

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

เยอรมันมีประวัติวิวัฒนาการทางโครงสร้างของรัฐ การเมือง สภาพสังคม พร้อมทั้งด้านวัฒนธรรมที่ยาวนาน มีการต่อสู้ทางการเมืองมาหลายร้อยปี มีพรรคการเมืองใหญ่ ๆ ที่มีอุดมการณ์และมีรากฐานมาจากประชาชนมากกว่า 100 ปี ซึ่งมีพื้นฐานที่แตกต่างจากประเทศไทยเป็นอย่างมาก ที่สภาพทางการเมืองยังลุ่ม ๆ ดอน ๆ พฤติกรรมวัฒนธรรมทางการเมืองยังวิวัฒนาการไปได้ไม่มาก เนื่องจากผ่านพ้นช่วงเวลาการถูกเผด็จการครอบงำมาได้ไม่นาน และในปี 2540 ได้ดำเนินการปฏิรูปการเมือง โดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้จัดทำประชามติและยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. พ.ศ. 2541 โดยมีบทบัญญัติที่สำคัญ ว่าด้วยการปรับปรุงระบบและวิธีการเลือกตั้ง ส.ส. ซึ่งเมื่อได้ศึกษาเปรียบเทียบอย่างละเอียดลึกซึ้งแล้ว สามารถยืนยันได้อย่างหนักแน่นว่า ระบบและวิธีการเลือกตั้ง ส.ส.ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. พ.ศ. 2541 มีสาระสำคัญ ข้อดี ข้อเสีย จุดเด่น และจุดอ่อนที่แตกต่างกันเป็นอย่างมาก กับระบบและวิธีการเลือกตั้งตามกฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งของเยอรมัน ไม่ได้เหมือนกันหรือลอกเลียนมาปฏิบัติอย่างที่หลายท่านเข้าใจ โดยสรุปได้ดังนี้

6.1 ระบบสัดส่วนและการผสมระบบเลือกตั้งที่แตกต่าง

ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนของเยอรมัน เป็นระบบการมีผู้แทนแบบเป็นสัดส่วนโดยมีบุคคลเป็นองค์ประกอบ ยึดหลักการของสัดส่วนเป็นหลักสำคัญ กล่าวคือถ้าพรรคการเมืองได้คะแนนเสียงที่สองเป็นสัดส่วนเท่าใดก็จะได้จำนวน ส.ส. เท่านั้น คะแนนเสียงที่สองตามบัญชีรายชื่อจะเป็นตัวชี้จำนวน ส.ส.อย่างแท้จริง และจะทำหน้าที่ชดเชยให้พรรคการเมืองต่าง ๆ มีจำนวน ส.ส. ตามสัดส่วนคะแนนที่ตนได้รับจริง กล่าวคือ หลังจากนำจำนวน ส.ส. จากคะแนนเสียงที่หนึ่ง ซึ่งเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากอย่างง่ายจากเขตเลือกตั้งเขตละ 1 คน มาหักจากจำนวน ส.ส.ตามสัดส่วนบัญชีรายชื่อแล้วได้ผลต่างเท่าใดก็ให้เอาจำนวน ส.ส. ตามลำดับในบัญชีรายชื่อมาชดเชยตามจำนวนนั้น จุดเด่นของการเลือกตั้งแบบสัดส่วนของเยอรมัน คือ กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเยอรมัน (BWG) ยึดถือหลักการว่าคะแนนเสียงของประชาชนทุกคนจะต้องมีผลต่อการจัดสรรที่นั่งของ ส.ส. และในขณะเดียวกันก็ประสานความนิยมสูงสุดในตัวบุคคลของแต่ละเขตเลือกตั้ง มีผลให้คะแนนเสียงของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งไม่สูญเปล่า ส่วนระบบและวิธีการเลือกตั้ง ส.ส. ของไทยตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งได้บัญญัติให้

