให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เช่น ให้ใช้ฐานประชากร 250,000 ต่อ ส.ส. 1 คน (มากกว่าปัจจุบันที่ใช้ 150,000 คน) เขตเลือกตั้งก็จะกว้างขึ้น การซื้อเสียงยากขึ้นเล็กน้อย

การเลือกตั้งแบบผสมยังมีปัญหาว่า จะได้ ส.ส. จากเขตเลือกตั้งเป็นสัดส่วนอย่างไรกับ ส.ส. จากบัญชีรายชื่อพรรค เช่น 2 ประเภทนี้มีจำนวนเท่ากันอย่างไรในเยอรมัน ซึ่งในปัจจุบันมี ส.ส. (Bundestag) จำนวน 669 คน หรือแบบ 300 ต่อ 200 อย่างญี่ปุ่น หรือ 400 ต่อ 100 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) เรื่องสัดส่วนนี้คงเถียงกันได้เรื่อยไป เนื่องจากเป็นเรื่องของข้อเท็จจริง ซึ่งสามารถพิจารณาความเหมาะสมได้ตามความเป็นจริงของแต่ละประเทศ ผู้เขียนเองคิดว่าสัดส่วนแบบไทยต่างกันมากไปถึง 4 ต่อ 1 ทำให้ประโยชน์จากการมีผู้แทนจากบัญชีรายชื่อน้อยไปไม่พอถ่วงดุลกับ ส.ส. จากเขตเลือกตั้ง และผู้เขียนเห็นว่า สัดส่วนควรอยู่ที่ระดับ 3 ต่อ 2 เพื่อเพิ่มน้ำหนักของ ส.ส. จากบัญชีรายชื่อพรรค แต่ไม่เห็นด้วยในระบบสัดส่วนของเยอรมันที่กำหนดแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละ 1 คน เป็นจำนวนกึ่งหนึ่งของ ส.ส. ในสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากเรายังไม่พร้อมถึงขั้นนั้น และในความเป็นจริงบทบาทอำนาจหน้าที่ของ ส.ส. ในบัญชีรายชื่อของพรรคจะมีมากจนเกินไปบุคคลากรที่มีคุณภาพมีชื่อเสียงส่วนใหญ่จะอยู่ในส่วนกลาง น้ำหนักผลประโยชน์การบริหารจะรวมศูนย์ที่ส่วนกลางมากไป และจะส่งผลให้กรรมการบริหารพรรคมีอำนาจมากเกินไป การกระจายอำนาจการบริหารประโยชน์ การดูแลท้องถิ่นจะลดลงในสัดส่วนที่มากเกินไป

และจากการที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งของไทย ได้กำหนดให้มี ส.ส. จากเขตเลือกตั้งมีจำนวนถึง 400 คน น่าจะยังเข้าลักษณะไม่ใช่การส่งเสริมให้เกิดระบบพรรค 2 พรรค เนื่องจากระบบการเลือกตั้งโดยใช้เสียงข้างมากจากประสบการณ์ของอังกฤษ ระบบนี้จะเป็นการรักษาพรรค 2 พรรค

5.5 การเลือกตั้ง ส.ส. ในระบบสัดส่วนของเยอรมันและของไทย

ระบบสัดส่วนของเยอรมัน เป็นระบบการมีผู้แทนแบบเป็นสัดส่วนโดยมีบุคคลเป็นองค์ประกอบ กล่าวคือ ถ้าพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงเป็นสัดส่วนเท่าใด ต้องได้จำนวน ส.ส. เท่านั้น ซึ่งเป็นการยึดหลักการของสัดส่วนเป็นหลักสำคัญ คะแนนเสียงที่สองจะเป็นตัวกำหนดจำนวน ส.ส.อย่างแท้จริง ซึ่งจะทำหน้าที่ชดเชยให้พรรคต่าง ๆ มีจำนวน ส.ส. ตามสัดส่วนคะแนนเสียงที่ตนได้รับจริง ๆ แต่ระบบสัดส่วนที่ไทยนำมาใช้นั้น จำนวนสัดส่วนจากคะแนนที่ 2 จะไม่ใช่ตัวกำหนดจำนวน ส.ส. ทั้งหมดที่พรรคจะได้รับอย่างแท้จริง จำนวน ส.ส.ยังขึ้นอยู่กับความนิยมตัวบุคคลในเขตเลือกตั้ง การที่จำนวนของ ส.ส. ประเภทนี้มีมาก ไม่ได้แสดงออกถึงปัญหาเฉพาะเรื่องสถานที่ที่จะใช้ประชุม หรืองบประมาณเท่านั้น แต่เมื่อนำจำนวนดังกล่าวมาเปรียบเทียบกับจำนวนของ ส.ส. ประเภทที่มาจากกาเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อด้วยแล้ว ก็จะพบว่าไม่ได้สัดส่วนกันเลย เพราะในประเทศไทยสัดส่วนของ ส.ส. แบบแบ่งเขตเลือกตั้งเมื่อเทียบกับ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อจะเท่ากับ 4:1 ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่น 3:2 และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันสัดส่วนบัญชีรายชื่อจากคะแนนที่ 2 จะเป็นตัวกำหนดจำนวน ส.ส.ที่แต่ละพรรคจะได้รับ แต่ในขณะเดียวกันก็จะกำหนดจำนวน ส.ส.จากการแบ่งเขตเลือกตั้งในคะแนนที่ 1 เขตละ 1 คน จำนวนกึ่งหนึ่งของ ส.ส.ในสภาผู้แทนราษฎร สัดส่วนที่แตกต่างกันเช่นนี้ ทำให้ประโยชน์จากการมีผู้แทนจากบัญชีรายชื่อมีน้อยไปไม่พอง่วงดุลกับ ส.ส. จากเขตเลือกตั้ง จึงเป็นระบบสัดส่วนที่ถูกนำมาใช้อย่างไม่สมดุล แต่ก็นับได้ว่าเป็นช่วงของการเริ่มต้นที่ดีของไทย ซึ่งผู้เขียนมีความมั่นใจว่าจำนวน ส.ส. จากคะแนนที่ 2 ในบัญชีรายชื่อของพรรคจะมีความก้าวหน้ามีจำนวนมากยิ่งขึ้นในโอกาสต่อไป

5.6 การเสนอบัญชีรายชื่อ ส.ส. ของพรรคการเมืองของเยอรมันและของไทย

พรรคการเมืองต่าง ๆ ของเยอรมันมีสิทธิเสนอบัญชีรายชื่อ ส.ส. ในระดับมลรัฐเท่านั้น จะไม่มีบัญชีรายชื่อในระดับสหพันธ์ แต่ของไทยให้พรรคเสนอบัญชีรายชื่อในระดับประเทศ อย่างไรก็ตามการที่มีบัญชีรายชื่อระดับมลรัฐนี้จะมีข้อดีตรงที่จะทำให้มีการกระจายอำนาจการบริหารพรรคทรัพยากรการบริหารไปสู่ท้องถิ่น ผู้เลือกตั้งมีโอกาสเลือกคนที่ตนให้ความนิยม แต่การใช้บัญชีระดับประเทศจะทำให้กรรมการกลางของพรรคมีอำนาจมากเกินไป และบุคคลที่มีคุณภาพและมีชื่อเสียงก็มักจะอยู่ในส่วนกลาง อาจมีผลทำให้ทรัพยากรการบริหารต่าง ๆ ถูกนำมาจัดไว้ในส่วนกลางและให้การดูแลท้องถิ่นน้อยเกินไป และอาจจะได้ ส.ส. จากบัญชีรายชื่อที่ไม่ตรงความต้องการของประชาชน การใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเป็นลักษณะพิเศษของประเทศไทย ประเทศส่วนใหญ่มักไม่ใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและญี่ปุ่นต่างก็แบ่งเขตเป็นหลายเขตทั้งสิ้น ของไทยเรานั้น เนื่องจากเกรงว่าจะเกิด สภาพ "ภาคนิยม" ขึ้น สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จึงไม่เห็นด้วยกับการแบ่งเป็นเขต ๆ แต่ก็

