

บทที่ 3

กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของประเทศไทยและแนวความคิดการเลือกตั้ง ในต่างประเทศ

3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย

3.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

หลักการสำคัญของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นสาขาหนึ่งกฎหมายมหาชนเป็นหลักการเกี่ยวกับการให้อำนาจและหน้าที่ให้แก่ผู้ปกครองซึ่งได้แก่ รัฐ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการบริหารประเทศหรือในการบริการสาธารณะ และกฎหมายที่ใช้หลักของกฎหมายมหาชนดังกล่าว นอกจากจะพบได้จากกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้ว ยังอาจจะอยู่ในรูปแบบลักษณะของกฎหมายอื่นที่หลากหลายแตกต่างกันไป อาทิเช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวงประกาศ คำสั่ง ข้อบังคับ ฯลฯ ซึ่งล้วนแล้วแต่สามารถเป็นกฎหมายมหาชนได้ทั้งสิ้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเนื้อหาของกฎหมายต่าง ๆ เหล่านั้น ว่ามีบทบัญญัติที่ว่าด้วยการมอบหมายและให้อำนาจหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปกครองบริหารประเทศและการบริการสาธารณะรวม ทั้งมีการบัญญัติถึงขั้นตอนและกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ดังกล่าวหรือไม่ ฉะนั้นกฎหมายรัฐธรรมนูญ จึงเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชนเพราะบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเป็นการบัญญัติถึง โครงสร้างของรัฐบาลอำนาจหน้าที่ของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบริหารการปกครอง ตลอดถึงการจัดโครงสร้างของสถาบันการเมือง และเพื่อให้สถาบันทางการเมืองทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเริ่มจากการรวมตัวของกลุ่มบุคคลที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมจัดตั้งพรรคการเมืองและกำหนดให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามระบอบการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย¹

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีบัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล มาตรา 267 ว่าด้วยการจัดทำร่าง

¹ มานิตย์ จุมปาและพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. (2550). *รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 1.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ... (1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร²

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2561 ได้มีกำหนดกติกาการเลือกตั้ง³สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้ระบบการเลือกตั้งที่เรียกว่า ระบบจัดสรรปันส่วนผสม (mixed member apportionment system- MMA) ที่ประชาชนมีบัตรเลือกตั้งได้แค่ใบเดียว เลือกได้แค่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง แต่นำคะแนนในระบบเขตไปคำนวณเพื่อกำหนดที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดของแต่ละพรรคและกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อด้วย เป็นระบบผสมที่ไม่เป็นที่นิยม มีแค่ 4-5 ประเทศในโลกที่เคยทดลองใช้ระบบนี้และส่วนใหญ่ก็เลิกไปหมดแล้วเนื่องจากสร้างปัญหามากมาย อาทิ อัลบาเนีย ค.ศ.1992, เกาหลีใต้ ค.ศ.1996-2000, เยอรมัน ค.ศ.1949, เม็กซิโก, และเลโซโท ในกรณีของประเทศเกาหลีใต้ ศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้มีคำตัดสินในปี 2001 ว่าระบบเลือกตั้งที่ให้ประชาชน กาบัตรเลือกตั้งแบบเขตใบเดียวแต่นับคะแนนทั้งระบบเขตและระบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งไม่สะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนและสร้างระบบที่บิดเบือน และเกาหลีใต้จึงเปลี่ยนมาใช้ระบบเลือกตั้งแบบผสมที่ให้ประชาชนมีบัตรสองใบเหมือนประเทศอื่น ๆ ในโลก

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี 2562 กำหนดให้ใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียว ให้ประชาชนกากบาทเลือกบุคคลที่ชื่นชอบเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเท่านั้น ประชาชนไม่มีสิทธิกากบาทเลือกพรรคการเมืองที่ชื่นชอบผ่านระบบบัญชีรายชื่อให้แตกต่างออกไป แล้วคะแนนที่เลือกในระบบแบ่งเขตจะถูกนำไปใช้คำนวณจำนวนที่นั่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากระบบบัญชีรายชื่อของพรรคนั้นภายหลัง ประชาชนไม่มีโอกาสแล้วที่จะเลือกคนที่รักอยู่คนละพรรคการเมืองกับพรรคที่ชอบ หากมีบุคคลในใจกับพรรคการเมืองในใจแตกต่างกันก็ต้องตัดสินใจเลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง

การใช้ระบบเลือกตั้งร่วมกันระหว่างแบบแบ่งเขตกับแบบสัดส่วน เป็นการใช้ทั้งสองระบบผสมกัน เป็นระบบที่การจัดสรรผู้ชนะในเขตเลือกตั้งขึ้นอยู่กับสัดส่วนคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับจากระบบบัญชีรายชื่อในเขตนั้น โดยคะแนนจากบัญชีรายชื่อของพรรคจะถูกนำไปชดเชย ให้สัดส่วนที่เสียไปของพรรคนั้นในระดับเขต เช่น หากพรรคการเมืองได้รับคะแนนเสียงจากระบบบัญชีรายชื่อ 15% แต่ไม่ได้รับเลือกตั้งจากการเลือกตั้งในระบบแบ่งเขตเลย พรรคการเมืองนั้นก็

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 267.

³ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561.

ได้รับการชดเชยในระบบบัญชีรายชื่อให้มีตัวแทนเท่ากับ 15% ของจำนวนที่นั่งสมาชิกสภา ซึ่งในระบบนี้จะทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กมีโอกาสได้ที่นั่งมากขึ้น ประเทศที่ใช้ระบบเลือกตั้งแบบนี้ ได้แก่ นิวซีแลนด์ เยอรมัน และอิตาลี⁴

3.1.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 นี้ถูกบัญญัติขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 326 บทเฉพาะกาล เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ.2541 มีรายละเอียดสาระสำคัญ อันประกอบไปด้วยตามหมวดต่าง ๆ ดังนี้⁵

หมวด 1 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป โดยมีคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้จัดการเลือกตั้ง โดยมีการเลือกตั้ง 2 ลักษณะ ดังนี้

(1) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เป็นการลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นรายบุคคลตามการแบ่งเขตเลือกตั้งที่กำหนดเขตละหนึ่งคน และหากจังหวัดใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคนให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง แต่ถ้าจังหวัดใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกินหนึ่งคน ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแบ่งเขตเลือกตั้งของจังหวัดให้เท่ากับจำนวน ส.ส.ที่มี มาตรา 8 และภายหลังจากการเลือกตั้งถ้าผู้สมัครคนใดได้คะแนนเสียงมากที่สุดก็จะได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมาตรา 74 มีหลักว่าหากเขตเลือกตั้งใดมีผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียง 1 คน ผู้สมัครนั้นจะต้องได้คะแนนเสียงมากกว่า 20% ขึ้นไป

(2) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ เป็นการลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้น โดยเลือกจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่งเพียงพรรคการเมืองเดียว และใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง โดยให้จัดเรียงลำดับรายชื่อผู้สมัครตามลำดับหมายเลข ไม่เกินจำนวน 100 คน (มาตรา 35) และภายหลังจากการเลือกตั้งหากพรรคใดได้คะแนนเสียงต่ำกว่า 5% ของคะแนนทั้งหมดให้ตัดสิทธิพรรคนั้นออกจากการได้ ส.ส.ในระบบบัญชีรายชื่อ และนำคะแนนที่ได้มาหารกับพรรคที่ได้คะแนนเสียงมากกว่า 5% ใหม่ โดยหารจากคะแนนที่พรรคนั้น ๆ ได้ด้วย 100 และผลลัพธ์ที่ได้ให้ถือว่าเป็นคะแนนเสียง

⁴ ชาญชัย แสงวงศ์. (2559). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ: แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญชน. หน้า 120.

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. มาตรา 326.

เฉลี่ยต่อ ส.ส. 1 คน ของพรรคนั้น ๆ โดยให้เรียงตามลำดับจากบัญชีรายชื่อของพรรคนั้น ๆ ตั้งแต่ ลำดับที่ 1 จนถึงจำนวนที่พึงจะได้ที่นั่ง ส.ส.⁶

ผู้ดำเนินการเลือกตั้ง (มาตรา 12) ดังต่อไปนี้

(1) ผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง 1 คน มีหน้าที่เกี่ยวกับการรับสมัครเลือกตั้ง แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และดำเนินการที่จำเป็นเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

(2) คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตไม่น้อยกว่า 9 คน มีหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนด หน่วยเลือกตั้ง การเพิ่มชื่อและการถอนชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มี สิทธิเลือกตั้ง การเพิ่มชื่อและการถอนชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง รวมทั้งมีหน้าที่ในการ กำกับดูแล การลงคะแนนเลือกตั้ง การนับคะแนนเลือกตั้ง และการประกาศผลการนับคะแนน เลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตยังมีอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าพนักงาน ผู้ดำเนินการเลือกตั้ง อาทิ คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 7 คน และ คณะกรรมการ นับคะแนนเลือกตั้งตามเห็นสมควร

อีกทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีอำนาจในการกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการ เลือกตั้งทั้ง ค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรายบุคคลในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต และค่าใช้จ่ายของพรรค การเมืองในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (มาตรา 41) ตลอดจนมีหน้าที่สนับสนุนการเลือกตั้ง อาทิ การปิดป้ายหาเสียง การพิมพ์และการจัดส่งเอกสารการเลือกตั้งให้ประชาชน จัดหาเวลาการ ออกอากาศทางวิทยุและโทรทัศน์ในการหาเสียงให้แก่พรรคการเมือง เป็นต้น (มาตรา 49) และ คณะกรรมการการเลือกตั้งยังสามารถสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครหากเห็นว่าการเลือกตั้งไม่ สุจริต

นอกจากนั้น ในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปแจ้งเหตุอันสมควร อันที่ ตนไม่สามารถไปเลือกตั้งได้ ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ก่อนวันเลือกตั้ง 7 วัน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ ไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งต้องเสียสิทธิตั้งแต่วันเลือกตั้งที่ผู้นั้นไม่ไปใช้สิทธิจนถึงวันเลือกตั้งครั้งที่ผู้นั้นไปใช้สิทธิเลือกตั้ง (มาตรา 23) ดังนี้

(1) สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหาร ท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

(2) สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541. มาตรา 6 และมาตรา 76.

(3) สิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมาย ตลอดจนการพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

(4) สิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคล ตลอดจนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

พระราชบัญญัติฉบับนี้ ยังกำหนดให้ผู้เลือกตั้งสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตได้ โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ต้องแจ้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งของตน และจัดให้มายังสถานที่เลือกตั้งกลาง (มาตรา 81) และสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อาศัยในต่างประเทศยังสามารถลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในประเทศที่ตนอาศัยอยู่ได้ (มาตรา 83) แต่ต้องเกิน 500 คน และหากน้อยกว่า 500 คน ให้ใช้วิธีการเลือกตั้งทางไปรษณีย์⁷

หมวด 2 การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง แต่ละจังหวัดจะมีสมาชิกวุฒิสภาได้เท่าใดขึ้นอยู่กับสัดส่วนของประชากรในจังหวัดนั้น ๆ ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 1 คน สามารถลงคะแนนเสียงได้เพียง 1 คะแนน (มาตรา 88) อีกทั้งผู้สมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาห้ามหาเสียงทำได้ แต่เพียงการแนะนำตัวผู้สมัคร⁸

หมวด 3 การคัดค้านการเลือกตั้ง

ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมือง สามารถคัดค้านผลการเลือกตั้งกับคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ หากเห็นว่า การเลือกตั้งนั้น ไม่สุจริตและเที่ยงธรรม (มาตรา 94) และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่

เนื้อหา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 โดยสรุป

(1) จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบเขตเดียวคนเดียว (One Man One Vote) และมีการจัดการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (Party Lists) โดยกำหนดให้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง ซึ่งนับเป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่ได้นำเอาระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเข้ามาใช้

(2) จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 1 คนสามารถลงคะแนนเสียงได้เพียง 1 คะแนน และผู้สมัครห้ามหาเสียง

⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541. มาตรา 13 มาตรา 81, มาตรา 83, และมาตรา 85/1.

⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541. มาตรา 88 และมาตรา 91.

(3) ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาต้องจบการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี

(4) ระบุให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต) ในฐานะที่เป็นองค์การอิสระมาทำหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้ง เป็นครั้งแรกแทนกระทรวงมหาดไทย และจัดให้มีสถานที่นับคะแนนผลการเลือกตั้งกลาง

(5) ให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและไม่แจ้งเหตุผลของการไม่ไปใช้สิทธิ ผู้นั้นจำต้องเสียสิทธิทางการเมืองและยังมีการจัดให้มีการเลือกตั้งนอกเขตได้ และการเลือกตั้งในต่างประเทศ

ผู้เขียนเห็นว่า การที่ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สามารถตัดสินใจที่จะเลือกคนที่รัก เลือกพรรคที่ชอบ ซึ่งเป็นคำขวัญที่ คณะกรรมการเลือกตั้ง ใช้รณรงค์ให้ความรู้กับประชาชนมาตั้งแต่หลังปี 2540 เมื่อการเลือกตั้งแบ่งเป็นสองระบบ คือ ระบบแบ่งเขตและระบบบัญชีรายชื่อเป็นครั้งแรก เป็นเวลากว่า 20 ปี ที่คนไทยเรียนรู้การ ไปเลือกตั้ง โดยต้องกาบัตรสองใบ ใบแรกเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต ใบที่สองเลือก ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งประชาชนจำนวนไม่น้อยก็อาจกาบาททั้งสองใบให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากต่างพรรคกัน เพราะในระดับท้องถิ่นอาจจะเห็นว่า ผู้สมัครบางคนทำประโยชน์ให้ท้องถิ่น ได้มาก ขณะที่ในระดับประเทศขึ้นชอนนโยบายของพรรคการเมืองอีกพรรคหนึ่ง

ระบบเลือกตั้งที่ออกแบบไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 จึงถือว่ามาถูกทางแล้วเมื่อเทียบกับพัฒนาการระดับโลกและตอบโจทย์ปัญหาการเมืองไทยที่ดำรงอยู่มาเนิ่นนานคือความไร้เสถียรภาพ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญนำระบบผสมแบบเสียงข้างมากมาใช้ (เรียกว่า mixed member majoritarian system- MMM) โดยมีผู้แทนสองประเภททั้งแบบเขตและปาร์ตี้ลิสต์ โดยคำนวณคะแนนแยกจากกัน แก้ปัญหาการเลือกตัวบุคคลและการแข่งขันกันเองภายในพรรคการเมืองที่เป็นผลจากระบบเลือกตั้งแบบเขตเดียวหลายคน (ที่เรียกกันว่าระบบพวงหรือแบ่งเขตเรียงเบอร์) ที่เคยใช้มาเนิ่นนาน ซึ่งทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอ การแข่งขันไม่เน้นนโยบาย และการมีรัฐบาลผสมอายุสั้น ผู้สมัครมุ่งสร้างคะแนนนิยมเฉพาะฐานเสียงเลือกตั้งแคบๆ ของตน และมุ่งสัญญาว่าจะตอบแทนผลประโยชน์ในลักษณะของแรงจูงใจระยะสั้นที่เป็นสิ่งของ เงินทอง โครงการ มากกว่าที่จะมุ่งขายนโยบายที่เป็นเอกภาพและตอบสนองปัญหาในระดับชาติ รัฐธรรมนูญ 2540 พยายามพัฒนาระบบพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง และจัดมั่งการเมือง และสร้างแรงจูงใจให้ผู้สมัครและพรรคการเมืองต้องตอบสนองกับฐานเสียงที่กว้างขวางในระดับชาติ ซึ่งถือว่ามาถูกทางแล้ว

3.1.3 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 นี้ถูกบัญญัติขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 295 บทเฉพาะกาล เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2550 โดยมีเนื้อหาสาระสำคัญที่แตกต่างจากกฎหมายการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาฉบับ พ.ศ.2541 อาทิ เช่น

(1) จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบเขตเดียวหลายคน และมีการจัดการเลือกตั้งแบบสัดส่วน โดยกำหนดให้กลุ่มจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง จำนวน 8 กลุ่มจังหวัด และแต่ละกลุ่มจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เพียง 10 คนเท่านั้น ซึ่งนับเป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่ได้ นำเอาระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนตามกลุ่มจังหวัดมาใช้ เพื่อให้พรรคการเมืองขนาดเล็กที่มีฐานเสียงในแต่ละภาคสามารถเข้ามามีบทบาทในสภาผู้แทนราษฎรได้ (และตัดเกณฑ์ที่ว่าพรรคใดที่ได้ร้อยละคะแนนในระบบบัญชีรายชื่อต่ำกว่า 5% จะเสียสิทธิที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรออกไป)

(2) จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง 1 จังหวัด มีสมาชิกวุฒิสภาได้เพียง 1 คนเท่านั้น และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 1 คน สามารถลงคะแนนเสียงได้เพียง 1 คะแนน และสามารถหาเสียงเลือกตั้งได้ อีกทั้งยังมีสมาชิกวุฒิสภาประเภทที่มาจากการสรรหา อีกด้วย

(3) จัดให้กองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง สนับสนุนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(4) เปลี่ยนมานับคะแนนที่หน่วยเลือกตั้งแทนสถานที่นับคะแนนผลการเลือกตั้งกลาง

ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 จึงมีรายละเอียดสาระสำคัญ อันประกอบไปด้วยตามหมวดต่างๆ ดังนี้
หมวด 1 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป โดยมีคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้จัดการเลือกตั้ง โดยมีการเลือกตั้ง 2 ลักษณะ ดังนี้

(1) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เป็นการลงคะแนนเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นรายบุคคลตามการแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถ เลือกผู้สมัครได้หลายคนในเขตเลือกตั้ง (มาตรา 8) และภายหลังจากการเลือกตั้งถ้าผู้สมัครคนใดได้ คะแนนเสียงมากที่สุดก็จะได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และหากเขตเลือกตั้งใดมีผู้สมัครรับ เลือกตั้งเพียง 1 คน ผู้สมัครนั้นจะต้องได้คะแนนเสียงมากกว่า 20% ขึ้นไป และมากกว่าจำนวนบัตร เลือกตั้งที่ไม่ประสงค์จะลงคะแนนเลือกตั้ง

(2) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน เป็นการลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้น โดยเลือกจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเพียงพรรคการเมืองเดียว และใช้เขตกลุ่มจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง จำนวน 8 กลุ่มจังหวัด โดยให้จัดเรียงลำดับรายชื่อผู้สมัครตามลำดับหมายเลขกลุ่มละ 10 คน⁹

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลเป็นเจ้าพนักงาน ผู้ดำเนินการเลือกตั้ง (มาตรา 15) ดังต่อไปนี้

(1) ผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง 1 คน มีหน้าที่เกี่ยวกับการรับสมัครเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และดำเนินการที่จำเป็นเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

(2) คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขต ไม่น้อยกว่า 5 คน มีหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดหน่วยเลือกตั้ง การเพิ่มชื่อและการถอนชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การเพิ่มชื่อและการถอนชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง รวมทั้งมีหน้าที่ในการกำกับดูแล การลงคะแนนเลือกตั้ง การนับคะแนนเลือกตั้ง และการประกาศผลการนับคะแนนเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตยังมีอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง อาทิ ผู้อำนวยการประจำหน่วยเลือกตั้ง และคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่า 9 คน

อีกทั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีอำนาจในการกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งทั้ง ค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรายบุคคลในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต และค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (มาตรา 50) ตลอดจนมีหน้าที่สนับสนุนการเลือกตั้ง อาทิ การปิดป้ายหาเสียง การพิมพ์และการจัดส่งเอกสารการเลือกตั้งให้ประชาชน จัดหาสถานที่หาเสียง จัดหาเวลาการออกอากาศทางวิทยุและโทรทัศน์ในการหาเสียงให้แก่ละพรรคการเมือง เป็นต้น (มาตรา 59) และคณะกรรมการการเลือกตั้งยังสามารถสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครหากเห็นว่าการเลือกตั้งไม่สุจริต รวมทั้งหากมีหลักฐานเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคมีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลยหรือไม่ยับยั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคการเมืองนั้น และให้ศาลเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคเป็นเวลา 5 ปีหลังจากศาลมีคำสั่ง (มาตรา 103)

นอกจากนั้น ในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปแจ้งเหตุอันสมควร อันที่ตนไม่สามารถไปเลือกตั้งได้ ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ก่อนวันเลือกตั้ง 7 วัน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่

⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550. มาตรา 6 มาตรา 28 มาตรา 41 และมาตรา 88.

ไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งต้องเสียสิทธิตั้งแต่วันเลือกตั้งที่ผู้นั้นไม่ไปใช้สิทธิจนถึงวันเลือกตั้งครั้งที่ผู้นั้นไปใช้สิทธิเลือกตั้ง (มาตรา 24) ดังนี้

- (1) สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา
- (2) สิทธิสมัครรับเลือกตั้งและสิทธิได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น
- (3) สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นกำนัดและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น

(4) เสียสิทธิการสนับสนุนจากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง

พระราชบัญญัติฉบับนี้ ยังกำหนดให้ผู้เลือกตั้งสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตได้ โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ต้องแจ้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งของตน และจัดให้มายังสถานที่เลือกตั้งกลาง (มาตรา 94) และสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อาศัยในต่างประเทศยังสามารถลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในประเทศที่ตนอาศัยอยู่ได้¹⁰

หมวด 2 การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

สมาชิกวุฒิสภาตามกฎหมายการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาฉบับ พ.ศ.2550 มีที่มาของสมาชิกวุฒิสภาด้วยกัน 2 ประเภท คือ สมาชิกวุฒิสภาที่มาโดยการเลือกตั้ง และสมาชิกวุฒิสภาที่มาโดยการสรรหา

(1) สมาชิกวุฒิสภาที่มาโดยการเลือกตั้ง ให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง แต่ละจังหวัดจะมีสมาชิกวุฒิสภาได้เพียงจังหวัดละ 1 คนเท่านั้น และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 1 คน สามารถลงคะแนนเสียงได้เพียง 1 คะแนน (มาตรา 120) นอกจากนี้ผู้สมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภายังสามารถหาเสียงเลือกตั้งได้แต่ก็เฉพาะที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่วุฒิสภา (มาตรา 123) โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้สนับสนุนการหาเสียงโดยการจัดสถานที่ปิดประกาศ และติดป้ายการเลือกตั้ง จัดพิมพ์เอกสารการเลือกตั้งให้กับประชาชน หาสถานที่หาเสียงให้ผู้สมัคร (มาตรา 124)

(2) สมาชิกวุฒิสภาที่มาโดยการสรรหา เริ่มมาจากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศการสรรหาให้มีกระบวนการสรรหาภายใน 30 วัน และในองค์กรภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพ และภาคอื่น ที่เป็นนิติบุคคล เสนอชื่อผู้ที่สมควรได้รับการสรรหา และสามารถเสนอชื่อคนในองค์กรของตนได้ องค์กรละ 1 คน ภายใน 15 วัน โดยผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อต้องเสียค่าธรรมเนียมคนละ 5,000 บาท เมื่อหมดเวลาการสรรหาให้คณะกรรมการการเลือกตั้งส่งรายชื่อต่อ

¹⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550. มาตรา 16, มาตรา 24, มาตรา 28, มาตรา 94 และ มาตรา 99.

คณะกรรมการสรรหาภายใน 5 วัน และให้คณะกรรมการสรรหาเลือกสมาชิกวุฒิสภาภายใน 30 วัน และจำต้องกระทำการสรรหาโดยเปิดเผย โดยผู้ที่ได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องได้คะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของคณะกรรมการสรรหาทั้งหมด และหลังจากนั้นให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศแต่งตั้งต่อไป

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้กำหนดเกี่ยวกับการเลือกตั้งไว้ ดังนี้

สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสี่ร้อยแปดสิบคน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสี่ร้อยคน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วนจำนวนแปดสิบคน การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยให้ใช้บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบละหนึ่งใบ

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้นการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในแต่ละเขตเลือกตั้งและการกำหนดเขตเลือกตั้ง¹¹

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้น โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกพรรคการเมืองที่จัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นได้หนึ่งเสียงพรรคการเมืองหนึ่งจะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบสัดส่วนทุกเขตเลือกตั้ง หรือจะส่งเพียงบางเขตเลือกตั้งก็ได้¹²

ส่วนวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนรวมหนึ่งร้อยห้าสิบคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดจังหวัดละหนึ่งคน และมาจากการสรรหาเท่ากับจำนวนรวมข้างต้นหักด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งในกรณีที่มีการเพิ่มหรือลดจังหวัดในระหว่างวาระของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่มีอยู่ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ และยังมีได้มีการเลือกตั้งหรือสรรหาขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างแล้วแต่กรณี ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ (มาตรา 111)

¹¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550. มาตรา 93 และมาตรา 94.

¹² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550. มาตรา 93 และมาตรา 95.

การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละจังหวัด ให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งและให้มีสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดละหนึ่งคน โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้หนึ่งเสียงและให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถหาเสียงเลือกตั้งได้ก็แต่เฉพาะที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ของวุฒิสภาหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเลือกตั้งและการหาเสียงเลือกตั้งของสมาชิกวุฒิสภาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 112) โดยให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาคณะหนึ่ง ประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหมายจำนวนหนึ่งคนและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมอบหมายจำนวนหนึ่งคนเป็นกรรมการ ทำหน้าที่สรรหาบุคคล (มาตรา 113) และให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาดำเนินการสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมจากผู้ได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรต่าง ๆ ในภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพ และภาคอื่นที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติกรตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเป็นสมาชิกวุฒิสภา¹³

สรุปสาระสำคัญได้ว่า จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 480 คน โดยมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 400 คน และมาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วนจำนวน 80 คน ส่วน สมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 150 คน โดยมาจากการเลือกตั้ง 76 คนและมาจากการสรรหาจากภาคส่วนต่าง ๆ จำนวน 74 คน

กระบวนการเลือกตั้งในแต่ละครั้งนั้นได้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มีหน้าที่หลักในการควบคุมและจัดให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์¹⁴

¹³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550. มาตรา 93, มาตรา 114.

¹⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550. มาตรา 229.

การเลือกตั้งของไทยใช้เงินในการเลือกตั้งสูง ทั้งนี้ไม่เฉพาะเพียงแค่เงินที่ใช้ในกิจกรรมการประชาสัมพันธ์ผู้สมัครรับเลือกตั้ง เช่น จัดแถลงนโยบาย โฆษณาประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่าง ๆ หรือ จัดพิมพ์เอกสารหาเสียงเท่านั้นผู้สมัครบางคนนำ เงินไปใช้ในกิจการอื่น ๆ ก่อนการเลือกตั้ง เช่น การซื้อเสียง หรือการแอบจัดงานเลี้ยง แม้แต่การซื้อของนำไปแจกให้กับประชาชนในช่วงใกล้การประกาศเลือกตั้ง เป็นต้น ซึ่งกระบวนการทุจริตการเลือกตั้งในปัจจุบันมาความซับซ้อนมากขึ้นโดยการหลีกเลี่ยงช่องโหว่ของกฎหมายการเลือกตั้งและมีการทุจริตที่แนบเนียนมากขึ้นยากต่อการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะตรวจสอบได้ ดังนั้น แนวทางที่ดีที่สุดก็คือกระบวนการให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการเลือกตั้งเพื่อให้การเลือกตั้งมีความสุจริตและเที่ยงธรรม ได้ผู้แทนที่เป็นผู้เสียสละและอาสาทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและประเทศชาติเป็นสำคัญ และทำอย่างไรจะรณรงค์เสริมสร้างความรู้ให้กับประชาชนให้มีจิตสำนึกทางการเมืองอย่างแท้จริง ไม่ใช่เป็นเพียงแค่เข้ามามีส่วนร่วมเพียงผู้เลือกตั้งเท่านั้น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 25 วันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ.2550 นับเป็นการเลือกตั้งครั้งที่ 1 ภายใต้กฎ กติกาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ถูกร่างขึ้นภายหลังจากที่ พลเอก สนธิ บุญยรัตกลิน หัวหน้าคณะรัฐประหาร ได้ทำการยึดอำนาจ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 โดยใช้ชื่อว่าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) การกิจหลักที่สำคัญของ คปค.นี้ ก็คือ “การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ด้วยการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางจากประชาชนในทุกชั้นตอน... โดยจัดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ...และเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ ให้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบและจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ” . การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครที่พรรคการเมืองจัดทำได้เพียงหนึ่งบัญชีรายชื่อเท่านั้น และการกำหนดเขตเลือกตั้งแบบสัดส่วน จะแบ่งพื้นที่ประเทศไทยเป็น 8 กลุ่มจังหวัด โดยในแต่ละกลุ่มจังหวัดถือเป็นหนึ่งเขตเลือกตั้งโดยจะมี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบสัดส่วนได้กลุ่มจังหวัดละ 10 คน โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

- (1) มีสัญชาติไทย กรณีบุคคลแปลงสัญชาติจะต้องได้สัญชาติไทยมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 5 ปี
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง และ
- (3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วันนับถึงวันเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลา

น้อยกว่า 90 วันนับถึงวันเลือกตั้งหรือมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักรย่อมมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งวุฒิสภา

ทั้งนี้ด้วยการเปลี่ยนแปลงกฎกติกาทางการเมืองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 จึงเป็นเหตุให้ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความแตกต่างไปจากเดิม

การเปลี่ยนแปลงของระบบการเลือกตั้งและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2550

(1) จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบเขตเดียวหลายคน โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนแบบเขตเดียวหลายคนทั้งประเทศจำนวน 400 คน

(2) จัดการเลือกตั้งแบบสัดส่วน โดยกำหนดให้กลุ่มจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง จำนวน 8 กลุ่มจังหวัด และแต่ละกลุ่มจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เพียง 10 คน โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนแบบเขตเดียวหลายคนทั้งประเทศจำนวน 80 คน

วันที่ 17 ตุลาคม 2550 คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติแบ่งเขตเลือกตั้ง ส.ส. แบบสัดส่วน มี 8 กลุ่มจังหวัด แต่ละกลุ่มมี ส.ส. 10 คน ดังนี้

กลุ่มที่ 1 มีจำนวน 11 จังหวัด ประชากรรวม 7,615,610 คน ได้แก่ จังหวัดเชียงราย, แม่ฮ่องสอน, เชียงใหม่, พะเยา, น่าน, ลำปาง, ลำพูน, แพร่, สุโขทัย, ตาก และกำแพงเพชร

กลุ่มที่ 2 มีจำนวน 9 จังหวัด ประชากรรวม 7,897,563 คน ได้แก่ จังหวัดอุดรธานี, พิษณุโลก, เพชรบูรณ์, พิจิตร, ชัยภูมิ, ขอนแก่น, ลพบุรี, นครสวรรค์ และอุทัยธานี

กลุ่มที่ 3 มีจำนวน 10 จังหวัด ประชากรรวม 7,959,163 คน ได้แก่ จังหวัดหนองคาย, อุดรธานี, เลย, นครพนม, สกลนคร, หนองบัวลำภู, กาฬสินธุ์, มุกดาหาร, มหาสารคาม และอำนาจเจริญ

กลุ่มที่ 4 มีจำนวน 6 จังหวัด ประชากรรวม 7,992,434 คน ได้แก่ จังหวัดร้อยเอ็ด, ยโสธร, อุบลราชธานี, ศรีสะเกษ, สุรินทร์ และบุรีรัมย์

กลุ่มที่ 5 มีจำนวน 10 จังหวัด ประชากรรวม 7,818,710 คน ได้แก่ นครราชสีมา, นครนายก, ปราจีนบุรี, สระแก้ว, ฉะเชิงเทรา, ชลบุรี, ระยอง, จันทบุรี, ตราด และปทุมธานี

กลุ่มที่ 6 มีจำนวน 3 จังหวัด ประชากรรวม 7,802,639 คน ได้แก่ กรุงเทพมหานคร, นนทบุรี และสมุทรปราการ

กลุ่มที่ 7 มีจำนวน 15 จังหวัด ประชากรรวม 7,800,965 คน ได้แก่ จังหวัดกาญจนบุรี, สุพรรณบุรี, นครปฐม, ราชบุรี, เพชรบุรี, ประจวบคีรีขันธ์, ชุมพร, ระนอง, ชัยนาท, สิงห์บุรี, อ่างทอง, พระนครศรีอยุธยา, สระบุรี, สมุทรสาคร และสมุทรสงคราม

กลุ่มที่ 8 มีจำนวน 12 จังหวัด ประชากรรวม 7,941,622 คน ได้แก่ จังหวัดสุราษฎร์ธานี, พังงา, นครศรีธรรมราช, กระบี่, ภูเก็ต, ตรัง, พัทลุง, สตูล, สงขลา, บัตตานี, นราธิวาส และยะลา

(3) เปลี่ยนมานับคะแนนที่หน่วยเลือกตั้งแทนสถานที่นับคะแนนผลการเลือกตั้งกลาง ผู้เขียนเห็นว่า ระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 ยังใช้ระบบเลือกตั้งตามแบบระบบสัดส่วน และใช้บัตรเลือกตั้ง สองใบ ที่ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเลือกคนรัก เลือกพรรคที่ชอบได้ ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งได้มีสิทธิเลือกและตัดสินใจในการมีส่วนร่วมในทางการเมือง

ระบบเลือกตั้งที่แก้ไขในรัฐธรรมนูญ 2550 ก็ยังคงใช้ระบบผสมเพียงแค่เปลี่ยนสัดส่วนระหว่างจำนวนส.ส.เขตกับปาร์ตี้ลิสต์ และเปลี่ยนเขตเลือกตั้ง แต่โดยหลักการแล้วยังคงหัวใจสำคัญของระบบผสมไว้คือ มีผู้แทนสองประเภทที่มาจากบัตรลงคะแนนสองใบ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในการเลือกผู้แทนได้ทั้งสองแบบ¹⁵

3.1.4 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร¹⁶ พ.ศ. 2561 นี้ถูกบัญญัติขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 267 บทเฉพาะกาล เมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ.2560 โดยมีเนื้อหาสาระสำคัญที่แตกต่างจากกฎหมายการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาฉบับ พ.ศ.2551 กล่าวคือ

การเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในปี 2562 ภายใต้กติกาที่ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) วางเอาไว้หมดแล้ว ทั้งในรัฐธรรมนูญ 2560 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2561 และกฎหมายอื่น ๆ ที่ออกมาภายใต้กลไกสำคัญที่มีขึ้น และจะถูกนำมาใช้เป็นครั้งแรก คือ ระบบการเลือกตั้งและการนับจำนวนที่นั่ง สมาชิกสภาผู้แทน

¹⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550.

¹⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2561.

ราษฎร แบบใหม่ ที่เรียกว่า ระบบจัดสรรปันส่วนผสม หรือ Mixed Member Apportionment System (MMA)

ระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 นี้ กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 500 คน แบ่งเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 350 คน และ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ 150 คน ซึ่งการแบ่งเขตเพื่อเลือก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 350 เขตได้ประกาศออกมาแล้ว โดยใช้ระบบเลือกแบบ "หนึ่งเขตหนึ่งคน" ประชาชนทุกคน มีสิทธิหนึ่งเสียงที่จะกากบาทเลือกผู้สมัครคนใดคนหนึ่งเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตัวแทนของ เขตเลือกตั้งนั้น ๆ

มาตรา 11 เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใช้บังคับ ให้คณะกรรมการ ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

- (1) จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 350 คน
- (2) ดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรค การเมืองรวมจำนวน 150 คน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญนี้

โดยสรุป มาตรา 11 ของ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กำหนดว่า เมื่อมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา (พ.ร.ฎ.) ให้มีการ เลือกตั้งทั่วไป ขึ้นใช้บังคับ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร แบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 350 คน และดำเนินการให้ได้มาซึ่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบบัญชีรายชื่อตามระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม (mixed member apportionment system หรือ MMA) (มาตรา 12) และภายใน 5 วัน คณะกรรมการการเลือกตั้ง จะต้องประกาศ กำหนดการเลือกตั้ง และกำหนดวันสมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยเริ่มรับสมัครไม่เกิน 25 วัน นับจากวันที่ พระราชกฤษฎีกา (พ.ร.ก.) ให้มีการเลือกตั้งทั่วไป ใช้บังคับ และต้องกำหนดวัน รับสมัครไม่น้อยกว่า 5 วัน¹⁷

มาตรา 13 ในการเลือกตั้งทั่วไป ให้พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครแจ้งรายชื่อบุคคลซึ่งพรรค การเมืองนั้น มีมติว่าจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็น นายกรัฐมนตรี ไม่เกิน 3 รายชื่อต่อคณะกรรมการก่อนปิดการรับสมัครรับเลือกตั้งและให้

¹⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2561. มาตรา 11, มาตรา 12 และมาตรา 13.

คณะกรรมการประกาศรายชื่อบุคคลดังกล่าวพร้อมกับชื่อของพรรคการเมืองนั้นให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป¹⁸

เมื่อพรรคการเมืองแจ้งรายชื่อบุคคลใดตามพรรคหนึ่งแล้วบุคคลนั้นหรือพรรคการเมืองนั้นจะถอนรายชื่อหรือเปลี่ยนแปลงรายชื่อบุคคลนั้นได้เฉพาะกรณีบุคคลนั้นตายหรือขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม และต้องกระทำก่อนปิดการรับสมัครเลือกตั้ง

การคัดเลือกชื่อรายชื่อบุคคลตามพรรคหนึ่งให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

พรรคการเมืองจะไม่เสนอรายชื่อบุคคลตามพรรคหนึ่งก็ได้

โดยสรุป มาตรา 13 ของ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กำหนดว่า พรรคการเมืองต้องแจ้งรายชื่อแคนดิเดตนายกรัฐมนตรีไม่เกิน 3 รายชื่อ ต่อ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ก่อนปิดการรับสมัครเลือกตั้ง และให้ คณะกรรมการเลือกตั้ง ประกาศรายชื่อบุคคลดังกล่าวพร้อมกับชื่อพรรคการเมืองให้ประชาชนทราบ ซึ่งจะทำให้รู้ว่า ใครคือผู้นำของแต่ละพรรค

ทั้งนี้ มาตรา 41 ของ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กำหนดคุณสมบัติของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่จะสมัครรับเลือกตั้ง ทั้งเขตเลือกตั้งและบัญชีรายชื่อ จะต้องสังกัดเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ภายใน 90 วัน นับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในกรณียุบสภา ระยะเวลาจะเหลือ 30 วัน ซึ่งการจัดการเลือกตั้งในวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2562

มาตรา 43 ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งต้องเป็นผู้ซึ่งพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งและได้รับการสรรหาตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง โดยจะสมัครรับเลือกตั้งเกิน 1 เขตมิได้ และต้องไม่เป็นบุคคลที่มีรายชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อ

มาตรา 45 ในการสมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งให้ผู้สมัครยื่นสมัครรับเลือกตั้งตามที่กำหนดตามมาตรา 44 ภายในระยะเวลาการรับสมัคร โดยมีเอกสารและหลักฐานดังต่อไปนี้

(1) หนังสือรับรองการส่งผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองซึ่งต้องมีคำรับรองว่าได้ดำเนินการถูกต้องครบถ้วนตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองแล้วตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด

¹⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2561. มาตรา 13, มาตรา 41, มาตรา 43 และมาตรา 55.

มาตรา 55 พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัคร หากประสงค์จะส่งผู้แทนไปประจำอยู่ ณ ที่เลือกตั้ง เพื่อสังเกตการณ์การออกเสียงลงคะแนนและการนับคะแนน ให้ยื่นหนังสือแต่งตั้งผู้แทนของตนต่อ คณะกรรมการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 15 วัน ทั้งนี้ให้แต่งตั้งได้ที่ เลือกตั้งละ 1 คน ผู้แทนพรรคการเมืองตามพรรคหนึ่งต้องอยู่ในที่ซึ่งจัดรื้อยณะที่เลือกตั้งซึ่งสามารถ มองเห็น การปฏิบัติงานได้และต้องปฏิบัติตามที่กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งกำหนดในกรณีที่มี การกระทำอันเป็นการฝ่าฝืน ความในวรรคสองให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งมีคำสั่งให้ ผู้แทนพรรคการเมืองนั้นออกไปจากที่เลือกตั้งและให้เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยประจำหน่วย เลือกตั้งดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งการปฏิบัติงานของผู้แทนพระองค์ให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่פקที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 56 พรรคการเมืองใดส่งผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแล้วไม่มีสิทธิส่งผู้สมัครแบบ บัญชีรายชื่อได้พักละ 1 บัญชี มีจำนวนไม่เกิน 150 รายชื่อ ฯลฯ

มาตรา 62 ให้คณะกรรมการประกาศกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายของผู้สมัครแบบแบ่งเขต เลือกตั้งแต่ละคนและของพรรคการเมืองที่จะใช้จ่ายในการเลือกตั้งโดยหารอกับหัวหน้าพรรค การเมืองและให้มีการทบทวนการกำหนดจำนวนเงินดังกล่าวให้สอดคล้องกับความจำเป็นและ สภาวะทางเศรษฐกิจอย่างน้อยทุก 4 ปี¹⁹

ค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองตามพรรคหนึ่งต้องเป็นการหาเสียงของพรรคการเมืองตาม หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดโดยจะกำหนดให้ ใช้จ่ายจำนวนสมาชิกของพรรค การเมืองที่ส่งสมัครรับเลือกตั้งเป็นรายบุคคลมาเป็นฐานในการคำนวณมิได้

ผู้เขียนเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าการเลือกตั้ง พ.ศ.2561 นี้ มีการ ออกแบบให้มีการเลือกตั้งแบบระบบที่ เรียกว่า แบบแบ่งสัดส่วน เป็นการออกแบบมาเพื่อให้มี พรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองขนาดเล็กมีโอกาสที่จะได้รับการเลือกตั้งเข้ามาในสภามากขึ้น เพื่อให้ได้มีการจัดตั้งรัฐบาลผสมจากการเมืองหลายพรรค และเพื่อไม่ให้มีรัฐบาลที่เข้มแข็งเกินไป เพราะเหตุต้องมีการเจรจาต่อรอง การประนีประนอมในการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีที่มีจำนวน จำกัด และเมื่อข้อตกลงไม่เป็นที่พอใจของกลุ่มการเมืองที่เป็นพรรคขนาดกลาง และขนาดเล็ก ก็ อาจไม่มีการสนับสนุนต่อไป ในการประชุมอภิปรายไม่ไว้วางใจ ในการประชุมสภาตาม กระบวนการแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยระบบรัฐสภา

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้ระบบการเลือกตั้งที่เรียกว่า ระบบจัดสรร สัดส่วนผสม (mixed member apportionment system- MMA) ที่ประชาชนมีบัตรเลือกตั้งได้แค่

¹⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2561. มาตรา 56.

ไบเดียว เลือกได้แค่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง แต่นำคะแนนในระบบเขตไปคำนวณเพื่อกำหนดที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดของแต่ละพรรคและกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อด้วย เป็นระบบผสมที่ไม่เป็นที่นิยม มีแค่ 4-5 ประเทศในโลกที่เคยทดลองใช้ระบบนี้และส่วนใหญ่ก็เลิกไปหมดแล้วเนื่องจากสร้างปัญหามากมาย อาทิ อัลบาเนีย (1992), เกาหลีใต้ (1996-2000), เยอรมัน (1949), เม็กซิโก, และเลโซโท ในกรณีของประเทศเกาหลีใต้ ศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้มีคำตัดสินในปี 2001 ว่าระบบเลือกตั้งที่ให้ประชาชนกาบัตรเลือกตั้งแบบเขตไบเดียวแต่นับคะแนนทั้งระบบเขตและระบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งไม่สะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนและสร้างระบบที่บิดเบือน และเกาหลีใต้จึงเปลี่ยนมาใช้ระบบเลือกตั้งแบบผสมที่ให้ประชาชนมีบัตรสองใบเหมือนประเทศอื่น ๆ ในโลก

3.2 การเลือกตั้งและกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งในต่างประเทศ

3.2.1 การเลือกตั้งและกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

สถานิติบัญญัติสหพันธ์ในประเทศเยอรมันมีรัฐสภาหนึ่งสภา คือ บุนเดชตัก (สถานิติบัญญัติสหพันธ์) ส่วนบุนเดชรัท (สภาสหพันธ์)²⁰ เป็นตัวแทนของภูมิภาคและไม่ถือเป็นสภาเพราะสมาชิกมิได้มาจากการเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกบุนเดชตักใช้ระบบสัดส่วนสมาชิกผสม (mixed-member proportional) ผู้ออกเสียงลงคะแนนมีสองคะแนนเสียง คะแนนเสียงแรกเลือกสมาชิกบุนเดชตักสำหรับเขตเลือกตั้งของตน และคะแนนเสียงที่สองออกเสียงให้พรรคการเมือง ขึ้นอยู่กับพรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงต่ำสุด (minimum threshold vote) ที่นั่งทั้งหมดซึ่งกำหนดในบุนเดชตักจัดสรรโดยสัดส่วนตามคะแนนเสียงที่สอง พรรคการเมืองที่ชนะในเขตในรัฐหนึ่งมากกว่าที่มีสิทธิตามจำนวนคะแนนเสียงพรรคการเมืองที่ได้ในรัฐนั้นให้เก็บที่นั่ง "เกิน" (overhang seat) เหล่านั้นไว้

หลายมาตราในหลายส่วนของกฎหมายหลักพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันว่าด้วยการเลือกตั้งและสถาปนาข้อกำหนดแห่งกฎหมายตามรัฐธรรมนูญอย่างการลงคะแนนลับ และข้อกำหนดว่าการเลือกตั้งทุกครั้งต้องกระทำโดยเสรีและเที่ยงธรรม กฎหมายหลักพื้นฐานยังกำหนดว่า สถานิติบัญญัติสหพันธ์ตรากฎหมายสหพันธ์โดยละเอียดเพื่อปกครองการเลือกตั้ง เรียก กฎหมายเลือกตั้ง มาตราดังกล่าวมาตราหนึ่ง คือ มาตรา 38 ซึ่งว่าด้วยการเลือกตั้งผู้ช่วยในบุนเดชตักสหพันธ์

²⁰ มานิตย์ จุมปา. (2541). *มาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาล*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา. หน้า 93. อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์. (2559). *รัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 257.

มาตรา 38.2 แห่งกฎหมายหลักพื้นฐานสถาปนาสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั่วไป ว่า "ผู้ใดอายุครบสิบแปดปีบริบูรณ์จักมีสิทธิเลือกตั้ง ผู้ใดที่อายุถึงอายุที่บรรลุนิติภาวะอาจได้รับเลือกตั้ง"

3.2.1.1 การเลือกตั้งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีการเลือกตั้งสหพันธ์จัดประมาณทุกสี่ปี เกิดจากข้อกำหนดแห่งกฎหมายตามรัฐธรรมนูญให้จัดการเลือกตั้ง 46 ถึง 48 เดือนหลังการประชุมบุนเดสติก สามารถจัดการเลือกตั้งก่อนได้ในพหุติการณ์พิเศษทางรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างเช่น กรณีนายกรัฐมนตรีแพ้คดีไม่ไว้วางใจในบุนเดสติก แล้วระหว่างระยะผ่อนผันก่อนบุนเดสติกสามารถลงมติเลือกผู้จะมาเป็นนายกรัฐมนตรีแทน นายกรัฐมนตรีสามารถขอประธานาธิบดีสหพันธ์ให้ยุบบุนเดสติกและจัดการเลือกตั้ง หากบุนเดสติกเลือกประชุมก่อนครบวาระสี่ปี ต้องจัดการเลือกตั้งภายใน 100 วัน ประธานาธิบดีเป็นผู้เลือกวันที่การเลือกตั้งแน่ชัด^[1] และต้องเป็นวันอาทิตย์หรือวันหยุดราชการ ผู้มีสัญชาติเยอรมันอายุเกิน 18 ปีผู้พำนักในประเทศเยอรมนีเป็นเวลาอย่างน้อยสามเดือนมีสิทธิเลือกตั้ง คุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยหลักไม่ต่างกัน

เยอรมนีเป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการเมืองโลก นิตยสาร ฟอร์บ จัดอันดับนายกรัฐมนตรีเยอรมนีเป็นสตรีทรงอิทธิพลที่สุดในโลกมีกระแสข่าวว่า คนในประเทศยุโรปเกลียดนายกรัฐมนตรีของเยอรมนีคนปัจจุบัน Germany ดักฟังโทรศัพท์ รัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐอเมริกาความในใจของนักวิชาการต่อพรรคการเมืองในสหภาพยุโรปก็มีมากขึ้นเช่นกัน โดยพิจารณาความเชื่อมโยงกับความเป็นสหภาพยุโรปด้วยการประสานร่วมมือกับนานาประเทศในการแก้ปัญหาของสหภาพยุโรป ความเคลื่อนไหวในเวทีการเมืองโลก เช่นนายกรัฐมนตรีจีนเยือนเยอรมนีอย่างเป็นทางการสภาผู้แทนราษฎรเยอรมนีแสดงความเชื่อมั่นต่อบทบาทต่อผู้นำหญิงของตนนายกรัฐมนตรีเยอรมนีได้พบกับนายกรัฐมนตรีจีนในกรุงปักกิ่ง มีการเยือนญี่ปุ่นด้วย ผู้นำคนปัจจุบันของเยอรมนี กำลังเผชิญกับการนำพาประเทศให้คงความเป็นมหาอำนาจ และทรงอิทธิพลในยุโรปถ่วงกลางปัญหาต่าง ๆ ที่รอการจัดการแก้ไขต่อไปภายใต้ระบบพรรคการเมืองแบบ 2 พรรค ในแบบของเยอรมนีใหม่ว่าพรรคสหภาพประชาธิปไตยคริสเตียนจะครองอำนาจอย่างยาวนานแต่ก็ต้องถือว่าเป็นพรรคการเมือง 2 ระบบที่มีพรรคการเมืองใหญ่ 2 ภาคต่อสู้กันทางการเมืองอย่างเข้มข้น การเมืองเยอรมนีจึงมีความน่าสนใจอย่างยิ่ง ทั้งที่ยังกระทบต่อการเมืองโลกอีกด้วย

3.2.1.2 กฎหมายในการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาลของเยอรมนี เยอรมนีประสบปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญไวน์มา²¹ ในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับ ค. ศ. 1949 (Basic Law) ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญได้วางมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาล

²¹ ชาญชัย แสงศักดิ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 20. หน้า 258.

