

ข้อควรพิจารณาหากจะนำระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน
แบบเยอรมันมาใช้ในประเทศไทย

นับตั้งแต่มีการเลือกตั้งมา ประเทศไทยใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก
ธรรมดา ซึ่งเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายในขณะนั้นที่นำระบบเลือกตั้งแบบดังกล่าวมาใช้เพราะ
เป็นระบบการเลือกตั้งที่ง่ายต่อการทำความเข้าใจของประชาชน ซึ่งยังไม่ค่อยจะเคยชินต่อการ
ปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยได้ลอกเลียนแบบมาจากระบบการเลือกตั้งแบบอังกฤษซึ่ง
ได้ใช้ระบบนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เนื่องมาจากในประเทศไทยอังกฤษมีการต่อสู้กันในด้าน
ทางการเมืองของกลุ่มใหญ่ ๆ 2 กลุ่ม ระบบการเลือกตั้งแบบนี้จึงมีความเหมาะสมในการที่จะ
ดำรงไว้ซึ่งระบบสองพรรค นอกจากนี้ ปัจจัยทางประวัติศาสตร์และปัจจัยเฉพาะประจำชาติ
ก็มีส่วนสนับสนุนเช่นกัน ซึ่งในขณะนั้นประเทศไทยยังขาดปัจจัยประกอบหลาย ๆ อย่าง
เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอังกฤษ เช่น ในระยะนั้นประเทศไทยยังไม่มีพรรคการเมือง
ไม่มีกฎหมายพรรคการเมือง เมื่อนำระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดามาใช้ใน
ประเทศไทยกลับก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ เช่น การมีพรรคการเมืองจำนวนมากที่ได้รับเลือกตั้ง
เข้ามาในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งก่อให้เกิดความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาล ปัญหาการใช้เงินซื้อ
เสียง ทำให้มี ผู้นำเสนอหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้ปรับปรุงระบบการเลือกตั้งในประเทศ
ไทย ซึ่งคาดว่าจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ เช่น การกำหนดเกณฑ์อายุของผู้ลงคะแนนเสียง
เลือกตั้งจาก 20 ปี มาเป็น 18 ปี การออกกฎหมายบังคับเพื่อให้ประชาชนที่มีคุณสมบัติตามหลัก
เกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดมาทำการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามจะถูกลง
โทษตามกฎหมาย ตลอดจนกระทั่งมีการเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งเสียใหม่
ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบเยอรมันเป็นระบบการเลือกตั้งอีกแบบหนึ่งที่มีผู้ให้ความสนใจ
และเสนอแนะให้นำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย แต่สิ่งที่จะต้องพิจารณา ก็คือ ระบบการ
เลือกตั้งแบบสัดส่วนที่ใช้ในประเทศเยอรมันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็ได้หมายความว่าเมื่อนำ
มาใช้ในประเทศไทยแล้วจะสัมฤทธิ์ผลเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เนื่องมาจากปัจจัยต่าง ๆ ในประเทศ

ไทยมีความแตกต่างจากปัจจัยประกอบของประเทศเยอรมัน และดังที่ได้กล่าวมาแล้วแต่ตอนต้น ว่าระบบการเลือกตั้งมีความสัมพันธ์กับเขตการเลือกตั้ง กล่าวคือในบางครั้งระบบการเลือกตั้งแบบหนึ่งจะใช้ได้เฉพาะการเลือกตั้งแบบเขตละ 1 คนเท่านั้น ในขณะที่ระบบการเลือกตั้งอีกแบบหนึ่งจะต้องใช้กับการรวมเขต เช่นระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากจะใช้ได้กับการแบ่งเขต แต่ในขณะที่ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนจะใช้กับการเลือกตั้งแบบรวมเขต ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบเยอรมัน เป็นระบบการเลือกตั้งแบบผสม คือ มีการแบ่งเขตละ 1 คน เพื่อการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา และรวมเขตหลายคนเพื่อระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน ซึ่งในเรื่องนี้ ในพ.ศ. 2517 ได้มีการกล่าวถึงการนำระบบนี้มาใช้ และในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติพ.ศ. 2517 ครั้งที่ 60 ก็ได้มีการอภิปรายเกี่ยวกับประเด็นการเลือกตั้ง ซึ่งผู้เข้าร่วมประชุมต่างก็มีความเห็นสนับสนุนและคัดค้านดังนี้คือ

การแบ่งเขต

1. เป็นภาระง่ายต่อการใช้จ่ายเงินซื้อคะแนนเสียง ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาอาจจะเป็นผู้มีอิทธิพล, นักเลง (นางแรม บุญยประสง, นายปรีดี เกษมทรัพย์, พันเอกสมคิด ศรีสังคม) แต่มีบางแนวความคิดเห็นว่า การแบ่งเขตหรือรวมเขตก็อาจซื้อเสียงได้ทั้งนั้น (นายกระมล ทองธรรมชาติ)
2. อาจเป็นการก่อให้เกิดการแบ่งเขตที่ทำให้ฝ่ายตนได้เปรียบ (พันเอกถนัด คอมันตร์, นายมานะ นิกขาภรณ์, นายสุรินทร์ เทพกาญจนา)
3. มีผลเสียในทางปฏิบัติว่าจะแบ่งเขตอย่างไร เช่นในกรุงเทพฯ จำเป็นที่จะต้องเอาพื้นที่อื่น ๆ ที่ใกล้เคียงกันเข้ามารวมซึ่งจะทำให้ความเคยชินของประชาชนไขว้เขวไป (นายประกอบ ตูจันดา)
4. ไม่เป็นการส่งเสริมระบบพรรคการเมือง (นายสุธน ชื่นสมจิตต์, นายพงศ์ใหญ่ ศกุนตาภัย, นายอดุลย์ วิเชียรเจริญ)
5. ผู้แทนจะสนใจในปัญหาเฉพาะเขตที่ตนได้รับเลือกมา ส่วนที่อยู่นอกเขตจะไม่สนใจทั้ง ๆ ที่เป็นจังหวัดเดียวกัน (สุธน ชื่นสมจิตต์, ปรีดี เกษมทรัพย์)

การรวมเขต

1. ส่งเสริมพรรคการเมือง (นายอดุล วิเชียรเจริญ)

2. ยากแก่การซื้อเสียง (สุชน ชื่นสมจิตต์)
3. จะได้คนที่ทำงานเพื่อจังหวัด เพราะเขตกว้างขวางจะต้องเป็นคนมีความดีจริง ๆ (สุวินทร์ มาคิตตถ์, นายปรีดี เกษมทรัพย์)
4. ความสะดวกของผู้ที่จะ ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง (นายสมิตร สุนทรเวช)

จากการศึกษาจะพบว่าในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผู้สนับสนุนการรวมเขต เพื่อต้องการส่งเสริมสนับสนุนพรรคการเมือง, ป้องกันการซื้อเสียง จะเป็นประเด็นหลัก ผู้เขียนเห็นว่า การแบ่งเขตหรือรวมเขตเลือกตั้งนั้น เป็นเพียงปัจจัยประกอบที่มีความสัมพันธ์กับระบบการเลือกตั้ง การที่จะคาดหวังถึงขนาดว่าถ้ารวมเขตเลือกตั้งแล้วจะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ ซึ่งผู้เขียนยังไม่มีความเห็นมองด้วย ยกตัวอย่างเช่น การกล่าวอ้างว่าการรวมเขตจะเป็นการยากแก่การซื้อเสียงนั้น ผู้เขียนมีความเห็นด้วยกับแนวคิดของ ดร.กมล ทองธรรมชาติ ที่เห็นว่าไม่ว่าจะเป็นการแบ่งเขต หรือรวมเขตก็สามารถซื้อเสียงได้ทั้งนั้น การซื้อเสียงจึงเป็นจิตสำนึกของผู้ลงคะแนนเสียงมากกว่า ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวอ้างแต่ข้างต้น หรือการรวมเขตเป็นการส่งเสริมพรรคการเมืองนั้น ก็ยังไม่อาจสรุปแน่นอนชัดเจนลงไป เพราะจะต้องมีปัจจัยประกอบอื่น ๆ ที่จะทำให้พรรคการเมืองเข้มแข็ง เช่นสมาชิกในพรรคจะต้องเคารพในระเบียบวินัยของพรรค และในเรื่องนี้จะต้องมีมาตรการที่จะทำให้บรรลุผล เช่น การให้อำนาจแก่พรรคการเมืองที่จะคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง ทั้งนี้พรรคการเมืองจะต้องมีระเบียบภายในพรรคที่เป็นประชาธิปไตย นอกจากนี้แล้วหากทดลองแบ่งสรรที่นั่งตามวิธีการที่ใช้ในประเทศเยอรมัน จะพบว่าแม้จะมีความเป็นธรรมในการแบ่งสรรที่นั่ง และมีมาตรการในการลดจำนวนพรรคการเมือง โดยกำหนดให้พรรคการเมืองที่จะได้รับการแบ่งสรรที่นั่ง จะต้องได้รับคะแนนเสียงอย่างน้อย 5% จากคะแนนเสียงทั่วประเทศ พรรคการเมืองแต่ละพรรคก็ยังคงไม่มีเสียงข้างมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาล¹ ทำให้รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นเป็นรัฐบาลผสม ซึ่งก่อให้เกิดความไม่มีเสถียรภาพในทางการเมือง และควรจะคำนึงถึงปัจจัยประกอบต่อไปนี้ด้วย คือ

¹ศึกษาภาคผนวกหน้า 166.

1. องค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง

เหตุที่จำเป็นต้องพิจารณาถึงองค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง เนื่องมาจากระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบเยอรมันมีเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเลือกตั้ง อันได้แก่ คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้ง คณะกรรมการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้ง คณะกรรมการเลือกตั้งระดับมลรัฐ คณะกรรมการเลือกตั้งระดับสหพันธ์ คณะกรรมการแบ่งเขตการเลือกตั้ง ซึ่งองค์กรทั้งหมดดังกล่าวเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ เพื่อเป็นหลักประกันทางด้านความเป็นธรรมแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งผู้สมัครอิสระและในนามพรรคการเมือง โดยที่องค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งจะไม่มีส่วนร่วมในการก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะคณะกรรมการแบ่งเขตการเลือกตั้ง นับว่าเป็นองค์กรที่มีความสำคัญค่อนข้างมาก เพราะระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนคะแนนเสียงที่ 1 จะคำนวณจากเขตการเลือกตั้งแต่ละเขต ดังนั้นการแบ่งเขตเลือกตั้งอาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นได้ หากองค์กรดังกล่าวตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มบุคคลหรือพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง โอกาสที่จะมีการแบ่งเขตเลือกตั้งเพื่ออำนวยประโยชน์แก่กลุ่มบุคคลหรือพรรคการเมืองนั้นย่อมมีมาก ดังจะเห็นได้จากการเลือกตั้งในสหรัฐอเมริกาเมื่อปี 1812 ซึ่งผู้ว่าการรัฐคือ นายเจอร์รี (Gerry) เจตนาแบ่งเขตเลือกตั้งเพื่อผลประโยชน์ของพรรคการเมืองของตน ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งอื่น ๆ เสียเปรียบ กล่าวคือ พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตการเลือกตั้งนั้น อาจมีฐานคะแนนเสียงในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง แต่เมื่อมีการแบ่งเขตการเลือกตั้งแล้ว อาจทำให้ท้องที่ดังกล่าวไม่ได้อยู่ในเขตการเลือกตั้งเดียวกัน หรืออาจทำให้ท้องที่ดังกล่าวอยู่ในเขตการเลือกตั้งเดียวกัน ทำให้ฐานคะแนนเสียงของพรรคการเมืองนั้นอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม โอกาสที่จะได้รับคะแนนเสียงยังมีมากขึ้น ทำให้ได้รับชัยชนะในเขตการเลือกตั้งนั้น

