

เปรียบเทียบระบบเลือกตั้งสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อปิดของประเทศไทย  
กับระบบเลือกตั้งสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อเปิดของประเทศไทยอินโดนีเซีย



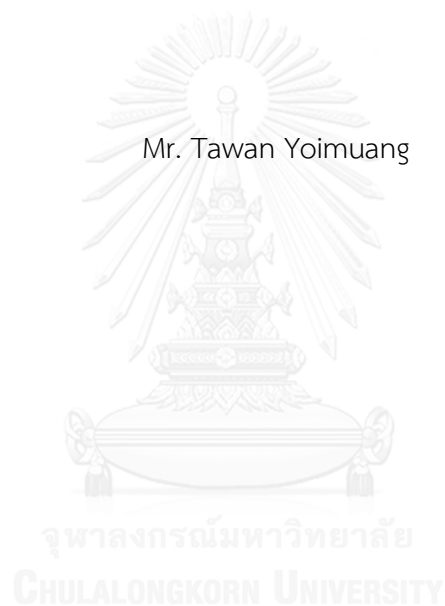
บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)  
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)  
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2558  
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Comparing Thailand's Closed List Proportional Representation Electoral System  
with Indonesia's Open List Proportional Representation Electoral System

Mr. Tawan Yoimuang



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Arts Program in Government

Department of Government

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2015

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

เปรียบเทียบระบบเลือกตั้งสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อปิดของ  
ประเทศไทยกับระบบเลือกตั้งสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อเปิด  
ของประเทศอินโดนีเซีย

โดย

นายตะวัน ย้อยเมือง

สาขาวิชา

การปกครอง

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์ ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท

.....คณบดีคณะรัฐศาสตร์

(รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(รองศาสตราจารย์ ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์)

.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา สุจริตนารักษ์)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประจักษ์ ก้องกีรติ)

ตะวัน ย้อยเมือง : เปรียบเทียบระบบเลือกตั้งสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อปิดของประเทศไทยกับระบบเลือกตั้งสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อเปิดของประเทศไทย (Comparing Thailand's Closed List Proportional Representation Electoral System with Indonesia's Open List Proportional Representation Electoral System) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: รศ. ดร. สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์, 293 หน้า.

วิทยานิพนธ์นี้มีจุดประสงค์ในการศึกษาเปรียบเทียบการเลือกตั้งส.ส.ภายใต้ระบบบัญชีรายชื่อปิดของไทยกับระบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซียใน 2 ประเด็นหลักคือ เรื่องเหตุผลซึ่งส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบบัญชีรายชื่อ และเรื่องอำนาจของพรรคการเมืองในการควบคุมและจัดลำดับของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ในบัญชีรายชื่อของพรรค รวมไปถึงเรื่องของยุทธศาสตร์ในการแข่งขันหาเสียงเลือกตั้ง จากผลการศึกษาพบว่า เหตุผลซึ่งส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งของทั้ง 2 ประเทศมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ประเทศไทยได้นำเอาระบบบัญชีรายชื่อปิดเข้ามาใช้ร่วมในการเลือกตั้งส.ส.ด้วย เพราะคาดหวังว่าเป็นระบบเลือกตั้งที่จะสามารถเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่พรรคการเมือง และมีส่วนช่วยลดการซื้อเสียงได้ระดับหนึ่ง ในขณะที่ประเทศอินโดนีเซียได้เปลี่ยนมาใช้ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเปิด เพราะเห็นว่า ระบบบัญชีรายชื่อเปิดมีศักยภาพที่จะช่วยส่งเสริมความรับผิดชอบของส.ส.ต่อประชาชนผ่านการลงคะแนนเสียงจากบัตรเลือกตั้งได้ ประเด็นต่อมา ในการจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองทั้งของไทยและอินโดนีเซียต่างก็ยังคงรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจเพื่อจัดทำและเรียงลำดับผู้สมัครในบัญชีรายชื่ออยู่ที่หัวหน้าและแกนนำพรรคอยู่ แต่ว่าหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการคำนึงเพื่อจัดทำและเรียงลำดับในบัญชีรายชื่อจะมีความแตกต่างกัน เพราะด้วยรูปแบบของระบบบัญชีรายชื่อปิดที่ประชาชนไม่สามารถเลือกผู้สมัครในบัญชีรายชื่อได้โดยตรง ทำให้พรรคการเมืองของไทยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงเรื่องความนิยม และศักยภาพในการชนะการเลือกตั้งของผู้สมัครมากนักในการจัดทำและเรียงลำดับในบัญชีรายชื่อ และส่งผลต่อยุทธศาสตร์การหาเสียงเลือกตั้งให้เป็นการหาเสียงในระดับพรรคการเมือง ขณะที่ภายใต้ระบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซีย ประชาชนสามารถลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครในบัญชีรายชื่อได้โดยตรง ทำให้พรรคต้องคำนึงเรื่องศักยภาพและโอกาสในการชนะเลือกตั้งของผู้สมัครในการจัดทำและเรียงลำดับในบัญชีรายชื่อ และยังส่งผลต่อยุทธศาสตร์การหาเสียงเลือกตั้งที่เน้นไปที่การหาเสียงของทางผู้สมัครเอง

ภาควิชา การปกครอง

ลายมือชื่อนิสิต .....

สาขาวิชา การปกครอง

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

ปีการศึกษา 2558

# # 5580609224 : MAJOR GOVERNMENT

KEYWORDS: CLOSED LIST SYSTEM / OPEN LIST SYSTEM / MEMBERS OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES / PARTY LISTS / ELECTORAL CAMPAIGNS / THAILAND / INDONESIA

TAWAN YOIMUANG: Comparing Thailand's Closed List Proportional Representation Electoral System with Indonesia's Open List Proportional Representation Electoral System. ADVISOR: ASSOC. PROF. SIRIPAN NOGSUAN SAWASDEE, Ph.D., 293 pp.

This thesis aims to compare House of Representatives elections under Thailand's closed list system with Indonesia's open list system on two main issues; first, to explore the reasons for adopting the party list electoral system, second, to evaluate the electoral campaign strategies and the power of political parties to control and rank order of the candidates on the party lists. The study found that the reasons for adopting the party list electoral system in the two countries were different. Thailand has used closed list system with plurality system for House of Representatives elections because it was expected that the closed list system could strengthen the party and prevent vote-buying. While Indonesia has switched to the open list system because this system has the potential to increase the accountability of members of parliament to their constituencies through the ballot box. Next issue, the decision-making authority for making and ranking the order of candidates on the lists of political parties in Thailand and Indonesia was also within the hands of the central party leadership. But the criteria for consideration in making and ranking the order of candidates on the lists was different. Under the closed list system, voters can't vote directly for an individual candidate. Parties in Thailand did not need to consider candidates' popularity and electability in preparation the lists. Therefore, affects the parties' campaign tended to emphasize party-centered strategies. For Indonesia's open list system, voters could cast a vote directly for an individual candidate on the lists. Parties needed to consider candidates' popularity and electability in preparation the lists. As a result, campaign strategies tended to emphasize candidate-centered strategies.

Department: Government

Student's Signature .....

Field of Study: Government

Advisor's Signature .....

Academic Year: 2015

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเกิดขึ้นและสำเร็จออกมาเป็นผลงานที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อชีวิตการเรียนในระดับปริญญาโทของผู้เขียนไม่ได้เลย หากขาดการสนับสนุนจากรองศาสตราจารย์ ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่จุดประกายให้ผู้เขียนสนใจในเรื่องของระบบการเลือกตั้ง ทั้งคอยช่วยเหลือให้คำแนะนำ และตรวจทานงานวิทยานิพนธ์ให้แก่ผู้เขียนอยู่เสมอ รวมไปถึงให้กำลังใจอันสำคัญแก่ผู้เขียนจนมีแรงสู้สามารถฝ่าฟันเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ออกมาได้สำเร็จ ต้องขอขอบพระคุณอาจารย์สิริพรรณเป็นอย่างยิ่งครับ นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี ที่ได้ให้ความรู้แก่ผู้เขียนในเรื่องแนวคิดทางรัฐศาสตร์อันเป็นฐานกรอบคิดสำหรับการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และเป็นเกียรติแก่ผู้เขียนอย่างมากที่ท่านได้มาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วย และขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา สุจริตนารักษ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประจักษ์ ก้องกีรติ ที่ได้สละเวลาอันมีค่าของท่านเพื่อมาเป็นกรรมการสำหรับสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ตลอดเวลาที่ผู้เขียนได้เรียนปริญญาโทที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ความรู้ความเข้าใจที่ได้จากอาจารย์ท่านต่างๆ ของภาควิชาการปกครองได้ช่วยต่อยอดองค์ความรู้หล่อหลอม และฝึกฝนให้ผู้เขียนต้องคอยกลับมาทบทวนเพื่อการเรียนรู้และผลิตงานทางด้านวิชาการ รวมไปถึงการได้ทำงานเป็นผู้ช่วยสอนให้แก่รองศาสตราจารย์ ดร.พิษณุ เสงี่ยมพงษ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ เวียงรัฐ เนติโพธิ์ ที่ได้ให้ประสบการณ์การทำงานอันมีค่าแก่ผู้เขียน ทั้งหมดนี้ได้มีส่วนช่วยเตรียมความพร้อมให้แก่ผู้เขียนจนสามารถผลิตผลงานวิชาการชิ้นนี้ออกมาได้สำเร็จ ต้องขอขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่านมาไว้ ณ ที่นี้ด้วยครับ