นำระบบสัดส่วนจากบัญชีพรรคจำนวน 100 คน มาใช้ผสมกับระบบแบ่งเขตเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากอย่างง่าย เขตละ 1 คน จำนวน 400 เขต ในลักษณะเป็นแบบผสมแท้ ซึ่งจะแยกบัญชีผู้ได้คะแนนเสียงข้างมากจากเขตเลือกตั้งกับคะแนนเสียงที่เลือกตั้งจากบัญชีรายชื่อของพรรคอย่างเด็ดขาด ในประเด็นนี้ได้ก่อให้เกิดผลเสียหรือจุดอ่อน ที่สมควรพิจารณาเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ การเลือกตั้งตามระบบเสียงข้างมากอย่างง่ายใน 400 เขตเลือกตั้ง จะก่อให้เกิดคะแนนสูญเปล่าจำนวนมหาศาล คะแนนเสียงที่ลงให้กับผู้ที่แพ้เลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งของพรรคการเมืองต่างๆ เมื่อรวมกันทั้งประเทศแล้ว จะมีจำนวนสัดส่วนเปอร์เซ็นต์ที่สูงมาก ทำให้จำนวนคะแนนรวมจากเขตเลือกตั้งไม่สมดุลกับจำนวนที่นั่ง ส.ส. ซึ่งไม่เป็นธรรมผู้ที่ได้รับเลือกตั้งอาจได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนเพียงส่วนน้อยหรือชนะผู้ที่ได้รับคะแนนในลำดับรองเพียงไม่กี่คะแนน

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องพยายามแก้ไขปัญหาคะแนนสูญเปล่าให้ค่อยๆ มีจำนวนลดลง และถ้าหากจะนำระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนของเยอรมันมาใช้ให้ครอบคลุมเขตเลือกตั้งทั้งหมด เห็นว่าขณะนี้ยังไม่มีความเหมาะสม เนื่องจากระบบสัดส่วนดังกล่าวมีความซับซ้อน และปัจจัยพื้นฐานโดยรวมของไทยยังไม่พร้อมไม่สามารถที่จะรับได้ สมควรที่จะดำเนินการโดยค่อย ๆ ลด จำนวน ส.ส. ในเขตพื้นที่ลง ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าจะต้องกระทบกับจำนวน ส.ส. ในเขตพื้นที่เดิม ซึ่งปัญหานี้ได้เกิดขึ้นแล้วในช่วงของการดำเนินการโดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้เคยกำหนดกรอบไว้ว่า ควรจะมีเพียง 300 คน และในขณะเดียวกันสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญบางส่วนก็เสนอให้มีจำนวน 350 คน แต่ในที่สุดก็มาอยู่ที่จำนวน 400 คน ซึ่งเป็นไปตามผลการประนีประนอม ส่งผลให้เป็นการส่งเสริมความนิยมตัวบุคคลในเขตเลือกตั้ง ทั้ง ๆ ที่เจตนารมณ์ที่สำคัญประการหนึ่งของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ การพยายามสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมือง สำหรับกรณีที่ว่าจะลดจำนวน ส.ส. ในเขตเลือกตั้งให้เหลือจำนวนเท่าใดนั้น เป็นเรื่องของข้อเท็จจริง ความเหมาะสม และผลการประนีประนอมในห้วงเวลานั้น ๆ ซึ่งจะต้องพยายามแก้ไขปัญหากันต่อไป

6.2 ผลของระบบการเลือกตั้งกรณีการจัดทำบัญชีรายชื่อ ส.ส. กับการดำเนินการทางการเมือง

เยอรมันให้พรรคเสนอบัญชีรายชื่อในระดับมลรัฐเท่านั้นไม่ได้ให้เสนอบัญชีรายชื่อในระดับสหพันธ์ แต่ในการคิดคะแนนเพื่อแบ่งสรรที่นั่งจะต้องเอาคะแนนที่พรรคได้รับจากทั่วประเทศมารวมกันทั้งหมด แต่ของไทยพรรคใช้ระบบบัญชีรายชื่อรวมเขตทั่วประเทศ ซึ่งจะขัดกับหลักการกระจายอำนาจการบริหารพรรคไปสู่ท้องถิ่น และอาจทำให้กรรมการบริหารพรรคมีอำนาจมากเกินไป อีกทั้งบุคคลที่มีคุณภาพ มีชื่อเสียง ก็มักจะอยู่ในส่วนกลาง อาจทำให้ทรัพยากรการบริหารต่าง ๆ ถูกนำมาจัดไว้ในส่วนกลางและให้การดูแลท้องถิ่นน้อยเกินไป จึงน่าจะใช้วิธีการผสมระหว่างการแบ่งเขตกับรวมเขต คือ ให้เสนอบัญชีรายชื่อของพรรคโดยแบ่งเป็นโซนต่าง ๆ โดยรวมหลาย ๆ เขตไว้ด้วยกัน ทั้งนี้ เพื่อให้มีการกระจายอำนาจการบริหารพรรค ทรัพยากรการบริหารไปสู่ท้องถิ่น ผู้เลือกตั้งมีโอกาสเลือกคนที่ตนให้