นอกจากนี้แล้วองค์กรทำหน้าที่ดังกล่าวควรจะได้คำนึงถึงปัจจัยประกอบทางด้านอื่น ๆ ด้วย กล่าวคือ ควรจะคำนึงถึงเหตุผล 3 ประการ ดังนี้

1. ควรคำนึงถึงจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งของแต่ละเขตเลือกตั้ง โดยแบ่งให้เท่า ๆ กัน หรือใกล้เคียงกันมากที่สุด เพื่อที่จะให้ผู้ได้รับเลือกตั้งแต่ละคนเป็นตัวแทนของประชาชนในจำนวนเท่า ๆ กันหรือใกล้เคียงกัน
2. ควรคำนึงถึงพื้นที่ที่กำหนด โดยธรรมชาติ หรือเหตุผลในทางภูมิศาสตร์ เขตการปกครอง หรือการแบ่งเขตการเมืองในแต่ละประเทศ โดยถือมลรัฐต่างๆ เป็นเขตการเมือง
3. ควรที่จะได้มีการพิจารณาบทวนการแบ่งเขตเลือกตั้งอยู่เสมอ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับการโยกย้ายถิ่นฐานของประชากร และเพื่อความถูกต้องของประชากรในเวลาที่มีการเลือกตั้ง ซึ่งควรจะมีการพิจารณากำหนดเขตเลือกตั้งใหม่ทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งทั่วไป²

หากพิจารณาถึงองค์การที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งในประเทศไทยแล้ว ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แต่เพียงให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งจังหวัดหนึ่งมีจำนวนจากจำนวนราษฎรในจังหวัด ส่วนการแบ่งเขตเลือกตั้งนั้นมีหลักการเพียงเขตการเลือกตั้งแต่ละเขตต้องติดต่อกัน และมีอัตราส่วนของจำนวนราษฎรที่จะพึงมีได้ในแต่ละเขตใกล้เคียงกัน³ และหน้าที่ในการแบ่งเขตการเลือกตั้งอยู่ในอำนาจของกระทรวงมหาดไทย โดยให้เขตจังหวัดในแต่ละเขตจังหวัดนอกจากกรุงเทพฯ เป็นเขตเลือกตั้ง และสำหรับกรุงเทพฯ ให้กำหนดท้องที่ที่ประกอบเป็นเขตเลือกตั้งและจำนวนสมาชิกที่จะทำการเลือกตั้งในเขตดังกล่าว⁴ ซึ่งการกำหนดเขตเลือกตั้งที่ผ่านมา ไม่ได้พิจารณาถึงปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจของพื้นที่ที่ถูกแบ่ง ว่ามีความเหมาะสมกับสภาพทางภูมิศาสตร์และเศรษฐกิจหรือไม่ ที่จะจัดเป็นเขตเลือกตั้งเดียวกันหรือแยกเป็นคนละเขตเลือกตั้ง การเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งในแต่ละครั้งย่อมส่งผลกระทบต่อนักการเมือง ที่จะต้องกำหนดวิธีการในการหาเสียงใหม่อีก เช่น การกำหนดเครือข่ายหัวคะแนนและ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²ธีรชัย ภูไพบูลย์, ถาวร เกียรติทับทิว, ภาณุ ชรรณสุวรรณ และพสุ สัตถาภรณ์, ปัญหาและอุปสรรคของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสงขลา พ.ศ. 2529 (สงขลา: อัสลาฮ์เพรส, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์), หน้า 128.

³ศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มาตรา 90.

⁴ศึกษาพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2522 มาตรา 6.

บุคคลที่จะเป็นฐานคะแนนเสียง การกำหนดประเด็นการหาเสียงโดยคำนึงถึงปัญหาในพื้นที่นั้น ๆ และที่สำคัญนักการเมืองแต่ละคนจะทำงานอย่างต่อเนื่องในพื้นที่ที่ตนได้รับเลือกตั้งมา แต่แล้วพื้นที่ดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ อาจจะถูกแบ่งออกเป็นเขตเลือกตั้งใหม่ ทำให้ฐานคะแนนเสียงของตนกระจายไป หรืออาจจะมีการรวมพื้นที่อื่นเข้ามาในเขตเลือกตั้งใหม่ ซึ่งตนเองจะไม่ได้มรดกในพื้นที่ดังกล่าวเท่าใดนัก ทำให้ขาดการสนับสนุนจากประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ ยกตัวอย่างเช่น การแบ่งเขตเลือกตั้งในกรุงเทพฯ กรณีเขตพระโขนง เขตนี้ถูกจัดรวมกับเขตลาดกระบังและหนองจอก ตั้งแต่ปี 2518 และ 2519 10 ปีต่อมา เขตพระโขนงกลายเป็นเขตเลือกตั้ง เขตหนึ่ง ไม่รวมกับเขตใด ผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตนี้จึงทำงานอย่างต่อเนื่องเฉพาะในพระโขนง แต่ในปี 2529 เขตลาดกระบังถูกนำมารวมกับเขตพระโขนงรวมเป็นเขตเลือกตั้งเดียวกัน อีกทั้งแขวงคลองตันและคลองเตยถูกแยกออกไปรวมกับเขตห้วยขวางด้วย พรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคหนึ่งซึ่งมรดกหาเสียงอย่างต่อเนื่องในเขตนี้ แต่ไม่เคยมรดกหาเสียงในเขตลาดกระบังเลย ซึ่งตรงกันข้ามกับพรรคประชาธิปัตย์ที่สร้างเครือข่ายฐานมวลชนในเขตรอบนอกมาตลอด การแบ่งเขตเลือกตั้งในปี 2529 จึงเป็นการแยกฐานคะแนนเสียงของพรรคประชาธิปัตย์ และจากผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรคประชาธิปัตย์ซึ่งกำลังได้รับความนิยมอย่างมากในการเลือกตั้งคราวก่อน ต้องเสียที่นั่งหนึ่งที่นั่งในเขตนี้ให้แก่พรรคประชาธิปัตย์ไทย

นอกเหนือจากหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแล้ว กระทรวงมหาดไทยยังมีแนวปฏิบัติในการแบ่งเขตเลือกตั้งอีก คือ ให้นำการแบ่งเขตเลือกตั้งครั้งก่อนหน้ามาพิจารณาด้วย เพื่อให้การแบ่งเขตเลือกตั้งกระทบกระเทือนหรือแตกต่างจากการแบ่งเขตครั้งก่อนหน้าให้น้อยที่สุด และจะพิจารณาถึงเขตการปกครองเป็นพื้นฐาน โดยอาศัยแนวเขตแดนของอำเภอ (เขต) และตำบล (แขวง) เป็นแนวเขตเลือกตั้ง เมื่อในแต่ละจังหวัดทำการจัดแบ่งพื้นที่เขตเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ได้มากกว่า 1 แบบ จะต้องนำเสนอทุกรูปแบบที่พบว่าเป็นไปได้ พร้อมทั้งข้อเสนอนี้เพื่อการวินิจฉัยของกระทรวงมหาดไทย ว่าแบบใดเหมาะสมที่สุดเพราะเหตุใด กองการเลือกตั้งกระทรวงมหาดไทยจะเป็นหน่วยงานรับเรื่อง ทำการตรวจสอบข้อมูลต่างๆ หลังจากนั้นจึงนำข้อมูลพร้อมข้อเสนอนี้เสนอต่อคณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้งของกระทรวงมหาดไทย โดยคณะกรรมการชุดดังกล่าวอาจวินิจฉัยให้เป็นไปตามข้อเสนองานของจังหวัดหรือไม่ก็ได้ การวินิจฉัยในระดับนี้จึงมอบให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงนามประกาศใช้เป็นทางการต่อ

ไป แต่ในการเลือกตั้งปี 2531 เจ้าหน้าที่กรุงเทพฯ ผู้รับผิดชอบการจัดการเลือกตั้งให้ข้อมูลว่า ในการเลือกตั้งครั้งก่อน ๆ เคยเสนอแบบแบ่งเขตให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณามากกว่า 1 แบบ แต่คราวนี้แบ่งได้เพียงแบบเดียวจึงเสนอไปเพียงแบบเดียว ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เห็นว่าตนได้รับความเสียหายต่างมีข้อเสนอว่าสามารถแบ่งแบบอื่นได้ ผู้วิจัย⁵ จึงได้ทดลองนำข้อมูลสถิติประชากรเป็นรายแขวง ที่กรุงเทพฯ และกระทรวงมหาดไทยใช้เป็นเกณฑ์ในการแบ่งเขตเลือกตั้งปี 2531 มาจัดแบ่งเขตใหม่ตามข้อเสนอของผู้ที่เสียหายจากการแบ่งเขต โดยยึดหลักเกณฑ์ทุกอย่างเช่นเดียวกับทางกรุงเทพฯ และเพิ่มหลักเกณฑ์สำหรับการทดลองนี้อีก 2 ประการ คือ

1. ในทางปฏิบัติของกรุงเทพฯ ที่ผ่านมามีเขตการปกครอง เขตใดเขตหนึ่งถูกจัดสรรออกเป็นเขตเลือกตั้งต่างกันเกินกว่า 2 เขตเลือกตั้งในคราวเดียวกัน เพื่อป้องกันความสับสนของผู้เลือกตั้ง

2. จะอาศัยการแบ่งเขตตามแบบที่เป็นอยู่ในการเลือกตั้งปี 2531 เป็นหลัก แล้วทดลองแบ่งใหม่เฉพาะเขตบางเขน บางกะปิ มีนบุรี หนองจอก ลาดกระบัง และพระโขนง ส่วนเขตอื่น ๆ คงไว้ตามเดิมที่เป็นจริงในการเลือกตั้งปี 2531

จากการทดลองแบ่งเขตการเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์ทั้ง 2 ประการ จะสามารถแบ่งเขตการเลือกตั้งได้อย่างน้อยถึง 2 แบบ แต่หากไม่ใช้หลักเกณฑ์ 2 ประการนี้ตั้งขึ้นมาเองแล้ว จะสามารถทดลองแบ่งเขตเลือกตั้งได้อีก 1 แบบ⁶ การทดลองแบ่งเขตการเลือกตั้งแบบต่าง ๆ ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าทางความเป็นจริงแล้วสามารถแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นแบบอื่นได้ ซึ่งในแต่ละแบบอาจจะส่งผลในการเลือกตั้งที่แตกต่างกัน

⁵ในที่นี้หมายถึง ธงชัย วินิจจะกุล.

⁶ศึกษาที่ภาคผนวก หน้า 145.

เมื่อพิจารณาถึงข้อควรคำนึงในการแบ่งเขตเลือกตั้งในบางจังหวัดอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นได้ ยกตัวอย่างเช่น การเลือกตั้งในจังหวัดสงขลาปี 2529 จังหวัดสงขลามีผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง 496,247 คน มีผู้แทนราษฎรได้ 7 คน แบ่งเขตการปกครองเป็น 10 เขต กับ 4 กิ่งอำเภอ มีเขตเลือกตั้ง 3 เขต ดังนี้

เขต 1 อำเภอสงขลา อำเภอรัตภูมิ อำเภอระโนด อำเภอสิงหนคร กิ่งอำเภอควนเนียง กิ่งอำเภอกระแสดินธุ์

เขต 2 อำเภอหาดใหญ่ กิ่งอำเภอนาหม่อม กิ่งอำเภอบางกล่ำ

เขต 3 อำเภอสะเดา อำเภอจะนะ อำเภอนาทวี อำเภอเทพา อำเภอสะบ้าย้อย

เมื่อพิจารณาถึงเขตการเลือกตั้งแล้ว เขตการเลือกตั้งแต่ละเขตมีพื้นที่ติดต่อกัน ยกเว้นเขตเลือกตั้งที่ 1 มีทะเลสาบสงขลาคั่นกลางระหว่างอำเภอเมือง อำเภอรัตภูมิ และกิ่งอำเภอควนเนียง ดังกล่าวจะใช้เส้นทางรถยนต์ซึ่งต้องเดินทางผ่านอำเภอหาดใหญ่ก่อนการเดินทางโดยทางเรือั้น ปัจจุบันไม่ค่อยมีคนใช้เส้นทางดังกล่าว เว้นแต่ว่าหากอยู่ในอำเภอปากรอ ก็จะใช้เส้นทางเดินเรือได้สะดวก ดังนั้น ผู้สมัครที่อยู่ในเขตเลือกตั้งที่ 1 จะประสบปัญหาเกี่ยวกับการหาเสียง เนื่องจากพื้นที่เขตถูกคั่นด้วยอำเภอหาดใหญ่และทะเลสาบสงขลา อำเภอรัตภูมิและกิ่งอำเภอควนเนียง จึงน่าจะอยู่กับอำเภอหาดใหญ่ในเขตที่ 2 มากกว่า การแบ่งเขตเลือกตั้งเช่นนี้อาจทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งบางคนเสียเปรียบ เพราะวิธีการหาเสียงที่ถือว่าได้ผลดีที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการอื่น ๆ แล้ว คือ การเดินหาเสียงถึงตัว⁷ ดังนั้น พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีฐานคะแนนเสียงในเขตเลือกตั้งนั้น จะต้องทำการหาเสียงซึ่งจะสิ้นงบประมาณในการหาเสียงเลือกตั้งมากขึ้น การคมนาคมและการรวบรวมหัวคะแนนก็จะลำบากยิ่งขึ้น ซึ่งพรรคการเมืองอื่น ๆ อาจไม่มีฐานคะแนนเสียงในเขตเลือกตั้งนั้น ทำให้ไม่มีการทุ่มหาเสียงมากนัก ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นได้

⁷ ศึกษาศึกษาที่ภาคผนวก หน้า 148.