สุดท้ายนี้ กำลังใจที่สำคัญและขาดไม่ได้ของผู้เขียนคือ พ่อ แม่ และน้ำวิ บุคคลในครอบครัวที่ผู้เขียนต้องขอกราบขอบพระคุณและซาบซึ้งใจยิ่งนักสำหรับกำลังใจ ความเข้าใจ และการสนับสนุนที่มีมาโดยเสมอต่อเส้นทางเดินสายความรู้ของผู้เขียน และขอบคุณเพื่อนๆ พี่ๆ น้องๆ ปริญญาโท ภาควิชาการปกครอง รุ่นรหัส 55 ทุกคนที่คอยช่วยเหลือ ฟันฝ่า ร่วมทุกข์ ร่วมสุข และเป็นกำลังใจให้ซึ่งกันและกันมาโดยตลอด จนสามารถประสบความสำเร็จในการเรียนปริญญาโทนี้มาจนได้

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฎ
สารบัญแผนภูมิ.....	ฏ
สารบัญรูปภาพ .....	ฒ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญ.....	1
1.2 คำถามของการวิจัย.....	4
1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	4
1.4 สมมติฐานของการวิจัย.....	5
1.5 ขอบเขตของการวิจัย.....	6
1.6 ระเบียบวิธีการวิจัย .....	8
1.6.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสาร .....	8
1.6.2 การวิเคราะห์ข้อมูล.....	11
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	11
1.8 คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย.....	12
1.9 รายการตัวอักษรย่อ .....	14
1.10 ลำดับขั้นตอนการนำเสนอผลการวิจัย.....	17
บทที่ 2 แนวคิด แนวการวิเคราะห์ และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	19
2.1 แนวคิดที่เกี่ยวกับระบบเลือกตั้งสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อปิดและแบบบัญชีรายชื่อเปิด.....	19

2.2 แนวการวิเคราะห์สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์.....	23
2.3 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง (ภาษาไทย).....	26
2.4 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง (ภาษาอังกฤษ).....	28
บทที่ 3 เหตุผลและบริบททางการเมืองต่อการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ .....	38
3.1 ประเทศไทย.....	39
3.1.1 ระบบเลือกตั้งในยุคก่อนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540.....	39
3.1.2 กำเนิดของรัฐธรรมนูญ 2540: กำเนิดของระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อในไทย.....	46
3.1.3 ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 - รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550.....	50
3.1.3.1 ระบบบัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540.....	50
3.1.3.2 สรุปรูปแบบของระบบบัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 .....	58
3.1.3.3 ระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 .....	63
3.1.3.4 สรุปรูปแบบของระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 .....	74
3.1.3.5 ระบบบัญชีรายชื่อตามการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2554 .....	80
3.1.3.6 สรุปรูปแบบของระบบบัญชีรายชื่อตามการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2554.....	88
3.1.4 เหตุผลและบริบททางการเมืองต่อการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ของไทย .....	93
3.2 ประเทศอินโดนีเซีย.....	98
3.2.1 ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อในยุคก่อนระเบียบใหม่ .....	98
3.2.2 ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อในยุคระเบียบใหม่.....	101
3.2.3 จุดจบของยุคระเบียบใหม่ที่ช่วงแห่งการเปลี่ยนผ่าน .....	108
3.2.4 ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อในยุคหลังระเบียบใหม่ .....	110



3.2.4.1 ระบบบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งทั่วไปปี ค.ศ. 1999 .....	110
3.2.4.2 สรุปรูปแบบของระบบบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งทั่วไปปี ค.ศ. 1999 .....	117
3.2.4.3 ระบบบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งทั่วไปปี ค.ศ. 2004 .....	122
3.2.4.4 สรุปรูปแบบของระบบบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งทั่วไปปี ค.ศ. 2004 .....	128
3.2.4.5 ระบบบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งทั่วไปปี ค.ศ. 2009 และ 2014 .....	131
3.2.4.6 สรุปรูปแบบของระบบบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งทั่วไปปี ค.ศ. 2009 และ 2014 .....	136
3.2.5 เหตุผลและบริบททางการเมืองต่อการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ของอินโดนีเซีย.....	141
3.3 บทสรุปสู่การทดสอบสมมติฐานข้อที่ 1 .....	145
บทที่ 4 ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ กับการจัดทำบัญชีรายชื่อและยุทธศาสตร์ในการหาเสียง เลือกตั้ง .....	152
4.1 ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อกับการจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง .....	153
4.1.1 ประเทศไทย .....	153
4.1.1.1 พัฒนาการการจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง .....	153
4.1.1.2 สัดส่วนของผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อหน้าเก่าและหน้าใหม่... ..	169
4.1.2 ประเทศอินโดนีเซีย .....	182
4.1.2.1 พัฒนาการการจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง .....	182
4.1.2.2 สัดส่วนของผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.หน้าเก่าและหน้าใหม่ .....	193
4.1.3 สรุป: ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อกับการจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง ..	205
4.2 ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อกับยุทธศาสตร์ในการหาเสียงเลือกตั้ง .....	209
4.2.1 ยุทธศาสตร์หาเสียงเลือกตั้งภายใต้ระบบบัญชีรายชื่อปิดของไทย.....	209
4.2.2 ยุทธศาสตร์หาเสียงเลือกตั้งภายใต้ระบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซีย .....	220
4.2.3 การแข่งขันหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งภายใต้ระบบบัญชีรายชื่อ .....	229

4.2.4	สรุป: ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อกับยุทธศาสตร์ในการหาเสียงเลือกตั้ง .....	234
4.3	บทสรุปสู่การทดสอบสมมติฐานข้อที่ 2 .....	235
บทที่ 5	บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	239
5.1	บทสรุป .....	239
5.2	ข้อเสนอแนะ .....	244
	รายการอ้างอิง .....	248
	ภาคผนวก .....	269
	สัดส่วนของผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.หญิงแบบบัญชีรายชื่อของไทย .....	270
	ระบบเลือกตั้งบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 กับพรรคขนาดกลาง และขนาดเล็ก .....	275
	สัดส่วนของผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.หญิงของอินโดนีเซีย .....	285
	ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ .....	293

## สารบัญตาราง

ตารางที่ 1.1 ปีที่จัดให้มีการเลือกตั้งส.ส.ในระบบบัญชีรายชื่อจนถึงปัจจุบันของประเทศไทยและอินโดนีเซีย.....	6
ตารางที่ 3.1 ผลการเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อของพรรคเพื่อไทยและประชาธิปัตย์ .....	86
ตารางที่ 4.1 ร้อยละของจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อที่ชนะการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2544.....	171
ตารางที่ 4.2 ร้อยละของจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อที่ชนะการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2548.....	174
ตารางที่ 4.3 ร้อยละของจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดที่ชนะการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2550 .....	177
ตารางที่ 4.4 ร้อยละของจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อที่ชนะการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2554.....	180
ตารางที่ 4.5 ร้อยละของจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ที่ชนะการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2009.....	196
ตารางที่ 4.6 ร้อยละของจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ที่ชนะการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2014.....	200
ตารางที่ 4.7 สรุปประเด็นของระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อกับการจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองในไทยและอินโดนีเซีย .....	205
ตารางที่ 4.8 สรุปประเด็นของระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อกับยุทธศาสตร์ในการหาเสียงเลือกตั้ง .....	234
ตารางในภาคผนวก	
ตารางที่ ผ. 1 จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อที่ชนะการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2544 และ 2548 (จำแนกตามเพศ).....	270
ตารางที่ ผ. 2 จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ (จำแนกตามเพศ).....	272
ตารางที่ ผ. 3 จำนวนผู้สมัครส.ส.แบบบัญชีรายชื่อที่ชนะการเลือกตั้ง (จำแนกตามเพศ) .....	273

ตารางที่ ผ. 4 จำนวนส.ส.แบบบัญชีรายชื่อในช่วงการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2544 - 2550 (จำแนกตามพรรคการเมือง) .....	276
ตารางที่ ผ. 5 จำนวนส.ส.แบบบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2550 และ 2554 (จำแนกตามพรรคการเมือง) .....	277
ตารางที่ ผ. 6 ค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คนของการเลือกตั้งส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดในปี พ.ศ. 2550 (จำแนกตามกลุ่มจังหวัด).....	280
ตารางที่ ผ. 7 ค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คนของการเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อในปี พ.ศ. 2554.....	280
ตารางที่ ผ. 8 ผลการเลือกตั้งส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดในปี พ.ศ. 2550 (คำนวณใหม่ภายใต้เขตเลือกตั้งแบบเขตประเทศ โดยมีส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดทั้งหมด 80 คน).....	282
ตารางที่ ผ. 9 ผลการเลือกตั้งส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดในปี พ.ศ. 2550 (คำนวณใหม่ภายใต้เขตเลือกตั้งแบบเขตประเทศ โดยมีส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดทั้งหมด 125 คน).....	283
ตารางที่ ผ. 10 จำนวนส.ส.หญิงในแต่ละปีที่มีการเลือกตั้ง.....	285
ตารางที่ ผ. 11 จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.หญิงที่ชนะการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2009 .....	287
ตารางที่ ผ. 12 จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.หญิงที่ชนะการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2014 .....	291

## สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่ 1.1 สรุปภาพรวมของข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการศึกษาวิจัย .....	10
แผนภูมิที่ 2.1 สรุปแนวคิดเรื่องรูปแบบบัตรเลือกตั้งของ Pippa Norris .....	23
แผนภูมิที่ 3.1 สรุปการคำนวณคะแนนเสียงของระบบบัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540.....	62
แผนภูมิที่ 3.2 สรุปการคำนวณคะแนนเสียงของระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดตาม รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550.....	79
แผนภูมิที่ 3.3 สรุปการคำนวณคะแนนเสียงของระบบบัญชีรายชื่อตามการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2554.....	92
แผนภูมิที่ 3.4 สรุปการคำนวณคะแนนเสียงของระบบบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1999 ....	121
แผนภูมิที่ 3.5 สรุปการคำนวณคะแนนเสียงของระบบบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2004 ....	131
แผนภูมิที่ 3.6 สรุปการคำนวณคะแนนเสียงของระบบบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2009 และ 2014.....	141
แผนภูมิที่ 4.1 ผลการเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ ปี พ.ศ. 2544 (จำแนกตามเกณฑ์ผู้สมัครหน้า เก่า/หน้าใหม่).....	169
แผนภูมิที่ 4.2 จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อที่ชนะการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2544 .	170
แผนภูมิที่ 4.3 จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อที่ชนะการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2548 .	173
แผนภูมิที่ 4.4 จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดที่ชนะการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2550.....	176
แผนภูมิที่ 4.5 จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อที่ชนะการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2554 .	179
แผนภูมิที่ 4.6 จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ที่ชนะการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2004 (จำแนก ตามลำดับในบัญชีรายชื่อ) .....	182
แผนภูมิที่ 4.7 ผลการเลือกตั้งส.ส.ในปี ค.ศ. 2009 (จำแนกตามเกณฑ์ผู้สมัครหน้าเก่า/หน้าใหม่)..	194
แผนภูมิที่ 4.8 จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ที่ชนะการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2009 .....	195
แผนภูมิที่ 4.9 จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ที่ชนะการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2014 .....	199

แผนภูมิที่ 4.10 จำนวนส.ส.ที่ได้ลงเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2014 เทียบกับจำนวนส.ส.ในสภาพขณะนั้น (จำแนกตามพรรคการเมือง).....	203
แผนภูมิที่ 4.11 จำนวนเรื่องร้องเรียนด้วยเหตุความขัดแย้งระหว่างผู้สมัครจากพรรคเดียวกัน (จำแนกตามพรรคการเมือง).....	231



## สารบัญรูปร่าง

รูปภาพที่ 4.1 ตัวอย่างป้ายหาเสียงในการเลือกตั้ง ปี พ.ศ. 2554 แบบเน้นนโยบายของพรรคเพื่อไทย ประชาธิปัตย์ ชาติไทยพัฒนา และภูมิใจไทย .....	211
รูปภาพที่ 4.2 ตัวอย่างป้ายหาเสียงของพรรคไทยรักไทย/เพื่อไทยที่ชูการเป็นนายกรัฐมนตรี .....	212
รูปภาพที่ 4.3 ตัวอย่างป้ายหาเสียงของพรรคประชาธิปัตย์ที่ชูการเป็นนายกรัฐมนตรี.....	213
รูปภาพที่ 4.4 ตัวอย่างป้ายหาเสียงของพรรคกิจสังคม ชาติไทยพัฒนา และรักษัสนติ ที่ชูความสามารถของหัวหน้าหรือแกนนำพรรคที่จะเข้ามาทำงานเพื่อประเทศชาติ.....	214
รูปภาพที่ 4.5 ตัวอย่างป้ายหาเสียงที่จะขอเป็นฝ่ายค้านของพรรครักประเทศไทย.....	215
รูปภาพที่ 4.6 ตัวอย่างป้ายหาเสียงที่มีรูปผู้สมัครคู่กับหัวหน้าพรรค ของพรรคประชาธิปัตย์ เพื่อไทย รักษาสนติ และกิจสังคม .....	219
รูปภาพที่ 4.7 ป้ายหาเสียงของนาย Rafflyn Lamusu.....	222
รูปภาพที่ 4.8 ป้ายหาเสียงของนาย H. Egy Massadiah.....	223
รูปภาพที่ 4.9 นายบัญญัติ บรรทัดฐาน หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ (ในขณะนั้น) ได้ไปช่วยหาเสียงให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบแบ่งเขตของพรรคที่จ.เชียงใหม่ .....	233

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญ

ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วน (proportional representation systems) เป็นระบบเลือกตั้งที่มีหลักการว่า ที่นั่งในรัฐสภาควรจะถูกจัดสรรไปให้ตรงหรือใกล้เคียงกับความเป็นจริงของสัดส่วนคะแนนเสียงเลือกตั้งของแต่ละพรรคการเมืองที่ได้รับมา กล่าวคือ หากพรรคการเมืองใดได้รับคะแนนเสียงร้อยละ 40 ก็ควรจะได้ที่นั่งในสภาร้อยละ 40 ส่วนพรรคที่ได้รับคะแนนเสียงเพียงร้อยละ 10 ก็ควรจะได้รับที่นั่งในสภาร้อยละ 10 เช่นกัน อันเป็นการช่วยให้การจัดสรรที่นั่งในสภาตรงตามหรือใกล้เคียงกับเจตนารมณ์ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้มากที่สุด<sup>1</sup> และส่งผลให้ช่วยลดเรื่องของคะแนนเสียงสูญเปล่า (wasted votes) ด้วย<sup>2</sup> อันหมายถึง คะแนนเสียงจากบัตรเลือกตั้งที่เป็นบัตรดีซึ่งไม่ถูกนำไปใช้ในการนับคะแนนเพื่อให้ผู้สมัครหรือพรรคได้รับการเลือกตั้ง<sup>3</sup>

ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบใหญ่ๆ คือ แบบบัญชีรายชื่อ (party list systems) ที่ใช้กันในหลายๆ ประเทศ และแบบถ่ายโอนคะแนนได้ (single transferable vote) ที่ใช้ในประเทศไอร์แลนด์ มอลตา รัฐแทสเมเนียของประเทศออสเตรเลีย และในการเลือกตั้ง

---

<sup>1</sup> Andrew Reynolds et al., *Electoral System Design: The New International Idea Handbook*, Handbook Series (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (The International IDEA); repr., 2008), 29; André Blais and Louis Massicotte, "Electoral Systems," in *Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting* eds. Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi, and Pippa Norris (London: SAGE, 2002), 41.

<sup>2</sup> Reynolds et al., *Electoral System Design: The New International Idea Handbook*, 183.

<sup>3</sup> ปัจจัยหนึ่งที่จะทำให้การจัดสรรที่นั่งในสภาให้แก่พรรคการเมืองแต่ละพรรคเป็นไปตามคะแนนเสียงที่ได้รับมาอย่างแท้จริงคือ ต้องมีเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำ (electoral threshold) ที่ไม่สูงมากนัก ซึ่งเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำหมายถึง จำนวนของคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งขั้นต่ำสุดที่แต่ละพรรคการเมืองจะต้องได้รับมาเพื่อให้ได้โอกาสในการได้ที่นั่งในรัฐสภา โดยการมีเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำที่ไม่สูงมากนัก จะช่วยเปิดโอกาสให้แต่ละพรรคการเมืองสามารถได้ที่นั่งในสภาได้ตรงตามหรือใกล้เคียงกับสัดส่วนคะแนนเสียงที่ได้รับมา และลดการเกิดคะแนนเสียงสูญเปล่า แต่หากมีเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำที่สูงแล้ว ก็จะทำให้พรรคที่ได้รับคะแนนเสียงน้อยหรือต่ำกว่าเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำหมดสิทธิในการได้ที่นั่งในสภา และก่อให้เกิดคะแนนเสียงสูญเปล่าที่มากขึ้นได้ โปรดดูใน Ibid., 58-60, 182.