ความนิยม แต่ก็ยังมีหลายฝ่าย เกรงว่าจะทำให้เกิดสภาพ "ภาคนิยม" จึงได้แก้ไขโดยระบุให้รายชื่อของบุคคลในบัญชีรายชื่อนั้นจะต้องประกอบด้วยรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม อย่างไรก็ตามในประเด็นที่สองนี้ก็อาจจะมีปัญหาในการจัดลำดับรายชื่อได้ จึงขอเสนอแนะให้มีการประชุมใหญ่สมาชิกเพื่อเพิ่มบทบาทสมาชิกในการเสนอชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในบัญชีรายชื่อพรรค ไม่ควร จะประชุมพิจารณาเฉพาะในกลุ่มผู้บริหารพรรคหรือผู้แทนสาขาพรรค ทั้งนี้ ในส่วนของเยอรมัน กฎหมายเลือกตั้งบัญญัติให้คัดเลือกผู้สมัครในเขตเลือกตั้ง หรือจัดลำดับในบัญชีรายชื่อพรรคในที่ประชุมใหญ่ หรือที่ประชุมตัวแทนสาขาพรรค ซึ่งพรรคการเมืองต่างๆ จะถือเอาความสะดวก โดยใช้วิธีการคัดเลือก และจัดลำดับผู้สมัครในที่ประชุมตัวแทนสาขาพรรค

จะเห็นได้ว่าการจัดทำบัญชีรายชื่อ ส.ส.พรรคของไทย มีจุดอ่อนที่เด่นชัดอยู่ 2 ประการ คือ การจัดทำบัญชีรายชื่อ รวมเขตทั่วประเทศและการจัดลำดับผู้สมัครในบัญชีรายชื่อพรรค และยังมีประเด็นสำคัญ ที่ต้องพิจารณาอีก กล่าวคือ จำนวน ส.ส.ในบัญชีรายชื่อ ซึ่งพรรคการเมืองสรรหามาจากผู้มีวิสัยทัศน์ มีความรู้ ความสามารถเป็นที่ยอมรับในระดับประเทศ มาให้ประชาชนเลือกตั้งแบบรวมเขตทั้งประเทศ มีจำนวนเพียง 100 คน ในขณะที่จำนวน ส.ส.จากเขตเลือกตั้ง ที่จะต้องหมั่นลงหาเสียงในพื้นที่รักษาประโยชน์ในเขตเลือกตั้ง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการบริหารการดำเนินการทางการเมืองการปฏิบัติหน้าที่นิติบัญญัติในระดับชาติ มีจำนวนถึง 400 คน จัดได้ว่าเป็นสัดส่วนที่ต่างกันมาก จุดอ่อนในส่วนนี้อาจจะทำให้มีปัญหาตามมาอีกประการหนึ่ง คือ อาจเกิดการแยกประเภท ส.ส. ว่ากลุ่มหนึ่งเป็นผู้แทนระดับชาติ แต่อีกกลุ่มหนึ่งเป็นผู้แทนในระดับเขตเลือกตั้ง ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ในโอกาสต่อมา จากเหตุผลข้อดี ข้อด้อย จุดเด่น จุดอ่อน และปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้น รวมถึงปัญหาคะแนนเสียงสูญเปล่า และปัญหาความไม่เป็นธรรม ระหว่างจำนวนคะแนนเสียงกับจำนวนที่นั่งที่พรรคการเมืองได้รับจากเขตเลือกตั้งในข้อ 6.1 จึงเห็นสมควรว่าในโอกาสต่อไปควรที่จะติดตามเฝ้าระวังปัญหานี้ จำนวน ส.ส. จากเขตพื้นที่และจากบัญชีรายชื่อพรรคควรพิจารณาปรับจำนวนเข้าหากัน ให้มีความสมดุลยิ่งขึ้น จำนวน ส.ส. จากเขตเลือกตั้งควรลดลงจำนวนลงเพื่อลดการส่งเสริมความนิยมในตัวบุคคล และจำนวน ส.ส.ในบัญชีรายชื่อพรรค ควรเพิ่มจำนวนขึ้น เพื่อส่งเสริมระบบพรรคให้เข้มแข็งเพื่อให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ สำหรับกรณีที่ว่าจำนวน ส.ส. จากเขตพื้นที่ และ ส.ส.จากบัญชีรายชื่อพรรคควรมีสัดส่วนแตกต่างกันเท่าใดนั้น เป็นเรื่องของข้อเท็จจริง ความเหมาะสมและผลการประนีประนอมในห้วงเวลานั้น ๆ ตามแต่สถานการณ์และบริบททางการเมืองของแต่ละประเทศ ซึ่งจะต้องพยายามแก้ไขปัญหากันต่อไป