แก้ไขโดยระบุให้รายชื่อของบุคคลในบัญชีรายชื่อของบุคคลในบัญชีรายชื่อนั้น จะต้องประกอบด้วยรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม

5.7 การคิดคะแนนเลือกตั้งและการพิจารณาแบ่งสรรที่นั่งของทั้ง 2 ประเทศ ต่างกันอย่างไร

ประเทศไทยขณะนี้ รัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งได้บัญญัติให้จัดการเลือกตั้งแบบผสม คือให้มีการเลือกตั้ง ส.ส. โดยตรงในเขตเลือกตั้งและเลือกตั้งจากบัญชีรายชื่อของพรรคตามระบบสัดส่วน การคิดคะแนนในเขตเลือกตั้งเป็นไปตามหลักเดิม คือ ตามหลักเสียงข้างมาก รอบเดียว หรือเสียงข้างมากอย่างง่าย ส่วนการเลือกตั้งจากบัญชีพรรค ซึ่งจะแยกบัญชีกันเด็ดขาด และคำนวณจำนวนสัดส่วนที่นั่ง ส.ส. ตามบัญชีรายชื่อจากจำนวนทั้งหมด 100 คน แต่มีปัญหาว่าการรวมคะแนนที่ 2 ของพรรคทั่วประเทศ จะเป็นการรวมคะแนนรวมเขตที่ใหญ่เกินไปหรือไม่

แต่อย่างไรก็ตามการจัดสรรที่นั่งในระบบสัดส่วน จะต้องมียุทธวิธีที่กำหนดไว้เพื่อให้มีจำนวนพรรคการเมืองน้อยลง คือหากพรรคการเมืองใดได้รับคะแนนเสียงจากทั่วประเทศรวมแล้วไม่ถึงเกณฑ์จำนวนเปอร์เซ็นต์ที่กำหนดของคะแนนเสียงที่ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมาทำการเลือกตั้งหรือมีผู้แทนราษฎรจากเขตเลือกตั้งไม่ครบตามจำนวนเขตหรือจำนวนบุคคลที่กำหนด

ตามกฎหมายเลือกตั้งของเยอรมัน พรรคที่จะได้รับการคำนวณจำนวน ส.ส. จากบัญชีพรรค พรรคนั้นจะต้องได้คะแนนนิยมทั้งประเทศรวมกัน ร้อยละ 5 (กรณีได้คะแนนไม่ถึงร้อยละ 5 ของมลรัฐก็จะได้ไม่ได้รับเลือกตั้งในมลรัฐด้วย) หรือชนะการเลือกตั้งมาอย่างน้อย 3 เขตเลือกตั้ง แต่ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. พ.ศ. 2541 มาตรา 74(4) บัญญัติไม่ให้นำคะแนนรวมทั้งประเทศในส่วนของบัญชีพรรคการเมืองที่ได้คะแนนต่ำกว่าร้อยละ 5 มาคำนวณจำนวน ส.ส. จากบัญชีพรรคแต่เพียงประการเดียว ไม่ได้บัญญัติถึงจำนวน ส.ส. จากเขตเลือกตั้ง จึงเป็นการชี้ให้เห็นถึงเจตนาที่แน่วแน่ในการจำกัดจำนวนพรรคการเมือง พร้อมทั้งพยายามแก้ไขนิสัยการนิยมเลือกตัวบุคคลของประชาชน

5.8 ความแตกต่างในหลักการและวิธีการแบ่งเขตเลือกตั้ง

กฎหมายเลือกตั้งเยอรมันกำหนดหลักเกณฑ์จำนวนประชากรในแต่ละเขตเลือกตั้ง ไม่ควรจะต่างจากถัวเฉลี่ยของประชากรในเขตเลือกตั้งทุกเขตเกินกว่า 25% และถ้าความแตกต่างเกิน 33.50%

เมื่อใดก็จะต้องมีการแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ และกำหนดให้มีคณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้งเพื่อทำหน้าที่ในเรื่องดังกล่าว ซึ่งมีความชัดเจนในการดำเนินการพอสมควร แต่ของไทยนั้นกฎหมายกำหนดให้ใช้เกณฑ์กำหนดจำนวน ส.ส. ทั้งจากบัญชีรายชื่อและจากการแบ่งเขตเลือกตั้งไว้มีจำนวนตายตัว การเปลี่ยนแปลงจำนวนประชากรเท่านั้นที่จะมีผลต่อการแบ่งเขตเลือกตั้ง ซึ่งจะใช้เกณฑ์จำนวน ส.ส.เฉลี่ยกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และไม่มีคณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้ง แต่ได้มอบภารกิจให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการ การแบ่งเขตเลือกตั้งจึงอาจก่อให้เกิดปัญหาได้ง่ายกว่า

5.9 จำนวน ส.ส. จากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละ 1 คน

กฎหมายเลือกตั้งเยอรมัน บัญญัติให้มีจำนวน ส.ส. จากการแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละ 1 คน โดยกำหนดแบ่งเขตเลือกตั้งให้มีจำนวนเขตเลือกตั้งกึ่งหนึ่งของจำนวน ส.ส. ในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่จำนวน 669 คน (มีจำนวน ส.ส.ที่นั่งส่วนเกินรวมอยู่ด้วย) แม้เยอรมันจะใช้ระบบการเลือกตั้งในระบบการมีผู้แทนแบบเป็นสัดส่วนโดยมีบุคคลเป็นองค์ประกอบก็ตาม สัดส่วน ส.ส. จากบัญชีรายชื่อจะเป็นตัวชดเชย ส.ส. จากเขตเลือกตั้ง ที่มีจำนวนไม่เต็มตามสัดส่วนที่ได้รับ เพราะฉะนั้นจำนวน ส.ส. จากเขตเลือกตั้ง ที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับ จะเป็นไปตามผลการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากอย่างง่ายในแต่ละเขตเลือกตั้ง และถ้าหากได้เลือกตั้งเข้ามาเกินกว่าจำนวนสัดส่วนบัญชีที่ได้รับ จำนวน ส.ส. จากพื้นที่เหล่านี้ก็ไม่ถูกตัดออกไป ในขณะที่ จำนวน ส.ส. จากเขตเลือกตั้งเขตละ 1 คน ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งของไทยกำหนดจำนวนไว้ตายตัวมีจำนวน 400 คน 400เขตเลือกตั้ง พรรคใดจะได้ ส.ส. จากเขตเลือกตั้งจำนวนเท่าใด จะเป็นไปตามผลการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากอย่างง่าย จำนวน ส.ส. จากเขตพื้นที่นี้จะแยกเด็ดขาดชัดเจนกับ ส.ส. ตามสัดส่วนบัญชีรายชื่อซึ่งมีจำนวน 100 คน

5.10 คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

1. ผู้สมัครรับเลือกตั้ง กฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญของเยอรมันมาตรา 38 วรรค 2 บัญญัติว่าบุคคลผู้บรรลุนิติภาวะแล้วมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) มาตรา 107(2) บัญญัติให้ผู้ที่มิอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ ในวันเลือกตั้งมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในส่วนนี้ เห็นว่ารัฐธรรมนูญของไทยได้บัญญัติอายุของผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้ในเกณฑ์ที่เหมาะสมตามมาตรฐานของคนไทย ผู้ที่จะไปเป็นผู้แทนของปวงชน เป็นผู้แทนของคนทั่วประเทศจะต้องมีวุฒิภาวะ มีประสบการณ์ และความสุจริตรอบคอบพอสมควรและเกณฑ์อายุ 25 ปีบริบูรณ์จัดว่าไม่สูงเกินไป

2. ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง กฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญของเยอรมัน มาตรา 116(1) บัญญัติให้ประชาชนชาวเยอรมันทุกคน ที่มีอายุ 18 ปีบริบูรณ์ และมีภูมิลำเนาที่อยู่ถาวรในพื้นที่ที่มีการเลือกตั้งอย่างน้อย 3 เดือน มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน บทบัญญัติดังกล่าวสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) มาตรา 105 ซึ่งระบุให้ผู้ที่มิสัญชาติไทยฯ ที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี บริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคม ของปีที่มีการเลือกตั้งและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วันนับถึงวันเลือกตั้ง ในส่วนของกฎหมายไทยนี้ ได้บัญญัติเปลี่ยนแปลงอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งจาก 20 ปีบริบูรณ์มาเป็น 18 ปีบริบูรณ์ ด้วยเหตุผลเพื่อต้องการขยายฐานผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งให้มีจำนวนมากที่สุด เพื่อช่วยลดปัญหาการซื้อเสียง และเห็นว่าผู้ที่มีอายุ 18 ปีบริบูรณ์นั้น บรรลุวุฒิภาวะในการพัฒนาทางสติปัญญา และมีความพร้อมด้านจิตใจ มีสำนึกรับผิดชอบที่บริบูรณ์ในทางกฎหมายแล้ว

5.11 การสมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อและแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละ 1 คน

ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. พ.ศ. 2541 มาตรา 35 ได้บัญญัติให้พรรคการเมืองที่จะเสนอบัญชีรายชื่อเพื่อสมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคทุกคนมีสิทธิเสนอรายชื่อบุคคลที่เห็นสมควรได้รับการพิจารณาเป็นผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง โดยการพิจารณาเพื่อคัดเลือกผู้สมัครตามรายชื่อที่มีการเสนอดังกล่าว อย่างน้อยต้องมีผู้แทนสมาชิกจากทุกภูมิภาคเท่าที่มีอยู่ของพรรคการเมืองนั้นร่วมพิจารณาด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของพรรคการเมืองตามบัญชีพรรค ในขณะที่กฎหมายเลือกตั้งของเยอรมัน มาตรา 21 กำหนดให้พรรคเลือกผู้สมัครในเขตเลือกตั้งในที่ประชุมใหญ่พรรคหรือในที่ประชุมตัวแทนสาขาพรรค และการลงคะแนนเสียงจะต้องเป็นไปโดยลับ พร้อมนี้ มาตรา 27 อนุมาตรา 5 บัญญัติให้ใช้วิธีเดียวกันนี้ ในการกำหนดลำดับบุคคลที่จะสมัครตามบัญชีรายชื่อพรรค

ผู้เขียนมีความเห็นว่าการคัดเลือกผู้สมัครตามบัญชีพรรคนั้น ควรให้ที่ประชุมใหญ่ของพรรคเป็นผู้พิจารณา ไม่ใช่ผู้แทนจากสมาชิกภูมิภาค เนื่องจากอาจจะเป็นผลให้อำนาจจัดทำบัญชีเปิดเสรีอยู่ที่ผู้บริหารพรรค

อนึ่ง ในเยอรมันและญี่ปุ่น ผู้สมัครอาจจะสมัครรับเลือกตั้งได้ทั้ง 2 แบบ คือ สมัครแบบบัญชีรายชื่อพรรค และแบบเขตเลือกตั้งแล้วแต่พรรคจะมีนโยบายส่งตัวบุคคลอย่างไร แต่ของไทยให้ลงสมัครอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าในโอกาสต่อไปน่าจะเปิดโอกาสให้พรรคส่งสมัครรับเลือกตั้งได้ทั้ง 2 แบบ เพื่อเป็นการให้โอกาสการเป็นนักการเมืองอาชีพให้มากยิ่งขึ้น และไม่ควรรจะคิดว่าเป็นเรื่องเสียหายหรือเสียศักดิ์ศรี หากไม่ได้รับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง แต่ได้รับเลือกตั้งจากบัญชีรายชื่อ

5.12 การสมัคร ส.ส. โดยอิสระไม่สังกัดพรรค

กฎหมายเลือกตั้งเยอรมันเปิดโอกาสให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมัครรับเลือกตั้งได้โดยอิสระตามหลักทั่วไปและหลักความเสมอภาคในรัฐธรรมนูญ ถ้าหากนำหลักนี้มาใช้กับประเทศไทยและถ้าหากเกิดกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ที่มีชื่อเสียง ได้ประพุดิตนฝ่าฝืนมติของพรรค พรรคจึงไม่ส่งสมาชิกผู้นั้นเข้ามาสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองในการเลือกตั้งคราวต่อไป ผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวก็อาจจะลงสมัครรับเลือกตั้งอิสระหรือไม่สังกัดพรรคการเมืองใดและอาจจะได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรเนื่องจากพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทยจะให้ความสนใจในตัวบุคคลมากกว่านโยบายของพรรคการเมืองทำให้การควบคุมดังกล่าวไม่ได้ผล ซึ่งในกรณีนี้จำเป็นต้องบัญญัติให้ผู้สมัครรับเลือกทุกคนจะต้องเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง พรรคการเมืองจะเป็นผู้เสนอรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง ทั้งในเขตเลือกตั้งและบัญชีรายชื่อของพรรค ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างวินัยและส่งเสริมความเข้มแข็งในระบบพรรค

5.13 ประชาชนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของทั้ง 2 ประเทศ

แม้ว่าในกฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งของเยอรมันจะไม่มีบทบัญญัติบังคับให้ประชาชนไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง แต่ชาวเยอรมันยังคงไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในเปอร์เซ็นต์ค่อนข้างสูง แสดงให้เห็นว่าชาวเยอรมันให้ความสำคัญต่อการเลือกตั้ง และพอใจในระบบการเลือกตั้งของตนซึ่งเป็นเหตุผลทั้งทางประวัติศาสตร์และปัจจัยทางด้านพรรคการเมือง ประกอบกับความสนใจการเป็นส่วนหนึ่งมีส่วนร่วมและการให้ไปเลือกตั้งก็เป็นการให้การศึกษาอย่างหนึ่งแก่ประชาชน ซึ่งในประเทศไทยประชาชนยังมีความสนใจในทางการเมืองการเลือกตั้งน้อย ด้วยเหตุผลทั้งจากประวัติศาสตร์ ความสนใจของประชาชนเอง พรรคการเมืองและเหตุผลอื่น ๆ อีกหลายประการ ซึ่งทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพรรคการเมืองต้องช่วยกันกระตุ้นให้ความรู้แก่ประชาชนให้มีความสนใจในเมืองอยู่ตลอดเวลา มีความรู้สึกว่าการเลือกตั้งเป็นหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมหลักการของระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน ที่มุ่งจะสะท้อนเจตจำนงของประชาชนทั้งประเทศ และในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งของไทยฉบับปัจจุบันก็ได้บัญญัติให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ ผู้ที่ไม่ไปเลือกตั้งจะต้องเสียสิทธิบางประการ ซึ่งนับว่าเป็นการแก้ปัญหาที่ได้ผลจากการเลือกตั้ง ส.ว. เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 ที่ผ่านมามีคณะกรรมการการเลือกตั้งรายงานว่ามีสิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศ 73 จังหวัด (ยังขาดจังหวัดขอนแก่น เชียงใหม่ และสงขลา) มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งคิดเป็นร้อยละ 71.64 โดยเฉพาะยิ่งในกรุงเทพมหานครซึ่งเคยปรากฏเสมอว่ามีจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งน้อย แต่ในครั้งนี้มีผู้มาใช้สิทธิเป็นจำนวนมากซึ่งไม่เคยปรากฏมาก่อนคือคิดเป็นร้อยละ 71.74 อย่างไรก็ตามกรณีที่มีการออกกฎหมายบังคับให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งให้มากขึ้น ก็อาจจะเกิดกรณีที่ประชาชนไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเพราะเป็นหน้าที่ตามกฎหมาย หรือเพราะกลัวจะเสียสิทธิบางประการ มิได้มีเจตจำนงในทางการเมืองที่จะเลือกผู้บริหารประเทศ การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