วุฒิสภาของประเทศออสเตรเลีย<sup>4</sup> โดยในระบบแบบบัญชีรายชื่อนั้นยังสามารถแบ่งออกได้อีก 2 รูปแบบคือ ระบบบัญชีรายชื่อแบบปิด (closed list systems) กับระบบบัญชีรายชื่อแบบเปิด (open list systems)<sup>5</sup>

โดยระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิดเป็นระบบเลือกตั้งที่ประเทศไทยนำมาใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) นับตั้งแต่การเลือกตั้งส.ส.ในปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา<sup>6</sup> อันเป็นระบบเลือกตั้งที่มีลักษณะสำคัญตรงที่พรรคการเมืองจะจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครตามจำนวนที่กฎหมายระบุไว้ โดยรายชื่อใครจะอยู่ในลำดับใดนั้นจะขึ้นอยู่กับแต่ละพรรคจะดำเนินการ แต่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะมีสิทธิลงคะแนนเลือกได้แค่พรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งเท่านั้น ไม่มีสิทธิเลือกผู้สมัครโดยตรงจากในบัญชีรายชื่อของพรรคได้ และการจัดสรรที่นั่งในสภาก็จะกันไปตามลำดับบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรค และจำนวนผู้แทนที่มีในเขตเลือกตั้งนั้นได้ เช่น เขตเลือกตั้งเขต 1 มีผู้แทนได้ 10 คน พรรค A ได้คะแนนเสียงร้อยละ 40 จากคะแนนเสียงทั้งหมดในเขตเลือกตั้งนี้ ฉะนั้น พรรค A จะได้ผู้แทนทั้งหมด 4 คน ซึ่ง 4 คนนี้ก็จะได้แก่ผู้สมัคร 4 ลำดับแรกในบัญชีรายชื่อของพรรค A นั้นเอง<sup>7</sup>

ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิดที่ประเทศไทยนำมาใช้นี้จะมีลักษณะสำคัญที่แตกต่างจากระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่ออีกแบบหนึ่งคือ ระบบบัญชีรายชื่อแบบเปิด โดยภายใต้ระบบบัญชี

<sup>4</sup> Electoral Commission, "Factsheet: The Single Transferable Vote in Northern Ireland," April 20, 2005, accessed February 25, 2013, [http://www.electoralcommission.org.uk/\\_data/assets/electoral\\_commission\\_pdf\\_file/0020/13286/SingleTransferableVote\\_16767-12218\\_E\\_N\\_S\\_W\\_.pdf](http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/electoral_commission_pdf_file/0020/13286/SingleTransferableVote_16767-12218_E_N_S_W_.pdf).

<sup>5</sup> Pippa Norris, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), 50-55.

<sup>6</sup> นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้เลือกตั้งส.ส.ในรูปแบบระบบเลือกตั้งแบบคู่ขนาน (parallel systems) อันหมายถึง ระบบเลือกตั้งที่ผสมเอาระบบแบบสัดส่วนไปเข้ากับระบบแบบเสียงข้างมาก โดยที่การคิดคะแนนเพื่อจัดสรรที่นั่งในสภาจะคิดคะแนนเป็นอิสระแยกจากกัน การคิดคะแนนในระบบบัญชีรายชื่อจะไม่มี ความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการคิดคะแนนในระบบเสียงข้างมากเลย โปรดดูใน สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, "การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร," สืบค้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2559, [http://www.ect.go.th/th/?page\\_id=711](http://www.ect.go.th/th/?page_id=711); ElectionGuide, "Countries," accessed April 20, 2012, <http://www.electionguide.org/countries/>; Norris, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*, 56-58.

<sup>7</sup> Simon Hix, Ron Johnston, and Iain McLean, *Choosing an Electoral System* (London, UK: The British Academy, 2010; repr., May 2010), 62-64.

รายชื่อเปิดนี้ ประชาชนสามารถเลือกพรรคการเมืองได้หนึ่งพรรค หรือจะเลือกผู้สมัครโดยตรงจากในบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคก็ได้ ซึ่งเป็นการเพิ่มโอกาสให้แก่ผู้สมัครที่อยู่ในลำดับบัญชีรายชื่อท้ายๆ สามารถมีสิทธิชนะการเลือกตั้งได้ หากได้รับคะแนนเสียงเกินกว่าเกณฑ์ที่กฎหมายระบุไว้ ทำให้ผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งไม่จำเป็นต้องมาจากการเรียงลำดับในบัญชีรายชื่อเสมอไป อันเป็นลักษณะสำคัญที่ตรงกันข้ามกับในระบบบัญชีรายชื่อแบบปิด<sup>8</sup>

ด้วยความแตกต่างสำคัญดังกล่าวนี้ก็นำมาสู่เรื่องของจุดแข็งและจุดอ่อนที่แตกต่างกันใน 2 ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ อันเป็นจุดประสงค์สำคัญของวิทยานิพนธ์นี้ที่ต้องการจะศึกษาในประเด็นดังกล่าว โดยวิธีการสำคัญที่ผู้เขียนต้องการนำมาใช้เพื่อชี้ให้เห็นถึงจุดแข็งและจุดอ่อนดังกล่าวได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมก็คือ การศึกษาเปรียบเทียบแบบ small-N (small-N comparative study) ซึ่งจะเป็นการนำประเทศกรณีศึกษาอีก 1 ประเทศที่มีการใช้ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเปิดเข้ามาใช้ศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศไทยที่มีการใช้ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิด เพื่อแสดงให้เห็นถึงภาคปฏิบัติอย่างแท้จริงของการนำเอาระบบบัญชีรายชื่อทั้ง 2 แบบเข้ามาใช้ในการเลือกตั้งของแต่ละประเทศ

และเนื่องด้วยในปี พ.ศ. 2558 ประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) การทำความเข้าใจและเรียนรู้แง่มุมต่างๆ ของประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มอาเซียน จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ผู้เขียนเล็งเห็นและนำมาสู่ความตั้งใจที่จะทำการศึกษาเกี่ยวกับแง่มุมในทางการเมืองของประเทศในกลุ่มอาเซียน ซึ่งประเทศอินโดนีเซียเป็นประเทศเดียวในกลุ่มอาเซียนที่มีการใช้ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเปิดในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>9</sup> ฉะนั้น ผู้เขียนจึงเลือกประเทศอินโดนีเซียมาเป็นกรณีศึกษาเกี่ยวกับเรื่องระบบบัญชีรายชื่อเปิดเพื่อเปรียบเทียบกับระบบบัญชีรายชื่อปิดในประเทศไทย

โดยในการนำระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซียมาศึกษาเปรียบเทียบกับระบบบัญชีรายชื่อปิดของไทยนั้น คงไม่สามารถศึกษาเปรียบเทียบได้แต่เพียงเรื่องกฎเกณฑ์ของระบบบัญชีรายชื่อเท่านั้น เพราะในความเป็นจริงแล้ว ระบบบัญชีรายชื่อในกรณีศึกษาทั้ง 2 ประเทศนี้เกิดขึ้นภายใต้ประวัติศาสตร์และบริบททางการเมืองที่แตกต่างกัน ทำให้การศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้จะ

<sup>8</sup> Ibid., 65.

<sup>9</sup> ตรวจสอบข้อมูลเรื่องระบบการเลือกตั้งของประเทศต่างๆ ในกลุ่มอาเซียนจากเว็บไซต์ของ Inter-Parliamentary Union (IPU), "Parline Database: "Electoral System" Module," accessed February 25, 2013, <http://www.ipu.org/parline-e/mod-electoral.asp>. โดยที่ประเทศอินโดนีเซียได้ใช้ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเปิดในการเลือกตั้งส.ส.เพียงระบบเดียว ไม่ได้ใช้ระบบเลือกตั้งแบบผสมเหมือนอย่างประเทศไทย

มีการศึกษาในมิติเชิงประวัติศาสตร์ด้วย เพื่อนำไปสู่การหาคำตอบต่อประเด็นเรื่องความเป็นมาและเหตุผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งในการนำเอาระบบบัญชีรายชื่อปิดมาใช้ในประเทศไทยและระบบบัญชีรายชื่อเปิดมาใช้ในประเทศอินโดนีเซีย

จากกรณีศึกษาทั้ง 2 ประเทศดังกล่าวผนวกกับประเด็นทางประวัติศาสตร์และข้อแตกต่างอันสำคัญระหว่างระบบบัญชีรายชื่อแบบปิดและแบบเปิดในเรื่องรูปแบบหรือวิธีการในการลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้กล่าวไว้แล้วนั้น ทำให้วิทยานิพนธ์นี้มีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาในเรื่องเหตุผลของการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งของประเทศไทยและอินโดนีเซีย รวมไปถึงลักษณะและกฎเกณฑ์ของระบบบัญชีรายชื่อปิดในไทยและระบบบัญชีรายชื่อเปิดในอินโดนีเซียที่ส่งผลกระทบต่อปรากฏการณ์ทางการเมืองเลือกตั้งในระดับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของทั้ง 2 ประเทศ อันนำมาสู่การตั้งคำถามในการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับจุดมุ่งหมายดังกล่าว 2 คำถามด้วยกัน เพื่อเป็นกรอบในการกำหนดทิศทางของการแสวงหาคำอธิบายและคำตอบของการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้

## 1.2 คำถามของการวิจัย

1. เหตุผลซึ่งส่งผลการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งในประเทศไทยและอินโดนีเซียคืออะไร และการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งของทั้งสองประเทศเกิดขึ้นในบริบททางการเมืองลักษณะใด