6.3 การสมัครรับเลือกตั้งทั้ง 2 ระบบ

ตามกฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งของเยอรมัน ไม่ได้ห้ามผู้สมัครลงแข่งขันในระบบเสียงข้างมากจากเขตเลือกตั้งจะมาอยู่ในระบบสัดส่วนบัญชีพรรคด้วย แต่

กฎหมายของไทยให้ลงสมัครได้เพียงระบบใดระบบหนึ่งเท่านั้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า น่าจะเปิดโอกาสให้ลงสมัครรับเลือกตั้งได้ทั้ง 2 ระบบ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้คนดีที่มีความสามารถที่พรรคเลือกสรรแล้ว มีโอกาสเข้ามาทำงานในสภาได้มากยิ่งขึ้น อีกทั้งเป็นการส่งเสริมการเป็นนักการเมืองอาชีพ ทำให้พรรคมีเสถียรภาพ บุคคลสำคัญไม่ต้องเปลี่ยนแปลงบ่อย ๆ แต่อย่างไรก็ตาม การเปิดโอกาสให้ลงสมัครรับเลือกตั้งได้ทั้ง 2 ระบบ อาจทำให้ปัญหาตามได้ดังเช่นการเลือกตั้ง ส.ส.ในประเทศญี่ปุ่น ปรากฏว่าผู้ที่ได้คะแนนน้อยในเขตเลือกตั้งกลับได้เป็น ส.ส.จากบัญชีรายชื่อพรรค ในขณะที่ผู้ที่ได้คะแนนมากกว่า แต่ไม่ได้รับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง และไม่ได้ลงสมัครในบัญชีพรรค จึงไม่ได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. สำหรับปัญหาที่จะตามมาในประเด็นนี้ เห็นว่า เป็นเพียงปัญหาปลีกย่อยในรายบุคคล สมควรที่มองในภาพรวมที่จะส่งเสริมคนดีที่มีความรู้ความสามารถ และส่งเสริมความเป็นนักการเมืองอาชีพ บุคคลสำคัญของพรรคการเมือง จะได้ไม่ต้องเปลี่ยนแปลงบ่อย ส่งผลให้พรรคการเมืองมีเสถียรภาพ และจะส่งผลถึงเสถียรภาพของรัฐบาลด้วย

6.4 การสมัครรับเลือกตั้งโดยอิสระ

เยอรมันเปิดโอกาสให้สมัครรับเลือกตั้งได้โดยอิสระ ซึ่งเป็นไปตามหลักความทั่วไปและความเสมอภาคในการเลือกตั้ง แต่ของไทยยังคงบังคับให้สังกัดพรรคการเมือง เนื่องจากคนไทยมีลักษณะนิสัยเป็นไปในทางปัจเจกนิยม (individualism) ค่อนข้างสูง มีโครงสร้างทางสังคมแบบหลวม ๆ และยังประชาชนยังนิยมเลือกตัวบุคคล ซึ่งจะต้องเร่งดำเนินการปรับปรุงแก้ไขพฤติกรรมวัฒนธรรมทางการเมืองนี้ต่อไป ทั้งนี้ เพื่อความเข้มแข็งของระบบพรรคการเมืองและเสถียรภาพของรัฐบาล

6.5 การสนับสนุนการสมัครรับเลือกตั้ง ส.ส.

การสมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส.ของเยอรมัน นั้น รัฐจะไม่เก็บค่าธรรมเนียมการสมัคร ทั้งยังมีเงินอุดหนุนช่วยค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งหากผู้สมัครได้รับคะแนนเสียงถึงเกณฑ์ที่กำหนด ทั้งนี้และทั้งนั้นสืบเนื่องมาจากความคิดที่ว่า การสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นการช่วยผดุงไว้ ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยส่วนหนึ่ง การชวยลดภาระในทางการเงินของผู้สมัคร ก็จะเป็นวิธีทางหนึ่งที่จะสนับสนุนให้ได้คนดีเข้ามาแข่งขันกันมาก ๆ แต่ในส่วนของประเทศไทย แม้รัฐธรรมนูญจะพยายามส่งเสริมประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่งเสริมให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ด้วยการให้รัฐสนับสนุนการเลือกตั้ง ส.ส. ตามมาตรา 113 แต่ในทางปฏิบัติ กฎหมายการเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. พ.ศ.2541 กลับดำเนินการสวนทางดังกล่าว โดยกำหนดให้มีการเก็บค่าธรรมเนียมการสมัครรับเลือกตั้ง ตามมาตรา 31 และมาตรา 36 กล่าวคือเก็บค่าธรรมเนียมการสมัครทั้งกรณีที่มาสมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและกรณีที่มาสมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ โดยเก็บเป็นรายหัว หัวละหนึ่งหมื่นบาท ซึ่ง

แม้จะมีเหตุผลว่าเพื่อป้องกันผู้ที่ฉวยโอกาสสมัครเสน ๗ ซึ่งจะทำให้เป็นภาระแก่การจัดการเลือกตั้ง แต่เรื่องนี้ควรจะมองในแง่หลักการและน่าจะมีทางออกที่ดีกว่านี้ กล่าวคือ น่าจะดำเนินการในลักษณะการเรียกเก็บเป็นเงินประกันการสมัคร และจะให้คืนแก่ผู้สมัครในภายหลัง ในกรณีที่ได้รับคะแนนเสียงมากพอตามเกณฑ์ที่กำหนด เรื่องนี้ ในส่วนของผู้สมัครเองก็ได้ผ่านการกลั่นกรองมาขั้นหนึ่งแล้ว กล่าวคือ กฎหมายบังคับให้ผู้สมัครต้องสังกัดพรรคการเมือง และในการสมัครก็จะต้องมีใบรับรองของหัวหน้าพรรคมาแสดงว่าส่งผู้นั้นเข้าสมัครรับเลือกตั้งจริง ดังนั้น ความจำเป็นที่จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการสมัครจึงสมควรที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงตามข้อเสนอดังกล่าว ทั้งนี้ ขณะนี้ยังไม่จำเป็นต้องให้การสนับสนุนเงินอุดหนุนช่วยค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง เช่นที่เยอรมันดำเนินการ เนื่องจากฐานะทางการเงินของประเทศไทยยังไม่เอื้ออำนวย

6.6 วิธีการลงคะแนนเสียงในบัตรเลือกตั้ง

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีคะแนนเสียง 2 คะแนน แต่เยอรมันใช้บัตรเลือกตั้งเพียงใบเดียว ด้านซ้ายของบัตรสำหรับลงคะแนนเสียงที่ 1 เพื่อเลือกตัวบุคคล ด้านขวาของบัตรลงคะแนนเสียงที่ 2 เพื่อเลือกบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอมา แต่ตามกฎหมายเลือกตั้งของไทยให้ใช้บัตรเลือกตั้ง 2 ใบ ซึ่งมีสิทธิต่างกัน กรณีนี้ ควรตั้งเป้าหมายเพื่อการวิวัฒนาการในการลงคะแนนบัตรเลือกตั้ง โดยการเร่งประชาสัมพันธ์ให้การศึกษาแก่ประชาชน เพื่อก้าวไปสู่เป้าหมายการใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียว ซึ่งจะช่วยให้ประหยัดงบประมาณและเวลาทางธุรการไปได้เป็นจำนวนมาก และถ้าหากเกิดบัตรเสียเป็นจำนวนมาก ย่อมไม่เป็นการสะท้อนเจตจำนงของประชาชนได้อย่างถูกต้องแท้จริง เพราะการเลือกตั้งในระบบนี้ คะแนนเสียงทุกคะแนนจะส่งผลในการมีผู้แทนของตนในสภา