2. การให้ความสำคัญในการเลือกตั้ง

แม้ว่าในกฎหมายพื้นฐานและกฎหมายเลือกตั้งของเยอรมันจะไม่มีบทบัญญัติบังคับให้ประชาชน ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง แต่ชาวเยอรมันก็ยังคงไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในเปอร์เซ็นต์ที่ค่อนข้างสูงมาก^๑ นั้นย่อมเป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่งซึ่งแสดงให้เห็นว่า ชาวเยอรมันให้ความสำคัญต่อการเลือกตั้งและมีความพึงพอใจในระบบการเลือกตั้งของตน สาเหตุที่ประชาชนชาวเยอรมันให้ความสำคัญต่อการเลือกตั้งค่อนข้างสูง อาจเนื่องมาจากปัจจัยประกอบ ดังนี้คือ

1. ปัจจัยทางประวัติศาสตร์ พรรคการเมืองถือได้ว่าเป็นองค์กรที่เป็นตัวรวบรวมแนวความคิดต่าง ๆ แล้วนำเสนอต่อประชาชน เพื่อให้ประชาชนตัดสินใจว่าจะเลือกพรรคของตน เข้ามาบริหารประเทศหรือไม่ การเกิดขึ้นของพรรคการเมืองในประเทศเยอรมันจะมีวิวัฒนาการแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยในระยะแรกจะเป็นการรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องสิ่งต่าง ๆ ที่กลุ่มของตนต้องการ ต่อมาได้มีการพัฒนาไปสู่พรรคการเมืองที่คำนึงถึงผลประโยชน์ จนกระทั่งปรากฏเป็นรูปแบบพรรคการเมืองที่แท้จริงดังเช่นในปัจจุบัน ซึ่งแต่ละพรรคการเมืองจะมีนโยบายที่ค่อนข้างชัดเจน ทำให้ประชาชนตัดสินใจได้ว่าตนจะให้ความสนับสนุนพรรคการเมืองใด แต่ก่อนที่จะมีพรรคการเมืองที่ปรากฏรูปแบบที่สมบูรณ์ดังเช่นในปัจจุบัน ประชาชนชาวเยอรมันได้ประสบวิกฤตการณ์ในทางการเมืองในระหว่างปี ค.ศ. 1933 ถึง 1945 ในสมัยที่ฮิตเลอร์ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้ใช้วิธีการต่าง ๆ เพื่อรวบรวมอำนาจไว้ที่ตนเองแต่ผู้เดียว ตลอดจนการดำเนินนโยบายในการกำจัดพรรคการเมืองอื่น ๆ จนกระทั่งเหลือพรรคการเมือง คือ พรรคนาซี แต่เพียงพรรคเดียว ซึ่งมีนโยบายทางการเมืองแบบชายจัด และได้นำประเทศเข้าสู่ภาวะสงครามจนได้รับความปราชัยในที่สุด จากประสบการณ์ทางการเมืองนี้เอง เป็นเหตุให้ชาวเยอรมันมีความสนใจติดตามความเป็นไปต่าง ๆ ของบ้านเมือง เพราะได้เผชิญกับเหตุการณ์ดังกล่าว ทำให้เกิดความสนใจว่าหากตนได้เลือกพรรคการเมืองใดพรรคการเมือง

^๑ศึกษาที่ภาคผนวก หน้า 149.

หนึ่งแล้ว ผู้นำของพรรคการเมืองนั้นจะมีนโยบายที่จะนำประเทศไปสู่แนวทางใด ซึ่งชาวเยอรมันส่วนมากแล้วมีความผูกพันในนโยบายของพรรคการเมืองที่มีความเป็นกลาง ไม่นิยมพรรคการเมืองที่มีแนวนโยบายซ้ายจัดหรือขวาจัด⁹ และหากพิจารณาถึงทัศนคติในทางการปกครองและความพึงพอใจในการแข่งขันทางการเมืองของผู้แทนราษฎรแล้ว จะพบว่าทัศนคติที่เห็นว่าฮิตเลอร์เป็นรัฐบุรุษของเยอรมันนั้นเปลี่ยนแปลงไป โดยเห็นว่าไม่ใช่มีแนวโน้มที่สูงขึ้น เช่นเดียวกับการสนับสนุนพรรคนาซีใหม่ก็แทบจะ ไม่ได้รับความสนับสนุนเลย นอกจากนี้แล้วชาวเยอรมันยังคงเห็นว่า การแข่งขันทางการเมืองควรจะมีพรรคการเมืองเข้าแข่งขันหลายพรรค¹⁰ และแม้ว่าชาวเยอรมันจะมีแนวความคิดเช่นนี้ แต่หากดูจากทัศนคติในการเลือกตั้งซึ่งจะ ได้กล่าวในลำดับต่อไป จะพบว่าชาวเยอรมันจะเลือกพรรคใดเป็นรัฐสมกับพรรคใด โดยแสดงออกทางคะแนนเสียงที่ 1 และ 2 ทำให้พรรคที่มีบทบาทเพียง 3 พรรคเท่านั้น

2. ปัจจัยทางด้านตัวพรรคการเมืองเอง พรรคการเมืองในประเทศเยอรมันถือได้ว่า มีบทบาทอย่างมากที่เป็นตัวกระตุ้น รั้าให้ประชาชนให้ความสนใจในทางการเมือง พรรคการเมืองของเยอรมันมีลักษณะที่เป็นพรรคการเมืองอย่างแท้จริง ความเป็นพรรคการเมืองของเยอรมันไม่ได้พิจารณาจากการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง เพราะในกฎหมายพรรคการเมือง ไม่มีบทบัญญัติบังคับในเรื่องดังกล่าว แต่ความเป็นพรรคการเมืองพิจารณาจากรวมกลุ่มที่มีลักษณะถาวร ที่มีความมุ่งหมายที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการสร้างเจตจำนงทางการเมือง ซึ่งพิจารณาจากสภาพความเป็นจริง โมง่งของขนาดและการจัดองค์กรแล้ว แสดงให้เห็นถึงความตั้งใจจริงที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว การสร้างเจตจำนงทางการเมืองเป็นภารกิจของพรรคการเมืองที่จะต้องให้ข้อมูลต่าง ๆ และชี้แนวทางของพรรคที่จะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เหล่านั้น โดยที่การสร้างเจตจำนงทางการเมืองนั้นจะมีลักษณะเป็นการต่อเนื่อง มิใช่เฉพาะในช่วงระยะเวลาที่มีการเลือกตั้งเท่านั้น และการที่พรรคการเมืองมีสาขาพรรคก็เพื่อเป็นหลักประกันการดำเนินงานอย่างมีแบบแผน นอกจากนี้แล้วประชาชนจะได้รับข่าวสารในทางการเมืองอย่างทั่วถึง โดยมีนิตยสารรายสัปดาห์ทางด้านการเมืองเช่น "แดร์ สปีเกิล" จะเป็น

⁹ศึกษาที่ภาคผนวก หน้า 169.

¹⁰ศึกษาที่ภาคผนวก หน้า 150.

การให้ข้อมูลที่มีการแถลงอย่างละเอียด ทำให้หัวข้อที่เสนอนั้นมีการอภิปรายกันในหมู่ประชาชน และมีนิตยสารที่มีลักษณะทำนองเดียวกันนี้อีก ได้แก่ "สเตรีน บุนดา" ซึ่งจะให้ความสนใจแก่ข่าวสารทางด้านการเมืองทางสังคมเช่นกัน โดยเฉพาะทางด้านพรรคการเมืองแต่ละพรรคจะมีหนังสือพิมพ์ที่เป็นของพรรคเอง เช่น "ไบเออร์นดูเวียส์" ของพรรคคริสเตียนเดโมแครต "ฟอร์แวร์ท์ส" ของพรรคโซเซียลเดโมแครต ซึ่งต่างก็เป็นกระบอกเสียงให้แก่พรรคของตน ประกอบกับชาวเยอรมันจำนวนมากจะพิจารณาสิ่งต่าง ๆ ตามที่ตนสนับสนุนพรรคโดยอยู่ ด้วยทัศนคติที่ว่าควรมีการหนังสือพิมพ์อิสระที่ให้ข่าวสารอย่างเที่ยงตรงและกว้างขวาง และหากหน่วยงานของรัฐเข้าแทรกแซงการทำงานของหนังสือพิมพ์แล้ว ประชาชนจะสนับสนุนทางฝ่ายหนังสือพิมพ์มากกว่า¹¹ ดังนั้น ข่าวสารต่าง ๆ ที่ประชาชนได้รับจึงไม่ถูกแทรกแซงบิดเบือนในทางการเมืองแต่อย่างใด ทำให้ประชาชนได้รับข้อมูลอย่างสมบูรณ์ อันเป็นตัวกระตุ้นให้ประชาชนให้ความสนใจในทางการเมืองอย่างเต็มที่

หากพิจารณาถึงการให้ความสำคัญต่อการเลือกตั้งของประชาชนในประเทศไทย แล้ว จะพบว่า การให้ความสำคัญต่อการเลือกตั้งของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในประเทศไทย จะอยู่ในระดับที่ต่ำ โดยพิจารณาจากสถิติการมาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง¹² จะพบว่านับตั้งแต่มีการเลือกตั้งเป็นต้นมา มีผู้ไปใช้สิทธิต่ำกว่าร้อยละ 50 วันแต่การเลือกตั้งปี 2526 และ 2529 ซึ่งประชาชนมาใช้สิทธิร้อยละ 50.75 และ 61.43 ตามลำดับ ซึ่งก็ยังคงถือว่าอยู่ในระดับต่ำมาก

เหตุที่ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในประเทศไทยให้ความสำคัญในการเลือกตั้งน้อย อาจเนื่องมาจากปัจจัยดังนี้คือ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1. ปัจจัยทางประวัติศาสตร์ นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 การรวมตัวกันของพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นในระยะแรก เป็นพรรคการเมืองที่เกิดจาก

¹¹โยอัคฮิม เพเตอร์ส, แนะนำประเทศและประชาชนสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (สำนักพิมพ์อัลเตส ซูลเฮาส์, ดี-6581 ซูลซ์บัค, 1984), หน้า 93.

¹²ศึกษาที่ภาคผนวก หน้า 151.