โดยมุ่งเน้นในประเด็นการเสริมสร้างพรรคการเมืองไม่มีแต่พักใหญ่จนกำหนดคุณลักษณะระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

การแก้ไขระบบเลือกตั้งระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วน (Proportional Representation) แต่เพียงอย่างเดียวนั้น ทำให้มีพรรคการเมืองจำนวนมากอยู่ในสภารัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1949 จึงกำหนดระบบเลือกตั้งใหม่ คือ ใช้ระบบผสมระหว่างการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว (Simple Majority) กับการเลือกตั้งแบบสัดส่วน ในการลงคะแนนเลือกตั้ง ประชาชนทุกคนมีสิทธิลงคะแนนเสียง 2 ประเภท ประเภทแรกคือ การเลือกผู้สมัครในเขตเลือกตั้งตามระบบเสียงข้างมาก คะแนนเสียงประเภทที่สองให้เลือกพรรคการเมืองจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคิดจากคะแนนเสียงประเภทที่สองว่าพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียง คิดเป็นอัตราร้อยละเท่าใดของผู้มาเลือกตั้งทั้งหมดพรรคการเมืองนั้นก็จะได้รับเลือกตั้งตามสัดส่วน

มาตรการสำคัญที่กฎหมายเลือกตั้งเยอรมันวางไว้ เพื่อให้มีพรรคการเมืองน้อยมากก็คือในการเลือกตั้งพรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงคิดเป็นอัตราตั้งแต่ร้อยละ 5 ขึ้นไปเท่านั้น จึงจะมีที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาผู้แทนราษฎร หรือไม่ก็ต้องชนะการเลือกตั้งอย่างน้อยที่สุด 3 เขตเลือกตั้ง ไม่คะแนนเสียงประเภทแรกจึงจะมีที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ระบบการเลือกตั้งใหม่ผสมนี้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เลือกตัวบุคคลที่ตนชอบ และในขณะเดียวกันเป็นการเสริมสร้างระบบพรรคการเมืองให้มีน้อยพรรค โดยจะจัดพรรคเล็กพรรคน้อยไม่ให้มีที่นั่งในสภา แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่ได้ ปิดกั้น เสรีภาพ ในการตั้งพรรคการเมือง การสร้างดุลยภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1949 ได้สร้างมาตรการ และกลไกในการสร้างดุลยภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร²²

ประการแรก การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจเชิงสร้างสรรค์ สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการเลือกนายกรัฐมนตรี และมีอำนาจในการควบคุมรัฐบาล โดยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ แต่เพื่อป้องกันไม่ให้มีการเปิดอภิปรายบ่อยครั้งและป้องกันไม่ให้ฝ่ายค้านล้มรัฐบาล โดยกล่าวหารัฐบาลทำงานไม่ดี โดยที่ไม่มีข้อเสนอที่ดีรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ.1949 มาตรา 67 กำหนดเงื่อนไขในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ ต่อเมื่อได้มีการสรรหาบุคคลอื่นมาเป็นนายกรัฐมนตรีแทนได้ โดยมีเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเรียกการเปิดอภิปรายว่า “การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจเชิงสร้างสรรค์” อนึ่ง การเปิดให้มีการลงมติไม่ไว้วางใจเชิงสร้างสรรค์นี้ นายกรัฐมนตรีอาจจะทำเอง

²² ชาชูชัย แสงศักดิ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 20. หน้า 259.

ได้เมื่อเห็นว่าฐานะทางการเมืองของตนไม่มั่นคงโดยการยื่นญัตติขอมติไม่ไว้วางใจจากรัฐสภา หากสภาไม่ให้ความไว้วางใจด้วยเสียงข้างมากภายหลัง 48 ชั่วโมงนับตั้งแต่นายกรัฐมนตรียื่นญัตติขุบสภาตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีได้ภายใน 21 วัน นับตั้งแต่แต่ละสภามีมติไม่ไว้วางใจ แต่สิทธิในการขุบสภาจะสิ้นสุดลงในกรณีที่รัฐสภาสามารถเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่ได้ด้วยเสียงข้างมากก่อนการขุบสภา

ประการที่สอง การประกาศภาวะฉุกเฉินทางที่บัญญัตินายกรัฐมนตรีมาจากความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรโดยประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้ง แต่ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่อาบรวมเสียงกันเสนอนายกรัฐมนตรีด้วยเสียงข้างมากได้รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการเลือกนายกรัฐมนตรีอีกครั้งโดยถือว่าผู้ที่ได้รับคะแนนมากที่สุดให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่กรณีนี้เป็นของประธานาธิบดีที่จะแต่งตั้ง หรือไม่แต่งตั้งก็ได้ ถ้าไม่แต่งตั้งประธานาธิบดีจะต้องขุบสภา แต่ในกรณีที่ประธานาธิบดีใช้ดุลพินิจแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นนายกรัฐมนตรีคณะรัฐมนตรีในสถานการณ์เช่นนี้ย่อมเป็นคณะรัฐมนตรีที่มีเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎรเรียกว่า “Minderheitsregierung” ซึ่งย่อมจะทำให้การบริหารงานไปเป็นด้วยความยากลำบากเพราะฝ่ายค้านมีเสียงสนับสนุนมากกว่า แต่สถานการณ์เช่นนี้ ร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีไม่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรรัฐมนตรีได้ชี้แจงว่าเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วนสามารถเสนอให้ประธานาธิบดี ขอความเห็นชอบจากสภาที่ปรึกษา ประกาศ “ภาวะฉุกเฉินทางนิติบัญญัติ” ซึ่งมีระยะเวลา 6 เดือนซึ่งจะมีผลให้คณะรัฐมนตรีสามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร แต่เมื่อผ่าน 6 เดือนแล้วจะเกิดผลอย่างไรนั้นรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ แต่เป็นที่เข้าใจกันว่าคงจะต้องมีการขุบสภาและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่

ประการที่สาม การสร้างความต่อเนื่องของรัฐบาล นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1949 มีมาตรการที่สำคัญในการสร้างความต่อเนื่องของรัฐบาล คือ มาตรา 67 กำหนดว่า ในกรณีที่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงก่อนครบกำหนด เช่น ตาย หรือลาออก สภาผู้แทนราษฎรจะต้องทำการเลือกบุคคลขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทนภายใน 48 ชั่วโมง โดยที่รัฐมนตรีร่วมคณะไม่จำเป็นต้องพ้นจากตำแหน่ง ไปพร้อมกับนายกรัฐมนตรีด้วย หลักการนี้ช่วยทำให้ ความระส่ำระสายในการบริหารราชการแผ่นดินไม่เกิดขึ้นจากการการขาดผู้นำรับช่วงต่อเนื่องก็ไม่มีนอกจากนี้ปัญหาในการแบ่งสรรตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาลใหม่ ก็ไม่มีปัญหาในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีคนใหม่ มักจะเป็นผู้ที่สังกัดพรรคที่มีเสียงข้างมากที่พรรคร่วมรัฐบาล เช่นกรณีที่นายกรัฐมนตรีวิลลี บรันด์ แห่งพรรค SPD ลาออกในปี 1974 สภาผู้แทนราษฎรได้เลือก เฮนมุด สมิต์ แห่งพรรค FDP

ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลผสมขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีแทน เป็นต้น ซึ่งวิธีการที่ทำให้มีความต่อเนื่องของการพยาบาลต่อเนื่องก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารประเทศ

3.2.1.3 ระบบเลือกตั้งของเยอรมันโดยสรุป ระบบเลือกตั้งของเยอรมันมีทั้งเอกลักษณ์และประสิทธิภาพ กล่าวคือ

ในส่วนของเอกลักษณ์นั้น ระบบการเลือกตั้งของเยอรมันเป็นแบบผสมที่ให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้รับบัตรเลือกตั้ง 2 ใบ สำหรับเลือกตั้งผู้แทนราษฎร ใบแรกเพื่อเลือกผู้สมัครที่ตนชอบตามระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว ใบที่สองเพื่อเลือกผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อที่ตนสนับสนุน ซึ่งก็คือการเลือกพรรคการเมืองที่ตนสนับสนุน ตามระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน ระบบการเลือกตั้งแบบผสมนี้ส่งเสริมพรรคการเมืองใหญ่สองพรรคในเยอรมัน คือ พรรค CDU และ พรรค SPD โดยยังเปิดโอกาสให้พรรคเล็ก ซึ่งได้แก่ พรรค FDP และ พรรค Greens ยังคงมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในสภา ได้บ้าง

ในส่วนของประสิทธิภาพนั้น ระบบการเลือกตั้งดังกล่าวของเยอรมันส่งผลให้พรรคการเมืองเล็ก ๆ ของเยอรมันสลายตัวไปในที่สุดเพราะผู้สมัครของพรรคดังกล่าวได้รับคะแนนเสียงไม่ถึงร้อยละ 5 ของผู้มาใช้สิทธิหรือได้จำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ถึง 3 คนในสภา

มาตรการต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญ ฉบับ ปี ค.ศ.1949²³ สร้างขึ้น มีจุดมุ่งหมายในการที่จะสนับสนุนฝ่ายบริหารให้มีสภาพและประสิทธิภาพในขณะเดียวกันก็ไม่ทำลายหลักความควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหานั้น จะพิจารณาจากประสบการณ์ของต่างประเทศได้ แต่การที่จะนำมาตรการเหล่านั้นมาใช้ในประเทศไทยต้องตระหนักอยู่เสมอว่าสภาพแวดล้อมของไทยแตกต่างไปจากประเทศที่เป็นต้นแบบของมาตรการต่าง ๆ ดังนั้น จึงต้องพิจารณาว่าแต่มาตรการใช้ในต่างประเทศนั้นเหมาะสมมากน้อยเพียงใดในการนำมาใช้ใน ประเทศไทย มีการดัดแปลงเสริมแต่งให้เหมาะสมกับประเทศไทย

3.2.2 การเลือกตั้งกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของสหราชอาณาจักรหรืออังกฤษ

3.2.2.1 ความเป็นมาของระบบการเมืองในอังกฤษ

ระบบการเมืองอังกฤษหรือของสหราชอาณาจักร เป็นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยมที่มีพัฒนาการมาสู่ระบบประชาธิปไตยเสรีนิยมอย่างมีขั้นตอนที่น่าสนใจมีการประนีประนอมอำนาจกันระหว่างฝ่ายพระมหากษัตริย์กับฝ่ายรัฐสภา ที่เป็นตัวแทนของเศรษฐกิจเจ้าของที่ดิน ซึ่งต่อมาก็เป็นตัวแทนของประชาชน โดยทั่วไปเป็นการต่อสู้แย่งชิงอำนาจประนีประนอมกันมามากกว่า 800 ปีสถาบันพระมหากษัตริย์เลือกที่จะต่อรองและปฏิรูปสถาบันให้

²³ ชาญชัย แสงวงศ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 20. หน้า 261.

เหมาะสมกับยุคสมัย ทำให้มีโอกาสในการร่วมกันออกแบบโครงสร้างสถาบันทางการเมืองและ
กติกากองกระทั้งมีความลงตัวในระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยมแบบรัฐสภา ซึ่งมีพระมหากษัตริย์
เป็นสัญลักษณ์ของชาติมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารทำหน้าที่บริหารประเทศ อังกฤษซึ่ง
ได้ชื่อว่า “เป็นประเทศผู้ให้กำเนิดแก่การปกครองระบอบประชาธิปไตย” พรรคการเมืองใน
ประเทศ²⁴อังกฤษ จึงเกิดขึ้นมานาน กว่าประเทศในยุโรป โดยพรรคการเมืองในประเทศอังกฤษ ได้
เริ่มก่อตั้งขึ้นในศตวรรษที่ 17 โดยเริ่มจากการรวมตัวกัน ของกลุ่มผู้สนับสนุนนิกายศาสนา 2 กลุ่ม แต่
ต่อมาภายหลัง สงครามโลกครั้งที่ 1 อังกฤษได้กลายเป็นประเทศอุตสาหกรรม โรงงาน
อุตสาหกรรมมีทั่วทั้งประเทศ กรรมกรจึงมีบทบาททางการเมืองเพิ่มขึ้นจึงกลายเป็นกลุ่มสำคัญ
คือ พรรคกรรมกร (Labour) ซึ่งเป็นคู่แข่งสำคัญของ พรรค อนุรักษนิยม (conservative)²⁵

อังกฤษปกครองในระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยมแบบรัฐสภามีความมั่นคงทาง
การเมือง มีประวัติศาสตร์ทางการเมืองมาอย่างยาวนานและเป็นประเทศที่มีการบูรณาการทางเชื้อ
ชาติต่าง ๆ เข้ามาด้วยกันทำให้ประชาชนมีทัศนคติไม่แตกต่างกันมากนักอังกฤษไม่มีความขัดแย้ง
ทางชนชั้นจนต้องมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างรุนแรง ประวัติศาสตร์อังกฤษเริ่มตั้งแต่สมัย
แทรกซอน ที่มีการรวบรวมดินแดนจนกลายเป็นราชอาณาจักรมีกษัตริย์เป็นผู้ปกครองมีขุนนาง
สนับสนุนและทำงานให้กับสถาบันกษัตริย์อีกครั้งขุนนางยังมีหน้าที่ถ่ายทอดคำสั่งจากรัฐบาลกลาง
ไปสู่ท้องถิ่นด้วยนายกสมัย นอนแล้วมัน มีการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจไว้กับกษัตริย์แต่เพียงผู้
เดียวและเกิดระบบความสัมพันธ์ระหว่างขุนนางเจ้าของที่ดินกับกษัตริย์กษัตริย์ได้ทรงพระราชทาน
ที่ดินแก่ผู้จงรักภักดีและตั้งมหาสภาให้เป็นสภาที่ปรึกษาในเรื่องนิติบัญญัติบริหารและตุลาการ
ต่อมาได้กลายเป็นสภาองคมนตรีและรัฐมนตรีในปัจจุบัน อังกฤษมีต้นแบบของรัฐธรรมนุญที่เก่าแก่
ที่เรียกว่าแมกนาคาร์ตาเกิดขึ้นมาจากการที่พระเจ้าจอห์น ปกครองโดยการกดขี่ประชาชนทำให้
ประชาชนลุกขึ้นต่อต้านกษัตริย์ กลุ่มขุนนางจึงบังคับให้กษัตริย์ลงนามในเอกสารแมกนาคาร์ตา
มีสาระสำคัญ จำกัดพระราชอำนาจของกษัตริย์ประชาชนมีสิทธิพื้นฐานเพิ่มมากขึ้นและพระองค์
ต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย

ปัจจุบันเทศอังกฤษประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค แต่พรรคการเมืองที่มี
บทบาทและมีอิทธิพลในการปกครองมากที่สุด จนกล่าวได้ว่าอังกฤษนั้นเป็นระบบสองพรรค
(Two Party System) ได้แก่ พรรคอนุรักษนิยม (Conservative) และพรรคแรงงาน (Labour)

²⁴ ชาญชัย แสงวงศ์. อ่างแล้วเชิงอรธที่ 20. หน้า 147.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 151.

ซึ่งมีบทบาทเด่นกว่าพรรคการเมืองอื่น ๆ ทั้งหมด ดังนั้น ในการศึกษาของผู้เขียนจึงได้ศึกษาเฉพาะสองพรรคนี้เท่านั้น

พรรคคอนเซอร์เวทีฟ ได้แบ่งพรรคออกเป็น 2 ส่วน ที่สำคัญ คือ ในรัฐสภา (Conservative Parliament) ซึ่งหมายถึงนักการเมือง อันได้แก่ สมาชิกรัฐสภา ที่รายล้อมหัวหน้าพรรค และนักการเมืองระดับผู้นำในรัฐสภาที่บงการหรือหน่วยงานที่ตั้งขึ้นเพื่อเป็นกลไกในการได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง และในการใช้อำนาจทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองในรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสำนักงานกลาง (Central Office) และหน่วยงานวิจัยของพรรค (conservative Research Department)

พรรคคอนเซอร์เวทีฟ ภายนอกรัฐสภา (Extra -Parliamentary conservative Party) หมายถึงบรรดาสมาชิกพรรคการเมืองของพรรคในระดับต่างๆ เช่น สาขาของพรรคในเขตเลือกตั้ง (Conservative Research Department) องค์การสมทบอื่นๆ เช่น สมาคมสตรีอนุรักษนิยม ยูวสมาคมอนุรักษนิยม เป็นต้น พรรคคอนเซอร์เวทีฟภายนอกรัฐสภาเป็นโครงสร้างรากฐานของพรรค และเป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างพรรคกับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง สมาชิกพรรคกับผู้นำของพรรคและประชาชนทั่วไป ซึ่งประกอบด้วยสหภาพคอนเซอร์เวทีฟ และสหพันธ์สมาคมแห่งชาติ (National Union of Conservative and Unionist Associations) องค์การของพรรคคอนเซอร์เวทีฟ ส่วนภูมิภาค (The Regional Organization) และองค์การสาขาพรรคตามเขตเลือกตั้ง (Constitution) และองค์การสาขาพรรคตามเขตเลือกตั้ง (Constituency Associations) พรรค คอนเซอร์เวทีฟ ตามตารางภาพที่ 3 พิจารณาในแง่อำนาจของหัวหน้าพรรค จะเห็นได้ว่าหัวหน้าพรรคซึ่งเป็นผู้นำของพรรคในรัฐสภาอยู่ในตำแหน่งได้อย่างไม่มีกำหนด ครอบงำที่ยังสามารถควบคุม สมาชิกคนสำคัญ ๆ ไว้ได้ มีอำนาจในการกำหนดนโยบายของพรรคโดยไม่มีข้อจำกัดให้ต้องรับฟังมติของคณะกรรมการใด ๆ ของพรรค ประกอบกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรของพรรคภายในและภายนอกสภาในระดับต่าง ๆ ก็เพื่อสนับสนุนกิจการของพรรคในรัฐสภาเป็นด้านหลัก การจัดตั้งของพรรคจึงขาดลักษณะประชาธิปไตย และเป็นเพียงพรรครัฐสภา (Parliament Party) ที่มีสาขาพรรคโดยทั่วไปเท่านั้นมิได้เป็นพรรคมวลชน (Mass Party)²⁶

ส่วนพรรคเลเบอร์ได้ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ พรรคเลเบอร์ในสภา (Parliamentary Labour Party) หรือ P.L.P ประกอบด้วยหัวหน้าพรรค คณะกรรมการต่าง ๆ สำนักงานใหญ่ (Head Office หรือ Transport House) กับโครงสร้างของพรรคเลเบอร์ภายนอกสภา (Extra-Parliamentary labour Party) ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารระดับชาติ (National Executive Committee)

²⁶ ชาลส์ แสงศักดิ์. อังแล้วเชิงอรรถที่ 20. หน้า 155.

หรือ NEC ขององค์การของพรรคเลเบอร์ระดับภูมิภาค (Regional Organization of the labour party) และระดับท้องถิ่นได้แก่ วอร์ด (Ward) และสาขาพรรคตามเขตเลือกตั้ง (Constituency)

3.2.2.2 ความเป็นมาของระบบเลือกตั้งในอังกฤษ

ใน ค.ศ. 1965 ได้มีการเลือกตั้งหัวหน้าพรรคอนุรักษนิยมเป็นครั้งแรก ผู้นำที่มาจากการเลือกตั้งคนแรกคือ เอ็ดเวิร์ด ฮีธ สามารถนำพรรคอนุรักษนิยมให้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง แต่ต่อมาไม่สามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจได้จึงจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ พรรคแรงงานได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งแทน ฮีธจึงลาออกจากหัวหน้าพรรคอนุรักษนิยม ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นหัวหน้าพรรคคนใหม่คือ มาร์กาเร็ต แท็ทเชอร์ เป็นผู้หญิงคนแรกที่ได้เป็นหัวหน้าพรรค เป็นผู้นำพรรคที่สามารถทำให้พรรคชนะการเลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาลถึง 3 สมัยติดกัน ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก็กลับมาเป็นของพรรคอนุรักษนิยมอีกสมัยเช่นกัน เป็นครั้งแรกที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้หญิงคือ มาร์กาเร็ต แท็ทเชอร์ ต่อมาก็ส่งมอบอำนาจให้กับ จอร์จ เมเจอร์ ในห้วงเวลานี้พรรคแรงงานได้ปรับปรุงพรรคโดยการปฏิรูปพรรคเป็นพรรคแรงงานในรูปแบบใหม่ นักวิชาการเรียกว่า พรรคแรงงานใหม่ ทำให้สามารถเอาชนะการเลือกตั้งได้ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีก 2 คน ได้แก่ โทนี แบลร์ และ กอร์ดอน บราวน์ จากนั้นพรรคจึงพ่ายแพ้ให้กับพรรคอนุรักษนิยมสมัย เดวิด แคเมอรอน ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีระหว่าง ค.ศ.2010-2016 นับว่าเป็นผู้นำที่มีความสามารถได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติ และสืบทอดอำนาจให้กับ เทเรซา เมารี ใน ค.ศ.2016

อังกฤษมีระบบพรรคการเมืองแบบสองพรรค เนื่องจากพรรคอนุรักษนิยมและพรรคแรงงานมักได้ที่นั่งรวมกันมากกว่าร้อยละ 90 ของที่นั่งในสภาทั้งหมด มีความโดดเด่นหลายประการ อาทิเช่น ความสามารถในการควบคุมของรัฐบาลต่อสภา และความมีเสถียรภาพ โดยก่อน ค.ศ. 1914 ความเป็นผู้นำทางการเมืองของพรรคอนุรักษนิยมและพรรคเสรีนิยมถูกท้าทายจากพรรคการเมืองชาตินิยมไอริช และพรรคแรงงานมาโดยตลอด ในทศวรรษ 1920 เป็นช่วงเวลาที่พรรคการเมืองเป็นแบบระบบสามพรรค เนื่องจากพรรคแรงงานค่อย ๆ ได้รับความนิยมเป็นอันดับ 2 แทนที่พรรคเสรีนิยม จึงถือได้ว่าระบบพรรคการเมืองแบบสองพรรคที่เด่นชัดที่สุด เกิดขึ้นในช่วง ค.ศ.1945-1970 เท่านั้น นับตั้งแต่ ค.ศ. 1970 เป็นต้นมา พรรคแรงงานและพรรคอนุรักษนิยมเป็นพรรคการเมืองที่มีความโดดเด่นและได้รับความนิยมจากประชาชนมาก แต่ก็ถูกท้าทายจากพรรคการเมืองชาตินิยมในสกอตแลนด์ และพรรคเสรีนิยมด้วย

พรรคอนุรักษนิยมก่อตั้งในทศวรรษ 1830 เป็นพรรคการเมืองที่เก่าแก่มาก อุดมการณ์ของพรรคอนุรักษนิยมมี 2 แนวคิด ได้แก่ แนวคิดแรก สนับสนุนการจำกัดการแทรกแซงของรัฐ และการเก็บภาษีต่ำตามแนวเสรีนิยมใหม่ ส่วนแนวคิดที่ 2 ให้รัฐควบคุมและแก้ไขความผิดพลาดของตลาดในภาพรวมของอุดมการณ์เน้นการปฏิบัติมากกว่าทฤษฎี และการเปลี่ยนแปลงเน้น

การเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปมากกว่าการปฏิบัติ การบริหารงานของพรรคกำหนดให้พรรคมีหัวหน้าพรรคที่มีอำนาจสูงสุด มีโครงสร้างพรรคประกอบด้วย สภาของพรรค องค์การพรรค และสหภาพแห่งชาติการจัดการองค์การพรรคเป็นแบบสายการบังคับบัญชา มีการรับสมัครสมาชิกพรรคโดยตรง รายได้ของพรรคมาจากการบริจาคของภาคเอกชน การบริจาคของประชาชนแลการบริจาคของสมาคมเขตการเลือกตั้งทั้งหลาย

พรรคแรงงานก่อตั้งใน ค.ศ. 1900 เป็นการรวบรวมกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ หลากหลาย อาทิเช่น พรรคแรงงานอิสระ สหพันธ์สังคมนิยมประชาธิปไตยมาร์กซิสต์ สมาคมเฟเบียน และสหภาพอีก 65 สหภาพ เป็นพรรคที่มีอุดมการณ์ให้รัฐเป็นผู้กำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจและเป็นเจ้าของกิจการสาธารณูปโภค เพื่อให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์ อุดมการณ์ของพรรคแรงงาน เป็นแนวสังคมนิยมมาจากแนวคิดของกลุ่มต่าง ๆ ในภาคเหนือแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มได้แก่ ฝ่ายขวาและฝ่ายซ้าย ทั้งสองฝ่ายมีความคิดเห็นแตกต่างกันในหลายประเด็น เช่น ฝ่ายซ้ายต้องการให้รัฐเป็นเจ้าของกิจการต่อต้านอาวุธนิวเคลียร์ต่อต้านนาโต้ ขณะที่ฝ่ายขวาไม่ต่อต้านอาวุธนิวเคลียร์ ไม่เน้นใจกับการเป็นเจ้าของกิจการของรัฐ การสนับสนุนนาโต้ ต่อมามีความขัดแย้งกันภายในพรรคทำให้กลุ่มฝ่ายขวาในพรรคของพรรคแรงงาน แยกตัวออกมาตั้งพรรคการเมืองใหม่ใน ค.ศ. 1981 ชื่อว่าพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย โครงสร้างของพรรคแรงงานประกอบด้วยที่ประชุมพรรค คณะกรรมการบริหารพรรค และสมาชิกพรรคในการประชุมพรรคมีการกำหนดการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งต้องได้รับคะแนนเสียงจากสมาชิก 2 ใน 3 และสมาชิกพรรคแรงงานส่วนใหญ่เป็นสมาชิกกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ที่มีอยู่ในพรรคแรงงานเองมีการจัดสายการบังคับบัญชาแบบแนวราบ

การเมืองอังกฤษ มีความท้าทายมากมาย อาทิเช่น ประเด็นผู้หญิงกับการเมืองการสนับสนุนทางการเงินเพื่อสร้างความเสมอภาคระหว่างเพศชาย และเพศหญิง การสนับสนุนผู้หญิงให้มีบทบาททางการเมืองเป็นประเด็นท้าทายในการเมืองของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกเพื่อให้ผู้หญิงมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น และเรื่องของการเงิน ทางการเมืองมีอุปสรรคบางประการที่ต้องจัดการอย่างมีระบบ การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งที่มีปัญหาบางประการ การก่อตั้งกองทุนสนับสนุนการเงินก็มีอุปสรรคอีกเช่นกัน บางประเทศมีมาตรการในการแก้ปัญหาดังกล่าวแล้วมีการออกกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมที่มีความเป็นกลางระหว่างเพศชายและเพศหญิงมีกองทุนสาธารณะสนับสนุนให้มีความพยายามออกแบบระบบโควตาให้กับผู้หญิงในสภาตัวแทนของประชาชน และกลไกพรรคการเมืองยังไม่เอื้ออำนวยเท่าที่ควร เช่น พรรคการเมืองยังไม่มีการริเริ่มอย่างเพียงพอภาคประชาสังคมมีบทบาทในการชูประเด็นรณรงค์ให้กับสาธารณชน และมีตัวแสดงต่าง ๆ มากมายเข้ามาเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองอังกฤษในปัจจุบัน

เป็นระบบสองพรรค โดยมีพรรคการเมืองสัมภาษณ์ที่มีบทบาทนำ ในการจัดตั้งรัฐบาล มีพรรคแรงงาน และพรรคอนุรักษนิยมทั้งสองพรรคการเมืองมีประชาชนสนับสนุนจำนวนใกล้เคียงกัน ทำให้ได้รับเลือกตั้งเป็นตัวแทนในสภาจำนวนใกล้เคียงกันด้วย แต่ก็มีพรรคการเมืองที่ 3 ที่เป็นทางเลือกให้กับประชาชนคือพรรคเสรีประชาธิปไตย บ้านพักใหญ่อันดับ 3 เป็นการรวมตัวระหว่างพรรคเสรีกับพรรคประชาธิปไตยสังคมนิยมเมื่อ ค.ศ. 1988 แต่ก็มีพรรคการเมืองที่เป็นพรรคเล็ก พรรคน้อยจำนวนมากที่แข่งขันในระบบการเลือกตั้ง นักการเมืองของอังกฤษ รวมถึงมีพรรคการเมืองชูประเด็นความเคลื่อนไหวอื่น ๆ อาทิเช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งก็ได้รับความสนใจจากภาคสังคมการเมืองและสาธารณชนทั่วไปทำให้พรรคการเมืองต้องหยิบยกประเด็นที่เป็นปัญหาสาธารณะขึ้นมารณรงค์หาเสียง พรรคการเมืองเอาจริงเอาจังในการสร้างให้เป็นประเด็นสาธารณะเพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และมุ่งนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ แต่หลายภาคก็ชูประเด็นเพื่อแสวงหาการสนับสนุนจากประชาชนให้พรรคของตนสามารถมีอำนาจทางการเมืองดังมีการศึกษาในประเด็นดังกล่าว ในเชิงเปรียบเทียบในสหราชอาณาจักรอิตาลี และเดนมาร์ก กรณี ของอังกฤษพรรคการเมืองทางเลือกที่ประชาชนเลือกเป็นตัวแทนแต่มีจำนวนไม่มากนักแต่ก็มีบทบาททางการเมืองอังกฤษอยู่ไม่น้อย เช่น พรรคกรีน แห่งอังกฤษและ เวลล์ พรรคกรีนแห่งสก๊อต พรรคกรีนแห่งไอร์แลนด์เหนือ พรรคประชาธิปไตยสังคมนิยมและแรงงาน พรรคเสรีประชาธิปไตยพรรคพันธมิตรแห่งไอร์แลนด์เหนือ พรรคสภาพก้าวหน้า พรรคสหภาพประชาธิปไตย ฯลฯ

กว่าที่อังกฤษจะมีระบบพรรคการเมืองแบบ 2 พรรค มีพัฒนาการของพรรคการเมืองมาอย่างต่อเนื่องทางประวัติศาสตร์การเมืองมาอย่างยาวนานความน่าสนใจของพรรคการเมืองในอังกฤษอยู่ที่พรรคการเมืองเป็นระบบสองพรรคในปัจจุบัน และมีการต่อสู้กันทางการเมืองเพื่อเป็นฐานการแย่งชิงอำนาจกันของฝ่ายที่นิยมการปกครองในระบบแบบจารีตประเพณีและฝ่ายที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยเสรีนิยมเป็นการต่อสู้กันอย่างสันติวิธีเป็นการต่อสู้กันแบบอารยชนที่น่าเอาเยี่ยงอย่าง แม้กระทั่งเหตุการณ์ทางการเมืองล่าสุดในสกอตแลนด์ก็ใช้วิธีการลงประชามติว่าประชาชนชาวสก๊อตต้องการให้สก๊อตแลนด์แยกตัวเป็นเอกราชจากสหภาพราชอาณาจักรหรือไม่ปรากฏการณ์ในลักษณะนี้น่าจะเกิดขึ้นได้ในประเทศอื่น ๆ ได้แต่บางครั้งก็เต็มไปด้วยอุปสรรคมากมายดังที่ทั้งหลายท่านก็ทราบเป็นอย่างดีพรรคการเมืองของอังกฤษในระยะเริ่มต้นแรกพัฒนามาจากกลุ่มผลประโยชน์แบบดั้งเดิมที่เป็นกลุ่มของชนชั้นสูงและอาชีพเฉพาะกลุ่มคนที่มีอาชีพเป็นตัวแทนในวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรได้รวมตัวกันก่อตั้งเป็นพรรคการเมืองขึ้นมามีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องถึงปัจจุบัน กลายเป็นระบบสองพรรค

3.2.2.3 ระบบเลือกตั้งในอังกฤษ

ในการเลือกตั้งทั่วไป ผู้มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งมีทางเลือกที่ง่ายและชัดเจนถ้าไม่ต้องการให้ออกเสียงของตนต้องเสียไปโดยไปลงคะแนนให้แก่พรรคเล็กซึ่งไม่มีโอกาสชนะการเลือกตั้งได้เลยก็จะต้องเลือกระหว่างพักหนึ่งพรรคใดในสองพรรคใหญ่พรรคการเมืองเป็นผู้เลือกหัวหน้าพรรคแกนนำของพรรค และเป็นผู้คัดเลือกส่งผู้สมัครของพรรคที่จะลงแข่งขันในแต่ละเขตเลือกตั้งที่ผู้มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งเลือกผู้สมัครของพรรคใหญ่พรรคใดในเขตเลือกตั้งนั้น โดยผลของระบบพรรคการเมือง 2012 ข้างมากรอบเดียวเท่ากับว่าเป็นการเลือกตั้งพรรคการเมืองนั้นให้มีเสียงข้างมากในสภาให้หัวหน้าพรรคนั้นเป็นนายกรัฐมนตรีให้แกนนำของพรรคนั้นเป็นคณะรัฐมนตรีและให้นโยบายทางการเมืองของพรรคนั้นเป็นนโยบายรัฐบาล

ระบบเลือกตั้งของประเทศอังกฤษ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร House of Commons โดยกฎหมายแล้วต้องมีขึ้นไม่เกิน 5 ปีจากการเลือกตั้งครั้งสุดท้ายอย่างไรก็ตามอาจจะเลื่อนออกไปได้ถ้าสภานาง อนุญาต กฎนี้เพิ่งเริ่มเมื่อสมัย สงครามโลกครั้งที่ 2 แต่ในอีกแง่หนึ่งไม่มีความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องรอดถึง 5 ปีนายกรัฐมนตรีขอให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาคมและให้มีการเลือกตั้งใหม่ ปัจจุบันสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทน 635 คน สำหรับการกำหนดเขตเลือกตั้งใช้วิธีแบ่งเขตเลือกตั้งโดยให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คนต่อ 1 เขตเลือกตั้ง Single model Constituency โดยมีเขตเลือกตั้ง ทั้งหมด 650 เขต ซึ่งปัจจุบันอังกฤษใช้พระราชบัญญัติ The Representation of The People Act. 1969 ตาม Parliamentary Act. 1949 วางหลักในการกำหนดเขตเลือกตั้งไว้โดยแบ่งเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขต 1 คนโดยใช้สภาพทางภูมิศาสตร์ประเทศภูมิศาสตร์ของประเทศ เป็นเกณฑ์ในการแบ่งเขตเลือกตั้งซึ่งปัจจุบันสิทธิ์เลือกตั้งเป็น 650 เขต โดยแบ่งตามจำนวนประชากรที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดเขตเลือกตั้งคือเป็นผู้เลือกตั้งประมาณ 60,000 คนต่อ 1 เขตเลือกตั้งโดยการแบ่งเขตเป็นอำนาจของคณะกรรมการพิจารณาการแบ่งเขตเลือกตั้งเพื่อป้องกันมิให้แบ่งเขตเลือกตั้งเป็นประโยชน์แก่พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองโดยเฉพาะ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมี 4 ชุดในเขตอังกฤษไอร์แลนด์สกอตแลนด์และเวลส์โดยให้มีหน้าที่ทำการทบทวนเขตเลือกตั้งใหม่ทุก ๆ 10 ถึง 15 ปีโดยยึดการเปลี่ยนแปลงของการกระจายพลเมืองทางด้านภูมิศาสตร์เป็นเกณฑ์ แต่ก็พยายามให้ใกล้เคียงที่สุดกับเขตการปกครองท้องถิ่น²⁷

²⁷ อรณิข รุ่งชิปานนท์. (2555). *รัฐสภาสหราชอาณาจักร*. เอกสารวิชาการสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 87.

พลเมืองของอังกฤษทั้งชายและหญิงมีอายุ 18 ปีขึ้นไปมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ยกเว้นผู้ที่ถูกจำกัดโดยกฎหมายเช่นเป็นบุคคลวิกลจริตหรือถูกศาลพิพากษาลงโทษ สร้างวิธีการคิดคะแนนเสียงเลือกตั้งใช้แบบเสียงข้างมากธรรมดา Simple majority ซึ่งการคิดคะแนนเสียงแบบนี้ช่วยส่งเสริมให้มีระบบพรรคการเมืองสองพรรค ในอังกฤษ มีพรรคการเมืองที่มีบทบาทในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง คือ พรรคคอนเซอร์เวตีฟ และพรรคเลเบอร์ ส่วนพรรคการเมืองอื่น ๆ ที่เป็นพรรคขนาดเล็กไม่ค่อยมีบทบาทมากนัก

อังกฤษได้พัฒนาการเมืองการปกครองให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับยุคสมัย มีกระบวนการแบบค่อยเป็นค่อยไป และมีความต่อเนื่อง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐธรรมนูญของอังกฤษไม่ได้เป็นลายลักษณ์อักษร ระบบการเมือง การปกครองที่มีความยืดหยุ่นสามารถปรับเปลี่ยนให้สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงได้ดี หากมองรัฐสภาอังกฤษเป็นกรณีตัวอย่าง ก็ย่อมเห็นได้ถึงการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาทั้งองค์ประกอบ และบทบาทอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภา สมาชิกรัฐสภาอังกฤษเป็นต้นแบบให้กับประเทศที่ปกครองโดยรูปแบบรัฐสภาอังกฤษก็ไม่ได้ยึดติดกับความสำเร็จที่มีอยู่เดิมยังคงพัฒนาสถาบันนิติบัญญัติ และความเป็นประชาธิปไตยอยู่เสมอเพื่อตอบสนองความต้องการใหม่ ๆ ของสังคมและความกดดันทางการเมืองที่มีอยู่อย่างต่อเนื่อง เห็นได้จากความพยายามผลักดันให้สภาขุนนางลดจำนวนสมาชิก ประเภทสืบฐานันดรศักดิ์ และให้สมาชิกประเภทดังกล่าวมีสิทธิ์เข้าร่วมประชุมสภา และลงมติการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวถือเป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การปฏิรูปสภาขุนนางอีกครั้งในอนาคต กล่าวคือ การกำหนดให้ที่มาของสมาชิกมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นอังกฤษมีแนวโน้มที่จะให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาขุนนางแบบการแต่งตั้งอย่างที่ปรากฏในปัจจุบัน รัฐสภาอังกฤษได้มีการโอนอำนาจให้แก่สถาบันนิติบัญญัติลำดับรอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐสภาสกอตแลนด์ สภาไอร์แลนด์เหนือ และสภาแห่งเวลส์ มีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการเพื่อทำหน้าที่ดูแลประชาชน และรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมตามแนวทางที่เหมาะสมและสอดคล้องกับการเมือง วัฒนธรรม และธรรมเนียมการปฏิบัติของประเทศ²⁸

รัฐสภาของอังกฤษในระยะแรก มีสมาชิกประกอบด้วยขุนนาง และเริ่มมีชนชั้นกลางจากหัวเมืองต่าง ๆ เข้ามาเป็นสมาชิกในสภา แต่กษัตริย์ยังคงมีพระราชอำนาจในการบัญญัติกฎหมายโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาและอำนาจของสภามีเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ พระราชอำนาจของกษัตริย์ถูกรีดลอนลงมา จนกระทั่งสภามีอำนาจเหนือกษัตริย์โดยเฉพาะในเรื่องการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 14 สภาได้เริ่มแบ่งแยกอำนาจ ระหว่าง

²⁸ สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. (2560). *พรรคการเมืองอังกฤษ* (พิมพ์ครั้งที่ 16). กรุงเทพฯ: สมาธรรม. หน้า 79-81.

กลุ่มขุนนาง และกลุ่มประชาชนคนธรรมดา สมาคมประชาชนคนธรรมดา มีบทบาทมากขึ้น และพัฒนามากขึ้นจนกลายเป็นสภาผู้แทนราษฎรในปัจจุบัน ความรุ่งโรจน์ของสถาบันกษัตริย์ในช่วงเวลาที่ราชวงศ์ “ทิวดอร์” ปกครอง โดยเฉพาะในรัชสมัยของพระเจ้าเฮนรีที่ 7 พระเจ้าเฮนรีที่ 8 และพระนางอลิซาเบธที่ 1 การที่กษัตริย์มีอำนาจมากเนื่องจากการเผยแพร่แนวคิดที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของกษัตริย์ โดยของโบว์แดง และ Thomas Hot เป็นช่วงเวลาที่กษัตริย์สามารถอ้างถึงความชอบธรรมในอำนาจของพระองค์ได้ในฐานะผู้มีอำนาจสูงสุดและสร้างเหตุผลในการสร้างความเป็นเอกภาพของชาติมีบุคลิกภาพที่เข้มแข็งมีความสามารถและชำนาญในการเมือง จึงสามารถใช้รัฐสภาเป็นฐานอำนาจในการสนับสนุนพระองค์เน้นการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่กษัตริย์ที่เสริมอำนาจของพระองค์ อาทิเช่นพระเจ้าเฮนรีที่ 8 ทรงตั้งสภาองคมนตรีเพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมการบริหารและกำหนดนโยบายร่วมกันกับพระองค์เองด้วยการปฏิรูปการเมืองโดยการตราพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติการปฏิรูปการเมือง ค.ศ. 1832 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองมีมากขึ้น มีการจัดระบบการเลือกตั้งผู้แทนแบบใหม่ มีการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครและออกเสียงเลือกตั้งอันก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายอย่าง กล่าวคือ การขยายสิทธิการเลือกตั้ง มีการจำกัดพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นแรงผลักดันให้กลุ่มการเมืองกลายเป็นพรรคการเมือง ส่งเสริมให้สภาสามัญเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจอย่างแท้จริง ต่อมา มีการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งมีการตราพระราชบัญญัติผู้แทนราษฎร ค.ศ. 1918 มีสาระสำคัญเน้นเรื่องการให้สิทธิแก่บุคคลที่มีภูมิลำเนาในเขตเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 6 เดือนและให้สิทธิเลือกตั้งแต่สตรีที่มีอายุ 30 ปีขึ้นไป โดยใน ค.ศ. 1918 มีการปรับเปลี่ยนสาระบางประการ เช่น การจัดสรรจำนวนผู้แทนให้สอดคล้องกับจำนวนประชากรการให้สิทธิเลือกตั้งทางไปรษณีย์แก่ผู้ที่เดินทางไปปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเลือกตั้งเป็นที่ยอมรับว่าระบบประชาธิปไตยเสรีนิยมอังกฤษเป็นระบบที่มีเสถียรภาพมากที่สุดประเทศหนึ่งของโลก²⁹

3.2.2.4 กฎหมายที่เกี่ยวกับระบบการเมืองและการเลือกตั้งในอังกฤษ

ในกรณีของระบบกฎหมายอังกฤษนั้น อังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร (Unwritten Constitution) รัฐธรรมนูญของอังกฤษเกิดจากหลักการและเอกสารหลาย ๆ ฉบับที่สำคัญ ในเรื่องพัฒนาการของกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษลำดับแรก คือ มหาบัตร Magna Carta 1215 เป็นเอกสารฉบับแรกของโลกที่มีลักษณะเป็นการจำกัดอำนาจของชนชั้นผู้ปกครอง เพื่อมิให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยให้อยู่ภายใต้หลักการของกฎหมายที่เรียกว่า “Rule of Law”

²⁹ ชาวยุชย์ แสวงศักดิ์. (2560). *วิวัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 112.

อย่างไรก็ตาม การบัญญัติประเพณีทางรัฐธรรมนูญให้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Statute) เกิดขึ้นอย่างชัดเจนในสมัยรัฐบาลของ นายกรัฐมนตรี Gordon Brown ซึ่งมาจากพรรคแรงงาน (Labour Party) รัฐบาลของ Brown มีแนวคิดที่จะจัดทำพระราชอำนาจของกษัตริย์แห่งราชวงศ์อังกฤษให้มีความชัดเจนขึ้น โดยนำมาบัญญัติไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร ปรากฏภายใต้พระราชบัญญัติการอภิบาลและปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ค.ศ.2010 (Constitutional Reform and Governance Act 2010)³⁰

สำหรับประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นต้นแบบของการปกครองในระบบรัฐสภา ไม่ประสบปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาลเพราะการปกครองระบบรัฐสภาของอังกฤษตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีพรรคการเมืองสองพรรค (Two Party System) ซึ่งผลัดเปลี่ยนกันเข้ามามีอำนาจในทางการเมืองในระยะยาวแล้ว ทั้งสองพรรคมีโอกาสที่กุมเสียงข้างมากในสภาสามัญอย่างเท่าเทียมกัน เมื่อพรรคใดชนะการเลือกตั้งมีเสียงข้างมากในสภาสามัญ พรรคนั้นก็จะเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล โดยมีหัวหน้าพรรคเป็นนายกรัฐมนตรีและผู้นำคนสำคัญของพรรคเป็นรัฐมนตรีร่วมคณะพรรคการเมืองในอังกฤษเป็นพรรคการเมืองที่มีระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัด โดยทั่วไปการลงคะแนนเสียงในรัฐสภาในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายของพรรคจะต้องเป็นไปตามคำสั่งของพรรคและมีการควบคุมโดย Whip การไม่เชื่อสัตย์ก่อนนโยบายของพรรคถือว่าเป็นการผิดวินัยอาจถึงมีโทษถึงกับถูกขับออกจากพรรค ซึ่งเป็นการทำลายอนาคตทางการเมืองของตนเอง เพราะในการเลือกตั้งแต่ละครั้งประชาชนจะเลือกสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนพอใจในนโยบายมากกว่าเลือกตัวบุคคล เมื่อเป็นเช่นนี้หัวหน้าพรรคจึงไม่จำเป็นต้องเป็นกังวลว่าตนเองอาจถูกลงมติไม่ไว้วางใจจากรัฐสภา

3.2.3 การเลือกตั้งและกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งในฝรั่งเศส

การศึกษาเกี่ยวกับระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส มีประเด็นสำคัญที่ต้องศึกษาเพื่อเป็นแนวทางที่ส่งเสริมการมีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ ดังต่อไปนี้

3.2.3.1 ความเป็นมาเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส

รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 ยืนยันหลักการของการมีสิทธิเสรีภาพการเมืองของพลเมืองในการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง สมาชิกสภาฯ ตลอดทั้งในการเลือกพรรคการเมืองและอุดมการณ์ทางการเมือง โดยมีเป้าหมาย ที่จะปรับรื้อระบบการแข่งขันทางการเมืองเสียใหม่ให้อยู่บนพื้นฐานที่ชัดเจนและสอดคล้องกัน โดยมีข้อพิจารณาสำคัญ 2 ประการคือจัดให้มีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการเมืองกันได้อย่างเป็นประชาธิปไตย โดยให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นแก่ทุกคนทุกกลุ่มการเมืองแต่จะต้อง ให้ทำให้ผู้ปกครองมี

³⁰ ชาญชัย แสงวงศ์. อ่างแล้วเชิงอรธที่ 20. หน้า 146.

มาตรการในการปกครองประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยบังคับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งให้ใช้สิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งและหรือพรรคการเมืองที่ชัดเจนเพียงพอที่จะมีเสียงข้างมากในสภาเพื่อจัดตั้งรัฐบาลได้ทั้งนี้มีข้อสังเกต 3 ประการกล่าวคือ³¹

ประการที่หนึ่ง ระบบการเลือกตั้งที่ให้เลือกผู้สมัครได้คนเดียวแบบเสียงข้างมากสองรอบ (Le scrutin majoritaire uninominal a deux tours) ในการเลือกตั้งระดับชาติ (การเลือกตั้งประธานาธิบดี และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) และในระดับท้องถิ่นได้ก่อให้เกิดปรากฏการณ์ของการที่พรรคการเมืองต้องจับกลุ่มกันทางการเมืองเป็น 2 ขั้ว (Bipolarization) เป้าประสงค์ผู้ร่างรัฐธรรมนูญก็คือ ให้มีการนำระบบพรรคการเมืองแบบ 2 พรรคของสหราชอาณาจักร มาใช้ในฝรั่งเศสอย่างถาวรแต่ถ้าจะใช้ระบบการเลือกตั้งที่ให้เลือกผู้สมัครได้คนเดียวแบบเสียงข้างมากรอบเดียวเลยก็เกรงว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่รุนแรงเกินกว่าที่นวัตกรรมทางการเมืองของประเทศฝรั่งเศสจะรับได้ จึงได้นำระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก 2 รอบมาใช้แทน ซึ่งก็ได้ส่งผลให้พรรคการเมืองต่าง ๆ ที่เคยมีอยู่หลายพักต้องหันมาจับกลุ่มหรือรวมตัวกันทางการเมืองโดยแบ่งออกเป็น 2 ขั้วมากขึ้นโดยบางคนก็เห็นว่าเป็นเพียงการจับกลุ่มเป็นพันธมิตรกันเฉพาะในช่วงของการเลือกตั้งแต่บางคนก็เห็นว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาการไปสู่ระบบพรรคการเมืองแบบ 2 พรรคโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ การแบ่งออกเป็น 2 ขั้วทางการเมืองเช่นนี้มีผลดีต่อเสถียรภาพของรัฐบาลโดยไม่มีข้อโต้แย้ง

ประการที่สอง ระบบเลือกตั้งของสาธารณรัฐที่ 5 ทำให้เกิดปรากฏการณ์ของการมีพรรคการเมืองใหญ่ ที่ครอบงำการเมืองกล่าวคือ เป็นพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งจนมีหรือเกือบจะมีเสียงข้างมากในสภาเพียงพรรคเดียวซึ่งเป็นประสบการณ์ใหม่สำหรับฝรั่งเศสแต่เป็นเรื่องปกติสำหรับประเทศอื่น ๆ ที่ใช้ระบบรัฐสภาแบบที่มีทางเลือก

ประการที่สาม ถ้าสังเกตการทำที่ทางการเมืองของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งฝรั่งเศสแล้วจะพบว่า ยังคงนิยมระบบพรรคการเมืองหลายพรรคอยู่ โดยในระยะหลังพรรคการเมืองใหญ่ 4 พรรค จะรวมตัวกันเป็นพันธมิตรโดยแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย ๆ ละ 2 พรรค มากกว่าที่จะแบ่งกันเป็น 2 ขั้ว

3.2.3.2 สภาพปัญหาเสถียรภาพของประเทศฝรั่งเศส

ปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาลในประเทศฝรั่งเศสปรากฏให้เห็นชัดในสมัยสาธารณรัฐที่ 3 และ สาธารณรัฐที่ 4 ซึ่งตามรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับกำหนดไว้ชัดว่าใช้โครงการการปกครองในระบบรัฐสภาโดยมีสาระสำคัญ คือคือ คณะรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีด้วย

³¹ ชาญชัย แสงศักดิ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 20. หน้า 314.

การรับรองของรัฐสภา บริหารประเทศโดยรับผิดชอบและอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภา คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อนโยบายทางการเมืองร่วมกันต่อรัฐสภาและรัฐมนตรีมีสิทธิ์เข้าประชุมและอภิปรายในรัฐสภาสำหรับประชาชนชาติ ไม่ต้องรับผิดชอบต่อทางการเมืองและมีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรได้

ในสาธารณรัฐที่ 3 (ค.ศ.1871-1940) ตลอด 70 ปี ฝรั่งเศสมีรัฐบาลถึง 104 ชุด เฉลี่ยแล้ว รัฐบาลชุดหนึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ได้เพียง 1 ปี 6 เดือน รัฐบาลบางชุดอยู่ในตำแหน่งได้ไม่เกิน 5 วัน

ในสาธารณรัฐที่ 4 (ค.ศ.1946-1958) ตลอด 12 ปี ฝรั่งเศสมีรัฐบาลถึง 22 ชุด เฉลี่ยแล้ว รัฐบาลชุดหนึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ได้เพียง 6 เดือน และมีความพยายามในการจัดตั้งรัฐบาล แต่ไม่สามารถได้รับความไว้วางใจจากสภาอีก อย่างน้อย 13 ครั้ง มีรัฐบาลที่ยืนยาวที่สุดเพียง 15 เดือน 20 วัน และชุดที่สั้นที่สุดอยู่ได้เพียง 4 วัน³²

สาเหตุที่รัฐบาลฝรั่งเศสในช่วงสาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 ประสบปัญหา รัฐบาลขาดเสถียรภาพ พอสรุปได้ 2 ประการกล่าวคือ

ประการที่แรก การมีพรรคการเมืองจำนวนมาก พรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งมีเป็นจำนวนมาก เสียงในสภาจึงกระจายกระจัดกระจาย ไม่อาจมีนโยบายร่วมกันที่แน่ชัด ไม่มีพรรคที่มีเสียงข้างมากพอที่จะเป็นแกนนำรัฐบาล ไม่มีพรรคใดได้เสียงข้างมากเด็ดขาดเกิดขึ้นครั้งในสภา โดยในสาธารณรัฐที่ 3 มีพรรคการเมืองใหญ่ ๆ หลายพรรคได้แก่ พรรคอนุรักษนิยมที่ต้องการนำระบบกษัตริย์มาใช้ พรรค radical republican ที่สนับสนุนการปกครองแบบสาธารณรัฐ แบบเสรีประชาธิปไตย พรรคสังคมนิยม (S.F.I.O) พรรคคอมมิวนิสต์ พรรค Alliance Republicaine และพรรค Federation Republicaine เป็นต้น สภาพการณ์เช่นนี้ ย่อมเป็นธรรมดาที่รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นจะต้องเป็น “รัฐบาลผสม”³³

ส่วนในสาธารณรัฐที่ 4 จากสถิติผลการเลือกตั้งรวม 5 ครั้ง (ค.ศ.1945,1946,1946, 1951, และ 1956) ผลปรากฏว่ามีพรรคการเมืองใหญ่ ๆ ถึง 10 พรรคที่มีเสียงในสภาและแต่ละพรรคเหล่านั้นมีเสียงใกล้เคียงกัน จึงไม่มีพรรคใดมีเสียงมากพอเป็นแกนนำ ทำให้การจัดตั้งรัฐบาลต้องอาศัยการเจรจาทำการประนีประนอมเพื่อหาความร่วมมือของพรรคการเมืองต่าง ๆ อย่างน้อย 4 พรรคขึ้นไปจึงจะจัดตั้งรัฐบาลได้ ซึ่งทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ การเปลี่ยนแปลงโดยพรรคร่วม

³² ชาญชัย แสงศักดิ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 20. หน้า 275.

³³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และชาญชัย แสงศักดิ์. (2560). *การปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศสข้อคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า 5.

รัฐบาลเพียงพรรคเดียวก็กระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล นอกจากจะมีพรรคการเมืองหลายพรรคแล้ว แต่ละพรรคการเมืองยังมีความขัดแย้งภายในพรรค สมาชิกพรรคขาดระเบียบวินัย

ประการที่สอง การที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจสภามากจนทำให้สภามีฐานะอยู่เหนือรัฐบาลในระบบรัฐสภานั้นจะต้องรักษาดุลยภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไว้ แต่ในฝรั่งเศสดุลยภาพนี้ขาดหายไป การยุบสภานั้นเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่ใช้ถ่วงดุลฝ่ายนิติบัญญัติ ในสาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 รัฐธรรมนูญต่างก็ให้อำนาจในการยุบสภาแก่รัฐบาล โดยรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 3 ประธานาธิบดียุบสภาได้หลังจากได้รับความเห็นชอบจากสภาสูง ส่วนรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 4 ประธานาธิบดียุบสภาได้หากนากรัฐมนตรีร้องขอมาหลังจากได้ประชุมปรึกษาคณะรัฐมนตรี และได้ปรึกษาประธานของสภาล่างและสภาสูง แต่อย่างไรก็ตาม มีเงื่อนไขว่านายกรัฐมนตรีจะร้องขอให้มีการยุบสภาได้ก็ต่อเมื่อรัฐสภามีอายุครบ 18 เดือนแล้ว และแม้จะพ้น 18 เดือนไปแล้วจะร้องขอให้ยุบสภาได้ก็ต่อเมื่อรัฐบาลถูกเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ตั้งแต่สองครั้งขึ้นไป

ดังปรากฏว่าในเวลา 12 ปี ของสาธารณรัฐที่ 4 เงื่อนไขที่จะอนุญาตให้มีการยุบสภาที่อยู่ครบถ้วนเพียงครั้งเดียว คือ ในเดือนพฤศจิกายน 1955 และนายกรัฐมนตรีก็ยุบสภาผลที่ตามมา ก็คือ สภาไม่ต้องเกรงกลัวรัฐบาล สภาถือว่าเป็นองค์กรสูงสุด รัฐบาลไม่ใช่องค์กรที่มีอำนาจเด็ดขาดในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร รัฐมนตรีต้องอยู่ใต้อำนาจของสภา ดังที่ พอลเรโนลด์ (Paul Reynaud) อดีตนายกรัฐมนตรีฝรั่งเศสกล่าวไว้ในสภาว่า “สำหรับเราพวกกรีฟปลีกันประเทศฝรั่งเศสอยู่ที่นี่ (รัฐสภา) ไม่ใช่ที่อื่น

3.2.3.3 มาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาลของประเทศฝรั่งเศส

จากสภาพปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาลในสาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 ทำให้ในการสถาปนาสาธารณรัฐที่ 5 โดย นายพล เดอโกล เป็นผู้นำในการปฏิรูปการเมือง และเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1958 ได้วางมาตรการและกลไกสำคัญที่น่าสนใจในการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาลไว้ กล่าวคือ การเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐบาล เนื่องจากระบบรัฐบาลฝรั่งเศสในสาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 รัฐบาลอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภาอย่างมาก ส่งผลให้รัฐบาลตกอยู่ภายใต้อำนาจของพรรคการเมืองด้วย เมื่อพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลแตกแยกขัดแย้งกันก็พลอยทำให้รัฐบาลแตกแยกด้วย รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1958 ประสงค์ที่จะสร้างให้รัฐบาลมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันยิ่งขึ้น โดยสร้างมาตรการต่าง ๆ เพื่อยกฐานะของคณะรัฐมนตรี ตามมาตรการต่าง ๆ กล่าวคือ

มาตรการแรก รัฐธรรมนูญรองรับบทบาทของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดนโยบายของประเทศฝรั่งเศส และ

ดำเนินการตามนโยบายนั้น นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีสิทธิเสนอรายชื่อรัฐมนตรีให้ประธานาธิบดี แต่งตั้งและลงนามรับรองตลอดจนมีสิทธิเสนอให้ประธานาธิบดีปลดรัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีโดยเฉพาะในการร้องขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดรัฐธรรมนูญหรือไม่และมีอำนาจในการร้องขอให้ประธานาธิบดีเรียกประชุมสภาสมัยวิสามัญและที่สำคัญมีอำนาจขอให้ประธานาธิบดีแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วย³⁴

มาตรการที่สอง รัฐธรรมนูญแยกตำแหน่งทางนิติบัญญัติออกจากตำแหน่งบริหาร รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1958 ห้ามไม่ให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกัน โดยกำหนดไว้ในมาตรา 23 ว่า “รัฐมนตรีไม่อาจดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา ในขณะเดียวกันได้สมาชิกรัฐสภา ผู้ใดได้รับตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาเมื่อพ้นกำหนด 1 เดือนโดยจะได้เป็นสมาชิกสภาอีกต่อเมื่อได้รับเลือกตั้งใหม่ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป”

เหตุที่ต้องมีบทบัญญัติเช่นนี้ก็เพื่อต้องการจะแก้ไขสภาพในสาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 ซึ่งรัฐมนตรีที่ได้รับเลือกจากสมาชิกรัฐสภาสามารถรักษาตำแหน่งไว้ได้ทั้ง 2 สถานะ คือสมาชิกสภา เป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่มีหน้าที่ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร กับรัฐมนตรี เป็นฝ่ายบริหารผู้ซึ่งถูกควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้รัฐมนตรีไม่สนใจว่ารัฐบาลจะถูกโค่นล้มหรือไม่ เพราะถึงอย่างไรตนก็ยังคงรักษาตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาไว้ได้ฉะนั้นเมื่อรัฐมนตรีได้รับคำสั่งจากพรรคที่ตนสังกัดก็จะลาออกจากรัฐบาลซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลต้องสิ้นสุดการห้ามไม่ให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกันทำให้รัฐมนตรีต้องพยายามให้รัฐบาลอยู่รอดโดยไม่โค่นล้มรัฐบาลด้วยการลาออกเพราะถ้าลาออกไปแล้วก็จะไม่อาจจะกลับไปดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาตามเดิมได้แต่จะต้องคอยไปจนกว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่

มาตรการที่สาม การสร้างดุลยภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารในสาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 รัฐสภามีฐานะและอำนาจเหนือกว่ารัฐบาลมากซึ่งทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 ได้สร้างมาตรการต่าง ๆ เพื่อรักษาดุลยภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารไว้ 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก การจำกัดอำนาจการควบคุมรัฐบาลของรัฐสภา การจำกัดอำนาจการควบคุมรัฐบาล โดยให้อยู่ในขอบเขตเท่าที่จำเป็นโดยเหลือเพียงมีอำนาจสอบถามอนุมัตินโยบายฝ่ายบริหาร และลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลโดยการใช้อำนาจควบคุมดังกล่าว มีการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ให้กระทำได้อย่างขึ้น เช่น ในการสอบถาม การทำงานของรัฐบาลโดยตั้งกระทู้ถามนั้น

³⁴ ชาญชัย แสงวงศ์. อ่างแล้วเชิงอรธที่ 20. หน้า 315.

ก็กำหนดให้มีการตั้งกระทู้ถามได้ในปลายวันศุกร์ ซึ่งแทบไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหลืออยู่ในสภาในปลายวันศุกร์ ส่วนการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลนั้น กำหนดให้ต้องมีสมาชิกเข้าชื่อกันไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 และที่สำคัญคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจจะต้องเป็นเสียงข้างมากเด็ดขาดด้วยหากมีมติไม่ไว้วางใจได้คะแนนเสียงไม่ถึงเกณฑ์ สมาชิกสภาที่เข้าชื่อเสนอญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจก็หมดสิทธิ์ที่จะเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาลอีกในสมัยประชุมเดียวกัน

ประการที่สอง การกำหนดให้การยุบสภาทำได้ง่ายขึ้น ในสาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 รัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขในการยุบสภา ที่ทำให้การยุบสภาทำได้ยากอันเป็นเหตุให้รัฐบาลขาดเครื่องมือหรืออาวุธสำคัญในการถ่วงดุลอำนาจของรัฐสภา รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 จึงได้กำหนดให้มีการยุบสภาสามารถกระทำได้ง่ายขึ้น โดยมาตรา 12 กำหนดไว้ว่า “ในกรณีมีความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารจนฝ่ายบริหารถูกลงมติไม่ไว้วางใจเป็นอำนาจเฉพาะของประธานาธิบดีที่จะใช้โดยไม่จำเป็นต้องมีผู้ลงนามรับรองในการยุบสภาโดยมีเงื่อนไขแต่เพียงว่าประธานาธิบดีจะต้องปรึกษาหารือกับนายกรัฐมนตรีและประธานสภาทั้งสองก่อน” แต่อย่างไรก็ตาม คำปรึกษานั้นก็จะไม่มีผลผูกพันให้ประธานาธิบดีต้องปฏิบัติตาม ดังนี้แล้วจะเห็นว่าการใช้อำนาจยุบสภาโดยประธานาธิบดีจึงเป็นอำนาจดุลพินิจของประธานาธิบดี นอกจากนั้นเมื่อยุบสภาและมีการเลือกตั้งใหม่แล้วประธานาธิบดีสามารถยุบสภาใหม่นี้ได้ภายหลังจาก 1 ปีนับแต่วันที่มีการเลือกตั้งโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ อีก³⁵

ประการที่สาม การจำกัดขอบเขตในการออกรัฐบัญญัติในระบบรัฐสภาสาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 อำนาจนิติบัญญัติอยู่ที่รัฐสภาฝ่ายบริหารเพียงแต่ออกกฎหมายข้อบังคับที่เป็นการกำหนดรายละเอียดของรัฐบัญญัติที่สภาตราขึ้น แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 กลับหลักการดังกล่าว โดยกำหนดให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติเป็นหลักส่วนรัฐสภายังคงมีอำนาจนิติบัญญัติอยู่ต่อไปแต่จำกัดอำนาจไว้เฉพาะการตรารัฐบัญญัติบางเรื่องจึงกลายเป็นข้อยกเว้นไปดังที่รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1995 กำหนดไว้ในมาตรา 34 ว่า “รัฐสภาเป็นผู้ตรารัฐบัญญัติ รัฐบัญญัติกำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้

- สิทธิพลเมืองและหลักประกันขั้นมูลฐานของพลเมืองในการใช้เสรีภาพ รวมถึงการเกณฑ์แรงงานและทรัพย์สินของพลเมืองในการป้องกันประเทศ
- สัญชาติสถานะและความสามารถของบุคคล ระบบกฎหมายว่าด้วยการสมรสหมกและทำให้

³⁵ ชาญชัย แสงวงศ์. อ่างแล้วเชิงอรอดที่ 20. หน้า 315.

- การกำหนดการกระทำอันเป็นความผิดอาญาประเภท อุกฤตโทษ มัชฌิมาโทษ และการกำหนดโทษซึ่งผู้กระทำความผิดดังกล่าวจะต้องได้รับ วิธีพิจารณาความอาญา การนิรโทษกรรม การ จัดตั้งระบบศาลใหม่ สิทธิและหน้าที่ของผู้พิพากษา

- ฐานะ อัตรา และวิธีการเก็บภาษีอากร และระยะการผลิตเงินตรา รัฐบัญญัติกำหนด กฎเกณฑ์ในเรื่องต่อไปนี้ด้วย

- ระบบเลือกตั้งของรัฐสภาและสภาท้องถิ่น -การเพิ่มประเภทองค์กรของรัฐ

- หลักประกันขั้นมูลฐานของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทหาร

- การโอนกิจการของเอกชนเป็นของรัฐ และการโอนทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจเป็นของเอกชน

- รัฐบัญญัติวางหลักใหญ่ ๆ ในเรื่องต่อไปนี้

- การจัดระเบียบการป้องกันประเทศ

- การปกครองตนเอง อำนาจอหน้าที่ และรายได้ขององค์กรส่วนท้องถิ่น

- การศึกษา

- ระบบกฎหมายว่าด้วยกรรมสิทธิ์ ทรัพย์สินสิทธิ และหนี้ ตามกฎหมายประกันสังคม”

มาตรา 37 “เรื่องใดไม่อยู่ในเขตอำนาจการตรา รัฐบัญญัติ ให้อยู่ในเขตอำนาจการออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร”³⁶

ผลของการที่รัฐธรรมนูญกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการเสริมสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลก็ปรากฏผลชัดว่า ในสาธารณรัฐที่ 5 ภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ.1958 รัฐบาลของฝรั่งเศสต่างไปจากในช่วงสาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 อย่างมาก โดยรัฐบาลมีเสถียรภาพมากขึ้นโดยในช่วง ปี ค.ศ.1958- 1996 ปรากฏว่ามีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพมากขึ้น โดยเฉลี่ยรัฐบาลหนึ่งอยู่ในตำแหน่งระหว่าง 2 ปีครึ่ง ถึง 3 ปีครึ่ง โดยรัฐบาลชุดแรกที่ตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ.1958 ที่มีนายมิเชล เดอเบร อยู่ในตำแหน่งได้นานถึง 3 ปี 6 เดือน และออกจากตำแหน่งเนื่องจากเกิดความขัดแย้งกับ นายพล เดอโกล ไม่ใช่เพราะถูกสภาสภารัฐบาล องค์กรใด ๆ รัฐบาลหลายชุดถูกรัฐสภาขึ้นญัตติไม่ไว้วางใจ แต่ปรากฏว่ามีเพียงรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี ปอมปีดู เท่านั้นที่ถูกไม่ไว้วางใจโดยรัฐสภาสำเร็จ³⁷

ปัจจุบันสาธารณรัฐฝรั่งเศสใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยมแบบที่มีทั้งประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีในยุคสาธารณรัฐที่ 5 ทศวรรษที่ผ่านมาฝรั่งเศสและเยอรมัน

³⁶ ชาญชัย แสงวงศ์ศักดิ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 20. หน้า 315.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 315.

เยอรมนีเป็นผู้นำของการรวมตัวทั้งประชาคมยุโรป ซึ่งพัฒนามาเป็นสหภาพยุโรปในปัจจุบัน ฝรั่งเศสยังเป็นหนึ่งในห้าของสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติและเป็นประเทศที่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครอง มีพรรคการเมืองเกิดขึ้น และมีพัฒนาการต่อต่อมาจนถึงปัจจุบันมีบทบาททางการเมืองของการเมืองฝรั่งเศสผ่านอุปสรรคปัญหา และความขัดแย้งมากมายของสังคมนิยม และฝรั่งเศสก็สามารถยืนหยัดยิ่งใหญ่ในเวทีการเมืองโลกได้อย่างภาคภูมิ ในปัจจุบันจึงเป็นประเทศที่น่าสนใจเป็นกรณีศึกษา ประเทศที่สามารถยืนหยัดในหลักการใหญ่ของระบบประชาธิปไตยเสรีนิยมไว้ได้ โดยปกครองในระบบผสม คือระบอบประชาธิปไตยแบบสาธารณรัฐ โดยมีประธานาธิบดีเป็นสัญลักษณ์ของชาติมาจากการเลือกตั้งของประชาชนจึงมีความชอบธรรมสูงสุดในการอยู่ในตำแหน่ง เป็นตำแหน่งที่มีการแข่งขันสูงในทางการเมือง และมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนจึงมีความชอบธรรมสูงในการอยู่ในตำแหน่งเช่นกันตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่สำคัญมากในการบริหารประเทศในการปฏิบัติของการบริหารประเทศมีอำนาจมากกว่าประธานาธิบดี การเมืองการปกครองของฝรั่งเศสมีความน่าสนใจอย่างมาก การก่อสร้างประเทศความยิ่งใหญ่ของฝรั่งเศสในอดีตรวมไปถึงในแง่ของการต่อสู้แย่งชิงอำนาจการต่อสู้ของกลุ่มคนแต่ละชนชั้น ในสังคมนิยมเรียกร้องสิทธิของประชาชนการต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์การประนีประนอมของชนชั้นต่าง ๆ นายกรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์มีความพยายามในการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองที่เป็นการลองผิดลองถูกกับไปกลับมาที่มีการต่อรองผลประโยชน์กันไปมาแต่ละกลุ่มก็มีอำนาจต่อรองไม่เท่าเทียมกัน เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ หรือคุณค่าบางอย่างในการอยู่ร่วมกันในสังคมนิยมโดยเฉพาะเป้าหมายเรื่องที่ใหญ่ที่สุด คือเพื่อให้ได้ระบอบการปกครองที่ทุกฝ่ายยอมรับในหลักการใหญ่ ซึ่งโดยปกติจำเป็นต้องอาศัยการทำสัญญาประชาคมที่มีส่วนร่วมของคนจากหลากหลายกลุ่มไปในแนวทางปริศนาหรือ แต่ในความเป็นจริงแล้วเป็นการยากยิ่งที่จะทำให้เกิดสภาพการณ์เช่นนั้นขึ้นมา

รัฐธรรมนูญพ.ศ. 1958 มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งมีประเด็นที่สำคัญที่มีการแก้ไขประเด็นได้แก่ประเด็นการลดวาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีโดยลดเหลือ 5 ปีจากเดิมกำหนดไว้ 7 ปี เนื่องจากเห็นว่าเป็นระยะเวลายาวนานเกินไปจึงต้องปรับลดลงมา ประเด็นที่ 2 มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีโดยบัญญัติห้ามดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกัน หรือห้ามดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 10 ปี ประเด็นประเด็นที่ 3 มีการปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ของศาลตรวจเงินแผ่นดินให้มีอำนาจหน้าที่ช่วยเหลือ และสภาพในการควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาลและตรวจสอบการใช้เงินตามที่รัฐบัญญัติเกี่ยวกับการงบประมาณและการประเมิณนโยบายสาธารณะด้วย ประเด็นที่ 4 มีการจัดตั้งผู้พิทักษ์สิทธิโดยการจัดตั้งสถาบันผู้พิทักษ์สิทธิขึ้นโดยให้มีประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งผู้พิทักษ์สิทธิมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปีโดยไม่อาจ

รับการแต่งตั้งใหม่ได้ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคำร้องเรียนของบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการปฏิบัติงานของส่วนราชการ การองค์กรปกครองท้องถิ่น องค์กรมหาชนหรือองค์กรที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ มีอำนาจตรวจสอบเรื่องดังกล่าวได้เองโดยไม่ต้องได้รับการร้องขอก็ได้

ประธานาธิบดีฝรั่งเศสมีบทบาททางการเมืองบนเวทีโลกมีการกระชับความสัมพันธ์กับผู้นำระดับโลกอย่างต่อเนื่อง เช่น ประธานาธิบดีปูตินของรัสเซีย เข้าประชุมร่วมกับผู้นำชุมชนยิวเพื่อหามาตรการป้องกันกระแสต่อต้านยิว อองซาน ซูจีเยือน ฝรั่งเศส พบประธานาธิบดีฟรองซัวส์ พร็อมเรียกร็องเชญชววนให้มีการลงทุนในเมียนมาร์ มีการหารือแก้วิกฤตยูโรโซนกับผู้นำอังกฤษซึ่งส่วนสำคัญล้วนขับเคลื่อนด้วยการเมืองที่มีพรรคการเมืองเป็นแรงผลักดัน โดยบทบาทของพรรคการเมืองของฝรั่งเศสมีพัฒนาการที่น่าสนใจต่อการวิเคราะห์ในมิติของเศรษฐกิจ สังคมการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิเคราะห์ในแง่มุมของการเมืองการปกครอง

3.2.4 การเลือกตั้งและกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งในสหรัฐอเมริกา

3.2.4.1 โครงสร้างทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศต้นแบบของประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยมในประชาคมการเมืองโลก อย่างมีเสถียรภาพมาจนถึงปัจจุบัน ระยะเวลาแรกสหรัฐอเมริกา³⁸ ปกครองระบบสมานพันธ์ เพื่อใช้ในการปกครอง แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ ต่อหลังเปลี่ยนมาเป็นระบบสหพันธรัฐโดยนับว่ามีความเหมาะสมและประสบความสำเร็จมีการพัฒนาระบบอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน กว่าที่จะเป็นสหรัฐอเมริกาเช่นปัจจุบันมีการพัฒนาทางการเมืองการปกครองและมีเหตุการณ์สำคัญมากมาย อาทิเช่น การทำสงครามกลางเมืองระหว่างมลรัฐทางภาคเหนือกับมลรัฐทางภาคใต้ในช่วง ค.ศ. 1861 - 1865 เป็นสงครามที่ก่อความเสียหายให้กับชาวอเมริกันมากที่สุดในประวัติศาสตร์ของประเทศ แม้ว่าสงครามจะสิ้นสุดลงแล้วสหรัฐอเมริกาก็ต้องใช้เวลาและต้นทุนอีกมากมายในการเยียวยาและฟื้นฟูสภาพสังคมให้กลับสู่สภาวะปกติและก้าวเข้าสู่การมีเอกภาพ จนประสบความสำเร็จในประเทศที่พัฒนาแล้วและเป็นประเทศมหาอำนาจด้านความมั่นคงของโลก³⁹

³⁸ สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. (2561). *การเมืองอเมริกา* (พิมพ์ครั้งที่ 16). กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. หน้า 273.