6.7 การควบคุมไม่ให้เกิดพรรคเล็กพรรคน้อยและผู้แทนชนกลุ่มน้อย

เยอรมันใช้เกณฑ์พรรคได้รับคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อรวมทั้งประเทศน้อยกว่า 5% ของคะแนนเสียงที่ลงคะแนนทั้งหมด หรือมีผู้แทนจากเขตเลือกตั้งน้อยกว่า 3 เขต (3 คน) จะไม่ได้รับการพิจารณาจัดสรรที่นั่งตามสัดส่วน เว้นแต่เป็นพรรคการเมืองของชนกลุ่มน้อย ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาการมีพรรคการเมืองจำนวนมากพรรค อันเป็นผลมาจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญไวมาครั้งที่ใช้ระบบสัดส่วนโดยเคร่งครัด แต่ของไทยใช้เฉพาะเกณฑ์ได้รับคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อรวมทั้งประเทศน้อยกว่า 5% เท่านั้น ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ที่ต้องการจำกัดจำนวนพรรคการเมือง รวมทั้งแก้ไขนิยามเลือกตัวบุคคลของประชาชน ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วย และไม่เห็นด้วยที่จะให้มีผู้แทนชนกลุ่มน้อย เนื่องจากไทยมีโครงสร้างทางการเมืองที่เป็นเอกรัฐมาช้านาน

จะเห็นได้ว่าแนวความคิดการวางเกณฑ์ขั้นต่ำนี้ ไทยได้รับมาจากเยอรมัน เพื่อไม่ให้มีพรรคเล็กพรรคน้อยในสภาฯ มากเกินไป แต่อย่างไรก็ตามผลของบัญญัติดังกล่าว สำหรับระบบการเลือกตั้งของไทย อาจจะกล่าวได้ว่าคงมีไม่มากนัก เมื่อเทียบกับของเยอรมัน เนื่องจากเกณฑ์ดังกล่าวของเยอรมันนั้นจะใช้กับจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด จากเหตุผลที่ว่า ระบบของเยอรมันเป็นระบบสัดส่วนนั่นเอง ระบบของเยอรมันจึงสามารถตัดจำนวนผู้ที่เข้ามาเป็นสมาชิกสภาฯ ที่สังกัดพรรคเล็กพรรคน้อยออกไปได้กว่า 30 คน แต่สำหรับระบบการเลือกตั้งของไทย ซึ่งเป็นระบบผสมที่แยกระบบเสียงข้างมาก ออกจากระบบสัดส่วนอย่างเด็ดขาด เกณฑ์ขั้นต่ำร้อยละ 5 นี้ จึงมีผลเฉพาะกับการเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อเท่านั้น ซึ่งเท่ากับว่าเราจะสามารถตัดผู้ที่เข้ามาเป็นสมาชิกสภาฯ จากพรรคเล็กพรรคน้อยออกไปได้เพียงประมาณ 5 คน เท่านั้น จาก ส.ส.ทั้งหมด 500 คน ซึ่งนับว่าน้อยมากและแทบจะไม่มีผลกระทบในภาพรวมเลย จึงเป็นกรณีที่เหมาะสมจะติดตามการกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำเพียง 5% จะสัมฤทธิ์ผลในการควบคุมจำนวนพรรคเล็กพรรคน้อยตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้เพียงใด

6.8 ส.ส.ส่วนเกิน

เยอรมันจะมีปัญหา ส.ส.ส่วนเกิน หาก ส.ส.จากเขตเลือกตั้งได้รับเลือกตั้งมากเกินไป คณะกรรมการการเลือกตั้งของพรรค ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการยึดสัดส่วนเป็นหลักสำคัญ และในขณะเดียวกันก็ประสานความนิยมสูงสุดของตัวบุคคลในแต่ละเขตเลือกตั้ง ซึ่งในปัจจุบันมี ส.ส. ส่วนเกินอยู่ 13 คน แต่ของไทยจากการใช้ระบบสัดส่วนแบบผสมแท้ ทำให้ไม่เกิดปัญหานี้ ซึ่งก็เป็นข้อดีที่ทำให้ทราบจำนวน ส.ส.ที่จะพึงมีได้อย่างแน่นอน สามารถวางแผนด้านงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ไว้ล่วงหน้าได้อย่างถูกต้อง