การรวมตัวกันของสมาชิกรัฐสภา เพื่อให้การปฏิบัติงานในสภามีประสิทธิภาพ ภายหลังเมื่อมีพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 จึงเริ่มมีพรรคการเมืองที่ก่อตั้งขึ้น โดยการรวมตัวกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและบุคคลภายนอก ซึ่งเกิดจากการริเริ่มของนักการเมืองที่คลุกคลีในวงการเมือง หรือผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการรวมกลุ่มจะเป็นการรวมกลุ่มโดยพื้นฐานส่วนตัว หรือเป็นเรื่องความนิยมโดยส่วนตัวมากกว่าความคิดเห็น หรืออุดมการณ์ คือ ยึดถือบุคลิกภาพ อำนาจ และอิทธิพล ของผู้นำเป็นศูนย์กลางในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง โดยที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคมุ่งรักษาผลประโยชน์ในพรรคเท่านั้น¹³ อีกทั้งโครงสร้างของพรรคการเมือง มิได้มาจากรากฐานการสนับสนุนจากประชาชน หรือกลุ่มผลประโยชน์¹⁴ นอกจากนี้ ได้มีการปฏิวัติรัฐประหารหลายครั้ง ซึ่งในการปฏิวัติรัฐประหารแต่ละครั้ง จะมีการยกเลิกพรรคการเมือง เป็นผลทำให้พรรคการเมืองไม่สามารถดำเนินกิจการอย่างต่อเนื่อง ไม่มีโอกาสที่จะพัฒนาปรับปรุงแก้ไขนโยบายและสร้างผลงานให้เป็นที่ศรัทธาแก่ประชาชน และการปฏิวัติรัฐประหารทำให้ความสนใจในทางการเมืองของประชาชนต่อพรรคการเมืองไม่มีความต่อเนื่อง ก่อให้เกิดความรู้สึกที่ว่าพรรคการเมืองมิใช่กลไกสำคัญในการปกครอง จึงไม่มีการสนับสนุนพรรคการเมืองอย่างจริงจัง¹⁵ ดังนั้นจึงเป็นสาเหตุให้ประชาชนขาดความรู้สึกถึงความมีส่วนร่วมในทางการเมือง หากพิจารณาถึงประวัติศาสตร์ทางการเมืองในประเทศไทยจะพบว่าเหตุการณ์ในสมัยฮิตเลอร์เป็นนายกรัฐมนตรีดังได้กล่าวมาแล้วนั้น มีส่วนกระตุ้นให้ประชาชนสนใจในเหตุการณ์บ้านเมืองที่เกิดขึ้น

2. ปัจจัยทางด้านตัวพรรคการเมือง การจัดตั้งพรรคการเมืองไทย การดำเนินกิจการและการเลิกพรรคการเมือง จะเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายพรรคการเมือง¹⁶

¹³ วิทยา นภาศิริกุลกิจ และ สุรพล ราชภัณฑารักษ์, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ (กรุงเทพมหานคร : กิ่งจันทร์การพิมพ์, 2530), หน้า 271.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 272.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 280.

¹⁶ ศึกษาพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 7-29.

ซึ่งแตกต่างจากประเทศเยอรมัน ที่ความเป็นพรรคการเมืองจะพิจารณาจากสภาพความเป็นจริงของพรรคการเมืองดังได้กล่าวแล้วข้างต้น ส่วนในประเทศไทยแม้จะมีบทบัญญัติของกฎหมายบังคับให้ต้องมีการจัดตั้งพรรคการเมืองก็ตาม แต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นก็จะเป็นการจัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนบุคคลบางคนหรือคณะบุคคลเป็นหลัก โดยมีได้มีรากฐานการสนับสนุนจากประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ ทั้งนี้อาจจะเนื่องมาจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ลักษณะผลประโยชน์จึงคล้ายคลึงกัน กลุ่มผลประโยชน์ที่จัดตั้งขึ้นและการแข่งขันในทางการเมืองจึงมีน้อย อีกทั้งยังขาดอุดมการณ์และแนวทางในการดำเนินงานที่แน่นอน การรวมกลุ่มจึงมุ่งรักษาผลประโยชน์ในกลุ่มตนเองเท่านั้น ทำให้เกิดมีกลุ่มต่าง ๆ มากมายและเล็กลุ่มไปหรือแยกตัวไปตั้งกลุ่มใหม่เมื่อผลประโยชน์เปลี่ยนไปจากเดิม¹⁷ ลักษณะพรรคการเมืองไทยจึงมีสภาพเป็นพรรคการเมืองที่มีความแตกแยกทั้งภายในพรรคการเมืองนั้นเองและพรรคร่วมรัฐบาล ซึ่งจะแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. ความแตกแยกในช่วง พ.ศ. 2517 - 2519 การแตกแยกภายในพรรคการเมือง พรรคประชาธิปัตย์ในช่วงนี้ถือได้ว่าเป็นพรรคการเมืองที่ใหญ่ที่สุด ได้มีการแตกแยกกันสูง เริ่มจากความขัดแย้งเกี่ยวกับผู้ที่มาดำรงตำแหน่งชั้นสูงของพรรค มีผลทำให้นักการเมืองบางคนแยกตัวออกจากพรรคไปร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองอื่น เช่น กลุ่มของนายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ อดีตรองหัวหน้าพรรค และนายใหญ่ ศวิตชาติ อดีตเลขาธิการพรรค ซึ่งไม่ได้รับการสนับสนุนให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวต่อไป จึงได้ลาออกจากพรรคไปร่วมกับ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช จัดตั้งพรรคกิจสังคมขึ้น นอกจากนี้แล้วกลุ่มผู้นำที่ยังรวมกันเป็นพรรคประชาธิปัตย์ก็ยังแตกแยกออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ อีก แสดงให้เห็นถึงความไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของพรรคอย่างชัดเจน การแบ่งกลุ่มภายในพรรคนี้มีหลายลักษณะและหลายสาเหตุ ก่อให้เกิดความหลากหลายของกลุ่มภายในพรรคการเมืองเอง เช่น กลุ่มฝ่ายขวา ประกอบด้วย นายสมัคร สุนทรเวช นายชรรณบุญ เทียมเงิน นายมงคล สิมะโรจน์ ฯลฯ กลุ่มกลาง ๆ ประกอบด้วย

¹⁷ วิชา นภาศิริกุลกิจ และคณะ, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์, หน้า 282.

นายพิชัย รัตตกุล นายอาคม สรสุชาติ ฯลฯ กลุ่มฝ่ายซ้ายประกอบด้วย นายดำรง ลัทธพิพัฒน์ นายสุรินทร์ มาศดิตถ์ เป็นต้น นอกจากนี้แล้วยังมีกลุ่มอื่น ๆ อีกบางกลุ่มด้วย ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ ระดับความขัดแย้งเป็นตัวกำหนดที่สำคัญที่แสดงถึงความแตกแยกภายในพรรคจนขาดความเป็นสถาบัน แม้ว่าจะเป็นพรรคเดียวกันแต่เป็นคนละกลุ่ม ก็ได้มีการแสดงการคัดค้านในนโยบายหรือการกระทำหลายอย่างที่เริ่มมาจากอีกกลุ่มหนึ่ง โดยมีทั้งความขัดแย้งในด้านส่วนตัว มีการช่วงชิงอำนาจกันเองเพื่อจะได้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการพรรค ซึ่งเป็นตำแหน่งที่สามารถควบคุมกลไกต่างๆ ของพรรค ต่างฝ่ายก็มีความขัดแย้งในด้านผลประโยชน์ส่วนตัว ไม่ยอมให้อีกฝ่ายหนึ่งมีอำนาจและบทบาททางการเมืองมากนัก บทบาทในทางการเมืองมีน้อยกว่าพรรคประชาธิปัตย์ บางพรรคการเมืองประกอบด้วยอดีตสมาชิกที่เป็นฝ่ายตรงข้ามพรรคประชาธิปัตย์มาแล้วทั้งสิ้น นอกจากนี้แล้วบางพรรคการเมืองยังประกอบด้วยสมาชิกที่ขอลาออกจากพรรคบ่อย ๆ จึงมีความจงรักภักดีต่อพรรคน้อยมาก อีกทั้งยังคงมีการแบ่งออกเป็นกลุ่มย่อย ๆ ภายในพรรคการเมืองนั้นอีกเช่นกัน

ส่วนการแตกแยกระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลในช่วงนี้ การขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เกิดจากผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นใหญ่ อันได้แก่ เรื่องการแบ่งสรรตำแหน่งรัฐมนตรีแก่พรรคร่วมรัฐบาล เช่น ความไม่พอใจของพรรคธรรมสังคม ในตำแหน่งรัฐมนตรี ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างพรรคธรรมสังคมกับหัวหน้ารัฐบาล และพรรคกิจสังคมในที่สุด และได้มีการเรียกร้องให้ปรับปรุงคณะรัฐมนตรีใหม่ จนกระทั่งต้องยุบสภาไปในที่สุด ส่วนทางด้านความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลของ ม.ร.ว. เส็นีย์ ปราโมช แม้ว่าการขัดแย้งระหว่างพรรคในรัฐบาลชุดนี้จะมีน้อยกว่ารัฐบาลผสมของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช แต่ก็ได้นำมาซึ่งความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาล ความขัดแย้งก็ยังคงเป็นเรื่องความขัดแย้งภายในพรรคประชาธิปัตย์ประการหนึ่ง และยังรวมถึงความขัดแย้งระหว่างพรรคประชาธิปัตย์กับพรรคชาติไทย ซึ่งมีเสียงในสภาผู้แทนราษฎรมากเป็นอันดับ 2 ด้วย ทั้งนี้เนื่องมาจากกลุ่มฝ่ายขวาของพรรคประชาธิปัตย์ต้องการหาพรรคพวก จึงได้รวมตัวกับพรรคชาติไทย เพื่อที่จะต่อต้านแผนนโยบายของฝ่ายซ้ายทั้ง ๆ ที่เป็นพรรคการเมืองเดียวกัน การร่วมมือของพรรคการเมืองดำเนินไปอย่างผิวเผินและผลประโยชน์เฉพาะหน้าเท่านั้น การจัดตั้งรัฐบาลผสมจึงเป็นไปด้วยความยุ่งยาก การเข้าร่วมรัฐบาลต่างพยายามต่อรองให้ได้ผลประโยชน์

เต็มที ประเด็นสำคัญที่นำมาต่อรอง ได้แก่ จำนวนรัฐมนตรีที่พรรคของตนจะได้รับมีมากน้อยเพียงใด กระทบวงใดที่พรรคตนจะได้เข้าไปควบคุม เป็นต้น

2. ความแตกแยกในช่วง พ.ศ.2521-2529 สภาพความแตกแยกของพรรคการเมืองในช่วงนี้มีน้อยกว่าปี พ.ศ.2517-2519 แต่ความแตกแยกของพรรคการเมืองต่าง ๆ คงมีอยู่อย่างชัดเจน การแตกแยกและขัดแย้งปรากฏขึ้นหลังจากการเลือกตั้ง เช่น พรรคประชาธิปัตย์ นายเฉลิมพันธ์ ศรีวิกรม์ และนายวีระ มุสิกพงศ์ คัดค้านการจัดสรรตำแหน่งบุคคลผู้เข้าร่วมเป็นรัฐมนตรีในโควตาของพรรค และตั้งตัวเป็นปฏิปักษ์ต่อกลุ่มของนายนิชัย รัตกุล ความขัดแย้งดังกล่าวเป็นสิ่งสะท้อนถึงปัญหาพื้นฐานของพรรคการเมืองไทย และปัญหาเก่าที่เคยเกิดขึ้นกับพรรคประชาธิปัตย์มาแล้วในอดีต คือ การช่วงชิงความเป็นผู้นำในพรรคและตำแหน่งรัฐมนตรี ปัญหานี้ได้ทวีความรุนแรงขึ้นถึงขนาดที่พรรคได้มีการชักชวนผู้นำท้องถิ่นและผู้นำธุรกิจมาร่วมพรรคการเมืองด้วย เพื่อที่จะให้พรรคการเมืองของตนมีที่นั่งในสภาเพิ่มขึ้น บุคคลที่มาเข้าร่วมพรรคต่างก็มุ่งหวังในตำแหน่งทางการเมือง หากไม่บรรลุวัตถุประสงค์ก็จะลาออกจากพรรคเพื่อเข้าร่วมพรรคการเมืองใหม่ต่อไป ส่วนทางด้านพรรคการเมืองอื่นเช่น พรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย และพรรคการเมืองเล็ก ๆ อื่น ๆ ต่างก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกัน ส่วนความขัดแย้งในพรรคร่วมรัฐบาลแม้ว่าจะมีความมั่นคงกว่าช่วงปี พ.ศ.2518-2519 เพราะหัวหน้ารัฐบาลเป็นคนกลางทำให้สามารถประนีประนอมกันได้ แต่การรวมตัวกันก็ยังคงเป็นไปเพื่อผลประโยชน์เฉพาะหน้าเท่านั้น ไม่มีการรวมตัวกันเป็นการถาวร ซึ่งจะเห็นได้จากในการเลือกตั้งพรรคการเมืองเหล่านี้จะแข่งขันกันเอง

นอกจากนี้แล้วพรรคการเมืองไทยยังไม่มีการจัดองค์กรที่เข้มแข็ง การบริหารงานประจำของพรรคไม่มี พรรคการเมืองขาดสาขาพรรคที่กระจายทั่วประเทศ สาขาพรรคในท้องถิ่นมีจำนวนน้อย การดำเนินงานและบริหารงานต่างๆ จะมีขอบเขตเฉพาะศูนย์กลางของพรรคการเมือง ซึ่งมักจะทำหน้าที่เฉพาะก่อนมีการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเท่านั้น สาขาพรรคการเมืองจะไม่ค่อยมีบทบาทมากเท่าใดนัก ซึ่งโดยแท้ที่จริงแล้วสาขาพรรคการเมืองมีความสำคัญดังนี้คือ

1. เป็นการสร้างผู้นำทางการเมืองในระดับท้องถิ่น คือ ผู้มีความสนใจในทางการเมืองในท้องถิ่น จะมีโอกาสมีส่วนร่วมในทางการเมืองผ่านทางสาขาพรรคเช่น การเป็นหัวหน้าสาขาพรรค
2. เป็นการสร้างรากฐานให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง และกลายเป็นสถาบันของประเทศชาติอย่างแท้จริง ซึ่งพรรคการเมืองที่ดีจะต้องมีรากฐานที่มั่นคง
3. เป็นแหล่งรวบรวมข้อมูลและข่าวสารต่าง ๆ ให้กับพรรค
4. เป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นที่ให้ความสนใจนโยบายและวิธีดำเนินงานของพรรค
5. ทำหน้าที่สนับสนุนการเลือกตั้งของพรรค
6. ช่วยพิจารณาสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
7. สาขาพรรคในท้องถิ่นจะเป็นศูนย์รวมในความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่เป็นผลประโยชน์โดยตรงและโดยอ้อมของท้องถิ่น
8. ทำหน้าที่เป็นสื่อประสานระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรค หรือผู้ที่มีความสนใจในกิจการของพรรค
9. เป็นองค์กรที่สามารถนำนโยบายของพรรค ไปสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติ เพราะสาขาพรรคมีความใกล้ชิดกับสมาชิกพรรคซึ่งอยู่กระจัดกระจายในท้องถิ่น¹⁶

เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วจะเห็นได้ว่า บทบาทของพรรคการเมืองในการกระตุ้นเร้า และปลุกจิตสำนึก ในทางการเมืองจะอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างต่ำ ประชาชนจะได้รับข่าวสารเฉพาะ ช่วงก่อนหน้าที่จะมีการเลือกตั้งเท่านั้น สาขาพรรคการเมืองจะมีอยู่น้อยและไม่ค่อยมีบทบาทมากเท่าใดนัก

¹⁶ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ. "อุดมการณ์จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองในประเทศไทย." วารสารสังคมศาสตร์ 13 (เมษายน 2519) : 52-55.

การที่ประชาชนมาออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งเป็นจำนวนมากน้อยเท่าใดนั้น เป็นสิ่งที่จะต้องพิจารณาถึง กล่าวคือ ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะ แสดงเจตจำนงของประชาชนทั้งประเทศ เพื่อสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในขณะเดียวกันเป็นการคุ้มครองฝ่ายข้างน้อย เพื่อให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวมีปากมีเสียงในสภา ผู้แทนราษฎรได้ ดังนั้น ผู้ที่มาออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งจะต้องมีมากพอควรในระดับหนึ่ง ซึ่ง จากการศึกษาจะพบว่าผู้มาออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งในประเทศเยอรมันจะอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูง แต่เมื่อพิจารณาถึงผู้มาออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งในประเทศไทยแล้ว จะพบว่าอยู่ในระดับที่ต่ำ ซึ่งถ้าหากจะนำระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนมาใช้แล้ว แต่ประชาชนยังคงมาออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งเท่าเดิม หรือเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย ย่อมจะไม่เป็นการสอดคล้องหรือสามารถสะท้อนความต้องการที่แท้จริงของประชาชนส่วนใหญ่ได้ ประเทศที่ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน ส่วนใหญ่แล้วประเทศเหล่านั้นจะมีบทบัญญัติบังคับให้ประชาชนผู้มีคุณสมบัติตามที่ กฎหมายกำหนดจะต้องมาลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยถือว่าการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของพลเมือง หากงดเว้นไม่ไปลงคะแนนจะมีบทลงโทษ ซึ่งการบังคับให้ประชาชนไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง มีเหตุผลที่สำคัญดังนี้คือ

1. ถือว่าเป็นหน้าที่ของประชาชน (Civic Duty) ทฤษฎีของการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมี 2 ทฤษฎี คือ

1.1 ทฤษฎีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิ

1.2 ทฤษฎีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นหน้าที่

การบังคับให้ประชาชนไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เนื่องมาจากแนวความคิดที่ว่า การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชน จึงมีบทบัญญัติบังคับให้ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง หากงดเว้นจะมีความผิดตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

2. ความไม่สนใจ (Apathy) ในการเลือกตั้งของประชาชน พฤติกรรมในทางการเมืองของประชาชนว่าสนใจการเมืองมากน้อยเพียงใดนั้น สามารถพิจารณาได้จากจำนวนผู้ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งหากมีจำนวนผู้ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งน้อย ย่อมแสดง

ให้เห็นถึงความไม่สนใจทางการเมืองของประชาชน จึงเป็นสาเหตุบังคับให้ประชาชน ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

3. เพื่อให้จำนวนผู้มีส่วนร่วมในการเลือกตั้งสูงขึ้น จำนวนของผู้มาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะเป็นเครื่องวัดความสนใจในทางการเมืองของประชาชน ซึ่งความสนใจในทางการเมืองเป็นหลักสำคัญในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันหมายถึงการปกครองโดยเสียงข้างมาก หากมีผู้ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมาก ย่อมเป็นการสนับสนุนหลักการว่าด้วยเสียงข้างมากในระบอบประชาธิปไตย และเป็นการแสดงความคิดเห็น โดยผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งส่วนใหญ่ตรงตามหลักเกณฑ์การเป็นตัวแทน

4. เป็นการให้การศึกษาในทางการเมืองแก่ประชาชน การบังคับให้ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะเป็นวิธีการที่ช่วยให้การศึกษาในทางการเมืองแก่บุคคล เป็นการฝึกบุคคลให้เข้าใจในเรื่องการเมือง การเมืองในประเทศนั้นจะพัฒนาต่อเมื่อพลเมืองของประเทศเป็นผู้ที่มีความสนใจในการเมืองอยู่ตลอดเวลา¹⁹

สิ่งที่ต้องพิจารณาดังก็คือ หากจะมีบทบัญญัติบังคับให้ประชาชนมาลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เพื่อที่จะได้เป็นการแสดงเจตจำนงของประชาชนทั้งประเทศนั้น แต่ในสภาพความเป็นจริงแล้ว ประชาชนส่วนมากจะไม่ให้ความสำคัญต่อการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การบังคับให้ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งอาจจะมีจำนวนผู้ไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสูงขึ้น แต่อาจจะมิได้เป็นการแสดงถึงเจตจำนงของประชาชนในประเทศอย่างแท้จริง เพราะจะเป็นการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเพราะเห็นเป็นเพียงหน้าที่เท่านั้น โดยไม่ทำการศึกษาถึงหลักการและนโยบายของพรรคการเมืองที่ตนจะเลือก จึงเป็นการลงคะแนนเสียงแบบขาดจิตสำนึก เรียกว่า

¹⁹ วรสิทธิ์ อภิชาติโชติ, "การบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้ง : แนวคิดและผล" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 27.

เป็นการลงคะแนนแบบ Donkey Vote ซึ่งเป็น การลงคะแนนที่ใช้บังคับได้ โดยถือว่าเป็นการลงคะแนนที่เป็นบัตรดีและส่งผลในการเลือกตั้ง²⁰

3. หลักเกณฑ์ในการกำหนดบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยพรรคการเมือง

กฎหมายพื้นฐานของเยอรมันในมาตรา 21 (1) กำหนดหลักเกณฑ์ว่าระเบียบข้อบังคับภายในพรรคการเมืองจะต้องสอดคล้องกับหลักการในระบบประชาธิปไตย ซึ่งรวมถึงการกำหนดตัวบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วย และในกฎหมายเลือกตั้งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ในมาตรา 21 และมาตรา 27 (5) กล่าวคือ การกำหนดผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งและการกำหนดลำดับบุคคลที่จะสมัครรับเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อ ให้กระทำในที่ประชุมใหญ่ของพรรคหรือในที่ประชุมตัวแทนสาขาของพรรค ซึ่งจะเป็นการให้บทบาทของสมาชิกพรรคการเมืองและก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้จะลงสมัครรับเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงจำเป็นต้องอยู่ในระเบียบวินัยของพรรค อันเนื่องมาจากพรรคการเมืองในเยอรมันมีบทบาทในเรื่องนี้ค่อนข้างมาก หากพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ในการกำหนดบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยพรรคการเมืองในประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้ว่ายังขาดหลักเกณฑ์ดังเช่นที่ประเทศเยอรมันมีอยู่ การคัดเลือกบุคคลเข้าทีมสมัครรับเลือกตั้ง การเลือกเขตที่จะลงสมัครรับเลือกตั้ง เป็นเรื่องของบุคคลชั้นนำในพรรค และเป็นกระบวนการที่อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมอยู่ในระดับสูง²¹ ซึ่งสามารถพิจารณาจากข้อบังคับของพรรคการเมือง ยกตัวอย่างเช่น ข้อบังคับของพรรคประชาธิปัตย์²² จะเห็นได้ว่าการบริหารพรรคนั้นอำนาจอยู่ที่คณะกรรมการกลาง ซึ่งประกอบด้วย บุคคลชั้นนำในพรรคการเมืองนั้น ๆ โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการตัด

²⁰ ต่างกับการลงคะแนนที่เป็นบัตรเสีย ซึ่งมีผลทำให้บัตรลงคะแนนนั้น ใช้ไม่ได้เป็นการลงคะแนนที่เสียเปล่า

²¹ ไม่ปรากฏชื่อผู้เขียนบทความ, "การเลือกตั้งกับระบบการเมืองไทยในอนาคต," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (19-25 มิถุนายน 2531) : 23.

²² ศึกษาที่ภาคผนวก หน้า 167.