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 285.

รัฐสภาสหรัฐอเมริกา

ในสหรัฐอเมริกา มีสภาชื่อ สภาองเกรส (Congress) แบ่งเป็นระบบสองสภา (Bicameral)

สภาที่หนึ่ง สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) จำนวนสมาชิกตามรัฐธรรมนูญ ๔๓๕ คน จำนวนสมาชิกปัจจุบัน ๔๓๓ คน เป็นชาย ๓๔๕ คน หญิง ๘๘ คน (คิดเป็นร้อยละ ๑๕.๔๐)

ระบบการเลือกตั้งสมาชิกจำนวน ๔๓๕ คน มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน ๔๓๕ เขต แต่ละเขตมีผู้แทนได้หนึ่งคน โดยรัฐธรรมนูญกำหนดสัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อจำนวนประชากรไว้ว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องไม่เกินสัดส่วนจำนวนสมาชิก ๑ คน ต่อประชากรจำนวน ๓๐,๐๐๐ คน และแต่ละรัฐจะต้องมีสมาชิกอย่างน้อยหนึ่งคน ทั้งนี้สภาองเกรสมีอำนาจในการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอายุของสภา ๒ ปี

สภาที่สอง วุฒิสภา (Senate) จำนวนสมาชิกตามรัฐธรรมนูญ ๑๐๐ คน จำนวนสมาชิกปัจจุบัน ๑๐๐ คน เป็นชาย ๘๐ คน หญิง ๒๐ คน (คิดเป็นร้อยละ ๒๐)

ระบบการเลือกตั้ง สมาชิกจำนวน ๑๐๐ คน มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน ๕๐ เขต ตามจำนวนมลรัฐ แต่ละมลรัฐมีสมาชิกวุฒิสภาได้ ๒ คน อายุของสภา ๖ ปี โดยทุก ๆ ๒ ปี จะมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเข้ามาใหม่ จำนวน ๑ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด

สหรัฐอเมริกา มีระบอบการปกครองในแบบสหพันธรัฐ (Federal Republic) ที่มีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ที่แต่ละฝ่ายจะได้รับเลือกในลักษณะที่แตกต่างกัน และมีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (check and balance) ดังนี้

ฝ่ายบริหาร

มีประธานาธิบดีเป็นประมุขและเป็นหัวหน้ารัฐบาล (Chief of Executive) ได้รับเลือกจากการเลือกตั้งทั่วไป ร่วมกับรองประธานาธิบดีทุก 4 ปี ในวันอังคารแรกหลังวันจันทร์แรกของเดือนพฤศจิกายน ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งผ่านคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral College) จำนวน 538 คน ดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 สมัย สมัยละ 4 ปี ประธานาธิบดีจะเป็นผู้ร่างรัฐบัญญัติต่อรัฐสภา และทำหน้าที่เป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้ทำสนธิสัญญาต่างๆ ตลอดจนแต่งตั้งผู้พิพากษา เอกอัครราชทูตและตำแหน่งต่างๆของฝ่ายบริหารตั้งแต่ระดับรองผู้ช่วยรัฐมนตรี (Deputy Assistant Secretary) ขึ้นไป

ฝ่ายนิติบัญญัติ

ประกอบด้วย 2 สภา คือ วุฒิสภา มีสมาชิกจากแต่ละมลรัฐ มลรัฐละ 2 คน รวมเป็น 100 คน ดำรงตำแหน่งสมัยละ 6 ปี โดยสมาชิกจำนวน 1 ใน 3 ครบวาระทุก 2 ปี วุฒิสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบต่อบุคคลที่ประธานาธิบดีเสนอขอแต่งตั้ง รวมทั้งคณะรัฐมนตรี และให้สัตยาบันสนธิสัญญา รองประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา เป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธานวุฒิสภา โดยตำแหน่ง (President of the Senate) ส่วนสภาผู้แทนราษฎร มีสมาชิก 435 คน แบ่งตามสัดส่วนของประชากรในมลรัฐ คือ ประชากร 575,000 คน ต่อ สมาชิก 1 คน ดำรงตำแหน่งสมัยละ 2 ปี

ฝ่ายตุลาการ

ประกอบด้วย ศาลชั้นต้น (Circuit Court) ศาลอุทธรณ์ (Appeal Court) และศาลฎีกา (Supreme Court) ศาลฎีกามีอำนาจที่จะล้มเลิกกฎหมายใดๆ และการปฏิบัติการของฝ่ายบริหารที่ได้วินิจฉัยแล้วว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ ในการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลฎีกานั้น ประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อ และวุฒิสภาเป็นผู้ให้การรับรอง โดยศาลสูงของสหพันธรัฐผู้พิพากษาทั้งหมด 9 คน ซึ่งดำรงตำแหน่งได้โดยไม่มีกำหนดวาระ

อำนาจของรัฐสภาสหรัฐฯ (Congress)

อำนาจตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญสหรัฐฯ ได้บัญญัติให้อำนาจตามที่ระบุในรัฐธรรมนูญแก่ รัฐสภา (Congress) อันประกอบด้วยวุฒิสภา (Senate) และสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) ผู้ก่อตั้งสหรัฐฯ ต้องการให้รัฐสภาเป็นสถาบันที่สำคัญที่สุดและมีอำนาจมากที่สุดในการปกครองประเทศ และยกอำนาจของรัฐสภาเสมอกับอำนาจแห่งชาติ พร้อมทั้งกำหนดบทบาทที่ชัดเจนให้กับรัฐสภาในการปกครองประเทศ

มาตราที่ 1 ของรัฐธรรมนูญสหรัฐฯ⁴⁰ ได้ให้อำนาจรัฐสภาในการจัดเก็บภาษี การกู้ยืม และใช้จ่ายเงิน การควบคุมการค้าระหว่างรัฐ การตั้งเงินสำรองของประเทศ การประกาศสงคราม การจัดตั้งและสนับสนุนกองทัพ การจัดตั้งระบบศาลยุติธรรม และการอนุมัติกฎหมายทุกฉบับที่จำเป็นและเหมาะสมเพื่อใช้อำนาจในกิจการเหล่านี้ นอกจากนั้น รัฐสภายังสามารถเสนอแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญหรือเรียกประชุมเพื่อการดังกล่าว และมีอำนาจรับรองรัฐใหม่ด้วย

อย่างไรก็ตาม ยังมีอำนาจบางอย่างที่แต่ละสภาสามารถใช้ได้ด้วยตนเอง เช่น สภาผู้แทนราษฎรสามารถเลือกประธานาธิบดีได้ในกรณีที่ไม่มีผู้สมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดีได้รับคะแนนเสียงข้างมากจากคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral College) หรือวุฒิสภาก็สามารถเป็นผู้ให้คำแนะนำ

⁴⁰ สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 38. หน้า 292.

และความยินยอมตามที่ได้รับการร้องขอเกี่ยวกับสนธิสัญญาและรับรองการเสนอชื่อบุคคลโดยประธานาธิบดีเพื่อดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารและตุลาการ

สำหรับในกระบวนการกล่าวโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเนื่องจากการประพฤติไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง (impeachment) ทั้ง 2 สภาค่าดำเนินการร่วมกัน โดยสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการกล่าวโทษ (impeach) และวุฒิสภามีอำนาจสอบสวน (try) เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลรวมถึงประธานาธิบดีด้วย การเรียกประชุมรัฐสภาแต่ละสมัยจะเริ่มต้นในวันที่ 3 มกราคม ภายหลังจากเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาในเดือนพฤศจิกายนของปีที่ลงท้ายด้วยเลขคู่

ความขัดแย้งระหว่างสถาบันในรอบ 2 ศตวรรษที่ผ่านมา สถาบันทางการเมืองซึ่งมีลักษณะแบ่งแยกอำนาจกันในการเมืองสหรัฐฯ อันได้แก่ รัฐสภา ประธานาธิบดีและฝ่ายบริหาร และศาลสูงและกระบวนการยุติธรรม ต่างแข่งขันกันเพื่อช่วงชิงอำนาจและบทบาทที่โดดเด่นในการปกครองซึ่งเป็นลักษณะที่ผู้ก่อตั้งสหรัฐฯ วางรากฐานไว้ โดยในการร่างรัฐธรรมนูญพวกเขาได้พยายามสร้างผลประโยชน์ที่ตรงข้ามกันและความเป็นคู่แข่งกันระหว่างสถาบันการเมืองทั้ง 3 เพราะต้องการให้มีการแบ่งแยกอำนาจ (separation of power) และการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (check and balance) ที่ผ่านมาสถาบันทั้ง 3 ต่างผลัดกันมีอำนาจหรือบทบาทสำคัญในการเมืองสหรัฐฯ โดยส่วนมากรัฐสภาจะมีอำนาจมากที่สุด รองลงมาได้แก่สถาบันประธานาธิบดี และในบางครั้งศาลสูงก็ขึ้นมามีบทบาทสำคัญด้วย

กระบวนการออกนโยบายตลอดช่วงศตวรรษที่ 20⁴¹ รัฐสภายอมให้ประธานาธิบดีและฝ่ายบริหารครอบงำบทบาทนำในการออกนโยบายระดับชาติ โดยส่วนมากรัฐสภาจะเป็นฝ่ายตอบรับแนวนโยบายและร่างงบประมาณที่เสนอโดยประธานาธิบดี หน่วยงานฝ่ายบริหารหรือกลุ่มผลประโยชน์ อย่างไรก็ตาม รัฐสภาไม่เพียงแต่เป็นผู้ให้รับรองหรือเป็นตรายางให้กับข้อเสนอ นโยบายเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทที่เป็นอิสระในกระบวนการออกนโยบายอันได้แก่บทบาทในการให้ความเห็นอีกด้วย กล่าวคือ รัฐสภาสามารถยอมรับ ปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติม หรือปฏิเสธ นโยบายหรือการของบประมาณที่เสนอโดยฝ่ายอื่นได้

ในกระบวนการออกนโยบาย รัฐสภาสามารถให้ความเห็นที่จะสนับสนุนหรือขัดขวางข้อเสนอของประธานาธิบดีได้ง่ายกว่าริเริ่มนโยบายเสียเอง ทั้งนี้ เพราะรัฐสภามีอำนาจระงับข้อเสนอของประธานาธิบดี ปฏิเสธการขอใช้งบประมาณ หน่วยงานหรือปฏิเสธการแต่งตั้งบุคคลโดยประธานาธิบดี ตรวจสอบหน่วยงานฝ่ายบริหาร จัดคณะกรรมการเพื่อเปิดเผยการกระทำผิด และระงับการทำงานฝ่ายบริหารอย่างทั่วไปได้ รัฐสภาสามารถตรวจสอบและตั้งคำถาม

⁴¹ สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. อังแล้วเชิงอรรถที่ 38. หน้า 295.

ต่อผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้พิพากษาศาลสูงและผู้พิพากษาศาลส่วนกลาง (federal courts) สามารถบัญญัติการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการยุติธรรมในศาลส่วนกลาง และสามารถพยายามกลับ (reverse) คำพิพากษาของศาล โดยการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญได้ นอกจากนี้ รัฐสภายังสามารถขู่ว่าจะกล่าวโทษ (threaten to impeach) ประธานาธิบดีหรือผู้พิพากษาได้ด้วย อย่างไรก็ตาม บทบาทของรัฐสภาในกระบวนการออกนโยบายมักมีลักษณะตั้งรับและชัดเจนมากกว่าและโดยส่วนมากจะแสดงออกมาในรูปแบบของการอภิปราย

อำนาจรัฐสภาที่แบ่งแยกระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในการเมืองสหรัฐฯ สถาบันรัฐสภาไม่เพียงแต่แบ่งแยกอำนาจกับฝ่ายบริหารและตุลาการเท่านั้น แต่ยังต้องแบ่งแยกอำนาจภายในรัฐสภาด้วยกันเองด้วย ผู้ร่างรัฐธรรมนูญยึดแนวคิดของเบนจามิน แฟรงคลิน ที่ว่าสภานิติบัญญัติควรมีการแบ่งแยกอำนาจ โดยฝ่ายหนึ่งควรดูแลและควบคุมอีกฝ่ายหนึ่ง และควรตอบสนองความต้องการของฝ่ายนั้นๆ พร้อมทั้งแก้ไขข้อผิดพลาดของกันและกันได้ในกรณีที่มีการกระทำผิดร้ายแรงหรือกระทำการที่ไม่ถูกต้อง รัฐสภาสหรัฐฯ จึงถูกออกแบบให้มีลักษณะ 2 สภา (bicameral) ที่ประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร แม้ว่าโดยทั่วไปแล้วจะไม่สามารถผ่านกฎหมายหรือนางบประมาณออกใช้ได้หากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ผ่าน identical laws อย่างไรก็ตาม สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีการแบ่งเขตเลือกตั้งและวาระการดำรงตำแหน่งที่แตกต่างกันมาก กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกที่มีสิทธิโหวต 435 คน ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งในแต่ละมลรัฐที่จัดแบ่งตามจำนวนประชากรที่เท่าๆ กัน นอกจากนี้ สภาผู้แทนราษฎรยังประกอบด้วยตัวแทนที่ไม่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจาก ปอโตริโก คัสติคท์ ออฟ โคลัมเบีย เวอร์จิเนียไอซ์แลนด์ และอเมริกัน ซามัว โดยสมาชิกสภาผู้แทนฯ มาจากการเลือกตั้งทุกๆ 2 ปี ส่วนสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีวาระ 2 ปี ถูกออกแบบให้ตอบสนองความรู้สึกนึกคิดของประชาชนได้มากกว่า โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักจะอ้างถึงสภาของตนในนามสภาของประชาชน (the peoples House) ส่วนวุฒิสภาซึ่งมีสมาชิกวาระ 6 ปีถูกออกแบบให้มีขนาดเล็กกว่า แต่มีบทบาทเน้นในการให้คำปรึกษาหารือมากกว่า นอกจากนี้ วุฒิสภายังสามารถใช้อำนาจจำนวนหนึ่งซึ่งสภาผู้แทนฯ ไม่มี คืออำนาจในการให้สัตยาบันสนธิสัญญาและอำนาจรับรองผู้พิพากษา เอกอัครราชทูต สมาชิกคณะรัฐมนตรี และเจ้าหน้าที่ระดับสูงของฝ่ายบริหาร

3.2.4.2 การเลือกตั้งในสหรัฐอเมริกา

การเลือกตั้งสหรัฐอเมริกา เป็นกระบวนการสรรหาตัวแทนพรรคการเมือง⁴² การเลือกตั้งขั้นต้นภายในพรรคการเมือง (พรรคเดโมแครตและรีพับลิกัน) มี 2 แบบ คือ แบบ Caucus และ Primary โดยมีเพียง 12 มลรัฐ และ 3 เขตที่ใช้รูปแบบการเลือกตั้งแบบ Caucus ในขณะที่มลรัฐส่วนมากใช้รูปแบบ Primary การเลือกตั้งทั้งสองแบบมีเป้าหมายที่จะกำหนดจำนวนคณะผู้เลือกตั้ง (delegates) ที่จะไปลงคะแนนเลือกตัวแทนพรรคเข้าชิงตำแหน่งประธานาธิบดีในการประชุมใหญ่ของแต่ละพรรค โดยในการเลือกตั้งแบบ Caucus ผู้สมัครแต่ละคนจะได้จำนวนคณะผู้เลือกตั้งตามสัดส่วนของคะแนนเสียงสนับสนุนที่ได้ ในขณะที่การเลือกตั้งแบบ Primary ผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดจะได้จำนวนคณะผู้เลือกตั้งของรัฐนั้นไปทั้งหมด ทั้งนี้ จำนวนคณะผู้เลือกตั้งของแต่ละรัฐจะแตกต่างกันไป รวมทั้งสิ้น 4,322 คน ดังนั้น ผู้ที่จะได้เป็นตัวแทนพรรคลงชิงตำแหน่งประธานาธิบดีต้องได้จำนวนคณะผู้เลือกตั้งอย่างน้อย 2,162 คน

ภายหลังเสร็จสิ้นการเลือกตั้งขั้นต้นภายในพรรคที่จัดขึ้นในทุกรัฐแล้ว คณะกรรมการพรรคแห่งชาติ ทั้ง Democrat National Committee และ Republican National Committee จะกำหนดจัดให้มีการประชุมใหญ่ของพรรค (National Convention) เพื่อให้คณะผู้เลือกตั้งลงมติยืนยันเลือกบุคคลที่จะมาการเป็นตัวแทนอย่างเป็นทางการของพรรคเพื่อชิงตำแหน่งประธานาธิบดี จึงนับว่าเป็นการสิ้นสุดกระบวนการเลือกตั้งขั้นต้น (primary election) เพื่อเริ่มต้นสู่กระบวนการเลือกตั้งทั่วไป (general election)

กระบวนการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา

แม้ว่าประธานาธิบดีสหรัฐฯ จะได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนสหรัฐฯ แต่ในกระบวนการเลือกตั้งเป็นการเลือกตั้งทางอ้อม โดยประชาชนเป็นผู้เลือกคณะผู้เลือกตั้ง หรือ Electoral College ซึ่งคณะผู้เลือกตั้งมีทั้งหมด 538 คน (จำนวน Electoral College กำหนดจากจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 435 คน วุฒิสมาชิก 100 คน และผู้เลือกตั้งจากกรุง Washington D.C. จำนวน 3 คน)

การเลือก Electoral College นั้น ในแต่ละมลรัฐ แต่ละพรรคจะเลือกสรรชุด “คณะผู้เลือกตั้ง” ของตนไว้ก่อน ในวันเลือกตั้ง หากประชาชนต้องการที่จะเลือกผู้สมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดีจากพรรคใดก็ให้เลือกจากผู้สมัคร Electoral College พรรคนั้น ผู้สมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดีคนใดได้รับคะแนนเสียงข้างจากประชาชนมาก จะได้จำนวนคณะผู้เลือกตั้งทั้งหมดที่พรรคได้เตรียมได้ เรียกว่า winner-take-all's system

⁴² สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 38. หน้า 299.

ในการเลือกตั้งประธานาธิบดีนั้นผู้ที่จะเป็นประธานาธิบดีจะต้องได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนคณะผู้เลือกตั้งทั้งหมด คือ ต้องได้รับคะแนนเสียงจากคณะผู้เลือกตั้ง เกิน 270 เสียง ทั้งนี้ หลังจากเสร็จสิ้นการเลือกตั้งประธานาธิบดี ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี จะเข้าร่วมพิธีสาบานตนเข้ารับตำแหน่งในวันที่ 20 ม.ค. ของปีถัดจากปีที่มีการเลือกตั้ง

ระบบการเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐมีขั้นตอนที่ยุ่งยากพอสมควร แม้แต่ชาวอเมริกันบางคนก็ยังไม่เข้าใจ อยู่เหมือนกันเมื่อถูกขอให้อธิบายระบบการเลือกตั้งประธานาธิบดีของเขา แต่ที่แน่ๆ ก็คือ คนทุกอาชีพ (ที่สุจริต) มีโอกาสได้เป็นประธานาธิบดี เช่น นายแบบ - เจอร์ราร์ด พอร์ด, คนเก็บขยะ - ลินดอน จอห์นสัน, นักธรณีวิทยา - เฮอริเบิร์ต ฮูเวอร์, คนงานบนเรือเฟอร์รี่ - เจมส์ การ์ฟิลด์, นักสำรวจ - จอร์จ วอชิงตัน, นักแสดง - โรนัลด์ เรแกน และแม้กระทั่งชาวไร่ ชาวนา เช่น มิลเลอร์ ฟิลมอร์, อับราฮัม ลินคอล์น, ยูลิจิส เอส แกรนท์, เบนจามิน แฮริสัน, วอร์เรน ฮาร์ดิง, แคลวิน คูลิดจ์, แฮร์รี ทรูแมน และจิมมี คาร์เตอร์ ก็มีโอกาเป็นประธานาธิบดี⁴³

คุณสมบัติของผู้สมัครประธานาธิบดี รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่า ต้องอายุ 35 ปีขึ้นไป ได้รับสัญชาติอเมริกัน โดยกำเนิด อาศัยอยู่ในสหรัฐอเมริกาไม่น้อยกว่า 14 ปี ไม่เคยเป็นประธานาธิบดีมาแล้ว 2 สมัย ขั้นตอนการหยั่งเสียง ปัจจุบันมี ๓ วิธี คือ

วิธีที่หนึ่ง อาจได้จากวิธีการแบบ primary ซึ่งหมายถึง การจัดการเลือกตั้งขั้นต้นขึ้นในมลรัฐ

วิธีที่สอง แบบ caucus คือ การประชุมกลุ่มย่อยของสมาชิกพรรคในแต่ละระดับ ตั้งแต่หน่วยเล็กสุดขึ้นมา เพื่อเสนอความคิดเห็น

วิธีที่สาม แบบ state - convention ที่หมายถึง การประชุมใหญ่ของพรรคในระดับมลรัฐ เพื่อคัดเลือกผู้ที่ได้รับคะแนนนิยมสูงสุดเป็นตัวแทนพรรค

จาก 1 ใน 3 วิธีข้างต้น จะทำให้ได้ผู้แทน หรือที่เรียกว่า delegates จำนวนหนึ่ง เพื่อเข้าสู่กระบวนการเลือกจากที่ประชุมใหญ่ของพรรค (National Convention) ให้เหลือตัวแทนพรรคเพียงคนเดียว ถ้าสามารถเลือกผู้แข่งขันได้ในครั้งแรกของการประชุมพรรค จะเรียกว่า first ballot victory

การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้ “วันอังคารหลังวันจันทร์แรกของเดือนพฤศจิกายนของปีที่มีการเลือกตั้ง” (ไม่ใช่อังคารแรกหรืออังคารที่ 1 พ.ย.) เป็นวันลงคะแนนเสียงสำหรับผู้ที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้วในเขตเลือกตั้งของตน ซึ่งครั้งนี้ตรงกับวันอังคารที่ 8 พฤศจิกายน 2559

⁴³ สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 38. หน้า 297.

โดยคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็คือ มีอายุครบ 18 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป มีสัญชาติอเมริกัน มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ

อเมริกาไม่มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือ “กกต.” เหมือนเมืองไทยที่จะดำเนินการเลือกตั้งในทุกระดับ มีเพียง กกต.(FEC) ที่ดูแลเฉพาะในเรื่องค่าใช้จ่ายของผู้สมัครเท่านั้น การจัดการเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของท้องถิ่น และไม่มีการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้โดยอัตโนมัติแบบบ้านเรา ดังนั้น ประชาชนจะต้องลงทะเบียนก่อนจึงจะมีสิทธิเลือกตั้ง โดยจะลงทะเบียนในพื้นที่ที่ตนพำนักอยู่ หากย้ายที่อยู่ใหม่ต้องลงทะเบียนใหม่ ซึ่งอาจสร้างความยุ่งยากพอสมควร

ส่วนวิธีการลงคะแนนเสียงนั้น ปัจจุบันใช้ระบบคอมพิวเตอร์ แต่ก็ยังใช้บัตรกระดาษที่มีการระบายทึบ เพื่อนำไปสแกนบันทึกการลงคะแนนเสียงอีกครั้ง หรือบางพื้นที่อาจใช้เครื่องดีอาร์อี (Direct Recording Electronic : DRE) หรือเครื่องมือที่มีจอระบบสัมผัสคล้ายกับเครื่องกดเงินของธนาคาร

สำหรับกลยุทธ์หาเสียงเลือกตั้งของอเมริกันนั้น แตกต่างกับไทยมาก มีการวางแผนและการเตรียมงานในลักษณะคล้ายการตลาด (Political Marketing) มาช่วย อีกทั้งกฎหมายเลือกตั้งก็ต่างกัน สามารถมีมหรสพหรือคอนเสิร์ตได้ และทำโพลล์หรือปราศรัยหาเสียงได้จนถึงในวันเลือกตั้ง ทำให้ประชาชนตื่นตัวค่อนข้างมาก

ผลการเลือกตั้ง จะมี 2 แบบ เรียกว่า popular vote กับ electoral vote เพราะการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาไม่ใช่การเลือกตั้งโดยตรง แต่ประชาชนจะไปเลือกผู้แทนของเขา (popular vote) เพื่อไปเลือกตั้งประธานาธิบดี (electoral vote) อีกทีหนึ่ง การเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐ จึงเป็นการเลือกตั้งโดยอ้อม คนที่ได้เป็นประธานาธิบดีจะต้องชนะในส่วนของ electoral vote โดยคณะผู้เลือกตั้ง (electoral college) จะมีจำนวนเท่ากับจำนวนผู้แทนราษฎรรวมกับจำนวนวุฒิสมาชิกในมลรัฐของตน ที่มีอยู่ในสภาองเกรสของสหรัฐ

ประเด็นสำคัญที่ต้องเข้าใจเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ใช้คณะผู้เลือกตั้งนี้ คือ กติกาที่ว่าผู้ชนะได้ไปทั้งหมด (winner-take-all) ซึ่งหมายความว่า ผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเสียงส่วนมากจากประชาชนในมลรัฐ ก็จะได้คะแนนจากคณะผู้เลือกตั้งไปทั้งหมด ดังนั้น มลรัฐที่มีจำนวนคณะผู้เลือกตั้งมากๆ ก็จะเป็นเป้าหมายสำคัญของผู้สมัคร เช่น แคลิฟอร์เนีย (55) เท็กซัส (34) นิวยอร์ก

(31) ฟลอริดา (27) เพนซิลวาเนีย (21) ซึ่งก็มีหลายครั้งที่คนชนะ popular vote แต่ไปแพ้ electoral vote ก็คือเป็นประธานาธิบดี⁴⁴

สภาผู้แทนราษฎรสหรัฐ (United States House of Representatives) เป็นหนึ่งในสองสภาของระบบสภาคู่ของรัฐบาลสหรัฐ คู่กับวุฒิสภา

แต่ละรัฐในสหรัฐมีผู้แทนที่ได้รับเลือกจากจำนวนประชากรของแต่ละเขตที่แบ่งตามจำนวนประชากร จำนวนของผู้แทนราษฎรของแต่ละรัฐจึงขึ้นอยู่กับจำนวนประชากร รัฐแคลิฟอร์เนียที่มีประชากรมากที่สุดมีผู้แทนราษฎรทั้งหมด 53 คน สภาผู้แทนราษฎรสมัยปัจจุบันมีสมาชิกทั้งสิ้น 435 คน[1] สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนมีตำแหน่งสองปี ประธานสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งของสมาชิก⁴⁵

ระบบสภาคู่เป็นระบบที่ผู้ก่อตั้งสหรัฐ (Founding Fathers of the United States) สร้างขึ้นเพื่อให้มีสภาที่เป็นผู้แทนของประชาชนที่เป็นเสียงของประชาชนเพื่อให้เกิดการทำให้อัตนดุลกับวุฒิสภาที่เป็นผู้แทนของรัฐบาลจากแต่ละรัฐ สภาผู้แทนราษฎรมักจะเทียบได้กับสภาล่าง และวุฒิสภาเทียบได้กับสภาสูง แต่รัฐธรรมนูญของสหรัฐไม่ใช่คำดังกล่าว ทั้งสองสภามีหน้าที่ร่าง เสนอ พิจารณาและอนุมัติกฎหมาย

จากการที่สมาชิกได้รับเลือกมาจากกลุ่มคนจำนวนน้อย (ราว 693,000 คนต่อคนใน ค.ศ. 2007) จากเขตที่มักจะมีความเห็นคล้ายคลึงกันจึงทำให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาที่ไม่มีความขัดแย้งกันเท่าวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจบางอย่างที่เป็นเอกลักษณ์จากวุฒิสภา เช่นอำนาจในการเสนอบัญญัติการหารายได้เพิ่ม อำนาจการปลดนักการเมืองรวมทั้งประธานาธิบดี และเลือกประธานาธิบดีสหรัฐถ้าจำนวนเสียงเลือกตั้งของคณะผู้เลือก

สหรัฐอเมริกปกครองระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยมแบบสหพันธรัฐที่มีประธานาธิบดีเป็นประมุขและเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารด้วยประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง แบ่งเขตการปกครองเป็น 50 มลรัฐ รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นแบบสภาคู่ แบ่งเป็นสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รัฐสภาเรียกว่าสภา “คองเกรส” สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของแต่ละมลรัฐ วันละ 2 คน รวม 100 คน รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่เก่าแก่ที่สุดในโลก รัฐธรรมนูญมีวิวัฒนาการมาจากการเคลื่อนไหวในการปฏิบัติ และการประกาศอิสรภาพจากสหราชอาณาจักร ค.ศ. 1776 โดยเกิดจากการประชุมที่เรียกว่า “คอนติเนนชั่น คองเกรส” ซึ่งมีการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับแรก

⁴⁴ Encyclopedia Britannica. (2019). *United States Senate*. (Online). Available: www.britannica.com/topic/Senate-United-States-government อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 38. หน้า 275.

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 275.

ของสหรัฐอเมริกา แต่บทบัญญัติแห่งสมาพันธรัฐนี้ก่อให้เกิดปัญหาหลายอย่าง เช่น ปัญหาหนี้สินของสมาพันธรัฐ ปัญหารัฐบาลกลางไม่มีอำนาจจึงเป็นแรงผลักดันให้มีการประชุม ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่เมืองฟิลาเดลเฟีย ในการร่างรัฐธรรมนูญได้มีผู้เสนอแผนการต่าง ๆ หลายแผนแต่ในที่ประชุมได้ยอมรับแผนการเวอร์จิเนีย ซึ่งกำหนดให้มีการเพิ่มอำนาจรัฐบาลกลาง และให้รัฐบาลการปกป้องเสรีภาพและความเป็นอยู่ของประชาชนแต่ละมลรัฐให้สัตยาบันจนครบ 13 มลรัฐใน ค.ศ. 1790 ซึ่งถือได้ว่ามีผลบังคับใช้โดยสมบูรณ์

การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในสหรัฐอเมริกา มีการควบคุมเรื่องการเงินทางการเมืองอย่างเข้มงวด ทำให้การรับบริจาคเงินและการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง และผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์อย่างเคร่งครัดแต่ละมลรัฐต้องมีคณะกรรมการที่ดูแลตรวจสอบเรื่องการเงินทางการเมืองอย่างจริงจังมีประเด็นที่ถูกหยิบมาใช้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งหลายประเด็น เช่น การแต่งงานของคนเพศเดียวกันความเสมอภาคในการแต่งงานการต่อรองเจรจาขอเข้าสู่วาระขบวนการตัดสินใจของศาล การปกป้องเสรีภาพ การแบ่งเขตเลือกตั้งนโยบายสุขภาพ การจ้างงานที่เพิ่มขึ้น การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ การจัดการปัญหาสงครามนอกประเทศ คณะที่ในหลายเขตเลือกตั้งจากผลการเลือกตั้งทั่วประเทศ ค.ศ. 2014 อันเป็นการเลือกตั้งกลางเทอมส่งผลให้ พรรคเดโมแครตแพ้การเลือกตั้ง ทั้งการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการเลือกตั้งวุฒิสภาโดยเสียงส่วนใหญ่ของที่นั่งในทั้งสองสภาเป็นของพรรครีพับลิกัน ทำให้ประธานาธิบดี บารัค โอบามา ทำงานด้วยความยากลำบากในการบริหารประเทศและการเลือกตั้งประธานาธิบดี ค.ศ. 2016 ตำแหน่งประธานาธิบดีก็เป็นของโดนัลด์ ทรัมป์ จากพรรครีพับลิกัน

ปัจจุบันพรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกามีปัญหาหลายประการเป็นปัญหาทางการเมืองที่ต้องแก้ไข พรรคการเมืองมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาของชาติมีการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีการต่อสู้กันทางการเมืองของนักเลือกตั้งและกลุ่มผลประโยชน์เพื่อแสวงหาที่นั่งในสภามีการตั้งคำถามว่าพรรคการเมืองสมัยใหม่เข้มแข็งหรืออ่อนแอถอยลง มีความพยายามนำหลักการที่จะสร้างความเข้มแข็งของรัฐบาลส่วนกลางและหลักการรัฐธรรมนูญนิยมมาใช้ในพรรคการเมืองที่เป็นรากฐานของพรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกายุคใต้ระบบพรรคการเมืองในระบบสองพรรค โดยเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาอย่างยาวนานในประวัติศาสตร์ของการเมืองอเมริกัน นับตั้งแต่เกิดเหตุการณ์ 9/11 และการพัฒนาของสงครามต่อต้านการก่อการร้ายขึ้น มีการประโคมข่าวกันในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และในประเทศตะวันตกทั้งหลายที่เน้นย้ำถึงการก่อการร้าย เป็นภัยคุกคามที่ใหญ่หลวงที่สุดในโลกกำลังเผชิญอยู่ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อในปัจจุบันแต่ก็มีผลการวิจัยบ่งชี้ว่าการก่อการร้ายเป็นเพียงภัยคุกคามย่อยเมื่อเปรียบเทียบกับแนวโน้มความเป็นไปได้ในโลก ซึ่งส่งผลร้ายแรงกว่า และการตอบโต้

กับแนวโน้มเหล่านี้ที่มีที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันมีแต่จะเพิ่มความเสี่ยงที่จะเกิดการโจมตีของผู้ก่อการร้ายให้มากยิ่งขึ้น และไม่มีแนวโน้มลดลงสาเหตุและรากเหง้าของปัญหาความขัดแย้งและความไม่มั่นคงในโลกทุกวันนี้และจะเป็นตัวกำหนดความขัดแย้งในอนาคตด้วยความขัดแย้งต่าง ๆ มีมากมาย เช่น ความเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ การแข่งขันทรัพยากร การเบียดบังโลกส่วนใหญ่ให้อยู่ชายขอบ และการเผยแพร่ขยายการทหารทั่วโลกสหรัฐอเมริกา ต่างมุ่งเน้นไปที่การทำสงครามต่อต้านการก่อการร้าย ทำให้สหรัฐอเมริกาต้องเข้าไปเกี่ยวพันกับโลกภายนอก มากขึ้นเป็นประเทศมหาอำนาจที่พยายามแสวงบทบาท และคงไว้ซึ่งอิทธิพลไว้ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลกไม่ว่าจะเป็น ตะวันออกกลาง เอเชีย พรรคการเมืองทั้งสองพรรคของสหรัฐอเมริกาต่างสนับสนุนการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้าย แม้ว่าพรรครีพับลิกันจะให้ความสำคัญมากกว่าพรรคเดโมแครต อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับกันว่าระบบพรรคการเมืองแบบ 2 พรรคเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมความก้าวหน้าของพรรคของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยม และทำให้ระดับความเป็นประชาธิปไตยเพิ่มสูงขึ้นด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา บทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานาธิบดีไว้ใน มาตรา 12 “ให้ผู้ทำหน้าที่เลือกตั้ง ประชุมกันในมลรัฐของตน และออกเสียงโดยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดีซึ่งอย่างน้อยที่สุดคนหนึ่ง จะต้องได้เป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในมลรัฐเกี่ยวกับผู้เลือกตั้งนั้นผู้ทำหน้าที่เลือกตั้งจะต้องระบุชื่อผู้ที่ตนออกเสียง ให้เป็นประธานาธิบดีไว้ในบัตรลงคะแนนบัตรหนึ่ง และที่ตนออกเสียงให้เป็นรองประธานาธิบดีอีกบัตรหนึ่งต่างหาก ให้ทำบัญชีแสดงรายชื่อบุคคลทุกคนที่ได้รับ ออกเสียงให้เป็นประธานาธิบดีต่างหากจากรายชื่อที่ได้รับออกเสียงให้เป็นรองประธานาธิบดีพร้อมทั้งแสดงจำนวนคะแนนเสียงสำหรับแต่ละคนแล้วลงนามรับรองกำกับแล้วผนึกซองส่งไปยังที่ที่ตั้งทำการของรัฐบาลสหรัฐจำนวนของถึงวุฒิสภา ให้ประธานวุฒิสภาเปิดใบรับรองทั้งหมดนั้นต่อหน้าที่ประชุมวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรแล้วนับจำนวนคะแนนเสียงให้บุคคลที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดเป็นประธานาธิบดีถ้าคะแนนเสียงมากที่สุดนั้น เป็นคะแนนเสียงฝ่ายข้างมากของจำนวนผู้ทำหน้าที่เลือกตั้งทั้งหมดถ้าปรากฏว่าไม่มีบุคคลใดได้รับเสียงฝ่ายข้างมาก ดังกล่าวนี ให้สภาผู้แทนราษฎรเลือกเอาจากรายชื่อผู้ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดตามลำดับในบัญชีจำนวนไม่เกิน 3 คนเป็นประธานาธิบดีคนหนึ่งโดยใช้การลงคะแนนในที่แต่การเลือกตั้งประธานาธิบดีนี้ให้ลงคะแนนเสียงในมลรัฐ โดยให้คะแนน ให้คณะผู้แทนจากแต่ละมลรัฐมี 1 คะแนนเสียงองค์ประชุมสำหรับการนี้ให้ประกอบด้วยจำนวนสมาชิกจาก 2 ใน 3 ของมลรัฐทั้งหมดและต้องได้รับเลือกจากจำนวนฝ่ายข้างมากของมลรัฐทั้งหมดจึงจะมีผลถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่ยอมเลือกประธานาธิบดีในเมื่อพิธีการเลือกตั้งนี้ตกไปแก่สภาภายในกำหนดการวันที่ 4

ของเดือนมีนาคมที่ตัดมาแล้ว ให้ลองรับประธานบอดีทำหน้าที่เป็นประธานาธิบดีเช่นเดียวกับในกรณีที่ว่าประธานาธิบดีถึงแก่กรรมหรือไร้ความสามารถอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญให้บุคคลที่ได้รับคะแนนเสียงที่ลงสำหรับรองประธานชลบุรีมากที่สุดเป็นรองประธานาธิบดีถ้าคะแนนเสียงมากที่สุดนั้นเป็นคะแนนเสียงฝ่ายข้างมากของจำนวนผู้ทำหน้าที่เลือกตั้งทั้งหมดและถ้าปรากฏว่าไม่มีบุคคลใดได้รับเสียงฝ่ายข้างมากดังกล่าวนี้ให้วุฒิสภากล่าวเลือกเอาจากที่ผู้ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดตามลำดับในบัญชีจำนวนไม่เกิน 2 คนเป็นรองประธานาธิบดีคนหนึ่งองค์ประชุมสำหรับการนี้ให้ประกอบด้วย 2 ใน 3 ของ จำนวนวุฒิสมาชิกทั้งหมดและต้องได้รับเลือกจากจำนวนฝ่ายข้างมากของสภาทั้งหมดจึงมีผล บุคคลที่ไม่มีคุณสมบัติเป็นประธานาธิบดีตามรัฐธรรมนูญจะมีคุณสมบัติเป็นรองประธานาธิบดี แห่งสหรัฐไม่ได้⁴⁶

รายละเอียดในการกำหนดอาณาบริเวณของการเลือกตั้งจะทำโดยสภานิติบัญญัติของแต่ละมลรัฐ เพื่อให้เป็นไปตามเกณฑ์ทั่วไป สภาคองเกรสกำหนด ในทางปฏิบัติเขตเลือกตั้งในมลรัฐหนึ่ง ๆ มีขนาดผิดแตกต่างกันไปอย่างมากและบางมลรัฐถูกกำหนดแบบที่เรียกว่า เจอร์รี่แมนเดอ (Gerrymandering) เพื่อให้พรรคการเมืองที่ปกครองอำนาจได้เปรียบ ในปี 1963 ศาลสูงสหรัฐได้เข้าแทรกแซงเช่นว่านี้ โดยประกาศว่าการที่รัฐของรัฐแบ่งเขตเลือกตั้งเช่นนี้ เป็นการละเมิดเจตจำนงที่ชัดเจนของรัฐธรรมนูญ และอันที่จะให้มีการเลือกผู้แทนจำนวนเท่ากันสำหรับประชากรจำนวนเท่า ๆ กัน

โดยสรุปสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรต้องมีอายุอย่างน้อย 25 ปี ต้องเป็นพลเมือง สหรัฐอย่างน้อย 7 ปี ก่อนการเลือกตั้งและไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคลที่เกิดในสหรัฐอย่างน้อย 7 ปี ก่อนการเลือกตั้ง และไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคลที่เกิดในสหรัฐทั้งต้องเป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในที่ที่ตนจะสมัครรับเลือกตั้ง 90 วัน ก่อนการเลือกตั้ง ส่วนอายุของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งกำหนดไว้อายุ 18 ปีบริบูรณ์

ระบบการเลือกตั้งของสหรัฐอเมริกาและสภาของสหรัฐอเมริกาแบ่งออกเป็น 2 สภา คือสภาผู้แทนราษฎร The House of Representatives หรือสภาล่าง วุฒิสภา Senate หรือสภาสูง ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสหรัฐอเมริกามีระบบเลือกตั้งโดยตรง ส่วนเรื่องการแบ่งเขตรัฐธรรมนูญของสหรัฐไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาองเกรสเลย เพียงแต่บัญญัติว่าเวลาสถานที่และวิธีเลือกตั้งทั้งนั้นเป็นอำนาจของ สภานิติบัญญัติแห่งมลรัฐทั้งหลายเป็นผู้กำหนด แต่สภาองเกรสอาจจะเปลี่ยนแปลงการกำหนดของสภานิติบัญญัติแห่งรัฐได้เสมอได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดเขตเลือกตั้งกว้าง ๆ กล่าวคือ การกำหนดเขตเลือกตั้ง

⁴⁶ สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 38. หน้า 271.

นั้น คนจะต้องถือหลักความสะดวกในการใช้สิทธิของประชาชน และควรมีจำนวนประชาชนใกล้เคียงกันมากที่สุดที่จะทำได้อำนาจในการกำหนดเขตเลือกตั้งของมลรัฐนั้นในระยะแรกแรก การกำหนดเขตเลือกตั้งมีความแตกต่างกันมากบางมลรัฐแบ่งเขตเลือกตั้งตามที่ดินเหมาะสม แต่ปัจจุบันเขตเลือกตั้งเขตละ 1 คน Single Model Constituency จำนวนผู้แทนราษฎรของแต่ละเขตขึ้นอยู่กับจำนวนราษฎร 480,000 คน ซึ่งปัจจุบัน มีจำนวนผู้แทนราษฎร 435 คนรวม วอชิงตัน ดี.ซี อีก 3 คนเป็นรวมเป็น 438 คน⁴⁷

ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นแม่แบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดี Presidential System ในส่วนของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสภาผู้แทนราษฎร The House of Representatives หรือสภาล่าง ระบบวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้งแบบ 1 คน 1 เสียง One Man One vote และวิธีคิดคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้วิธีคิดแบบเสียงข้างมากธรรมดา Relative Majority

สำหรับการเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา เป็นระบบการเลือกตั้งโดยทางอ้อม ดำเนินการโดยคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral College) โดยการจัดสรรจำนวนผู้เลือกตั้งต่อพื้นที่นั้นอาศัยพื้นฐานของจำนวนประชากรโดยการสำรวจประชากรศาสตร์ทุก ๆ 10 ปี ปัจจุบันจำนวนคณะผู้เลือกตั้งทั้งหมด 538 คน แบ่งเทียบตามโครงสร้างของสภาองเกรส กล่าวคือ จำนวนวุฒิสภา 100 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 438 คน และกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. จำนวน 3 คน โดยจำนวนคณะผู้เลือกตั้งที่จะได้คะแนนเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีมีจำนวน 270 คนขึ้นไป⁴⁸

3.3 เปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งในต่างประเทศ

สหพันธ์รัฐสาธารณรัฐเยอรมันในระบบเลือกตั้งของเยอรมันมีทั้งเอกลักษณ์และประสิทธิภาพ กล่าวคือ สำหรับเอกลักษณ์นั้น ระบบการเลือกตั้งของเยอรมันเป็นแบบผสมที่ให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้รับบัตรเลือกตั้ง 2 ใบ สำหรับเลือกตั้งผู้แทนราษฎร ใบแรกเพื่อเลือกผู้สมัครที่ตนชอบตามระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว ใบที่สองเพื่อเลือกผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อที่ตนสนับสนุน ซึ่งก็คือการเลือกพรรคการเมืองที่ตนสนับสนุน ตามระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน ระบบการเลือกตั้งแบบผสมนี้ส่งเสริมพรรคการเมืองใหญ่สองพรรคในเยอรมัน คือ

⁴⁷ ชาลูนชัย แสงศักดิ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 20. หน้า 163.

⁴⁸ ยุทธพงศ์ ปิ่นอนงค์. (2560). *การเลือกตั้งประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา*. เอกสารวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 86.

พรรค CDU และ พรรค SPD โดยยังเปิดโอกาสให้พรรคเล็ก ซึ่งได้แก่ พรรค FDP และพรรค Greens ยังคงมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในสภา ได้บ้าง ในส่วนของประสิทธิภาพนั้น ระบบการเลือกตั้งดังกล่าวของเยอรมันส่งผลให้พรรคการเมืองเล็ก ๆ ของเยอรมันสลายตัวไปในที่สุดเพราะผู้สมัครของพรรคดังกล่าวได้รับคะแนนเสียงไม่ถึงร้อยละ 5 ของผู้มาใช้สิทธิหรือได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ถึง 3 คนในสภา

มาตรการต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญ ฉบับ ปี ค.ศ.1949 สร้างขึ้น มีจุดมุ่งหมายในการที่จะสนับสนุนฝ่ายบริหารให้มีสภาพและประสิทธิภาพในขณะเดียวกันก็ไม่ทำลายหลักความควบคุมฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหานั้น จะพิจารณาจากประสบการณ์ของต่างประเทศได้ แต่การที่จะนำมาตรการเหล่านั้นมาใช้ในประเทศไทยต้องตระหนักอยู่เสมอว่าสภาพแวดล้อมของไทยแตกต่างไปจากประเทศที่เป็นต้นแบบของมาตรการต่าง ๆ ดังนั้น จึงต้องพิจารณาว่าแต่มาตรการใช้ในต่างประเทศนั้นเหมาะสมมากน้อยเพียงใดในการนำมาใช้ในประเทศไทย มีการดัดแปลงเสริมแต่งให้เหมาะสมกับประเทศไทย

ประเทศอังกฤษ เป็นประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภา ที่คณะรัฐมนตรีมาจากความไว้วางใจของรัฐสภานั้น ประเทศที่เป็นต้นกำเนิดของระบบรัฐสภา คือ ประเทศอังกฤษ ระบบรัฐสภาในอุดมคติ นั้น คือระบบการปกครองที่มีโครงสร้างซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน และร่วมมือถ้อยที่ถ้อยอาศัยซึ่งกันและกันในการดำเนินงานเพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนือกว่ากันอย่างเด็ดขาดจึงจำเป็นต้องจัดให้ทั้งสองฝ่ายมีหนทางที่จะถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันได้ด้วยมาตรการต่าง ๆ ทั้งนี้ โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง⁴⁹

ในการเลือกตั้งทั่วไป ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมีทางเลือกที่ง่ายและชัดเจนถ้าไม่ต้องการให้ออกเสียงของตนต้องเสียไปโดยไปลงคะแนนให้แก่พรรคเล็กซึ่งไม่มีโอกาสชนะการเลือกตั้งได้เลยก็จะต้องเลือกระหว่างพักหนึ่งพรรคใดในสองพรรคใหญ่พรรคการเมืองเป็นผู้เลือกหัวหน้าพรรคแกนนำของพรรค และเป็นผู้คัดเลือกส่งผู้สมัครของพรรคที่จะลงแข่งขันในแต่ละเขตเลือกตั้งการที่มีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเลือกผู้สมัครของพรรคใหญ่พรรคใดในเขตเลือกตั้งนั้น โดยผลของระบบพรรคการเมือง 2012 ข้างมากรอบเดียวเท่ากับว่าเป็นการเลือกตั้งพรรคการเมืองนั้นให้ มีเสียงข้างมากในสภาให้หัวหน้าพรรคนั้นเป็นนายกรัฐมนตรีให้แกนนำของพรรคนั้นเป็นคณะรัฐมนตรีและให้นโยบายทางการเมืองของพรรคนั้นเป็นนโยบายรัฐบาล

⁴⁹ มานิตย์ จุมปา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 20. หน้า 25.

ระบบเลือกตั้งของประเทศอังกฤษ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร House of Commons โดยกฎหมายแล้วต้องมีขึ้นไม่เกิน 5 ปีจากการเลือกตั้งครั้งสุดท้ายอย่างไรก็ตามอาจจะเลื่อนออกไปได้ถ้าสภาขุนนาง อนุญาต กฎนี้เพิ่งเริ่มเมื่อสมัย สงครามโลกครั้งที่ 2 แต่ในอีกแง่หนึ่งไม่มีความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องรอถึง 5 ปีนายกรัฐมนตรีขอให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาและให้มีการเลือกตั้งใหม่ ปัจจุบันสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทน 635 คน สำหรับการกำหนดเขตเลือกตั้งใช้วิธีแบ่งเขตเลือกตั้งโดยให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คนต่อ 1 เขตเลือกตั้ง Single model Constituency โดยมีเขตเลือกตั้ง ทั้งหมด 650 เขต ซึ่งปัจจุบันอังกฤษใช้พระราชบัญญัติ The Representation of The People Act. 1969 ตาม Parliamentary Act. 1949 วางหลักในการกำหนดเขตเลือกตั้งไว้โดยแบ่งเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขต 1 คนโดยใช้สภาพทางภูมิศาสตร์ประเทศภูมิศาสตร์ของประเทศ เป็นเกณฑ์ในการแบ่งเขตเลือกตั้งซึ่งปัจจุบันสิทธิ์เลือกตั้งเป็น 650 เขต โดยแบ่งตามจำนวนประชากรที่ใช้ในเป็นเกณฑ์ในการกำหนดเขตเลือกตั้งคือเป็นผู้เลือกตั้งประมาณ 60,000 คนต่อ 1 เขตเลือกตั้ง โดยการแบ่งเขตเป็นอำนาจของคณะกรรมการพิจารณาการแบ่งเขตเลือกตั้งเพื่อป้องกันมิให้แบ่งเขตเลือกตั้งเป็นประโยชน์แก่พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองโดยเฉพาะ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมี 4 ชุดในเขตอังกฤษ ไอร์แลนด์ สกอตแลนด์และเวลส์โดยให้มีหน้าที่ทำการทบทวนเขตเลือกตั้งใหม่ทุก ๆ 10 ถึง 15 ปีโดยยึดการเปลี่ยนแปลงของการกระจายพลเมืองทางด้านภูมิศาสตร์เป็นเกณฑ์ แต่ก็พยายามให้ใกล้เคียงที่สุดกับเขตการปกครองท้องถิ่น

สำหรับประเทศอังกฤษ⁵⁰ ซึ่งเป็นต้นแบบของการปกครองในระบบรัฐสภานั้นไม่ประสบปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาล ทั้งนี้ก็เพราะอังกฤษตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีพรรคการเมืองสองพรรค (Two Party System) ซึ่งผลัดเปลี่ยนกันเข้ามามีอำนาจในทางการเมืองในระยะยาวแล้ว อาจกล่าวได้ว่า ทั้งสองพรรคมีโอกาสที่กุมเสียงข้างมากในสภาสามัญอย่างเท่าเทียมกัน เมื่อพรรคใดชนะการเลือกตั้งมีเสียงข้างมากในสภาสามัญ พรรคนั้นก็จะเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล โดยมีหัวหน้าพรรคเป็นนายกรัฐมนตรีและผู้นำคนสำคัญของพรรคเป็นรัฐมนตรีร่วมคณะ อนึ่ง พรรคการเมืองในอังกฤษเป็นพรรคการเมืองที่มีระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัด โดยทั่วไปการลงคะแนนเสียงในสภาในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายของพรรคจะต้องเป็นไปตามคำสั่งของพรรคและมีการควบคุมโดย Whip การไม่เชื่อสัตย์ต่อนโยบายของพรรคถือว่าเป็นการผิดวินัยอาจมีโทษถึงถูกขับออกจากพรรค ซึ่งเป็นการทำลายอนาคตทางการเมืองของตนเอง เพราะในการเลือกตั้งแต่ละ

⁵⁰ มานิตซ์ จุมปา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 49. หน้า 24.

ครั้งประชาชนจะเลือกสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนพอใจในนโยบายมากกว่าเลือกตัวบุคคล เมื่อเป็นเช่นนี้หัวหน้าพรรคจึงไม่จำเป็นต้องเป็นกังวลว่าตนอาจถูกลงมติไม่ไว้วางใจจากรัฐสภา⁵¹

ประเทศฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 ยืนยันหลักการของการมีสิทธิเสรีภาพการเมืองของพลเมืองในการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง สมาชิกสภาฯ ตลอดทั้งในการเลือกพรรคการเมืองและอุดมการณ์ทางการเมือง โดยมีเป้าหมาย ที่จะปรับรื้อระบบการแข่งขันทางการเมืองเสียใหม่ให้อยู่บนพื้นฐานที่ชัดเจนและสอดคล้องสัมพันธ์กัน โดยมีข้อพิจารณาสำคัญ 2 ประการคือจัดให้มีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการเมืองกันได้อย่างเป็นประชาธิปไตย โดยให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นแก่ทุกคนทุกกลุ่มการเมืองแต่ละต้อง ให้ทำให้ผู้ปกครองมีมาตรการในการปกครองประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยบังคับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งให้ใช้สิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งและหรือพรรคการเมืองที่ชัดเจนเพียงพอที่จะมีเสียงข้างมากในสภาเพื่อจัดตั้งรัฐบาลได้ทั้งนี้มีข้อสังเกต 3 ประการกล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง ระบบการเลือกตั้งที่ให้เลือกผู้สมัครได้คนเดียวแบบเสียงข้างมากสองรอบ (Le scrutiny majoritaire uninominal a deux tours) ในการเลือกตั้งระดับชาติ (การเลือกตั้งประธานาธิบดี และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) และในระดับท้องถิ่น ได้ก่อให้เกิดปรากฏการณ์ของการที่พรรคการเมืองต้องจับกลุ่มกันทางการเมืองเป็น 2 ขั้ว (Bipolarisation) เป้าประสงค์ผู้ร่างรัฐธรรมนูญก็คือ ให้มีการนำระบบพรรคการเมืองแบบ 2 พรรค ของสหราชอาณาจักร มาใช้ในฝรั่งเศสอย่างถาวรแต่ถ้าจะใช้ระบบการเลือกตั้งที่ให้เลือกผู้สมัครได้คนเดียวแบบเสียงข้างมากรอบเดียวเลยก็เกรงว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่รุนแรงเกินกว่าที่นวัตกรรมทางการเมืองของประเทศฝรั่งเศสจะรับได้ จึงได้นำระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก 2 รอบมาใช้แทน ซึ่งก็ได้ส่งผลให้พรรคการเมืองต่าง ๆ ที่เคยมีอยู่หลายพักต้องหันมาจับกลุ่มหรือรวมตัวกันทางการเมืองโดยแบ่งออกเป็น 2 ขั้วมากขึ้น โดยบางคนก็เห็นว่าเป็นเพียงการจับกลุ่มเป็นพันธมิตรกันเฉพาะในช่วงของการเลือกตั้งแต่บางคนก็เห็นว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาการไปสู่ระบบพรรคการเมืองแบบ 2 พรรคโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ การแบ่งออกเป็น 2 ขั้วทางการเมืองเช่นนี้ มีผลดีต่อเสถียรภาพของรัฐบาลโดยไม่มีข้อโต้แย้ง

ประการที่สอง ระบบเลือกตั้งของสาธารณรัฐที่ 5 ทำให้เกิดปรากฏการณ์ของการมีพรรคการเมืองใหญ่ ที่ครอบงำการเมืองกล่าวคือ เป็นพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งจนมีหรือเกือบจะมีเสียงข้างมากในสภาเพียงพรรคเดียวซึ่งเป็นประสบการณ์ใหม่สำหรับฝรั่งเศสแต่เป็นเรื่องปกติสำหรับประเทศอื่น ๆ ที่ใช้ระบบรัฐสภาแบบที่มีทางเลือก

⁵¹ มานิคซ์ จูมปา. แล้วเชิงอรรถที่ 49. หน้า 25.

ประการที่สาม ถ้าสังเกตการทำที่ทางการเมืองของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งฝรั่งเศสแล้วจะพบว่า ยังคงนิยมระบบพรรคการเมืองหลายพรรคอยู่ โดยในระยะหลังพรรคการเมืองใหญ่ 4 พรรค จะรวมตัวกันเป็นพันธมิตรโดยแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย ๆ ละ 2 พรรค มากกว่าที่จะแบ่งกันเป็น 2 ขั้ว

สหรัฐอเมริกา ระบบการเลือกตั้งของสหรัฐอเมริกาและสภาของสหรัฐอเมริกาแบ่งออกเป็น 2 สภาคือสภาผู้แทนราษฎร The House of Representatives หรือสภาล่าง วุฒิสภา Senate หรือสภาสูง ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสหรัฐอเมริกาใช้ระบบเลือกตั้งโดยตรง ส่วนเรื่องการแบ่งเขตรัฐธรรมนูญของสหรัฐไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาองเกรสเลย เพียงแต่บัญญัติว่าเวลาสถานที่และวิธีเลือกตั้งทั้งนั้นเป็นอำนาจของ สภานิติบัญญัติแห่งมลรัฐทั้งหลายเป็นผู้กำหนด แต่สภาองเกรสอาจจะเปลี่ยนแปลงการกำหนดของสภานิติบัญญัติแห่งรัฐได้เสมอได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดเขตเลือกตั้งกว้าง ๆ กล่าวคือ การกำหนดเขตเลือกตั้งนั้น คนจะต้องถือหลักความสะดวกในการใช้สิทธิของประชาชน และควรมีจำนวนประชาชนใกล้เคียงกันมากที่สุดที่จะมากได้อำนาจในการกำหนดเขตเลือกตั้งของมลรัฐนั้นในระยะแรกแรก การกำหนดเขตเลือกตั้งมีความแตกต่างกันมากบางมลรัฐแบ่งเขตเลือกตั้งตามที่เหมาะสม แต่ปัจจุบันเขตเลือกตั้งเขตละ 1 คน Single Model Constituency จำนวนผู้แทนราษฎรของแต่ละเขตขึ้นอยู่กับจำนวนราษฎร 480,000 คน ซึ่งปัจจุบัน มีจำนวนผู้แทนราษฎร 435 คนรวม วอชิงตัน ดี.ซี อีก 3 คนเป็นรวมเป็น 438 คน

ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นแม่แบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดี Presidential System ในส่วนของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสภาผู้แทนราษฎร The House of Representatives หรือสภาล่าง ระบบวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้งแบบ 1 คน 1 เสียง One Man One vote และวิธีคิดคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้วิธีคิดแบบเสียงข้างมากธรรมดา Relative Majority

สำหรับการเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา เป็นระบบการเลือกตั้งโดยทางอ้อม ดำเนินการโดยคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral College) โดยการจัดสรรจำนวนผู้เลือกตั้งต่อพื้นที่นั้นอาศัยพื้นฐานของจำนวนประชากรโดยการสำรวจประชากรศาสตร์ทุก ๆ 10 ปี ปัจจุบันจำนวนคณะผู้เลือกตั้งทั้งหมด 538 คน แบ่งเทียบตามโครงสร้างของสภาองเกรส กล่าวคือจำนวนวุฒิสภา 100 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 438 คน และกรุงวอชิงตัน ดี.ซี.จำนวน 3 คน โดยจำนวนคณะผู้เลือกตั้งที่จะได้คะแนนเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีมีจำนวน 270 คน ขึ้นไป

ผู้เขียนเห็นว่า มาตรการต่าง ๆ ที่สร้างขึ้นในรัฐธรรมนูญต่าง ๆ นั้น พอที่จะมีส่วนช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลบ้าง แต่ปัจจัยสำคัญที่ทำให้มาตรการทางกฎหมายที่เสริมสร้าง

เสถียรภาพรัฐบาลไม่ได้ผลนั้น น่าจะมาจากมาตรการเหล่านั้นไม่มีเวลาพอที่จะพิสูจน์ตัวเอง ของมันเองว่าจะเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาลได้หรือไม่ เพราะการเมืองไทยไม่มีความต่อเนื่องในวิถีประชาธิปไตยที่แท้จริง หากแต่ต้องล้มลุกคลุกคลานกับการรัฐประหารนับครั้งไม่ถ้วนการจะเสริมสร้างให้มีพรรคการเมืองน้อยพรรคในสภา จนไปสู่เป้าหมายระบบสองพรรคดังเช่นต่างประเทศที่รัฐบาลมีส่วนนะภาพนั้น ไม่อาจเขียนรัฐธรรมนูญ ให้สิ่งดังกล่าวเกิดขึ้นได้ทันทีแต่ต้องใช้เวลาให้ระบบพรรคการเมืองมีเวลาพัฒนาตัวเองสักช่วงเวลาหนึ่ง ดังนั้น ทักษะของผู้เขียนแล้วเห็นว่ามาตรการต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2561 สร้างขึ้นมาเพื่อให้มีพรรคการเมืองมากในสภา มีพรรคเล็กพรรคน้อยเกิดขึ้นในสภา และเป็นไปเพื่อการจัดตั้งรัฐบาลผสมพรรคการเมืองหลายพรรค ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาของความขัดแย้งของกลุ่มแกนนำในภาคส่วนต่างๆ ที่มาร่วมจัดตั้งรัฐบาล เพื่อหวังผลประโยชน์ในตำแหน่งสำคัญทางการเมือง

โดยสรุปในระบบจัดสรรปันส่วนผสมของไทยที่ใช้เลือกตั้งปี 2562 นี้ ที่จริง คือ ระบบผสมของเยอรมนีตามกฎหมายเลือกตั้งปี 1949 คือ ใช้คะแนนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตคำนวณจำนวนเก้าอี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมและ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ แต่ไม่ให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ โดยตรง และให้มีบัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเพียงใบเดียว ส่วนที่ต่างกันมีเพียงไทยไม่ได้กำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำ 5% แก่พรรคการเมืองที่จะได้เก้าอี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ทั้งนี้ควรระลึกไว้ด้วยว่ากฎหมายเลือกตั้งปี 1949 นี้เป็นกฎหมายเลือกตั้งชั่วคราวเท่านั้น (หลังจากนั้นเมื่อปี 1953 และ 1956 เยอรมนีก็เปลี่ยนกฎหมายเลือกตั้งเป็นฉบับถาวรและใช้มาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน)

ระบบจัดสรรปันส่วนผสมของไทยมีจุดอ่อนที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง จุดอ่อนจากการใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียว และให้ผู้เลือกตั้งเลือกได้เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต แต่ไม่ให้เลือก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ใช้วิธีคำนวณแทน ปัญหาที่จะเกิดจากกรณีนี้ ได้แก่

(1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตมีความสำคัญมาก เพราะเป็นตัวชี้ขาดการเลือกตั้ง ทั้งจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตที่พรรคการเมืองจะได้ และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งเกิดจากการนำคะแนน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตไปคิดคำนวณ ดังปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอยู่ในขณะนี้ คือ ผู้สมัครต่างต้องการลงสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต ทำให้พรรคมีปัญหาในการคัดผู้สมัคร เพราะมีผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตมากจนล้น

(2) การแข่งขัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตจะรุนแรงมาก สืบเนื่องจาก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตมีความสำคัญมาก ดังนั้น พรรคการเมืองจะทุ่มทุนและทรัพยากรทุกอย่างเข้าสู่สนามการแข่งขัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต เช่น ต้องส่งสมัคร ให้ครบ 350 เขตต้องคัดคนที่มีความนิยมในพื้นที่ หรือใช้วิธีลัดตั้งเอาคนที่ได้รับความนิยมอยู่แล้ว เข้าพรรค รวมทั้งวิธีการอื่น ๆ ทั้งได้ดินและบนดิน

(3) วิธีการแข่งขันจะเปลี่ยนไป เนื่องจากการแข่งขัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่ง เขตจะขึ้นอยู่กับความเป็นพรรคพวก (partisanship) สายสัมพันธ์ส่วนตัว และผลงานของผู้สมัคร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตในพื้นที่ ซึ่งเกี่ยวข้องกับผลงานและนโยบายของพรรคน้อย เพราะไม่ได้เลือกพรรคโดยตรงแบบการเลือกด้วยบัตรสองใบ ผลงานกับนโยบายของพรรคจึงมีผล ทางอ้อมหรือเท่ากับลดความสำคัญลง เพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้พรรคการเมืองจะเปลี่ยนไปใช้วิธีการ สื่อสารมวลชน เพื่อสร้างการรับรู้แนวกว้างแทน โดยเฉพาะการสร้างพื้นที่ข่าวผ่านทางสื่อ และการ สร้าง “จุดต่าง” หรือ “จุดแตกหัก” กับพรรคอื่นหรือฝ่ายตรงกันข้าม

(4) ผู้เลือกตั้งไม่สามารถใช้วิธีการเลือกตั้งเชิงกลยุทธ์ (strategic vote) ได้ วิธีการเลือกตั้ง เชิงกลยุทธ์มีหลายแบบ สำหรับกรณีบัตรเลือกตั้งสองใบ ผู้เลือกตั้งสามารถเลือกผู้สมัครพรรคหนึ่ง และเลือกเบอร์พรรคอีกพรรคหนึ่งได้ แต่เมื่อมีบัตรเลือกตั้งใบเดียว ผู้เลือกตั้งจะถูกบังคับให้เลือก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตอย่างเดียว หรือที่ทางวิชาการเรียกว่า “sincere vote”

(5) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ลดความสำคัญลง เนื่องจากผู้เลือกตั้ง ไม่ได้ไปออกเสียงลงคะแนนเลือกพรรค โดยเอาประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง และคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ว่า พรรคใดจะได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ก็ที่นั่นเหมือนเมื่อก่อน นอกจากนั้น ยังมี เหตุผลมาจากวิธีการคำนวณแบบใหม่ซึ่งยกย่อน และคาดคะเนได้ยากว่าแต่ละพรรคจะได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อกี่คน

(6) พรรคควบคุม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้น้อยลง เนื่องจาก สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรแบบแบ่งเขตจะเน้นตัวบุคคล เมื่อตัวบุคคลในแต่ละเขตมีความสำคัญ พรรคหรือผู้นำพรรคก็ ย่อมมีความสำคัญลดลง และกระบวนการสรรหาผู้สมัคร ซึ่งพรรคเคยใช้ควบคุมปาร์ตี้ลิสต์อย่าง ได้ผลนั้น จะใช้ได้น้อยลง เพราะผู้สมัครปาร์ตี้ลิสต์ในระบบใหม่เป็น “พวกเสียง” ไม่ใช่ “พวกซัวร์” ที่จะได้เก้าอี้เหมือนเมื่อก่อน

ประการที่สอง จุดอ่อนที่เกิดจากวิธีการคำนวณหาเก้าอี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ระบบจัดสรรปันส่วนใช้วิธีการคำนวณหาเก้าอี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบใหม่ โดยมีสูตร 3 สูตร และจะเกิดผลที่ตามมา คือ

(1) ความเป็นสัดส่วน (proportionality) หายไป ความเป็นสัดส่วนเป็นเกณฑ์อันหนึ่งของระบบการเลือกตั้งที่มีคุณภาพ เพราะเป็นตัวสะท้อนถึงการกระจายคะแนนไปทั่วทุกกลุ่มมากกว่า กระจุกตัว โดยเฉพาะการเพิ่มโอกาสคนกลุ่มน้อย นักรัฐศาสตร์สาขาการเลือกตั้งนิยมใช้ดัชนีวัดความไม่เป็นสัดส่วน เพื่อสะท้อนถึง “ความไม่ยุติธรรม” (unfair) ในการเลือกตั้ง เช่น Gallagher Index เป็นต้น ปัญหาที่จะเกิด คือ ระบบจัดสรรปันส่วนของไทยจะสร้างความไม่ยุติธรรมเป็นอย่างมาก เนื่องจากสามารถคงความเป็นสัดส่วนได้เฉพาะตอนเป็นจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมของพรรค แต่เมื่อเอา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตไปหักออก และที่เหลือเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ แล้ว ความเป็นสัดส่วนของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ในระบบเดิมจะหายไป เนื่องจาก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตมาจากระบบเสียงข้างมาก ไม่ใช่ระบบสัดส่วน ดังนั้น พรรคที่ได้คะแนนเสียงมากจะได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีชื่อน้อยลง

(2) เก้าอี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตมีแนวโน้มที่จะผูกพันกับเก้าอี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ เพราะเก้าอี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเป็นตัวหักออกจากเก้าอี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมของพรรค ยิ่งพรรคได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตมาก ก็ยังมีแนวโน้มที่จะเหลือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีชื่อน้อย แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความแปรปรวนภายในระหว่างพรรคต่าง ๆ คือ คะแนนเสียงของพรรคเรากับพรรคอื่นด้วย ถ้าคะแนนเสียงของพรรคเราทิ้งขาดจากพรรคอื่นมาก ๆ เราก็อาจได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ มากด้วย แต่ถ้าพรรคเรากับพรรคอื่น ๆ คะแนนไม่ทิ้งกันมาก พรรคอื่นจะเข้ามาเฉลี่ยเก้าอี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ มาก วิธีการแก้ปัญหาจึงมีทางเดียว คือ การสร้างความนิยมนัดล้มหลายให้เกิดขึ้นกับพรรคเราให้ได้

(3) จูงใจให้พรรคเกิดใหม่เข้าสู่การเลือกตั้งมาก เมื่อเก้าอี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคำนวณยาก เพราะจะยังคำนวณไม่ได้จนกว่าจะรู้ตัวแปรอย่างน้อย 3 ตัว คือ (1) คะแนนของพรรคเรา (2) คะแนนของพรรคอื่น ๆ ที่เหลือ และ(3) จำนวนประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้ง การเอาคะแนนเก่ามาคำนวณ เช่น ปี 2554 คำนวณได้ 7 หมื่นคะแนนต่อหนึ่งเก้าอี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงสร้างความ “ฝันหวาน” ให้กับพรรคการเมืองใหม่ ๆ เพราะถ้าได้แค่เขตละ 200 คะแนน คุณด้วย 350 เขต ก็ได้ 7 หมื่นคะแนนแล้ว

(4) สร้างความสับสนให้กับผู้เลือกตั้ง เมื่อมีพรรคใหม่เข้าสู่เลือกตั้งมาก เป้าหมายการแบ่งคะแนนและเก้าอี้จะมีมาก การหาเสียงจะซ้ำซ้อนและปนเปกัน จนผู้เลือกตั้งอาจมึนงงไปหมด เช่น คนอาจรู้จักพรรคหรือหัวหน้าพรรคไม่ครบทุกพรรค เว้นแต่พรรคที่เด่นจริง ๆ หรือพรรคที่มีผู้เลือกตั้งเป็นกลุ่มแฟนพันธุ์แท้จริง ๆ

ประการที่สาม จุดอ่อนจากการหาพันธมิตร (alliance) และการเกิดรัฐบาลผสม (coalition government) ถ้าไม่มีพรรคหนึ่งพรรคใดได้คะแนนเสียงถล่มทลาย ระบบจัดสันปันส่วนนี้จะเป็นเหตุให้ไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมาก ทำให้เกิดการหาพันธมิตรและการต่อรองกันอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน และในที่สุดจะได้ “รัฐบาลผสม”

ปัญหาตามมา คือ ระยะเวลาการจัดตั้งรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ 2/1 นับเป็นการทำลายสถิติแบบ All Time High ของการเมืองไทย เพราะ ผ่านไปประมาณ 108 วันหลังเลือกตั้ง จึงตั้งรัฐบาลได้สำเร็จ

ย้อนไปดูการเมืองไทยที่มีรัฐประหารมากกว่า 10 ครั้ง หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ในยุคหลังการทำรัฐประหารในปี 2534 โดยพลเอกสุจินดา คราประยูร ผบ.ทบ.ขณะนั้น ถือว่าจัดตั้งรัฐบาลได้เร็วที่สุด จากการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 22 มี.ค.2535 ใช้เวลา 16 วันในการตั้งรัฐบาล

แต่ก็เป็นยุคที่จัดตั้งรัฐบาลได้เร็วที่สุดในกลุ่มรัฐบาลหลังเลือกตั้งหลังรัฐประหาร โดยรัฐบาลที่เลือกตั้งตามวาระปกติที่จัดตั้งรัฐบาลได้เร็วที่สุดคือรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรีคนที่ 22 ที่มีรัฐบาลผสม 6 พรรค ใช้เวลาเพียง 8 วันหลังเลือกตั้งก็เริ่มวาระเป็นรัฐบาลได้เลยทันที

ส่วนรัฐบาลที่ใช้เวลานานที่สุดก่อนหน้านั้นคือรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช ที่มีการเลือกตั้งหลังรัฐประหารเมื่อปี 2549 ใช้เวลา 37 วันตั้งรัฐบาล นับตั้งแต่เลือกตั้งวันที่ 23 ธ.ค.2550 โดยจัดตั้งรัฐบาลได้ในวันที่ 29 ม.ค.2551 รวมใช้เวลาประมาณ 37 วัน อยู่ในเวลาดำรงตำแหน่งประมาณ 9 เดือน

สำหรับรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ ทำลายทุกสถิติเกี่ยวกับการเป็นรัฐบาลหลังรัฐประหาร และการจัดตั้งรัฐบาลหลังเลือกตั้งแล้ว คือนับตั้งแต่เข้ายึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เมื่อวันที่ 22 พ.ค.2557 บริหารประเทศภายใต้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช. ด้วยเป้าหมายคืนความสุขให้ประชาชน ผ่านการทำงานตามโรดแมป ช่วงต่าง ๆ ยาวนานมาถึงประมาณเกือบ 5 ปี จนถึงวันเลือกตั้งเมื่อวันที่ 24 มี.ค. 2562 จากนั้นใช้เวลา 108 วัน จึงตั้งรัฐบาลแล้วเสร็จ โดยพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราลงกรณ์ พระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เป็นไปตามมาตรา 158 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงได้พระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรี ชุดประยุทธ์ 2/1 ในวันที่ 10 ก.ค.2562

สาเหตุที่ทำให้การจัดตั้งรัฐบาลใช้เวลานานมาก ถึง 108 วันหลังเลือกตั้ง มีที่มาจากประการต่าง กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง การคำนวณฯ ตาม มาตรา 91 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี 2560 และตามสูตรคำนวณฯ ตามมาตรา 128 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2561

ประการที่สอง การใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียวฯ

ประการที่สาม จากสูตรคำนวณฯ ทำให้มีพรรคการเมืองขนาดเล็กมากขึ้น ๆ ต้องจัดตั้งรัฐบาลผสมหลายพรรคการเมือง มีการเจรจา ประนีประนอมผลประโยชน์ไม่ลง

ผลทำให้การพัฒนาประเทศล่าช้า การบริหารประเทศเป็นไปเพื่อประโยชน์ทางการเมืองมากกว่า ที่จะเป็ประโยชน์ส่วนร่วมของประเทศชาติ