6.9 คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้ง

เยอรมันและไทยต่างก็มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินการเลือกตั้ง ส.ส. โดยมีความแตกต่างกันในรายละเอียด ดังนี้ เยอรมันมีคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีการจัดการองค์กรสอดคล้องกับการปกครองแบบสหพันธ์ คือให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับสหพันธ์ ระดับรัฐ ระดับเขตเลือกตั้ง และคณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้ง

ทั้งนี้ ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับสหพันธ์ จะได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งโดยหลักการแล้วจะแต่งตั้งจากผู้อำนวยการสำนักงานสถิติของสหพันธ์ ส่วนประธานของคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับอื่น ๆ จะได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลประจำรัฐ และเมื่อได้รับแต่งตั้งแล้ว ประธานของคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่ละชุดก็จะแต่งตั้งกรรมการอื่น ๆ มาร่วมรับผิดชอบปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการเลือกตั้งทุกระดับ จะแยกขาดจากหน่วยงานของรัฐบาล ทั้งนี้ เพื่อ

ประกันความเป็นกลางของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว ส่วนของไทย รัฐธรรมนูญใหม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระที่เป็นผู้จัดการเลือกตั้ง พร้อมทั้งได้กำหนดให้มีกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัด และอนุกรรมการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้ง อนึ่ง ในส่วนของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น มาตรา 136 บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

นอกจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ยังมีข้อแตกต่างที่เด่นชัดที่สมควรพิจารณา กล่าวคือ เยอรมันได้กำหนดให้มีคณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้งจะมีหน้าที่ประจำในการทำรายงาน การปรับปรุงเขตเลือกตั้งภายในระยะเวลาประมาณ 1 ปีครั้ง ภายหลังจากเลือกตั้งทั่วไปแต่ละครั้ง โดยมีกฎหมายบัญญัติหลักเกณฑ์รองรับการขยายเขตเลือกตั้งไว้อย่างชัดเจน ในส่วนนี้ไทยยังไม่มีคณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้ง แต่ได้มอบภารกิจการแบ่งเขตเลือกตั้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการ อีกทั้งในส่วนของหลักเกณฑ์การขยายเขตเลือกตั้งที่ชัดเจนก็ไม่ได้บัญญัติไว้ ผู้เขียนเห็นว่าควรจัดตั้งองค์กรดังกล่าว พร้อมทั้งบัญญัติหลักเกณฑ์และมาตรการรองรับการขยายเขตเลือกตั้งซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นสมควรที่ประเทศไทยจะต้องให้ความสำคัญจัดให้มีขึ้นต่อไป ประการสุดท้าย เยอรมันมีการลงคะแนนเลือกตั้งทางไปรษณีย์ และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจคะแนนทางไปรษณีย์ขึ้น เพื่อรองรับการใช้สิทธิเลือกตั้งดังกล่าว ซึ่งเป็นการส่งเสริมและอำนวยความสะดวกให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งนับว่าเป็นข้อดีที่ประเทศไทยควรที่จะศึกษานำมาปฏิบัติ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ได้บัญญัติให้อำนาจไว้แล้ว เพียงแต่ไม่ได้ศึกษานำมาปฏิบัติเท่านั้น จึงขอเสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจคะแนนที่ลงทางไปรษณีย์ขึ้นด้วย โดยอาจจะกำหนดให้เขตเลือกตั้งหนึ่งมีคณะกรรมการ 1 ชุด ทำหน้าที่ตรวจนับคะแนนที่ลงทางไปรษณีย์ โดยรับผิดชอบตลอดทั้งเขตเลือกตั้งหรือให้คณะกรรมการหลายชุดแบ่งเขตกันรับผิดชอบก็ได้ ตามความเหมาะสมของแต่ละเขตเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมและอำนวยความสะดวกในการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชน