

การเลือกตั้งแบบประเทศเยอรมนี

ชงคชาญ สุวรรณมณี

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

การเลือกตั้งเป็นสิทธิและหน้าที่ของชนชาวไทยที่สำคัญยิ่งในกระบวนการทางการเมืองและการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย สำหรับประเทศไทยได้มีการเลือกตั้งครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 โดยบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 ประเภท คือ สมาชิกประเภทที่ 1 ซึ่งจัดให้มีการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2476 เป็นการเลือกตั้งทางอ้อม โดยเลือกตั้งผู้แทนตำบลก่อนแล้วผู้แทนตำบลเป็นผู้เลือกผู้แทนราษฎรอีกต่อหนึ่ง เป็นการเลือกตั้งแบบรวมเขต จำนวน 78 คน และสมาชิกประเภทที่ 2 ได้แก่ ผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้นมีจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทที่ 1 จากนั้นประเทศไทยได้มีการเลือกตั้งจนถึงปัจจุบัน รวมทั้งสิ้น 24 ครั้ง และล่าสุด คือ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 ซึ่งถูกศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้เป็นโมฆะ

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 วันที่ 22 กรกฎาคม 2557 บัญญัติให้มีสภาปฏิรูปแห่งชาติมีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ 11 ด้าน หนึ่งในนั้นคือด้านการเมืองว่าด้วยการเลือกตั้ง โดยที่ประชุมของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้ให้ความเห็นชอบกับการเลือกตั้งแบบประเทศเยอรมนีที่จะนำมาใช้กับประเทศไทยในอนาคต

การเลือกตั้งแบบประเทศเยอรมนีมีชื่อเป็นทางการว่า “เลือกตั้งแบบผสมการแบ่งเขตกับสัดส่วน” (Mixed-Member Proportional) คือ ระบบการเลือกตั้งแบบระบบสัดส่วนผสมของประเทศเยอรมนี เป็นรูปแบบที่ซับซ้อนมากที่สุด เป็นรูปแบบใหม่ que ประเทศไทยจะนำมาใช้และอาจจะค่อนข้างยากต่อความเข้าใจ ดังนั้นเพื่อเป็นการทำความเข้าใจเบื้องต้นแบบง่าย ๆ สำหรับผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งในครั้งต่อไป จึงอาจสรุปวิธีการเลือกตั้งแบบประเทศเยอรมนี ได้ดังนี้

ประการแรก คือ ยังคงมีระบบการเลือกตั้งทั้ง 2 แบบ คือ ทั้งระบบแบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อ เหมือนเดิม เพียงแต่ปรับสัดส่วนใหม่ ไม่ให้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 2 แบบ ห่างกันมากนัก

ประการที่ 2 การลงคะแนนกาบัตรเลือกตั้ง สามารถเลือกได้สองแบบคือ แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และ บัญชีรายชื่อ โดยเมื่อเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตได้เท่าไร ก็ถือเป็นจำนวนที่ได้แน่นอนเท่านั้นก่อน เช่น กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 450 คน สมมติว่าพรรค ก ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบ แบ่งเขต 35 คน ก็จะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ต่ำกว่านั้น ส่วนแบบระบบบัญชีรายชื่อจะนำคะแนนมานับ รวมกันทั้งประเทศแล้วนำมาหารเฉลี่ยเป็นร้อยละกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 450 คน หากพรรค ก ได้คะแนนร้อยละ 10 ก็จะทำให้พรรค ก ควรจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 45 คน เมื่อพรรค ก มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตอยู่แล้ว 35 คน ก็จะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเพิ่มอีก 10 คน ตามสัดส่วนคะแนนที่ได้มา แต่หากพรรคใดได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินกว่าจำนวนคะแนนเลือกพรรค

พรรคนั้นก็จะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเพิ่มขึ้นอีก ซึ่งระบบนี้อาจทำให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินจำนวน 450 คนก็ได้ ถ้าหากมีพรรคการเมืองบางพรรคได้รับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตมากกว่าจำนวนคะแนนแบบบัญชีรายชื่อที่เลือกพรรคทั้งประเทศ

ในปัจจุบันการเลือกตั้งระบบสัดส่วนได้รับความนิยมอย่างมากในแถบยุโรป โดยยึดหลักใหญ่ที่ต้องถือคะแนนประชาชนทั้งประเทศเป็นตัวชี้ขาด พรรคการเมืองควรได้ที่นั่งในสภาตามสัดส่วนคะแนนที่ประชาชนทั้งประเทศเลือกตั้งมา การเลือกตั้งแบบประเทศเยอรมนีเป็นระบบสัดส่วนที่ปรับปรุงให้เอื้อต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต เรียกว่า personified proportional system หรือระบบสัดส่วนที่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต มีสิทธิได้ที่นั่งในสภาก่อน โดยออกแบบให้มีเขตเลือกตั้งเพียงครั้งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด เช่น ถ้ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 400 คน ผู้จัดการเลือกตั้งจะกำหนดเขตเลือกตั้งเพียง 200 เขต และพรรคจะเสนอบัญชีรายชื่อผู้สมัครของตน 400 คน โดยแบ่ง 200 คน เป็นผู้สมัครในแต่ละเขตรวมอยู่ด้วย ในการเลือกตั้งประชาชนจะได้รับบัตร 2 ใบ ใบแรกเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต ส่วนใบที่ 2 เลือกพรรคการเมืองโดยถือคะแนนพรรคซึ่งเป็นคะแนนรวมของทั้งประเทศชี้ขาด

การจัดสรรที่นั่งในสภาแบบนี้จะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นนักการเมืองที่ยอมรับว่าเก่งและมีชื่อเป็นลำดับต้นในบัญชีพรรค แต่แพ้เลือกตั้งในเขตของตัวเอง มีโอกาสได้ที่นั่งในสภาได้ เช่น นายเกินเซอร์ เป็นรัฐมนตรีต่างประเทศนานที่สุดของประเทศเยอรมนี ไม่เคยชนะในเขตของตัวเอง แต่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีของพรรคในลำดับที่หนึ่งนั่นเอง หรือเปิดโอกาสให้พรรคเสรีนิยม และพรรคกรีน ซึ่งชนะในเขตเลือกตั้งน้อยมาก หรือไม่ชนะในเขตใดเลย ได้มีที่นั่งในสภา เพราะมีคะแนนรวมที่คนทั้งประเทศเลือกพรรคเป็นสัดส่วนเกินร้อยละ 5

นายรอัลฟ เพเทอร์ กอทท์ฟรีด ซูลเซ่ เอกอัครราชทูตสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีประจำประเทศไทย ซึ่งได้บรรยายให้ความรู้แก่บุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง “ระบบการเลือกตั้งของเยอรมนี” ว่าระบบเลือกตั้งแบบประเทศเยอรมนีซับซ้อนมาก แต่เชื่อว่าจะเป็นระบบเลือกตั้งที่ยุติธรรมและอิงประชาธิปไตย สมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงมีอิสระ ตัดสินใจออกเสียงตามสติสัมปชัญญะของตัวเอง ระบบการเลือกตั้งแบบประเทศเยอรมนีจะคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ซับซ้อนโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตที่ได้รับเลือกในตอนแรกจะได้เข้าไปนั่งในสภาโดยอัตโนมัติ และจำนวนที่นั่งที่เหลือจะคำนวณจากยอดการใช้สิทธิทั่วประเทศ ของแต่ละพรรคมาหารเฉลี่ยเป็นร้อยละ ทำให้พรรคเล็กมีโอกาสเข้ามานั่งในสภาได้ เป็นการสร้างความสมดุล ทั้งนี้ มีข้อแตกต่างระหว่างประเทศเยอรมันกับประเทศไทยตรงที่การโหวตเลือกพรรคของประเทศเยอรมนีเป็นการเลือกพรรคที่ชนะ ส่วนของไทยนำไปคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ทั้งนี้ ขอยกตัวอย่างกรณีการเลือกตั้ง ปี 2554 ของประเทศไทย ถ้าใช้ระบบเลือกตั้งแบบประเทศเยอรมนีจะทำให้พรรคเพื่อไทยได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 242 คน เท่านั้น ไม่ใช่ได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 265 คน ส่วนพรรคประชาธิปัตย์จะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 176 คน ไม่ใช่ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 159 คน ข้อดีของระบบการเลือกตั้งแบบประเทศเยอรมนี เป็นการเปิดโอกาสให้พรรคขนาดเล็กเข้ามามีที่นั่งในสภา รวมทั้งทำให้พรรคการเมืองแต่ละพรรคหันหน้าเข้ามาทำงานร่วมกันได้อย่างประนีประนอม