อาจจะเป็นไปได้ในลักษณะ Donkey Vote นอกจากนี้แล้วควรจะได้มีการส่งเสริมให้เข้าใจในระบบการเลือกตั้ง แบบดังกล่าว เพราะเป็นระบบที่ค่อนข้างยากและเป็นของใหม่สำหรับประเทศไทย พร้อมกันนั้นผู้ลงคะแนนเสียงควรจะได้มีความเข้าใจในการที่จะทำการเลือกรัฐบาลด้วยตนเอง โดยการลงคะแนนเสียงที่ 1 และที่ 2 ให้แก่พรรคการเมืองคนละพรรค ดังเช่นที่ผู้ลงคะแนนเสียงชาวเยอรมันได้ใช้ประโยชน์จากระบบการเลือกตั้งแบบนี้ทำการเลือกรัฐบาลของตนเอง

5.14 ข้อแตกต่างในการลงคะแนนเลือกตั้ง

ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบเยอรมัน จัดได้ว่าเป็นระบบการเลือกตั้งที่ค่อนข้างยาก และมีความสับสนพอสมควร กล่าวคือ ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งตั้งแต่แต่ละคนจะมีคะแนนเสียงคนละ 2 เสียง โดยคะแนนเสียงที่ 1 เป็นการลงคะแนนเลือกตัวบุคคล และคะแนนเสียงที่ 2 เป็นการลงให้แก่บัญชีของพรรคการเมือง ดังนั้นในบัตรเลือกตั้งของเยอรมันจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ ด้านซ้ายของบัตรที่ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะต้องลงคะแนนเสียงที่ 1 เพื่อเลือกตัวบุคคล และด้านขวาของบัตรที่ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะต้องลงคะแนนเสียงที่ 2 เพื่อเลือกบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอมา จึงอาจก่อให้เกิดความสับสนขึ้นได้ แม้แต่ในระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา ซึ่งประเทศไทยได้ใช้มาเป็นระยะเวลาอันยาวนานเป็นระบบที่ง่ายและประชาชนมีความคุ้นเคยกับระบบนี้ ก็ยังคงมีจำนวนบัตรเสียอันเป็นสาเหตุมาจากผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งไม่รู้วิธีการลงคะแนนจำนวนค่อนข้างมาก แต่อย่างไรก็ตามในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติให้ใช้บัตรเลือกตั้ง จำนวน 2 ใบ คนละสี่สำหรับการเลือกตั้ง ส.ส. แบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อพรรคการเมือง อีกทั้งยังบัญญัติให้บัญชีรายชื่อ ส.ส. ของพรรค และ ส.ส. จากเขตเลือกตั้งของพรรคได้รับเบอร์เดียวกัน ยิ่งทำให้ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งมีความสับสนไม่สับสนในการใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งจะสามารถบรรเทาปัญหาบัตรเสียไปได้บ้าง

5.15 คะแนนเสียงเลือกตั้งที่สูญเปล่า

การเลือกตั้งตามระบบสัดส่วนของเยอรมัน จากคะแนนที่ 2 ที่เลือกตั้ง ส.ส. ตามบัญชีรายชื่อของพรรค ที่เป็นตัวกำหนดจำนวน ส.ส. ของพรรคต่าง ๆ อย่างแท้จริงนั้น คะแนนทุกคะแนนที่เลือกบัญชีพรรคจะไม่สูญเปล่า และมีผลต่อการเลือกตั้งทุกคะแนน แต่ในส่วนของทางเลือกตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งของไทยนั้น ในส่วนของคะแนนที่ 1 ที่เลือกตั้ง ส.ส. จากเขตเลือกตั้งในระบบเสียงข้างมากนั้น จะเกิดปัญหาคะแนนสูญเปล่า ไม่มีผลต่อการเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก ซึ่งสัดส่วน ส.ส. ในเขตเลือกตั้งกับ ส.ส. ตามบัญชีรายชื่อ 400: 100 นี้จริง ๆ แล้วเป็นเรื่องของการรักษาฐานคะแนนเสียง ไม่เป็นไปตามทฤษฎีแต่เป็นไปตามผลการประนีประนอม

5.16 การเป็น ส.ส. ของชนกลุ่มน้อย

ตามกฎหมายเลือกตั้งเยอรมัน มาตรา 6 วรรค 6 พรรคใดได้รับคะแนนเสียงจากทั่วประเทศ รวมกันแล้วไม่ถึง 5% ของคะแนนเสียงที่ลงทั้งหมด หรือผู้แทนเขตไม่ถึง 3 เขต (3 คน) จะไม่ได้รับพิจารณาในการจัดสรรที่นั่งตามสัดส่วน คะแนนดังกล่าวจึงสูญเปล่าใช้ไม่ได้ เว้นแต่พรรคการเมืองดังกล่าวจะเป็นพรรคการเมืองของชนกลุ่มน้อยของประเทศ แต่รัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งของไทยไม่ได้บัญญัติข้อความดังกล่าวไว้ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่ไทยจะต้องบัญญัติเรื่องนี้ไว้ สถานการณ์ไม่มีความจำเป็นถึงขนาดนั้น และอีกประการหนึ่งการที่รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้บัญญัติแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละ 1 คน จำนวน 400 เขต ซึ่งเป็นเขตเล็ก ส่งผลให้ชนกลุ่มน้อยที่รวมตัวกันอยู่ในเขตพื้นที่นั้น ๆ สามารถมีผู้แทนของตนได้

5.17 การเป็น ส.ส. จำนวนที่นั่งส่วนเกิน

ในระบบกฎหมายเลือกตั้งของเยอรมัน ถ้าหากเกิดกรณีจำนวนที่นั่งที่พรรคการเมืองได้รับจากคะแนนเสียงที่ 1 มีมากกว่าจำนวนที่นั่งควรจะได้รับจากการคำนวณแบ่งสรรตามสัดส่วนของคะแนนที่ 2 แล้ว ก็ยังคงให้รักษาที่นั่งส่วนเกินนั้นไว้ ซึ่งในปัจจุบันนี้เยอรมันมี ส.ส. ส่วนเกินจำนวน 13 คน แต่อย่างไรก็ตามในกรณีดังกล่าวนี้ จะไม่เกิดขึ้นในระบบและวิธีการเลือกตั้ง ส.ส. ของไทย อย่างแน่นอน เนื่องจากระบบผลสมของไทยเป็นระบบผลสมแท้ ซึ่งแยกบัญชี ส.ส. จากเขตเลือกตั้งกับ ส.ส. บัญชีรายชื่อพรรคอย่างเด็ดขาด

5.18 องค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและภารกิจ

5.18.1 คณะกรรมการการเลือกตั้ง

นับเป็นองค์กรที่สำคัญมากที่สุด องค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญใหม่ และนับได้ว่าเป็นแกนกลางของการปฏิรูปการเมืองในสวนของการเลือกตั้งเพราะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการคัดเลือกบุคคลมาเป็น ส.ส. และ ส.ว. ซึ่งแต่เดิมเป็นหน้าที่ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นภารกิจความรับผิดชอบที่กว้างขวางมาก แต่ในขณะเดียวกัน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ก็ถูกกล่าวหาว่าขาดความเป็นอิสระและไม่เป็นกลาง

รัฐธรรมนูญใหม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระที่เป็นผู้จัดการเลือกตั้ง พร้อมทั้งได้กำหนดองค์ประกอบ ที่มาคุณสมบัติ วิธีการสรรหา ข้อห้าม การพ้นจากตำแหน่ง ขอบเขตหน้าที่ อำนาจหน้าที่ การสั่งการแก่หน่วยงานและบุคลากรของรัฐ การคุ้มครองข้าราชการประจำ เหล่านี้ได้บัญญัติไว้ชัดเจนในมาตรา 136 ถึงมาตรา 148 ทั้งนี้ นอกจากคณะกรรมการการเลือก

ตั้งแล้ว ยังกำหนดให้มีกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัด และอนุกรรมการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้ง

อนึ่ง ในส่วนของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น มาตรา 136 บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญของเยอรมันแล้ว มีลักษณะไปในทำนองเดียวกัน เพียงแต่ได้กำหนดให้สอดคล้องกับการปกครองแบบสหพันธ์ คือ ให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับสหพันธ์ ระดับรัฐ ระดับเขตเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้ง ทั้งนี้ ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ระดับสหพันธ์ จะได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งโดยหลักการแล้วจะแต่งตั้งจากผู้อำนวยการสำนักงานสถิติของสหพันธ์ ส่วนประธานของคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับอื่น ๆ จะได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลประจำรัฐ และเมื่อได้รับแต่งตั้งแล้วประธานของคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่ละชุดก็จะแต่งตั้งกรรมการอื่น ๆ มาร่วมรับผิดชอบปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการเลือกตั้งทุกระดับ จะแยกขาดจากหน่วยงานของรัฐบาล ทั้งนี้ เพื่อประกันความเป็นกลางของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว

5.18.2 คณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้ง

สำหรับภารกิจการแบ่งเขตเลือกตั้ง ผู้เขียนเห็นควรให้มีการจัดตั้งองค์กร "คณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้ง" ขึ้นมาดำเนินการแยกต่างหากจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง เนื่องจากคณะกรรมการดังกล่าวต้องมีความรอบรู้และชัดเจนในเรื่องเขตการปกครองลักษณะทางภูมิศาสตร์ ฯลฯ นอกเหนือจากความรอบรู้ในกฎหมายและวิธีการดำเนินการเลือกตั้ง ทั้งนี้ ในเยอรมันนั้นได้มีการจัดองค์กรคณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้งไว้ด้วย โดยมีหน้าที่ประจำคือทำรายงานเสนอให้มีการปรับปรุงเขตเลือกตั้งต่าง ๆ ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งต้องทำรายงานภายในระยะเวลาประมาณ 1 ปีครั้ง ภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละครั้ง ซึ่งวิธีการนี้ใช้ได้ผลเป็นอย่างดีมาแล้วจากอังกฤษและทุกฝ่ายยอมรับในแง่ความเป็นกลางและสามารถช่วยการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้เป็นอย่างดี

5.19 การตรวจสอบการเลือกตั้ง ส.ส.

กรณีของการตรวจสอบการเลือกตั้งนั้น เยอรมันกำหนดให้เป็นเรื่องของสภาผู้แทนราษฎรที่จะวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของ ส.ส. สิ้นสุดลงหรือไม่ การโต้แย้งคัดค้านมติของ ส.ส. ในเรื่องนี้ให้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐจึงนับได้ว่าเป็นเรื่องของการตรวจสอบกันเองในสถาบันสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่ประเทศไทยให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียง การทุจริตการเลือกตั้งมากจึงได้กำหนดขั้นตอนการตรวจสอบไว้อย่างละเอียด ตั้งแต่การกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองและผู้

สมัครรับเลือกตั้ง การให้มีการแต่งตั้งสมุหบัญชีเลือกตั้ง การให้เปิดบัญชีเงินฝากสำหรับการเลือกตั้งของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประกาศผลการตรวจสอบค่าใช้จ่าย และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญา กฎหมายเลือกตั้งฉบับเดิมบัญญัติให้ผู้สมัครและพรรคการเมือง ซึ่งมีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตที่ความผิดเกิดขึ้นเป็นผู้เสียหาย เพื่อความสุจริตและมีประสิทธิภาพ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแจ้งความต่อพนักงานสอบสวนและให้ถือว่าเป็นผู้เสียหาย ประการสุดท้ายในการยื่นคำร้องคัดค้าน การเลือกตั้ง เดิมกฎหมายเลือกตั้งกำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องคัดค้านผลการเลือกตั้งที่ไม่บริสุทธิ์ต่อศาล เพื่อให้ศาลสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ต่อมากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรที่เป็นกลางเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการพิจารณาคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งและมีคำสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่หรือเลือกตั้งใหม่แทนศาลยุติธรรม ประกอบกับที่มีการกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายอันเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ในส่วนนี้จะช่วยทำให้กระบวนการพิจารณาและมีคำสั่งเกี่ยวกับการร้องคัดค้านการเลือกตั้งสามารถเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพกว่าในยุคสมัยที่ผ่านมา

5.20 การเลือกตั้งแบบสัดส่วนเอื้ออำนวยต่อการเลือกตั้งจัดตั้งรัฐบาล

ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบเยอรมัน ประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะต้องมีคะแนนเสียงคนละ 2 เสียง โดยคะแนนเสียงที่ 1 เป็นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และคะแนนเสียงที่ 2 เป็นการลงคะแนนให้แก่บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมือง ที่พรรคการเมืองเป็นผู้เสนอรายชื่อเข้ามา หากผู้ลงคะแนนเสียงต้องการจะให้รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นนั้นเป็นรัฐบาลผสมระหว่างพรรคการเมืองใดก็สามารถแยกคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยลงคะแนนเสียงที่ 1 ให้แก่ ส.ส. ของพรรคการเมืองหนึ่ง และลงคะแนนเสียงที่ 2 ให้แก่อีกพรรคการเมืองหนึ่ง ซึ่งนับได้ว่าประชาชนชาวเยอรมันมีความรู้ความเข้าใจในทางการเมืองอย่างสูง ที่สามารถใช้ประโยชน์จากระบบการเลือกตั้งแบบดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่ากับการจัดตั้งรัฐบาลผสมจะอยู่ในดุลยพินิจของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนั่นเอง

แต่หากพิจารณาถึงการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในประเทศไทยแล้ว ผู้เลือกตั้งส่วนใหญ่ไปลงคะแนนเสียงเพราะเห็นว่าเป็นหน้าที่ของพลเมืองดีหรือกลัวจะเสียสิทธิบางประการ มากกว่าที่จะไปลงคะแนนเสียงเพราะต้องการให้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารประเทศ หรือต้องการให้คนที่ตนพอใจได้เข้าไปทำงาน เหตุผลในการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งดังกล่าว จึงแสดงให้เห็นถึงทัศนคติของประชาชนชาวไทยว่า การเลือกตั้งมิใช่กิจกรรมที่เป็นการแสดงออกถึงความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมือง (Political Efficiency) ประกอบกับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนั้น ถ้าผู้ลงคะแนนเสียงมีความพึงพอใจใน

การดำเนินงานของพรรคใด ก็จะมีผลลงคะแนนเสียงให้พรรคนั้นต่อไป แต่หากไม่พอใจก็จะลงคะแนนเสียงให้แก่พรรคการเมืองอื่น แต่ปรากฏว่าผู้ลงคะแนนเสียงเป็นจำนวนมากไม่ได้นำเอาผลงานและนโยบายของรัฐบาลมาพิจารณาในการลงคะแนนเสียงเท่าใดนัก

ดังนั้น หากจะนำระบบสัดส่วนแบบเยอรมันมาประยุกต์ใช้แล้ว จะต้องพิจารณาว่าประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในทางการเมืองได้ดีเพียงพอหรือไม่ สามารถที่จะใช้ประโยชน์จากระบบเลือกตั้งแบบดังกล่าวหรือไม่ เพื่อจะได้ทำการคัดเลือกพรรคการเมืองที่จะมาจัดตั้งรัฐบาล หากผู้ลงคะแนนขาดความค้ำใจถึงเรื่องดังกล่าวแล้ว อาจจะทำให้มีพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งเข้ามาในสภามาก การจัดตั้งรัฐบาลเป็นรัฐบาลผสมระหว่างพรรคการเมืองหลายพรรค ทำให้รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นเป็นรัฐบาลที่ไม่มีเสถียรภาพ

5.21 ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนเกือกลต่อการสร้างระเบียบวินัยพรรคการเมือง

ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบเยอรมันโดยหลักการแล้ว เป็นระบบที่พรรคการเมืองมีบทบาทอย่างมาก โดยเฉพาะการคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งการกำหนดบุคคลและลำดับบุคคลในบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองนั้น จะต้องสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองดังที่ได้กล่าวมาแล้ว อันมีผลทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องอยู่ในระเบียบวินัยของพรรคการเมือง และปฏิบัติตามมติต่าง ๆ ของพรรคที่ตนเป็นสมาชิกเพราะมิฉะนั้นแล้วในการเลือกตั้งคราวหน้าตนอาจจะไม่ได้รับการคัดเลือกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ในนามพรรคการเมืองนั้นอีก แม้ว่าระบบการเลือกตั้ง แบบดังกล่าวจะเปิดโอกาสให้มีการลงสมัครรับเลือกตั้งแบบอิสระหรือไม่สังกัดพรรคการเมืองก็ตาม แต่โอกาสที่จะได้รับการเลือกตั้งเข้ามาในสภามีน้อย เพราะพฤติกรรมกรรมการลงคะแนนของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งชาวเยอรมัน จะนิยมเลือกพรรคการเมืองมากกว่าตัวบุคคล จึงเท่ากับเป็นการบังคับโดยทางอ้อมให้สมาชิกของพรรคจะต้องไม่ฝ่าฝืนมติต่าง ๆ ของพรรคการเมือง ทำให้พรรคการเมืองมีอำนาจควบคุมให้สมาชิกอยู่ในระเบียบวินัยของพรรคได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังเช่นในประเทศเยอรมันและประเทศไทยสมควรที่จะพัฒนาพรรคการเมืองให้มาถึงจุดนี้

5.22 ระบบสัดส่วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 รูปแบบที่ยังไม่สามารถเทียบเคียงกับประเทศอื่นได้

เพื่อให้พรรคการเมืองมีความสำคัญยิ่งขึ้นทั้งในการหาเสียงและควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ทุกพรรคการเมือง โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากที่สุด เกิดความสมดุลและได้สัดส่วนกันระหว่างคะแนนเสียงที่ได้รับกับจำนวนที่นั่ง รวมทั้งแก้ปัญหา

การซื้อสิทธิ-ขายเสียง สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงนำวิธีการคิดคะแนนตามระบบสัดส่วน (Proportional Representation) ซึ่งเป็น “ระบบบัญชีรายชื่อ” (List System) มาเป็นกลยุทธในการปฏิรูปการเมือง ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) จึงเป็นระบบการเลือกตั้งแบบผสมระหว่างแบบแบ่งเขต ที่นำวิธีการคิดคะแนนแบบเสียงข้างมากรอบเดียวหรือเสียงข้างมากอย่างง่าย ผสมกับแบบรวมเขต ที่นำวิธีการคิดคะแนนแบบสัดส่วนหรือแบบบัญชีรายชื่อ โดยมีเขตประเทศไทยเป็นเขตเลือกตั้งเขตเดียว (Nation List) ซึ่งเป็นรูปแบบที่ยังไม่สามารถเทียบกับประเทศอื่นได้ แม้จะใกล้เคียงกับประเทศอิสราเอล แต่ประเทศอิสราเอลมีประชากรเพียง 5.5 ล้านคนเท่านั้น

โดยเชื่อว่า จะเป็นระบบการเลือกตั้งที่เป็นธรรมแก่ทุกพรรคการเมือง ไม่ทำให้เกิดคะแนนเสียงสูญเปล่า ทำให้ระบบพรรคการเมืองเข้มแข็งขึ้น โดยจำนวนผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งตามระบบสัดส่วน จะทำให้ทราบได้อย่างแน่ชัดว่าพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนมากที่สุดก็จะเป็นพรรคที่ได้รับความนิยมจากประชาชนสูงสุดซึ่งมีแนวโน้มสูงที่จะได้เป็นรัฐบาล และหากได้เป็นรัฐบาลก็จะเป็นรัฐบาลของประชาชนอย่างแท้จริง จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกพรรคการเมืองที่มีนโยบายตรงกับความต้องการที่มีผู้ทรงคุณวุฒิความรู้ ความเชี่ยวชาญในแต่ละด้าน รวมทั้งเป็นผู้มีคุณธรรมเป็นสมาชิกพรรค และนำไปสู่ผู้แทนราษฎร โดยไม่ต้องหาเสียงเลือกตั้ง และไม่ได้เป็นผู้แทนราษฎรโดยการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ข้าราชการ ทหาร ตำรวจ ครู อาจารย์ หรือผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ จึงอาจจะเป็น ส.ส ได้โดยไม่ต้องลาออกจากราชการก่อน แต่ต้องลาหรือพักราชการชั่วคราวเมื่อเป็นผู้แทนราษฎร และจะทำให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถ (แต่หาเสียงไม่เก่ง) มีวิสัยทัศน์ในระดับประเทศสามารถเข้าสู่การเมืองได้ง่ายขึ้น

ที่สำคัญยิ่ง ระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) จะลดปัญหาการทุจริตการเลือกตั้งได้ เนื่องจาก ส.ส. ตามระบบสัดส่วนมีเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเขตเดียว จึงยากแก่การซื้อสิทธิ-ขายเสียงและอาจแก้ปัญหาระบบรัฐบาลผสมที่ทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพได้โดยเป็นกลไกที่ทำให้เกิดระบบสองพรรคใหญ่ซึ่งป้องกันมิให้มีพรรคเล็กพรรคน้อยมากโดยบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงน้อยกว่า 5% ของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ ให้ถือว่าไม่มีผู้ใดในบัญชีนั้นได้รับเลือกตั้ง (มาตรา 100)

แต่ระบบการเลือกตั้งใหม่นี้ อาจทำให้เกิดความสับสนขึ้นกับพรรคการเมืองและผู้ออกเสียงเลือกตั้ง เนื่องจากประชาชนยังมีความตื่นตัวทางการเมืองไม่สูงนัก และระบบพรรคการเมืองไทยยังไม่เข้มแข็ง ตลอดจนนักการเมืองยังขาดความชัดเจนและไม่มีความรับผิดชอบที่จะไม่สามารถจัดการผลประโยชน์ของนักการเมืองในพรรคได้ลงตัว

การกำหนดให้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งในระบบสัดส่วน (Party List) เพียงเขตเดียว โดยมี ส.ส. จำนวน 100 คน ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมีสิทธิเลือกได้แค่พรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งเท่านั้น (มาตรา 98 และ 99) แล้วนำคะแนนเหล่านั้นมาคิดสัดส่วนกำหนดจำนวน ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อ อย่างไรก็ตาม ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการกำหนดและเลือกสรรบุคคลในบัญชีรายชื่อหรือไม่อย่างไร ประชาชนจึงอาจจำเป็นต้องเลือกพรรคการเมืองที่มีทั้งคนที่ต้องการเลือกและไม่ต้องการเลือกในพรรคเดียวหรือในการปฏิบัติอาจมีการเสนอชื่อคนที่ไม่มีคุณสมบัติเหมาะสมในการเป็น ส.ส. แต่เป็นผู้เกื้อหนุนให้ผลประโยชน์กับพรรคมา มาขึ้นบัญชีรายชื่อปะปนกับคนดีมีคุณภาพ โดยอาจจัดให้อยู่ในลำดับต้น ๆ ของบัญชีรายชื่อ ซึ่งมีโอกาสได้เป็น ส.ส. มาก

ดังนั้น ระบบการเลือกตั้งใหม่นี้ จึงยังไม่อาจสรุปได้ว่าจะแก้ปัญหาการซื้อสิทธิ-ขายเสียงได้ พรรคการเมืองที่ประสงค์จะเป็นแกนนำรัฐบาล อาจซื้อเสียงทั่วประเทศทั้งในส่วนของระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเบอร์เดียวและแบบสัดส่วน ซึ่งอาจมีการกำหนดราคาลำดับสำหรับผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อที่ต้องการขึ้นบัญชีในลำดับต้น ๆ ก็เป็นไปได้ เพราะเป็นช่องทางที่จะได้เป็น ส.ส. สูงกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับ การเลือกตั้งแบบเก่าหรือในแบบแบ่งเขตเบอร์เดียวที่ค้นหาเสียงแข่งขันกับผู้สมัครพรรคอื่น ซึ่งมีความเสี่ยงสูงระบบการเลือกตั้งใหม่นี้ จึงอาจจะเป็นระบบที่สนับสนุนให้เกิดระบบธุรกิจการเมืองที่รุนแรงกว่าระบบการเลือกตั้งแต่เดิมได้

การแบ่งประเภทของ ส.ส. เป็นแบบบัญชีรายชื่อตามมาตรา 99 จำนวน 100 คน และแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตามมาตรา 102 จำนวน 400 คนนั้น อาจก่อให้เกิดการจัดลำดับความสำคัญ คุณสมบัติ หรือความรู้ความสามารถของประเภทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากการจัดลำดับความสำคัญ คุณสมบัติ หรือความรู้ความสามารถของประเภทของ ส.ส. เนื่องจากที่มาต่างกัน อาจทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่าง ส.ส. 2 ประเภท โดย ส.ส. เป็นแบบบัญชีรายชื่อ อาจจะทำเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งประเทศ มีวิสัยทัศน์กว้างไกล มองผลประโยชน์ภาพรวมของประเทศชาติ มากกว่าของท้องถิ่น ซึ่งอาจจะเป็นการสร้างตัวแปรเชิงโครงสร้างให้กับระบบการเมืองในระยะยาวได้

นอกจากนั้น ยังส่งเสริมระบบการรวมศูนย์อำนาจและความเจริญที่อยู่ในส่วนกลางให้คงอยู่ต่อไปและชัดเจนยิ่งขึ้น เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางรวมขององค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งศูนย์กลางทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจนการศึกษา เทคโนโลยีต่าง ๆ และสื่อมวลชน น่าจะเชื่อได้ว่า การสรรหาคนดีมีความสามารถที่มีวิสัยทัศน์กว้างไกลมาสมัคร ส.ส. ตามระบบสัดส่วนนั้น ผู้ที่อยู่ในส่วนภูมิภาคจึงยากที่จะได้รับการเลือกสรร ทำให้คนในส่วนกลางโดยเฉพาะในกรุงเทพมหานครได้เปรียบ เป็นผลให้กลไกในการกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาค ตามระบบการเลือกตั้งแบบเดิมมีบทบาทลดลง และการไม่มีการเลือกตั้งซ่อมตามมาตรา 119 (1) (กรณี ส.ส. ในบัญชีรายชื่อที่

พรรคการเมืองจัดทำขึ้น) ทำให้ขาดระบบตรวจสอบที่เป็นกลไกในการเตือนสติพรรคการเมืองและแสดงประชามติว่าประชาชนเห็นชอบกับการทำงานของรัฐบาลหรือไม่

อย่างไรก็ตามพิจารณาผลงานโดยส่วนใหญ่แล้ว ผู้เขียนก็ค่อนข้างจะเห็นด้วยกับระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) เนื่องจากประเทศไทยใช้ระบบการเลือกตั้งเดิมมาเป็นเวลานาน ได้เรียนรู้ปัญหาและกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่คาดว่าจะระบบการเลือกตั้งเดิมมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง แต่ก็มีโอกาสแก้ปัญหาดังกล่าวได้ และปัญหาดังกล่าวกลับได้แพร่ขยายและทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น จากประสบการณ์ทางการเมืองที่ผ่านมาจึงน่าจะสรุปได้ว่า การปฏิรูปการเมืองไทยจะไม่เกิดขึ้นท่ามกลางระบบการเลือกตั้งแบบเดิมแน่นอน และหากยังมีประเด็นถกเถียงว่า ระบบการเลือกตั้งแบบใหม่ยังบกพร่องหรือไม่มีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้ปฏิรูปการเมือง โดยน่าจะมียุทธศาสตร์การเลือกตั้งอื่นที่ดีที่สุด ก็ยากที่จะประเมินได้ถูกต้องว่าระบบใดเป็นระบบที่ดีที่สุด เพราะยังมีสิ่งแวดล้อมและปัจจัยทางการเมืองอื่นๆ ที่มีผลต่อระบบการเลือกตั้งและภาพรวมของการปฏิรูปการเมือง นอกจากนี้ การปฏิรูปการเมืองได้ดำเนินการไปตามวิถีประชาธิปไตยที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายแล้วทุกประการ และการพิจารณานำระบบการเลือกตั้งมาใช้ในการปฏิรูปการเมืองได้สั่งลงตามกระบวนการแล้ว ดังนั้น ในขณะที่ระบบการเลือกตั้งแบบใหม่จึงเป็นทางเลือกใหม่ดีกว่า

ในการวิเคราะห์ว่าระบบการเลือกตั้งแบบหนึ่งแบบใดจะทำให้เกิดระบบสองพรรคใหม่หรือจะทำให้ยากแก่การซื้อสิทธิ - ขายเสียง หรือทำให้ได้คนดีมีคุณภาพ ดังที่ได้วิเคราะห์ข้างต้นนั้น เป็นการคาดการณ์ตามทฤษฎีที่อาจจะไม่เป็นเช่นนั้นก็ได้ เพราะในสภาพการณ์ทางการเมืองของประเทศหนึ่งกับอีกประเทศหนึ่งนั้น ไม่สามารถให้ระบบหรือวิธีการเดียวกันแล้วมีผลเหมือนกัน จากประสบการณ์ของประเทศไทยหรือประเทศญี่ปุ่น ที่นำระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียวแบบประเทศอังกฤษมาใช้ ก็ไม่ได้ทำให้เกิดระบบสองพรรคใหญ่ เช่น ประเทศอังกฤษ เนื่องจาก บริบททางการเมืองของประเทศอังกฤษไม่เหมือนกับบริบททางการเมืองของประเทศไทยหรือประเทศญี่ปุ่นทุกประการ เช่นเดียวกัน การศึกษาและวิเคราะห์ประสบการณ์การใช้ระบบการเลือกตั้งแบบผสมระหว่างแบบแบ่งเขตที่นำวิธีคิดคะแนนแบบเสียงข้างมากรอบเดียวหรือเสียงข้างมากอย่างง่าย ผสมกับแบบรวมเขตที่นำวิธีคิดคะแนนแบบสัดส่วนหรือแบบบัญชีรายชื่อของต่างประเทศ อาทิเช่น ประเทศเยอรมัน ญี่ปุ่น และอิสราเอล เป็นต้น ก็ไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่า การที่ประเทศไทยนำระบบดังกล่าวมาใช้แล้วจะก่อให้เกิดผลทางการเมืองเช่นเดียวประเทศนั้น ๆ เนื่องจากยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่เป็นตัวแปรอีกมาก การเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งจะมีผลกระทบต่อการเมืองในทางใดทางหนึ่งหรือไม่นั้น จึงขึ้นอยู่กับว่าระบบเลือกตั้งใหม่ จะไปผสมผสานกับปัจจัยอื่น ๆ เช่น ลักษณะพื้นฐานของโครงสร้างทางสังคมการศึกษา วัฒนธรรมทางการเมืองของทั้งประชาชน และนักการเมือง เป็นต้น ได้มากน้อยเพียงใด