เลือกบุคคลเพื่อสมัครเข้ารับการเลือกตั้ง ซึ่งมีได้เป็นมติของที่ประชุมพรรคอื่นเป็นการสอดคล้องกับหลักความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง ดังเช่นในประเทศเยอรมันนีอยู่ จึงอาจเกิดกรณีคณะกรรมการผู้ทำหน้าที่ในการเลือกสรรบุคคล มิได้คัดเลือกบุคคลของพรรคที่ก้าวขึ้นมาจากระดับต่าง ๆ ภายในพรรค เป็นการสรรหาบุคคลทั่ว ๆ ไปในเขตเลือกตั้งนั้นที่มีโอกาสที่จะได้รับเลือกตั้งมากที่สุด ดังนั้น พรรคจึงมักจะคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้คือ 1.) มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางในเขตเลือกตั้งนั้น ไม่ว่าชื่อเสียงนั้นจะเกิดขึ้นจากลักษณะไหนก็ตาม 2.) มีฐานะทางการเงินดี ยังสามารถช่วยตัวเองได้โดยไม่ต้องพึ่งพาพรรคยิ่งจะมีโอกาสได้รับการคัดเลือกมาก ดังนั้นนักธุรกิจจึงหันมาสมัครรับเลือกตั้งเพิ่มมากขึ้นและเป็นสาขาวิชาชีพที่สมัครรับเลือกตั้งมากที่สุด²³ 3.) เป็นบุคคลที่มีอิทธิพล คนเคาเรพยำเกรง และอาจเป็นอิทธิพลที่เกิดจากเงิน หรือตำแหน่งหน้าที่ หรือความเป็นนักเลงก็ได้ ส่วนคุณสมบัติในด้านอุดมการณ์หรือแนวความคิดในทางการเมืองและประสบการณ์ในทางการเมืองแทบไม่มีความสำคัญในการพิจารณาเลย²⁴ โดยสมาชิกของพรรคจะมีบทบาทในเรื่องนี้น้อยมาก จึงอาจเกิดกรณีดังนี้คือ ในกรณีที่ผู้ย้ายจากพรรคเดิมมาขอเข้าพรรคใหม่ และผู้สมัครดังกล่าวเป็นผู้ที่มีโอกาสจะได้รับเลือกตั้งสูงอยู่แล้ว ในกรณีที่เช่นนี้พรรคการเมืองใดมีนโยบายที่ไม่แน่นอนในการคัดเลือกผู้สมัครเข้าพรรคอยู่แล้ว คือ คำนึงถึงโอกาสที่ผู้สมัครคนดังกล่าวจะได้รับเลือกตั้งมากกว่าที่คำนึงถึงความใกล้เคียงกันของอุดมการณ์ ก็อาจทำให้เกิดความขัดแย้งภายในกับสมาชิกพรรคเดิมซึ่งเตรียมสมัครในหน้าที่ดังกล่าวในนามพรรคอยู่แล้วได้ ซึ่งในกรณีดังกล่าวทำให้ต้องคำนึงถึงการที่ประเทศไทยจะนำระบบการเลือกตั้งแบบดังกล่าวมาใช้ พรรคการเมืองยังขาดหลักความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองอยู่ การจัดลำดับบุคคลในบัญชีรายชื่อเลือกตั้งอาจจะไม่เป็นธรรม ผู้สมัครรับเลือกตั้งบางคนไม่พอใจในการบรรจุตนในลำดับดังกล่าว หากเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีชื่อเสียงพอสมควรก็อาจจะทำการย้ายพรรคได้ เพื่อเข้าสมัครรับเลือกตั้งในพรรคอื่นที่ตนจะได้รับการจัดลำดับตำแหน่งในบัญชีรายชื่อที่ดีกว่า แต่หากเป็นผู้สมัครที่ไม่ได้รับการสนับสนุน

²³ ศึกษาที่ภาคผนวก หน้า 152.

²⁴ สงชลานครินทร์, มหาวิทยาลัย. "การสัมมนาเรื่องปัญหาและอุปสรรคในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดสงขลา." หน้า 5. (อัตสำเนา)

สูงมากนัก อาจจะไม่สามารถลาออกจากพรรคเดิมเพื่อที่สมัครเข้าพรรคใหม่เพื่อหวังการจัดลำดับที่ดีกว่าได้

4. จำนวนพรรคการเมือง

จำนวนพรรคการเมืองจะมีความสัมพันธ์กับความมั่นคงของรัฐบาล ยกตัวอย่าง เช่น ประเทศที่มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว การดำเนินงานของรัฐสภาและรัฐบาลจะกระทำโดยพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว จึงไม่เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลและรัฐสภา รัฐสภาจึงมีเสถียรภาพมาก หรือประเทศที่มีพรรคการเมืองหลายพรรค แต่มีพรรคใหญ่เพียงพรรคเดียว เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลมาตลอด หรือมีพรรคใหญ่สองพรรคที่ผลัดเปลี่ยนกันเป็นรัฐบาล พรรคการเมืองทั้งสองกรณีดังกล่าวจะได้รับเสียงข้างมากในสภา ทำให้รัฐบาลและรัฐสภาถูกควบคุมโดยพรรคการเมืองเสียงข้างมาก การดำเนินงานของรัฐบาลและรัฐสภาจึงมีเสถียรภาพ ส่วนประเทศที่มีพรรคการเมืองหลายพรรค และไม่มีพรรคใดมีเสียงข้างมากในสภา การดำเนินงานของรัฐบาลจะเกิดปัญหาได้ง่าย รัฐบาลจะเป็นรัฐบาลผสมระหว่างพรรคการเมืองสองพรรคขึ้นไปจึงอาจเกิดความขัดแย้งระหว่างพรรคที่ร่วมรัฐบาล ก่อให้เกิดปัญหาเรื่องความมีเสถียรภาพของรัฐบาล

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อจำนวนพรรคการเมืองมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับสิ่งต่อไปนี้คือ

1. ปัจจัยที่เกิดขึ้นในแต่ละประเทศ ได้แก่

- ปัจจัยทางประวัติศาสตร์ เหตุการณ์ในประวัติศาสตร์อาจทำให้เกิดการแบ่งเป็นก๊กเป็นเหล่าขึ้น จนก๊กหรือเหล่าที่วั้นพัฒนามาเป็นพรรคการเมืองในที่สุด
- ความเชื่อทางศาสนา ผู้ที่นับถือศาสนาเดียวกันอาจรวมเป็นพรรคการเมืองเดียวกันได้ เช่น พรรคชาวคริสต์ พรรคชาวมุสลิม เป็นต้น
- เชื้อชาติ ในประเทศใดประชาชนในชาติประกอบด้วยชนจากหลายเชื้อชาติ จะมีการแบ่งกันเป็นพวกเป็นหมู่ และอาจเป็นสาเหตุให้รวมกันเป็นพรรคการเมืองโดยบุคคลที่มีเชื้อชาติเดียวกันมารวมกันได้

2. ปัจจัยที่มักจะทำให้เกิดขึ้นในทุกประเทศ ได้แก่

- เศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ อิทธิพลต่อโครงสร้างในสังคม เช่น มีการรวมกันเป็นพรรคการเมือง พรรคเสรีนิยม พรรคนายทุน หรือพรรคสังคมนิยม เป็นต้น
- อุดมการณ์ ความแตกต่างทางอุดมการณ์จะก่อให้เกิดพรรคการเมืองได้ เช่น พรรคคอมมิวนิสต์ พรรคสังคมนิยม พรรคเสรีประชาธิปไตย เป็นต้น
- เทคนิคในการเลือกตั้ง การเลือกตั้งแบบรวมเขตโดยกำหนดให้สมัครเป็นทีม จะทำให้จำนวนพรรคการเมืองลดลง²⁵

สิ่งที่ต้องพิจารณาถึงคือ ความหลากหลายของพรรคการเมือง แม้ในกฎหมายเลือกตั้ง เยอรมันจะเปิดโอกาสให้ผู้สมัครอิสระเข้าสมัครรับเลือกตั้งได้ แต่ก็ปรากฏว่ามีผู้สมัครอิสระได้รับเลือกตั้งเพียง 3 ราย ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกเท่านั้น หลังจากนั้นไม่มีผู้สมัครอิสระคนใดได้รับการเลือกตั้งอีกเลย ย่อมแสดงให้เห็นว่าผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งชาวเยอรมันสนใจในระบบพรรคการเมืองมากกว่าที่จะสนับสนุนผู้สมัครอิสระ นอกจากนี้แล้วหากพิจารณาถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อจำนวนพรรคการเมือง เช่น ความเชื่อทางศาสนา เศรษฐกิจและสังคม เทคนิคในการเลือกตั้ง เมื่อพิจารณาจากกลุ่มศาสนาของประชาชนชาวเยอรมันในมลรัฐต่าง ๆ จะพบว่า ประชาชนจะนิยมเลือกพรรคการเมืองโดยกลุ่มศาสนาที่ยึดถือจำนวนมากในรัฐหนึ่ง จะสนับสนุนพรรคหนึ่ง แต่ก็มิได้หมายความว่าประชาชนที่นับถือศาสนาใดศาสนาหนึ่งในรัฐหนึ่งแล้ว ประชาชนในรัฐอื่น ๆ ที่นับถือศาสนานั้น เช่นเดียวกันจะต้องสนับสนุนพรรคการเมืองเดียวกันด้วย²⁶ ยกตัวอย่างเช่น ในรัฐชเลสวิก (Schleswig) ประชาชนใหญ่นับถือศาสนาคริสต์นิกายโปรเตสแตนต์ จะสนับสนุนพรรคโซเซียลเดโมแครต แต่โดยส่วนรวมแล้วจะแยกการสนับสนุนให้แก่พรรคการเมืองใหญ่ ๆ เพียง 2 พรรคเท่านั้น ซึ่งอาจจะมีการกระจายไปยังพรรคอื่น ๆ บ้าง กล่าวโดยสรุปก็คือ การนับถือศาสนาคริสต์นิกายที่แตกต่างกัน ไม่มีผลกระทบต่อ

²⁵ บูร์ริทซ์ นามวัฒน์, ความรู้เรื่องประชาธิปไตยสำหรับประชาชน (ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์, 2527), หน้า 116.

²⁶ ศึกษาที่ภาคผนวก หน้า 153.

ตัดสินใจในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ประชาชนส่วนใหญ่ยังคงนิยมลงคะแนนเสียงให้แก่พรรคการเมืองใหญ่ ๆ เพียง 2 พรรคเท่านั้น พิจารณาจากกลุ่มอาชีพจะพบว่า แต่ละกลุ่มอาชีพจะให้ความนิยมในพรรคการเมืองที่แตกต่างกันคือ²⁷ อาชีพประกอบธุรกิจส่วนตัว ช่างนา ช่างราชการ บ้านนาญ แม่บ้าน จะให้การสนับสนุนพรรคคริสเตียนเดโมแครต ในขณะที่กลุ่มอาชีพ เสมียน ช่างราชการ คนงานที่ใช้ความชำนาญ สมาชิกสมาคม จะให้การสนับสนุนพรรคโซเชี่ยลเดโมแครต แต่ในแต่ละสาขาอาชีพก็ยังคงเลือกพรรคการเมืองที่มีบทบาทในทางการเมืองเพียงพรรคใหญ่ ๆ คือ พรรคคริสเตียนเดโมแครต และพรรคโซเชี่ยลเดโมแครต ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าคะแนนเสียงที่ 2 จะเป็นคะแนนเสียงที่ส่งผลถึงการที่มีผู้แทนราษฎรในสภาอย่างแท้จริง ซึ่งหากพิจารณาถึงคะแนนเสียงที่ 2 ในแต่ละปีเลือกตั้ง²⁸ จะพบว่าคะแนนเสียงที่ 2 ส่วนใหญ่จะตกแก่พรรคการเมืองที่สำคัญ ๆ เพียง 2 พรรค คือ พรรคคริสเตียนเดโมแครต/คริสเตียนโซเชี่ยล และพรรคโซเชี่ยลเดโมแครต ซึ่งตั้งแต่ปี 1949-1988 คะแนนเสียงที่ 2 ส่วนใหญ่จะตกแก่พรรคคริสเตียนเดโมแครต/คริสเตียนโซเชี่ยล เว้นแต่ในปี 1972 ที่พรรคโซเชี่ยลเดโมแครตได้คะแนนเสียงที่ 2 มากกว่า ย่อมแสดงให้เห็นว่าประชาชนชาวเยอรมันจะนิยมระบบพรรคการเมืองมากกว่า โดยพิจารณาจากลงคะแนนเสียงที่ 2 ที่จะลงคะแนนให้กับพรรคการเมืองที่สำคัญเพียง 2 พรรคเท่านั้น

หากพิจารณาถึงผลการเลือกตั้งในประเทศไทยแล้ว จะพบว่าในการเลือกตั้งแต่ละครั้งจะมีจำนวนพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งในสภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนมาก การมีพรรคการเมืองมากพรรคและไม่มีพรรคใดได้รับเสียงข้างมากในสภา จะเกิดปัญหาในการจัดตั้งรัฐบาลที่จะต้องเป็นรัฐบาลผสม จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาการขาดเสถียรภาพของรัฐบาล ยกตัวอย่างเช่น

²⁷ ศึกษาที่ภาคผนวก หน้า 154.

²⁸ ศึกษาที่ภาคผนวก หน้า 154.

การยุบสภาครั้งที่ 3 สมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2519 เนื่องจากมีเหตุวุ่นวายและการแย่งชิงตำแหน่งและผลประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกันมาก รวมทั้งพยายามบีบบังคับรัฐบาลอยู่ตลอดเวลา

การยุบสภาครั้งที่ 5 สมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ยุบสภาเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2529 เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรมิได้คำนึงถึงเหตุผลในพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.ขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 และจากการนิเคราะห์สาเหตุแห่งการไม่อนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าว รัฐบาลเห็นว่าสภาผู้แทนราษฎรมิได้คำนึงถึงเหตุผลในการตราพระราชกำหนด หากสืบเนื่องมาจากการแตกแยกในทางการเมืองของพรรคการเมืองบางพรรค และหากให้สภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ยังคงทำหน้าที่ต่อไป ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และกระทบถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศและจะนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่

การยุบสภาครั้งที่ 6 สมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ยุบสภาเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2531 เหตุผลเพราะพรรคการเมืองต่างๆ หลายพรรค ไม่สามารถดำเนินการในระบบพรรคได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคการเมืองยังไม่ยอมรับรู้ความคิดเห็นหรือมติของสมาชิกฝ่ายข้างมากในพรรคของตน อันเป็นการขัดต่อวิถีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แล้วก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดิน และการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก สมควรยุบสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ และจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นใหม่

ในการเลือกตั้งแต่ละครั้งจะมีจำนวนพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาในสภา มาก สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะคำนึงถึงคุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งมากกว่านโยบายของพรรคการเมือง²⁹ หากจะจำแนกตามที่อยู่อาศัยใน

²⁹ ศึกษาที่ภาคผนวก หน้า 155.

กรุงเทพฯ จะคำนึงถึงพรรคการเมืองมากกว่าตัวบุคคล แต่ในเมืองและชนบทจะคำนึงถึงตัวบุคคล ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ทางด้านเพศ เพศชายจะคำนึงถึงพรรคการเมืองมากกว่า ในขณะที่เพศหญิง จะคำนึงถึงตัวบุคคลมากกว่า ทางด้านอายุ ไม่ว่าจะอายุมากหรือน้อยก็ตามจะคำนึงถึงตัวบุคคล ทางด้านการศึกษา ผู้ที่ได้รับการศึกษาค่อนข้างสูงจะคำนึงถึงพรรคการเมืองมากกว่าตัวบุคคล ในขณะที่ผู้ที่ไม่ได้รับการศึกษาหรือได้รับการศึกษาในชั้น ป.7 ลงมาจะคำนึงถึงพรรคการเมือง ทางด้านอาชีพนั้นส่วนใหญ่จะคำนึงถึงตัวบุคคลมากกว่า เว้นแต่ข้าราชการและนักศึกษาที่คำนึงถึง พรรคการเมือง ทางด้านรายได้นั้น ผู้มีรายได้น้อยจะคำนึงถึงตัวบุคคลมากกว่า

จากกรณีดังกล่าวนี้เองทำให้การเลือกตั้งในแต่ละครั้ง จะมีพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาในสภาหลายพรรคการเมือง ดังนั้นจึงควรจะพิจารณาให้ดีว่าหากจะนำระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบเยอรมันมาใช้แล้ว พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชนควรจะเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางใด เพราะหากประชาชนยังคงนิยมเลือกตัวบุคคลมากกว่าพรรคการเมืองแล้ว โอกาสที่จะมีพรรคการเมือง ได้รับเลือกเข้าไปในสภาย่อมมีมากขึ้น เพราะระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนนั้น คะแนนเสียงทุกคะแนนจะส่งผลถึงการมีผู้แทนในสภา ซึ่งอาจจะทำให้จำนวนพรรคการเมืองมีจำนวนเพิ่มขึ้นอีกมากกว่าแต่เดิม และยังมีบทบัญญัติรับรองถึงกรณีและผู้สมัครอิสระสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้ โดยไม่ต้องสังกัดพรรคการเมืองด้วยแล้ว ยิ่งจะก่อให้เกิดปัญหาความหลากหลายของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้

นอกจากนี้แล้ว ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบเยอรมันจะมีบทบัญญัติกำหนดเกณฑ์ในการจัดสรรที่นั่งว่า พรรคการเมืองที่จะได้รับการแบ่งสรรที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร จะต้องมิผู้แทนในพรรคของตนได้รับเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 3 เขต หรือ ไม่น้อยกว่า 5% ของผู้มาลงคะแนนเสียงทั้งหมด ซึ่งเป็นการป้องกันมิให้มีจำนวนพรรคการเมืองมากเกินไป สิ่งที่จะต้องคำนึงถึง ก็คือ หากนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้แล้วจะกระทบกระเทือนต่อจิตสำนึกของประชาชนหรือไม่ เพราะพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในประเทศไทย ให้ความนิยมในตัวบุคคลมากกว่านโยบายของพรรคการเมือง จึงอาจเกิดกรณีที่บุคคลผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแล้ว แต่มิได้มีผู้แทนของตนในสภาผู้แทนราษฎรเลย เนื่องจากไม่ได้รับคะแนนเสียงถึง 5% ยกตัวอย่าง

เช่น การเลือกตั้งในปี 2529³⁰ มีพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งถึง 15 พรรค หากนำหลักเกณฑ์ที่ว่าพรรคการเมืองที่จะได้รับการแบ่งสรรที่นั่งในสภาจะต้องได้รับคะแนนเสียงถึง 5% แล้ว จะมีพรรคการเมืองเพียง 7 พรรคเท่านั้น ที่ จะได้รับการแบ่งสรรที่นั่ง³¹

5. ความยากของระบบการเลือกตั้ง

ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบเยอรมัน จัดได้ว่าเป็นระบบการเลือกตั้งที่ค่อนข้างยากและมีความสับสนพอสมควร กล่าวคือ ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแต่ละคนจะมีคะแนนเสียงคนละ 2 เสียง โดยคะแนนเสียงที่ 1 เป็นการลงคะแนนเลือกตัวบุคคล และคะแนนเสียงที่ 2 เป็นการลงคะแนนให้แก่บัญชีของพรรคการเมือง ดังนั้นในบัตรเลือกตั้งของเยอรมันจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ด้านซ้ายของบัตรที่ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะต้องลงคะแนนเสียงที่ 1 เพื่อคัดเลือกตัวบุคคล และด้านขวาของบัตรที่ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะต้องลงคะแนนเสียงที่ 2 เพื่อเลือกบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอมา จึงอาจก่อให้เกิดความสับสนขึ้นได้ แต่ในระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา ซึ่งประเทศไทยได้ใช้มาเป็นระยะเวลานานเป็นระบบง่ายและประชาชนมีความคุ้นเคยกับระบบนี้ ก็ยังคงมีจำนวนบัตรเสียอันเป็นสาเหตุมาจากผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งไม่รู้วิธีการลงคะแนนค่อนข้างมาก โดยพิจารณาจากตารางหน่วยเลือกตั้งในกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นเขตที่มีการรณรงค์และประชาสัมพันธ์ในการเลือกตั้งมาก

จากตารางการแจกนับคะแนนเสียงเลือกตั้งกลุ่มตัวอย่าง³² จะพบว่า สาเหตุของบัตรเสียอันเนื่องมาจากผู้เลือกตั้งไม่รู้วิธีการลงคะแนนจะมีเปอร์เซ็นต์บัตรเสียสูงถึง 54.70 เมื่อเปรียบเทียบกับผู้เลือกตั้งที่เจตนาทำให้บัตรเสีย อื่น ๆ เกิดจากวัสดุอุปกรณ์การเลือกตั้ง การวินิจฉัยของคณะกรรมการนับคะแนน ซึ่งมีเปอร์เซ็นต์บัตรเสีย 31.20 1.71 0.43

³⁰ ศึกษาที่ภาคผนวก หน้า 157.

³¹ ศึกษาที่ภาคผนวก หน้า 158.

³² ศึกษาที่ภาคผนวก หน้า 159.

1.97 ตามลำดับ และจากตารางบัตรเสียซึ่งเกิดจากผู้เลือกตั้งไม่รู้วิธีการลงคะแนน โดยเปรียบเทียบกับกลุ่มเขตชั้นนอกและกลุ่มเขตชั้นใน กลุ่มเขตชั้นนอกจะมีเปอร์เซ็นต์บัตรเสีย 34.2 และกลุ่มเขตชั้นในมีเปอร์เซ็นต์บัตรเสีย 20.5

ดังนั้นหากจะมีการนำระบบการเลือกตั้งแบบดังกล่าวมาใช้ ควรจะได้มีการประชาสัมพันธ์และให้การศึกษาถึงวิธีการของระบบนี้แก่ประชาชนให้ดีเสียก่อน มิฉะนั้นอาจจะเกิดบัตรเสียเป็นจำนวนมาก ซึ่งย่อมไม่เป็นการสะท้อนเจตจำนงของประชาชนได้อย่างถูกต้องแท้จริง เพราะการเลือกตั้งในระบบนี้คะแนนเสียงทุกคะแนนจะส่งผลในการมีผู้แทนของตนในสภา

6. การคำนึงถึงการจัดตั้งรัฐบาล

ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบเยอรมัน ประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะต้องมีคะแนนเสียงคนละ 2 เสียง โดยคะแนนเสียงที่ 1 เป็นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และคะแนนเสียงที่ 2 เป็นการลงคะแนนให้แก่บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมือง ที่พรรคการเมืองเป็นผู้เสนอรายชื่อเข้ามา ผู้ลงคะแนนเสียงต้องการจะให้รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นนั้นเป็นรัฐบาลผสมระหว่างพรรคการเมืองใด เขาก็สามารถแยกคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยลงคะแนนเสียงที่ 1 ให้แก่พรรคการเมืองหนึ่ง และลงคะแนนเสียงที่ 2 ให้แก่อีกพรรคการเมืองหนึ่ง ซึ่งนับได้ว่าประชาชนชาวเยอรมันมีความรู้ความเข้าใจในทางการเมืองอย่างสูง ที่สามารถใช้ประโยชน์จากระบบการเลือกตั้งแบบดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ เท่ากับการจัดตั้งรัฐบาลผสมจะอยู่ในดุลยนิมิตของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนั่นเอง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แต่หากพิจารณาถึงการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในประเทศไทยแล้ว ผู้เลือกตั้งส่วนใหญ่ไปลงคะแนนเสียงเพราะเห็นว่าเป็นหน้าที่ของพลเมืองดี มากกว่าที่จะไปลงคะแนนเพราะต้องการให้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารประเทศ หรือต้องการให้คนที่ตนเองพอใจได้เข้าไปทำงาน โดยพิจารณาทางด้าน เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ และที่อยู่³³ เหตุผลใน

³³ ศึกษาที่ภาคผนวก หน้า 162.

การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นถึงทัศนคติของประชาชนไทยว่า การเลือกตั้งมิใช่กิจกรรมที่เป็นการแสดงออกถึงความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมือง (Political Efficacy)³⁴ ประกอบกับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนั้น ถ้าผู้ลงคะแนนเสียงมีความพึงพอใจในการดำเนินงานของพรรคใด ก็จะลงคะแนนเสียงให้พรรคนั้นต่อไป ถ้าไม่พอใจก็จะลงคะแนนเสียงให้แก่พรรคการเมืองอื่น แต่ปรากฏว่าผู้ลงคะแนนเสียงเป็นจำนวนมากไม่ได้นำเอาผลงานและนโยบายของรัฐบาลมาพิจารณาในการลงคะแนนเสียงเท่าใดนัก³⁵ โดยพิจารณาจาก เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ ตลอดจนที่อยู่ จะพบว่าทัศนคติต่อนโยบายหลักของรัฐบาลของผู้ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนั้น ทัศนคติที่มีความเป็นกลางจะมีเปอร์เซ็นต์ที่ค่อนข้างสูง คือ เกือบถึง 50%³⁶ ดังนั้นหากจะนำระบบสัดส่วนแบบเยอรมันมาประยุกต์ใช้แล้ว จะต้องพิจารณาถึงว่าประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในทางการเมืองได้ดีเพียงพอหรือไม่ สามารถที่จะใช้ประโยชน์จากระบบเลือกตั้งแบบดังกล่าวหรือไม่ เพื่อจะได้ทำการคัดเลือกพรรคการเมืองที่จะมาจัดตั้งรัฐบาล หากผู้ลงคะแนนขาดความค้ำใจถึงเรื่องดังกล่าวแล้ว อาจจะทำให้มีพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งเข้ามาในสภามาก การจัดตั้งรัฐบาลอาจเป็นรัฐบาลผสมระหว่างพรรคการเมืองหลายพรรค ทำให้รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นเป็นรัฐบาลที่ไม่มีเสถียรภาพ

7. การปฏิบัติตามระเบียบวินัยของพรรคการเมือง

ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบเยอรมันโดยหลักการแล้ว เป็นระบบที่พรรคการเมืองมีบทบาทอย่างมาก โดยเฉพาะการคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งการกำหนดบุคคลและลำดับบุคคลในบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองนั้น จะต้องสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองดังที่ได้กล่าวมาแล้ว อันมีผลทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องอยู่ในระเบียบวินัยของพรรคการเมือง และปฏิบัติตามมติต่าง ๆ ของพรรคที่ตน

³⁴ สุจิต บุญบงการ และพรรคศักดิ์ ผ่องแผ้ว, พฤติกรรมการณ์การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 135.

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 166.

³⁶ ศึกษาที่ภาคผนวก หน้า 164.

เป็นสมาชิก เพราะมีฉันทะแล้วในการเลือกตั้งคราวหน้า ตนอาจจะไม่ได้รับการคัดเลือกเข้าสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองนั้นอีก แม้ว่าระบบการเลือกตั้งแบบดังกล่าวจะเปิดโอกาสให้มีการลงสมัครรับเลือกตั้งแบบอิสระหรือไม่สังกัดพรรคการเมืองก็ตาม แต่โอกาสที่จะได้รับการเลือกตั้งเข้ามาในสภามีน้อยมาก เพราะพฤติกรรมการลงคะแนนของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งชาวเยอรมัน จะนิยมเลือกพรรคการเมืองมากกว่าตัวบุคคล จึงเท่ากับเป็นการบังคับโดยทางอ้อมให้สมาชิกของพรรคจะต้องไม่ฝ่าฝืนมติต่าง ๆ ของพรรคการเมือง ทำให้พรรคการเมืองมีอำนาจควบคุมให้สมาชิกอยู่ในระเบียบวินัยของพรรคได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังเช่นในประเทศเยอรมันหรือไม่ หากเกิดกรณีที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีชื่อเสียง ได้ประพฤติน่าฝ่าฝืนมติของพรรค พรรคจึงไม่ส่งสมาชิกผู้นั้นเข้าสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองในการเลือกตั้งคราวต่อไป ผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวก็อาจจะลงสมัครรับเลือกตั้งอิสระหรือไม่สังกัดพรรคการเมืองใดและอาจจะได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร เนื่องจากพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทยจะให้ความสนใจในตัวบุคคลมากกว่านโยบายของพรรคการเมือง ทำให้การควบคุมดังกล่าวไม่ได้ผล ซึ่งในกรณีนี้อาจจะมีการแก้ไขบทบัญญัติให้เฉพาะแต่ผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนจะต้องเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง พรรคการเมืองจะเป็นผู้เสนอรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งในเขตเลือกตั้งและบัญชีรายชื่อประจำมลรัฐ

หากปรากฏว่าเมื่อประชาชนมีความเข้าใจในระบบการเลือกตั้งเป็นอย่างดีแล้ว พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหันมาสนใจในระบบพรรคการเมืองอย่างจริงจัง โดยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะคำนึงถึงนโยบายของพรรคการเมืองเป็นหลัก ซึ่งในระบบนี้พรรคการเมืองมีบทบาทที่สำคัญมาก หากพรรคการเมืองไม่มีหลักเกณฑ์ที่เป็นประชาธิปไตยแล้ว อาจทำให้สมาชิกในพรรคไม่สามารถแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ ของตนได้ มีฉันทะแล้วตนอาจจะไม่ได้รับการยอมรับจากพรรคได้ ยกตัวอย่างเช่นกรณีการขับ นายสรวิชัย นิยมทรัพย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครปฐมออกจากพรรค เมื่อปี พ.ศ. 2528 โดยที่ประชุมได้มีการพิจารณาความประพฤติของนายสรวิชัย ที่ให้สัมภาษณ์ถึงสื่อพิมพ์พาดพิงถึงนายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรค และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ที่เคยยืนยันต่อกรรมาธิการคมนาคมสภาผู้แทนราษฎรว่า จะไม่ขึ้นค่าโดยสารรถเมล์ประจำทาง ชสมก. ภายในเวลา 6 ปี แต่แล้วไม่ปฏิบัติตามคำยืนยัน ทำให้นายสมัครและสมาชิกพรรคส่วนหนึ่งไม่พอใจในการกระทำดังกล่าว อันมีผลทำให้นายสรวิชัย ถูกขับออกจากพรรคการเมืองดังกล่าว

นอกจากข้อควรพิจารณาในการนำระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบเยอรมันมาใช้ในประเทศไทย ดังที่ผู้เขียนได้ตั้งข้อสังเกตไว้แล้วนั้น ผู้เขียนขอแสดงความเห็นด้วยความเคารพต่อบันทึกของศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน^{๓๗} ในข้อที่ผู้เขียนมีความเห็นในอีกแนวทางหนึ่งในเรื่องระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนในบางประการดังนี้

1. เป็นระบบเฉลี่ยคะแนนเสียง โดยพรรคใดได้คะแนนเสียงเป็นอัตราส่วนเท่าไร บุคคลที่มีรายชื่อในบัญชีผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค จะได้เป็นผู้แทนเรียงตามลำดับทำให้คนดีที่อยู่ต่างพรรคก็มีโอกาสทำงานร่วมกันได้มาก^{๓๘} ผู้เขียนที่มีความเห็นว่ารระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน โอกาสที่จะทำให้พรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งย่อมมีมาก เพราะจำนวนผู้แทนที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะได้รับการแบ่งสรรจะคำนวณจากคะแนนเสียงที่พรรคได้รับ ถ้าเกิดกรณีที่ในบัญชีของแต่ละพรรคการเมืองไม่ได้รับเลือกตั้งทั้งบัญชี ผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งคือผู้ที่ได้รับการบรรจุในลำดับต้นของบัญชีเท่านั้น โดยเหตุที่ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในประเทศไทย ยังมีพฤติกรรมลงคะแนนเสียงแบบนิยมตัวบุคคลอยู่ ทำให้ในหน้าที่เลือกตั้งนั้นผู้แทนจากหลายพรรคการเมือง ก่อให้เกิดความหลากหลาย ทำให้ไม่มีพรรคใดได้รับเสียงข้างมาก รัฐบาลที่จัดตั้งจึงเป็นรัฐบาลผสมย่อมก่อให้เกิดปัญหาขึ้นอีก จากประสบการณ์ในทางการเมืองของไทย พรรคและตัวนักการเมืองต่างก็คำนึงถึงผลประโยชน์ของตนเท่านั้น โอกาสที่จะทำงานร่วมกันย่อมเกิดขึ้นได้ยาก

2. เป็นการเลือกตั้งที่เห็นความสำคัญของพรรค ตรงกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ว่า "พรรคเลือกคน ประชาชนเลือกพรรค"^{๓๙} ผู้เขียนเห็นว่าตามเจตนารมณ์ที่

^{๓๗} อุกฤษ มงคลนาวิน, การเลือกตั้งผู้แทนตามอัตราส่วน (ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์ และปีที่พิมพ์), (อัดสำเนา).

^{๓๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

^{๓๙} เรื่องเดียวกัน.

ต้องการให้ประชาชนเลือกพรรคนั้น ประเด็นสำคัญคือตัวประชาชนนั้นจะต้องมีพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงที่สนับสนุนพรรคการเมือง เพราะระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนจะแบ่งสรรที่นั่งจากจำนวนคะแนนเสียงที่ได้รับ หากประชาชนไม่สนับสนุนพรรคการเมืองแล้ว โดยยังคงมุ่งสนับสนุนตัวบุคคลอยู่ โอกาสที่จะมีพรรคการเมืองหลากหลายเข้ามาในสภาย่อมเกิดขึ้นได้

3. เป็นการเลือกตั้งพรรคตัวบุคคลที่อยู่ในบัญชีรายชื่อผู้รับเลือกตั้ง ไม่มีความจำเป็นที่ต้องท่มเงิน เพราะผู้มีชื่อลำดับต้น ๆ ของพรรคก็ได้รับความนิยมก็มีสิทธิได้เป็นผู้แทนอยู่แล้ว ส่วนผู้มีชื่อในลำดับท้าย ๆ ก็คงไม่ใช่วิธีการท่มเงินเพื่อซื้อคะแนนเสียงให้ผู้อื่นซึ่งอยู่ลำดับต้น ๆ⁴⁰ ผู้เขียนเห็นว่าการที่จะเป็นในลักษณะดังกล่าว จะต้องปรากฏว่าพรรคการเมืองนั้นจะต้องมีกฎเกณฑ์ในพรรคที่เป็นประชาธิปไตย ในการคัดเลือกบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งตามบัญชี หากพิจารณาระบบพรรคการเมืองไทยแล้วยังขาดหลักเกณฑ์ภายในพรรคที่เป็นประชาธิปไตย จึงมีปัญหาในเรื่องการคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้ง การท่มเงินซื้อคะแนนเสียงของบุคคล จะเป็นในลักษณะที่ซื้อเสียงภายในพรรคเองเพื่อให้ตนได้รับการบรรจุในตำแหน่งต้น ๆ

4. ไม่มีปัญหาเรื่องการแบ่งเขต เพราะมีเขตจังหวัดแน่นอนอยู่แล้ว⁴¹ ผู้เขียนเห็นว่าในกรณีที่มิใช่ในเขตจังหวัดนั้น ๆ มีจำนวนผู้แทนได้มากพอสมควร ก็จะไม่มีปัญหาในการแบ่งเขต แต่มีอยู่หลายจังหวัดที่มีจำนวนผู้แทนได้เพียง 1 หรือ 2 คน การที่จะนำจังหวัดใดมารวมกับจังหวัดใดนั้นอาจทำให้พรรคบางพรรคเสียเปรียบ ถ้าหากว่าการแบ่งสรรที่นั่งคำนวณเฉพาะภายในเขตเลือกตั้งนั้น ไม่มีการนำไปรวมกันทั้งประเทศเพื่อแบ่งสรรที่นั่ง และโดยเฉพาะระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบเยอรมัน จะมีการแบ่งเขต ๆ ละหนึ่งคน สำหรับคะแนนเสียงที่ 1 อาจเกิดการฉ้อโกงที่แบ่งเขตให้พรรคตนได้เปรียบพรรคการเมืองอื่น ๆ

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน.

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.