การเลือกตั้งแบบประเทศเยอรมนีที่จะนำมาใช้กับประเทศไทยนั้น มีผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ให้ความเห็นที่หลากหลายทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ซึ่งมีข้อคิดที่น่าสนใจในเรื่องดังกล่าว ดังนี้

สำหรับผู้ที่มีความเชื่อว่าการเลือกตั้งแบบประเทศเยอรมนีมีความเหมาะสมในการนำมาใช้กับประเทศไทยนั้น เช่น

นายสุจิต บุญบงการ กรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ มองว่าเป็นระบบที่ตอบโจทย์ดีกว่ารูปแบบเดิม เพราะสะท้อนคะแนนนิยมและป้องกันพรรคการเมืองมีอำนาจมากเกินไป จนครอบงำฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และคะแนนเสียงของประชาชนได้รับการยอมรับมากขึ้น โดยรูปแบบไม่ได้แตกต่างจากเดิม คือการเลือกตั้งจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ กรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ เห็นว่า วิธีการเลือกตั้งแบบประเทศเยอรมนี จะทำให้ทุกคะแนนที่ลงมีค่า ไม่ถูกตัดทิ้ง พรรคขนาดกลางและเล็กมีโอกาสได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้น เพราะจะคิดจากคะแนนของระบบบัญชีรายชื่อเป็นหลัก ที่สำคัญจะช่วยแก้ปัญหาการซื้อสิทธิ์ขายเสียงจากการเลือกตั้งได้

ดร.สตีธร ธนานิธิโชติ นักวิชาการจากสถาบันพระปกเกล้า เห็นว่า โดยหลักแล้วการเลือกตั้งแบบประเทศเยอรมนี จะทำให้จำนวนที่นั่งของพรรคการเมืองอันดับ 1 กับอันดับ 2 ใกล้เคียงกันมากขึ้น และทำให้พรรคที่ชนะไม่ได้ที่นั่งในสภาท่วมท้นเกินจริง แต่ไม่ใช่ว่าจะแน่นอนเสมอไป

นายไชยันต์ รัชชกุล คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี เห็นด้วยกับระบบการเลือกตั้งควรที่จะเดินตามโมเดลการเลือกตั้งแบบประเทศเยอรมนี ที่จะทำให้ทุกคะแนนเสียงมีค่าและไม่ถูกตัดทิ้ง ถือว่าเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด

นายพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย อาจารย์ประจำภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระบุว่า ระบบการเลือกตั้งแบบประเทศเยอรมนีดีกว่าระบบปัจจุบันที่ประเทศไทยใช้อยู่ คือระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากทั่วไป ระบบนี้มีช่องว่างในเรื่องการสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชน เพราะมีเสียงประชาชนจำนวนหนึ่งถูกโยนทิ้งไป และอาจทำให้เกิดเผด็จการรัฐสภาได้

ส่วนผู้ที่มีความเชื่อวาระบบการเลือกตั้งแบบประเทศเยอรมนี ยังไม่เหมาะสมในการนำมาใช้ เช่น

นายสมบัติ ธำรงธัญวงศ์ สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ และประธานคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง ได้แสดงความเห็นถึงระบบเลือกตั้งแบบประเทศเยอรมนี ว่า จะมีปัญหาตรงที่ทำให้เกิดรัฐบาลผสม เหมือนสมัยรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ คือ พรรคเล็กซื้อรัฐบาล อันอาจนำไปสู่ปัญหาการทุจริตได้

นายสมคิด เชื้อคง อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทย เห็นว่าระบบการเลือกตั้งแบบประเทศเยอรมนียังไม่เหมาะกับสังคมการเมืองประเทศไทย ประเด็นลดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเหลือจำนวน 250 คน ซึ่งมองว่าไม่สอดคล้องกับการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยที่ต้องดูแลประชาชนในพื้นที่มากขึ้น อันอาจทำให้การดูแลไม่ทั่วถึง

ทั้งนี้ **นายวิษณุ เครืองาม** รองนายกรัฐมนตรี ได้แสดงความเห็นเปรียบเทียบถึงข้อดี และ ข้อเสียของระบบการเลือกตั้งแบบประเทศเยอรมนี ว่า

ข้อดี คือ ทุกคะแนนจะมีความหมาย แต่ระบบเลือกตั้งของไทยคะแนนบางส่วนไม่มีความหมายและทุกภาคส่วนมีโอกาสที่จะได้รับเลือกตั้ง

ข้อเสีย คือ จะมีความยุ่งยากชาวไทยเคยชินกับการเลือกตั้งที่คนได้คะแนนอันดับ 1 จะได้รับเลือกตั้ง แต่แบบของประเทศเยอรมนี คนที่ได้ลำดับที่ 2 อาจจะได้รับเลือกก็ได้ ซึ่งคนไทยอาจทำความเข้าใจเรื่องนี้ยากมาก จุดอ่อนอีกเรื่อง คือ การทำให้มีพรรคเล็กพรรคน้อยเกิดขึ้นจำนวนมาก เพราะมีโอกาสได้รับเลือกตั้ง ซึ่งการเลือกตั้งแบบประเทศเยอรมนี จะทำให้พรรคใหญ่เสียเปรียบ เพราะต้องแบ่งส่วนที่ได้เปรียบให้แก่พรรคเล็ก

บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

อย่างไรก็ตามเหลือเวลาอีกไม่นานเท่าไรประเทศไทยก็จะมีระบบการเลือกตั้งที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้ง และการเลือกตั้งแบบประเทศเยอรมนีจะเป็นคำตอบสุดท้ายหรือไม่ เราคงจะได้คำตอบที่ชัดเจนในเร็ว ๆ นี้ ในฐานะผู้ศึกษาเห็นว่าระบบการเลือกตั้งแบบประเทศเยอรมนีมีความเป็นไปได้ และน่าสนใจอย่างยิ่ง อันจะส่งผลต่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทยครั้งต่อไป จะมีจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งกันมากยิ่งขึ้น เพราะเป็นการเปิดกว้างให้พรรคการเมือง และกลุ่มการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็ก มีโอกาสและช่องทางในการหาเสียงที่ยุติธรรมเท่าเทียมกับพรรคใหญ่ ทำให้ประชาชนได้พิจารณาเลือกตัวแทนอย่างเสมอภาคเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในสภาได้ ทั้งนี้ จะทำให้ทุกคะแนนเสียงของประชาชนทั่วประเทศที่ได้ตัดสินใจลงให้กับผู้สมัครและพรรคการเมือง มีคุณค่าไม่สูญเปล่าเหมือนในอดีต และผลของการเลือกตั้งจะออกมาเป็นอย่างไรนั้น ถือว่าเป็นฉันทามติของประชาชนทั้งประเทศ ซึ่งทุกพรรคการเมืองต้องยอมรับร่วมกันแล้วหันหน้ามาพัฒนาประเทศไทยอย่างจริงจัง

บรรณานุกรม

กกต.ตีวงเลือกตั้งแบบเยอรมัน. สืบค้น 25 ธันวาคม 2557 จาก

<http://www.iqnewsclip.com/viewstory.aspx?pg=0&nid=D72265DCE6C9096F5C22B2A911F66920>

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2542) การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา.

ผ่าระบบเลือกตั้งแบบเยอรมัน “ไม่ปิดทางรัฐบาลพรรคเดียว” สืบค้น วันที่ 25 ธันวาคม 2557 จาก

<http://www.iqnewsclip.com/viewstory.aspx?pg=0&nid=5E6E3A000DBDF594FFDA1976A214DC97>

มอนิเตอร์ร่างรัฐธรรมนูญ : การเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม. สืบค้น 25 ธันวาคม 2557 จาก

<http://www.iqnewsclip.com/viewstory.aspx?pg=0&nid=F29B1691A0EFB0392D597E0B80F2E894>

รายงานพิเศษ: ปฏิรูปเลือกตั้งต้องรู้ทันเหลี่ยม. สืบค้น 20 ธันวาคม 2557 จาก

<http://www.iqnewsclip.com/viewstory.aspx?pg=0&nid=09F6C84A06280F0540F72DB8EE82216E>

เลอลักษณ์ จันทร์เทพ. (2557). สัมภาษณ์พิเศษ : ใครได้ ใครเสียระบบเลือกตั้งเยอรมัน.

สืบค้น 20 ธันวาคม 2557 จาก <http://www.iqnewsclip.com/viewstory.aspx?pg=0&nid=09F6C84A06280F0540F72DB8EE82216E>