แต่ระบบการเลือกตั้งแบบใหม่จะทำให้ประชาชนตื่นตัวทางการเมือง และทำให้การเลือกตั้งมีความชอบธรรมมากยิ่งขึ้นทุกขณะ และประชาชนจะมีความเชื่อมั่นต่อการเลือกตั้ง โดยให้ความสำคัญต่อการเลือกตั้งในแง่มุมต่าง ๆ ทั้งในแง่มุมสัญลักษณ์ เช่น ทางการเมือง เรื่อยไปจนถึงความสำคัญเชิงการเมืองเพื่อการเปลี่ยนแปลงนโยบาย รัฐบาล ผู้นำทางการเมือง หรือควบคุมกลไกของรัฐ เป็นต้น แม้ว่า การปฏิรูประบบการเลือกตั้งจะไม่ให้ประโยชน์ทันตาเห็น แต่ประชาชนก็จะศรัทธาเชื่อมั่นต่อการเลือกตั้ง และจะถ่ายทอดลงสู่คนรุ่นใหม่ของสังคมอย่างต่อเนื่องและกว้างขวางมากขึ้นทุกขณะ ระบบการเลือกตั้งแบบใหม่จึงจะทำให้การเลือกตั้งของไทยเพิ่มความสำคัญขึ้นเรื่อย ๆ ตามระดับการตื่นตัวทางการเมืองของประชาชน และการปฏิรูปกลไกที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง เช่น พรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ การบูรณาการด้านต่าง ๆ เหล่านี้จะเพิ่มสูงยิ่งขึ้น ซึ่งต่างก็จะมีอิทธิพลโดยตรงต่อความสำคัญของการเลือกตั้ง

ดังนั้น ในขณะนี้จึงยังไม่มีระบบการเลือกตั้งที่ไม่มีข้อบกพร่องหรือก่อให้เกิดผลร้าย มีแต่ระบบเลือกตั้งที่บกพร่องมากหรือน้อย หรือมีผลดีมากหรือน้อยเท่านั้น จากข้อดี - ข้อเสียของระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียวและแบบสัดส่วนดังกล่าวมาแล้วนั้น เป็นการศึกษาวิเคราะห์จากทฤษฎีเท่านั้น สำหรับในทางปฏิบัตินั้น จะสรุปว่าระบบการเลือกตั้งใดดีหรือไม่ จะต้องพิจารณาว่าระบบการเลือกตั้งนั้นเหมาะสมกับประเทศนั้นหรือไม่ และยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่ต้องร่วมพิจารณาอีกมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการทางความคิดและการตัดสินใจ พฤติกรรม และวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนในประเทศนั้น ๆ เช่น ประเทศฝรั่งเศส เคยใช้วิธีคิดคะแนนแบบเสียงข้างมาก ต่อมาเปลี่ยนมาใช้แบบสัดส่วน แล้วกลับมาใช้แบบเสียงข้างมากอีก และปัจจุบันได้กลับมาใช้แบบสัดส่วนอีก แต่จะใช้แบบใดก็ตาม ประเทศฝรั่งเศส ก็ยังคงเป็นระบบหลายพรรค ทั้งนี้เพราะชาวฝรั่งเศสเป็นปัจเจกชนนิยมที่มีความคิดเห็นแตกต่างกันอยู่มาก

สำหรับประเทศไทยนั้น ในเบื้องต้นเราต้องการมีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ จึงได้มีการวางพื้นฐานการใช้วิธีคิดคะแนนที่ให้ความสำคัญกับพรรคการเมือง เพื่อส่งเสริมพรรคการเมืองให้มีขนาดใหญ่ และมีระเบียบวินัย ทำให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการได้และรัฐบาลมีเสถียรภาพ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2521) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง ส.ส. พ.ศ. 2522 ต่างก็ให้ความสำคัญกับการมีพรรคการเมืองใหญ่ที่มีระเบียบวินัย โดยกำหนดให้ผู้สมัครต้องสังกัดพรรค และพรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน ส.ส. หากไม่สามารถปฏิบัติได้จะต้องสลายตัวทันที เป็นต้น นั้น แสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะพัฒนาระบบการเลือกตั้งของไทยให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น

แต่หากการปฏิรูประบบการเลือกตั้งยังมีข้อบกพร่องที่ปรากฏชัด เช่น ไม่มีมาตรการที่กำกับการเลือกสรรผู้สมัครเป็น ส.ส. ตามระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง อาจจะเป็นการจำกัดสิทธิ

ในการเลือกตั้งของประชาชนให้ลดลง และทำให้พรรคการเมืองมีบทบาทที่จะกำหนดให้ใครเป็น ส.ส. ก็ได้ ส.ส. ก็จะผูกพันกับพรรคการเมืองมากกว่าประชาชน ซึ่งอาจจะเกิดอะไรขึ้นอีกนั้น เป็นเรื่องยากที่จะคาดการณ์ได้ เป็นต้น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้รัดกุมยิ่งขึ้น

การศึกษาจากทฤษฎีและประสบการณ์ของต่างประเทศนั้น คาดว่า ระบบการเลือกตั้งแบบใหม่นี้จะเป็นระบบที่ดีที่สุดสำหรับการปฏิรูปทางการเมืองไทย แต่ข้อเท็จจริงก็เป็นเพียงทฤษฎีหนึ่งตามทฤษฎีและประสบการณ์ของต่างประเทศเท่านั้น ยังไม่มีอาจคาดการณ์ได้แน่นอนว่า จะสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติจริงได้มากน้อยเพียงใด และผลที่ได้จะตรงกับ เจตจำนงของการปฏิรูปการเมืองหรือไม่ แต่ก็อาจเกิดผลกระทบต่อคุณภาพของการเมือง โดยเฉพาะพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนและนักการเมือง ซึ่งเป็นตัวกำหนดสภาวะการเมืองที่จะเกิดขึ้นได้บ้างไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง จึงน่าจะสรุปได้ว่าไม่มีวิธีการและระบบการเลือกตั้งแบบใดที่เป็นเสมือนสูตรสำเร็จหรือเครื่องจักรกลที่สามารถแก้ไขปัญหาทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยได้เพียงลำพังเท่านั้น

ยิ่งไปกว่านั้น การปฏิรูปการเมืองไทยโดยระบบและวิธีการเลือกตั้งใหม่ เพื่อให้เกิดความเสมอภาคในการคิดคะแนน การป้องกันการให้อำนาจสมาชิกในการเลือกตั้ง การเลือกสรรคนดีมีคุณภาพเข้าเป็น ส.ส. และการสร้างความตื่นตัวทางการเมืองให้กับประชาชนรวมทั้งการพัฒนาพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งและมีระเบียบวินัยนี้จะไม่เกิดผล หากมิได้ปฏิรูปกลไกอื่น ๆ ในสังคมไทยให้รองรับสนับสนุนการปฏิรูปทางการเมือง จึงควรปฏิรูปเศรษฐกิจ ปฏิรูประบบราชการ การปฏิรูปการศึกษา และการจัดการทางสังคมด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง พร้อม ๆ กันไปให้ครบทั้งกระบวนการทางการเมือง กระบวนการทางเศรษฐกิจ และกระบวนการทางสังคม ทั้งภาครัฐและเอกชน ให้มีคุณภาพและมีศักยภาพยิ่งขึ้น เพื่อให้แสดงบทบาทในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม วัฒนธรรมและวิถีทัศน์ทางการเมืองของประชาชนและนักการเมือง ให้สอดคล้องกับการปฏิรูประบบและวิธีการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. พ.ศ. 2541 ซึ่งมีลักษณะเฉพาะตัวที่เหมาะสมสอดคล้องและเป็นที่ยอมรับได้ของทุกฝ่าย