2. ระบบเลือกตั้งสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อปิดของประเทศไทยได้ส่งผลต่ออำนาจของพรรคการเมืองในการควบคุมและจัดลำดับของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ในบัญชีรายชื่อของพรรค รวมไปถึงเรื่องของยุทธศาสตร์ในการแข่งขันหาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมือง/ผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส. ที่แตกต่างจากในระบบบัญชีรายชื่อแบบเปิดของประเทศอินโดนีเซียหรือไม่อย่างไร

## 1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงเหตุผลในการปรับเปลี่ยนมาใช้ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของไทยและอินโดนีเซีย

2. เพื่อเรียนรู้และสร้างความเข้าใจในเรื่องความสัมพันธ์ของระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของไทยและอินโดนีเซียที่มีต่อการจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองและยุทธศาสตร์ในการหาเสียงเลือกตั้ง

3. เพื่อที่จะได้เป็นการเรียนรู้ถึงข้อแตกต่าง จุดแข็ง และจุดด้อยของระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิดของไทยและแบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซีย อันจะเป็นข้อมูลเพื่อนำไปสู่การทำให้เป็นข้อเสนอแนะเพื่อพิจารณาในการจะนำเอาระบบบัญชีรายชื่อเปิดเข้ามาใช้ในการเลือกตั้งส.ส.ของไทย

#### 1.4 สมมติฐานของการวิจัย

1. เหตุผลซึ่งส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งในประเทศไทยและอินโดนีเซียมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ การที่ทางประเทศไทยได้นำเอาระบบเลือกตั้งสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อปิดเข้ามาใช้ร่วมในการเลือกตั้งส.ส.ด้วย เพราะคาดหวังว่าเป็นระบบเลือกตั้งที่สามารถช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่พรรคการเมือง และลดการซื้อขายเสียงได้ ในขณะที่ประเทศอินโดนีเซียได้เปลี่ยนมาใช้ระบบเลือกตั้งสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อเปิดในการเลือกตั้งส.ส. เพราะคาดหวังว่าเป็นระบบเลือกตั้งที่สามารถช่วยกระตุ้นความรับผิดชอบของนักการเมืองที่มีต่อประชาชนให้มากยิ่งขึ้นได้

2. ระบบเลือกตั้งสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อปิดของประเทศไทยได้ส่งผลให้พรรคการเมืองมีอำนาจในการควบคุมและจัดลำดับของผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ในบัญชีรายชื่อของพรรคได้มากกว่าในระบบบัญชีรายชื่อแบบเปิดของประเทศอินโดนีเซีย เพราะในระบบบัญชีรายชื่อแบบปิดของไทย การแพ้-ชนะการเลือกตั้งจะขึ้นอยู่กับทางพรรคในการจัดสรรลำดับของผู้สมัครในบัญชีรายชื่อเป็นสำคัญ พรรคการเมืองจึงมีอำนาจในการจัดลำดับรายชื่อของผู้สมัครเป็นอย่างมาก ในขณะที่ภายใต้ระบบบัญชีรายชื่อแบบเปิดของอินโดนีเซีย พรรคการเมืองจะมีอำนาจในการควบคุมและจัดลำดับรายชื่อของผู้สมัครที่น้อยกว่ามาก เนื่องมาจากการแพ้-ชนะการเลือกตั้งไม่ได้ขึ้นอยู่กับลำดับของผู้สมัครในบัญชีรายชื่อของพรรคเหมือนอย่างในระบบบัญชีรายชื่อแบบปิดของไทย

ส่วนในเรื่องของยุทธศาสตร์การหาเสียงนั้น ระบบบัญชีรายชื่อปิดของไทยจะส่งผลต่อยุทธศาสตร์ในการแข่งขันหาเสียงที่จะเน้นไปที่ชื่อเสียงและนโยบายของพรรคการเมือง ไม่ได้เน้นไปที่การคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ที่มีคุณสมบัติดึงดูดผู้มีสิทธิเลือกตั้งมากนักรหรือการหาเสียงของผู้สมัครเอง เพราะภายใต้ระบบบัญชีรายชื่อปิดอนุญาตให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกได้แต่พรรคการเมืองเท่านั้น ไม่สามารถลงคะแนนเลือกผู้สมัครโดยตรงจากในบัญชีรายชื่อได้ ดังนั้น ผู้สมัครแต่ละคนจึงไม่จำเป็นต้องออกหาเสียงเอง แต่จะเป็นการหาเสียงในระดับของพรรคการเมืองแทน อันแตกต่างจากในระบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซียที่มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเลือกผู้สมัครโดยตรงจากในบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคได้ ส่งผลให้ยุทธศาสตร์ในการแข่งขันหาเสียงนอกจากการหาเสียงในระดับพรรคการเมืองแล้ว ผู้สมัครแต่ละคนยังจำเป็นต้องออกหาเสียงเองด้วย เพื่อสร้างฐานคะแนนเสียงจากผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อันจะมีผลต่อชัยชนะในการเลือกตั้งได้

### 1.5 ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาเฉพาะการเลือกตั้งในระดับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) แบบบัญชีรายชื่อของประเทศไทยและอินโดนีเซียเท่านั้น ซึ่งถึงแม้ว่า ในการเลือกตั้งส.ส.ของไทยจะใช้ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อร่วมกับระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา แต่การคิดคะแนนเสียงของทั้ง 2 ระบบไม่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ฉะนั้นแล้ว ผู้เขียนจึงไม่นำเรื่องของการเลือกตั้งในระบบเสียงข้างมากธรรมดาของไทยเข้ามาใช้ศึกษาร่วมในวิทยานิพนธ์นี้ ส่วนระบบเลือกตั้งส.ส.ของอินโดนีเซียเป็นระบบบัญชีรายชื่อเพียงระบบเดียว ไม่ได้ใช้ระบบเสียงข้างมากธรรมดาเข้ามาผสมด้วยเหมือนอย่างของไทย

โดยในการจัดการเลือกตั้งส.ส.ในระบบบัญชีรายชื่อของประเทศไทย ได้จัดให้มีมานับตั้งแต่การเลือกตั้งส.ส.ในปี พ.ศ. 2544 เรื่อยมาจนมาถึงการเลือกตั้งครั้งล่าสุดในปี พ.ศ. 2557 รวมทั้งสิ้นจำนวน 6 ครั้ง ในขณะที่ประเทศอินโดนีเซีย หลังจากที่พ้นระบอบอำนาจนิยมแห่งยุคระเบียบใหม่ของประธานาธิบดี Suharto แล้ว ก็ได้จัดให้มีการเลือกตั้งส.ส.ในระบบบัญชีรายชื่อมาตั้งแต่การเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1999 จนมาถึงการเลือกตั้งครั้งล่าสุดในปี ค.ศ. 2014 รวมทั้งสิ้นจำนวน 4 ครั้งด้วยกัน ดังข้อมูลในตารางที่ 1.1 ดังนี้

ตารางที่ 1.1 ปีที่จัดให้มีการเลือกตั้งส.ส.ในระบบบัญชีรายชื่อจนถึงปัจจุบันของประเทศไทยและอินโดนีเซีย

ประเทศไทย (ปี พ.ศ.)	ประเทศอินโดนีเซีย (ปี ค.ศ.)
2544	1999
2548	2004
2549	2009
2550	2014
2554	
2557	

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, "สถิติการเลือกตั้ง," สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2558, [http://www.ect.go.th/th/?page\\_id=494](http://www.ect.go.th/th/?page_id=494); ElectionGuide, "Countries," accessed April 20, 2012, <http://www.electionguide.org/countries/>; Inter-Parliamentary Union (IPU), "Parline Database: "Electoral System" Module," accessed February 25, 2013, <http://www.ipu.org/parline-e/mod-electoral.asp>.

แต่เนื่องจากการเลือกตั้งส.ส.ของไทยที่ถูกจัดขึ้นในวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 ได้ถูกศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้การเลือกตั้งดังกล่าวมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เป็นโมฆะ รวมไปถึงการเลือกตั้งในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 ก็ได้ถูกศาลรัฐธรรมนูญตัดสินให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะด้วยเช่นกัน ฉะนั้นแล้ว ในการนำการเลือกตั้งทั้ง 2 ครั้งดังกล่าวเข้ามาร่วมศึกษาด้วยนั้นจึงดูเป็นการเสียเวลา ไม่ค่อยมีประโยชน์และส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อการศึกษาวิจัยในวิทยานิพนธ์นี้เท่าไรนัก ผู้เขียนจึงตัดสินใจตัดการเลือกตั้งทั้ง 2 ครั้งนี้ออกจากการทำวิทยานิพนธ์ ส่วนการเลือกตั้งส.ส.ในประเทศไทย อินโดนีเซียทั้ง 4 ครั้งเกิดขึ้นด้วยดี ไม่มีปัญหาถูกยกเลิกหรือเป็นโมฆะแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ การเลือกตั้งส.ส.ในระบบบัญชีรายชื่อทั้งของไทยและอินโดนีเซียที่จะนำมาใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จึงมีตามในตารางดังนี้

ประเทศไทย (ปี พ.ศ.)	ประเทศอินโดนีเซีย (ปี ค.ศ.)
2544	1999
2548	2004
2550	2009
2554	2014

ในส่วนของประเทศไทยได้เลือกใช้ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิดในการเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อมาโดยตลอด ส่วนประเทศอินโดนีเซีย ในการเลือกตั้ง ปี ค.ศ. 1999 เป็นการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อปิด โดยได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงมาใช้ระบบเลือกตั้งส.ส.ที่มีความเป็นระบบบัญชีรายชื่อเปิดมากขึ้นนับตั้งแต่การเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2004 เป็นต้นมา แม้ในการศึกษาครั้งนี้จะเน้นนำระบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซียมาเปรียบเทียบกับระบบบัญชีรายชื่อปิดของไทยเป็นหลัก แต่ก็จะมีการนำข้อมูลในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1999 เข้ามาใช้ศึกษาไปด้วย เพื่อจะได้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองของอินโดนีเซียหลังจากที่มีการปรับเปลี่ยนมาใช้ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเปิด

## 1.6 ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ที่อาศัย การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร (documentary research) เป็นหลัก และมีการพิสูจน์ สมมติฐานและข้อถกเถียงด้วยข้อมูลเชิงปริมาณ (quantitative data) ร่วมด้วย โดยขอจัดประเภท ของระเบียบวิธีการวิจัยออกเป็น 2 ประการ คือ การเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสาร และการวิเคราะห์ ข้อมูล

### 1.6.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสาร

ผู้เขียนจะได้ทำการรวบรวมข้อมูลเอกสารจากแหล่งข้อมูลต่างๆ อันได้แก่

- สำนักงานวิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
  - ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
  - สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
  - หอสมุดปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
  - ห้องสมุดสถาบันพระปกเกล้า
  - และแหล่งข้อมูลจากเว็บไซต์ต่างๆ บนอินเทอร์เน็ต ซึ่งแหล่งข้อมูลจากเว็บไซต์ต่างๆ มี รายละเอียดดังนี้
1. เว็บไซต์วารสารและหนังสือออนไลน์ของ Taylor & Francis Group, JSTOR, Contemporary European Studies, German Law Journal และ ScienceDirect
  2. เว็บไซต์ขององค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการเมือง การพัฒนา และการเลือกตั้งของประเทศต่างๆ ทั่วโลก ได้แก่ ACE Electoral Knowledge Network, Asian Network for Free Elections (ANFREL), Centre for Democratic Institutions (CDI), ElectionGuide, Inter-Parliamentary Union (IPU), International Foundation for Electoral Systems (IFES), International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) และ Overseas Development Institute (ODI)

3. เว็บไซต์ประเภทอื่นๆ เช่น เว็บไซต์ที่ให้บริการข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการดูแลรักษาความปลอดภัย International Relations and Security Network (ISN), เว็บไซต์ของ Lembaga Survei Indonesia, เว็บไซต์ของสถาบัน Weatherhead East Asian มหาวิทยาลัยโคลัมเบีย และเว็บไซต์ของกระทรวงการต่างประเทศ ประเทศสหรัฐอเมริกา

โดยข้อมูลเอกสารที่รวบรวมมาได้นี้ สามารถจำแนกออกได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

ประเภทที่ 1 ข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวกับแนวคิดและแนวการวิเคราะห์ที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้ อันได้แก่

- แนวคิดของระบบเลือกตั้งสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อปิดและแบบบัญชีรายชื่อเปิด
- แนวการวิเคราะห์สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์

โดยข้อมูลเอกสารประเภทนี้จะป็นจำพวกหนังสือทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดทั้ง 2 แนวคิดนี้ ซึ่งผู้เขียนจะรวบรวมมาและสกัดเอาเนื้อหาเพื่อพิจารณา วิเคราะห์ และสรุปแนวคิดทั้ง 2 แนวคิดนี้ให้มาเชื่อมโยงกับคำถามการวิจัย ช่วยวางพื้นฐานของสมมติฐานการวิจัย และนำไปใช้ป็นกรอบในการวิเคราะห์ผลการศึกษา

ประเภทที่ 2 ข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวกับระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิดในไทยและแบบบัญชีรายชื่อเปิดในอินโดนีเซีย ไม่ว่าจะป็น

- จำนวนเขตเลือกตั้ง
- จำนวนพรรคการเมืองที่ได้รับที่นั่งในสภา
- กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งในแต่ละประเทศ
- รายงานสังเกตการณ์การเลือกตั้ง
- ข่าวสารเกี่ยวกับการเลือกตั้ง
- และข้อมูลทางสถิติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยคั้งนี้

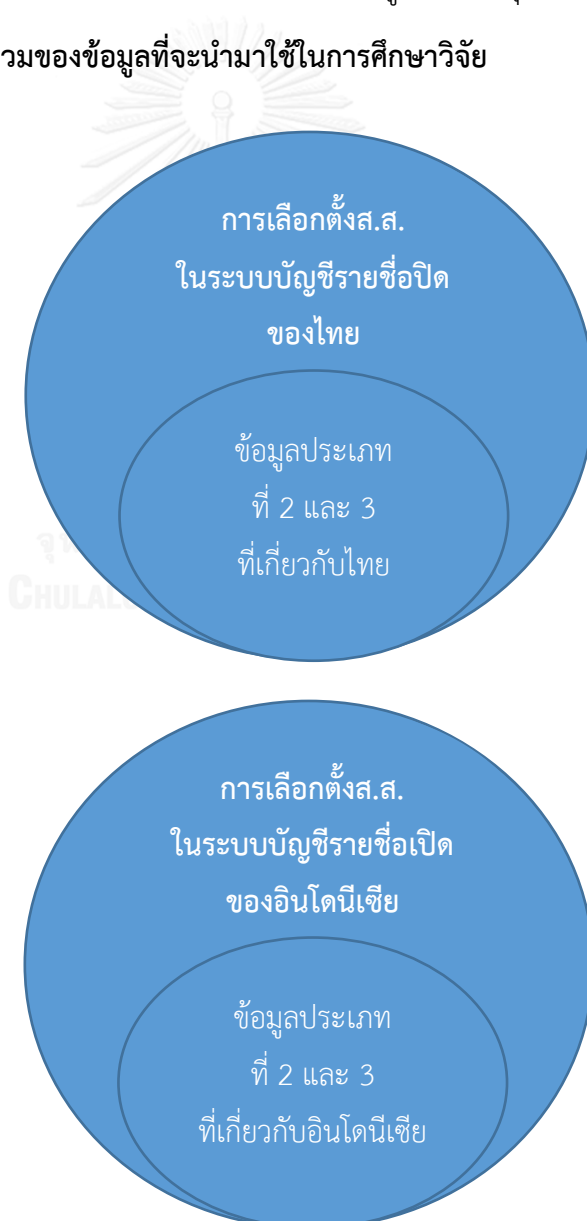
ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะถูกนำมาใช้ป็นข้อเท็จจริงในการนำมาพิจารณาและวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่การทดสอบสมมติฐานในแต่ละข้อต่อไป



ประเภทที่ 3 ข้อมูลเอกสารจำพวกหนังสือวิชาการ หนังสือรวมบทความ วารสาร รายงานการประชุมสัมมนาทางวิชาการ บทความในหนังสือพิมพ์ และวิทยานิพนธ์ที่ได้มีการแสดงความคิดเห็น วิเคราะห์ และวิจารณ์ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาครั้งนี้ เพื่อใช้ในการดูภาพรวมว่าได้มีการศึกษาก่อนหน้านี้ถึงระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิดของไทยและแบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซียอย่างไรบ้าง เพื่อที่จะได้ใช้เป็นพื้นฐานความรู้ในการต่อยอดเพื่อการศึกษาในครั้งนี้ รวมทั้งจะได้นำเอาข้อคิดเห็น ข้อวิเคราะห์ และข้อวิจารณ์ที่มีในงานดังกล่าวมาใช้ในการวิเคราะห์ต่อไป ซึ่งเมื่อรวมกับข้อมูลเอกสารในประเภทที่ 2 แล้วก็จะมีส่วนช่วยในการทดสอบสมมติฐานในแต่ละข้อด้วย

โดยข้อมูลเอกสารประเภทที่ 2 และ 3 นี้ ผู้เขียนจะเก็บรวบรวมมาโดยคำนึงถึงขอบเขตของการศึกษาวิจัยดังที่ได้กล่าวไปแล้ว โดยสามารถแสดงเป็นแผนภูมิที่ 1.1 สรุปได้ดังนี้

#### แผนภูมิที่ 1.1 สรุปภาพรวมของข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการศึกษาวิจัย



### 1.6.2 การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้เขียนจะใช้ข้อมูลเอกสารประเภทที่ 2 และ 3 เป็นข้อมูลหลักในการอธิบายและวิเคราะห์ให้เห็นถึงเหตุผลที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของไทยและอินโดนีเซีย และพิจารณาว่า การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเกิดขึ้นภายใต้บริบททางการเมืองลักษณะใด

ในส่วนของผลของระบบเลือกตั้งบัญชีรายชื่อกับการจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง จะได้ใช้ข้อมูลเอกสารประเภทที่ 2 และ 3 มาอธิบายและชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการการจัดทำบัญชีรายชื่อของไทยและอินโดนีเซีย จากนั้นจะใช้ข้อมูลประเภทที่ 2 ในการหาค่าสัดส่วนของผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส. หน้าเก่าและหน้าใหม่ เพื่อชี้ให้เห็นถึงประเด็นที่น่าสนใจและเกี่ยวข้องกับการจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองในแต่ละประเทศ จะได้นำไปสู่การพิจารณาและวิเคราะห์ถึงประเด็นในเรื่องอำนาจของพรรคการเมืองในการควบคุมและจัดลำดับของผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส. ในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองในไทยและอินโดนีเซียว่า มีความแตกต่างหรือไม่ อย่างไร

สำหรับประเด็นในเรื่องผลของระบบเลือกตั้งบัญชีรายชื่อกับยุทธศาสตร์ในการหาเสียงเลือกตั้ง ผู้เขียนจะใช้ข้อมูลประเภทที่ 2 และ 3 ในการศึกษาและวิเคราะห์ว่า ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของไทยและอินโดนีเซียได้ส่งผลต่อยุทธศาสตร์การหาเสียงเลือกตั้งไปในรูปแบบและแนวทางใด มีความแตกต่างหรือเหมือนกันอย่างไร

### 1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ช่วยสร้างความรู้ความเข้าใจต่อประเด็นเรื่องเหตุผลในการปรับเปลี่ยนมาใช้ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของไทยและอินโดนีเซีย
2. ช่วยสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของไทยและอินโดนีเซียที่มีต่อการจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองและยุทธศาสตร์ในการหาเสียงเลือกตั้ง
3. เพื่อนำมาใช้เป็นฐานข้อมูลเรื่องการเลือกตั้งในระบบสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อปิดของประเทศไทยและแบบบัญชีรายชื่อเปิดของประเทศอินโดนีเซีย
4. เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำเป็นข้อเสนอแนะเพื่อพิจารณาในการจะนำเอาระบบบัญชีรายชื่อเปิดเข้ามาใช้ในการเลือกตั้งส.ส.ของไทย

## 1.8 คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

1. ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วน (proportional representation systems) หมายถึง ระบบเลือกตั้งที่มีหลักการว่า ที่นั่งในรัฐสภาควรจะถูกจัดสรรไปให้ตรงหรือใกล้เคียงกับความเป็นจริงของสัดส่วนคะแนนเสียงเลือกตั้งที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับมา กล่าวคือ หากพรรคการเมืองใดได้รับคะแนนเสียงร้อยละ 40 ก็ควรจะได้ที่นั่งในสภาร้อยละ 40 ส่วนพรรคที่ได้รับคะแนนเสียงเพียงร้อยละ 10 ก็ควรจะได้รับที่นั่งในสภาร้อยละ 10 เช่นกัน โดยระบบบัญชีรายชื่อเป็นหนึ่งในรูปแบบย่อยของระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วน<sup>10</sup>

2. ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิด (closed list systems) หมายถึง ระบบการเลือกตั้งที่อนุญาตให้ประชาชนมีสิทธิเลือกได้แค่พรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งเท่านั้น ไม่มีสิทธิเลือกผู้สมัครโดยตรงจากในบัญชีรายชื่อของพรรคได้ และการจัดสรรที่นั่งในสภา ก็จะเป็นไปตามลำดับบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรค และจำนวนผู้แทนที่สามารถมีในเขตเลือกตั้งนั้นได้<sup>11</sup>

3. ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเปิด (open list systems) หมายถึง ระบบการเลือกตั้งที่มีรูปแบบตรงกันข้ามกับระบบบัญชีรายชื่อแบบปิด เพราะภายใต้ระบบนี้ ประชาชนจะสามารถเลือกพรรคการเมืองได้หนึ่งพรรค หรือจะเลือกผู้สมัครโดยตรงจากในบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคก็ได้ ไม่มีการบังคับให้ประชาชนต้องเลือกแต่เพียงพรรคการเมืองเพียงอย่างเดียวแบบในระบบบัญชีรายชื่อปิด<sup>12</sup>

4. ระบบเลือกตั้งบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด หมายถึง ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ของไทย โดยในรัฐธรรมนูญได้เรียกระบบบัญชีรายชื่อในชื่อใหม่ว่า “ระบบสัดส่วน” แต่ผู้เขียนเกรงว่า ผู้อ่านจะสับสนและเข้าใจผิดกับระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนในข้อที่ 1 ได้ ดังนั้น เพื่อความชัดเจนและไม่ให้อ่านเกิดความสับสน ผู้เขียนจึงขอใช้คำเรียกใหม่ว่า

<sup>10</sup> Reynolds et al., *Electoral System Design: The New International Idea Handbook*, 29; Blais and Massicotte, "Electoral Systems," 41.

<sup>11</sup> Norris, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*, 51; Hix, Johnston, and McLean, *Choosing an Electoral System*, 62.

<sup>12</sup> Norris, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*, 51; Hix, Johnston, and McLean, *Choosing an Electoral System*, 65.

“ระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด” เนื่องจากจากลักษณะสำคัญของระบบบัญชีรายชื่อแบบนี้ที่มีการแบ่งประเทศออกเป็น 8 กลุ่มจังหวัด แต่ละกลุ่มจังหวัดนับเป็น 1 เขตเลือกตั้ง<sup>13</sup>

**5. ระบบเลือกตั้งแบบผสม (combined or mixed systems)** หมายถึง ระบบเลือกตั้งที่นำรูปแบบของระบบเลือกตั้ง 2 ประเภทมารวมกันเป็นระบบเลือกตั้งเดียวกัน คือ นำระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนไปรวมกับระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาหรือไม่ก็ระบบแบบเสียงข้างมากเด็ดขาด<sup>14</sup>

**6. ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม (mixed-member proportional)** หมายถึง ระบบเลือกตั้งแบบผสมที่คะแนนเสียงในระบบเสียงข้างมากกับคะแนนเสียงในระบบบัญชีรายชื่อมีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือ จำนวนของผู้ชนะการเลือกตั้งจะขึ้นอยู่กับสัดส่วนคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับจากระบบบัญชีรายชื่อ โดยหากพรรคการเมืองได้รับคะแนนเสียงจากระบบบัญชีรายชื่อร้อยละ 10 ของจำนวนคะแนนเสียงในระบบบัญชีรายชื่อทั้งหมด แต่ไม่มีผู้ชนะการเลือกตั้งในการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเลย พรรคการเมืองนั้นก็จะได้รับการจัดสรรให้มีผู้แทนในสภาจำนวนเท่ากับร้อยละ 10 ของจำนวนสมาชิกผู้แทนในสภา<sup>15</sup>

**7. ระบบเลือกตั้งแบบคู่ขนาน (parallel systems)** หมายถึง ระบบเลือกตั้งแบบผสมที่การคิดคะแนนเพื่อจัดสรรที่นั่งในสภาจะคิดคะแนนเป็นแบบอิสระแยกจากกัน โดยที่การคิดคะแนนในระบบบัญชีรายชื่อจะไม่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการคิดคะแนนในระบบเสียงข้างมากเลย<sup>16</sup>

**8. ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง** หมายถึง ประชาชนในประเทศไทยและอินโดนีเซียที่กฎหมายในแต่ละประเทศได้ระบุถึงคุณสมบัติที่จะทำให้สามารถออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งส.ส.ได้

<sup>13</sup> "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก (24 สิงหาคม 2550): มาตรา 96, หน้า 33.

<sup>14</sup> Blais and Massicotte, "Electoral Systems," 54.

<sup>15</sup> Ibid., 54-55; "Mmp Voting System," last modified October 20, 2014, <http://www.elections.org.nz/voting-system/mmp-voting-system>.

<sup>16</sup> "Electoral Systems," 54; Reynolds et al., *Electoral System Design: The New International Idea Handbook*, 180.

สำหรับประเทศไทย ผู้มีสิทธิเลือกตั้งส.ส. คือ บุคคลที่มีสัญชาติไทย โดยจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง และจะต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน นับถึงวันเลือกตั้ง<sup>17</sup>

ในขณะที่อินโดนีเซีย ผู้มีสิทธิเลือกตั้งส.ส.คือ บุคคลผู้มีสัญชาติอินโดนีเซียที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 17 ปีบริบูรณ์ในปีที่มีการเลือกตั้งหรือแต่งงานแล้ว โดยจะต้องไปทำการลงทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งก่อน จึงจะสามารถออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งส.ส.ได้<sup>18</sup>

**9. อำนาจของพรรคการเมืองในการควบคุมและจัดลำดับของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ในบัญชีรายชื่อของพรรค** หมายถึง อำนาจในกระบวนการของการจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองเพื่อส่งผู้สมัครลงแข่งขันในระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ โดยจะมีการเสนอชื่อ ตัดสินใจ และเรียงลำดับของผู้สมัครรับเลือกตั้งในบัญชีรายชื่อของพรรค ซึ่งพรรคการเมืองอาจจะมีการจัดการภายในที่ให้อำนาจดังกล่าวรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางหรือเหล่าแกนนำของพรรค หรือไม่ก็กระจายอำนาจลงไปให้สมาชิกพรรคในระดับต่างๆ และสาขาของพรรคในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการการจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคได้

**10. ยุทธศาสตร์ในการแข่งขันหาเสียงเลือกตั้ง** หมายถึง รูปแบบ แนวทาง หรือวิธีการที่พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งได้นำมาใช้ในการแข่งขันหาเสียงเลือกตั้ง

## 1.9 รายการตัวอักษรย่อ

ตัวอักษรย่อของผู้แทนในรัฐสภาของไทย

ส.ว.	สมาชิกวุฒิสภา
ส.ส.	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ส.ส.ร.	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

<sup>17</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, "การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร".

<sup>18</sup> Inter-Parliamentary Union (IPU), "Parline Database: Indonesia (Dewan Perwakilan Rakyat) - Electoral System," accessed December 12, 2015, [http://www.ipu.org/parline-reports/2147\\_B.htm](http://www.ipu.org/parline-reports/2147_B.htm).

ตัวอักษรย่อของคณะรัฐประหารในไทย

คปก.	คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
คมช.	คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ
คสช.	คณะรักษาความสงบแห่งชาติ
รสช.	คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ

ตัวอักษรย่อของคณะกรรมการ/กลุ่ม/องค์กรในไทย

คปก.	คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง
คพป.	คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย
นปก.	แนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการ
นปช.	แนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ

ตัวอักษรย่อของผู้แทนในรัฐสภาของอินโดนีเซีย

DPD	Dewan Perwakilan Daerah	สมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาค <sup>19</sup>
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

<sup>19</sup> สมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาค คือ สมาชิกผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด (province) โดยแต่ละจังหวัดจะมีสมาชิกในสภาเท่ากันคือ 4 คน ซึ่งหากแปลตามตรงควรจะแปลว่า “สมาชิกสภาจังหวัด” มากกว่า แต่หากใช้คำแปลตามนั้น ผู้เขียนเกรงว่า ผู้อ่านจะเข้าใจผิดคิดว่า เป็นสมาชิกสภาในระดับท้องถิ่นแบบเดียวกับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดของไทย ซึ่งในความเป็นจริง สมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาคเป็นสมาชิกผู้แทนที่เข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภาของอินโดนีเซียหรือที่เรียกว่า “สภาที่ปรึกษาประชาชน” เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นผู้เขียนจึงขอใช้คำแปลว่า “สมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาค” เพื่อให้ผู้อ่านไม่สับสนและเข้าใจผิดในลำดับชั้นของสมาชิกผู้แทนประเภทนี้

DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	สมาชิกสภาท้องถิ่น <sup>20</sup>
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat	สภาที่ปรึกษาประชาชน

ตัวอักษรย่อของพรรคการเมืองในอินโดนีเซีย

Demokrat	Partai Demokrat
Gerindra	Partai Gerakan Indonesia Raya
Golkar	Partai Golongan Karya
Hanura	Partai Hati Nurani Rakyat
NasDem	Partai Nasional Demokrat
PAN	Partai Amanat Nasional
PBB	Partai Bulan Bintang
PDA	Partai Damai Aceh
PDI	Partai Demokrasi Indonesia
PDI-P	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
PKB	Partai Kebangkitan Bangsa
PKPI	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia
PKS	Partai Keadilan Sejahtera
PNA	Partai Nasional Aceh
PPP	Partai Persatuan Pembangunan

---

<sup>20</sup> คำนี้ หากแปลตรงตัวต้องใช้คำว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท้องถิ่น” แต่เนื่องจากในการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย จะเรียกสมาชิกในฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า “สมาชิกสภาท้องถิ่น” ผู้เขียนจึงเลือกใช้คำแปลตามนี้ เพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจและเทียบเคียงได้ง่ายขึ้น

### ตัวอักษรย่อขององค์กรต่างๆ ในอินโดนีเซีย

FORMAPPI	Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia	องค์กรภาคเอกชนที่สนใจและติดตามการทำงานของรัฐสภา
KORPRI	Korps Pegawai Republik Indonesia	สมาคมข้าราชการสาธารณสุขอินโดนีเซีย
KPU	Komisi Pemilihan Umum	คณะกรรมการการเลือกตั้ง
LPU	Lembaga Pemilihan Umum	สถาบันการเลือกตั้งทั่วไป

### ตัวอักษรย่อขององค์กรอื่นๆ

ANFREL	Asian Network for Free Elections	เครือข่ายเอเชียเพื่อการเลือกตั้งเสรี
SWARGA	Strengthening Women's Participation in Governance in Indonesia	โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งในการมีส่วนร่วมของผู้หญิงต่อการจัดการปกครองของอินโดนีเซีย
UNDP	The United Nations Development Program	โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ

### 1.10 ลำดับขั้นตอนการนำเสนอผลการวิจัย

ในการศึกษาเรื่องเปรียบเทียบระบบเลือกตั้งสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อปิดของประเทศไทยกับระบบเลือกตั้งสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อเปิดของประเทศไทย ผู้เขียนจะขอนำเสนอข้อมูลเป็นบทต่างๆ ตามลำดับดังนี้

**บทที่ 1 บทนำ** จะนำเสนอภาพรวมของการศึกษาวิจัย โดยจะกล่าวถึงที่มาและความสำคัญของปัญหา คำถามของการวิจัย วัตถุประสงค์ของการวิจัย สมมติฐานของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย ระเบียบวิธีการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย และรายการตัวอักษรย่อ



**บทที่ 2 แนวคิด แนวการวิเคราะห์ และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง** ในบทนี้จะนำเสนอแนวคิดและแนวการวิเคราะห์ที่ใช้ในการศึกษาวิจัย อันได้แก่ แนวคิดที่เกี่ยวกับระบบเลือกตั้งสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อปิดและแบบบัญชีรายชื่อเปิด และแนวการวิเคราะห์สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ รวมทั้งรวบรวมและคัดเลือกวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นในการศึกษาของวิทยานิพนธ์นี้

**บทที่ 3 เหตุผลและบริบททางการเมืองต่อการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ** เนื้อหาในบทนี้จะเป็นการนำเสนอรายละเอียดที่ได้จากศึกษาค้นคว้าข้อมูลเอกสาร และนำเสนอข้อมูลเปรียบเทียบถึงเรื่องของเหตุผลและบริบททางการเมืองที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของไทยและอินโดนีเซียว่า มีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไรบ้าง เพื่อนำไปสู่การทดสอบสมมติฐานข้อที่ 1

**บทที่ 4 ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อกับการจัดทำบัญชีรายชื่อและยุทธศาสตร์ในการหาเสียงเลือกตั้ง** เนื้อหาในบทนี้จะเป็นการศึกษาค้นคว้าข้อมูลเอกสาร และนำข้อมูลสถิติของระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิดในไทยและแบบบัญชีรายชื่อเปิดในอินโดนีเซียมาพิจารณาเปรียบเทียบใน 2 ประเด็นหลักคือ เรื่องอำนาจของพรรคการเมืองในการควบคุมและจัดลำดับของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. และยุทธศาสตร์ในการแข่งขันหาเสียงเลือกตั้งว่ามี ความแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร เพื่อนำไปสู่การทดสอบสมมติฐานข้อที่ 2

**บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ** จะเป็นการสรุปถึงผลการทดสอบสมมติฐานทั้ง 2 ข้อ แล้วนำมาวิเคราะห์ให้เห็นถึงจุดแข็งและจุดด้อยของระบบบัญชีรายชื่อในแต่ละประเทศ เพื่อต่อยอดและสังเคราะห์ไปสู่การจัดทำเป็นข้อเสนอแนะในการพิจารณาที่จะนำเอาระบบบัญชีรายชื่อเปิดเข้ามาใช้ในการเลือกตั้ง ส.ส. ของไทย

## บทที่ 2

### แนวคิด แนวการวิเคราะห์ และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะได้อธิบายถึงแนวคิด แนวการวิเคราะห์ และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องที่เป็นประโยชน์ ต่องานวิทยานิพนธ์นี้ที่ผู้เขียนได้รวบรวมและประมวลไว้ โดยแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับงานวิทยานิพนธ์นี้ ประกอบด้วย แนวคิดที่เกี่ยวกับระบบเลือกตั้งสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อปิดและแบบบัญชีรายชื่อเปิด และแนวการวิเคราะห์สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ ส่วนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องนั้น ผู้เขียนได้สำรวจ วรรณกรรมทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษที่ผู้เขียนเล็งเห็นว่า น่าจะมีประโยชน์ต่อการศึกษาในงาน วิทยานิพนธ์ครั้งนี้ จึงได้รวบรวมและคัดเลือกส่วนหนึ่งเข้ามาอยู่ในบทนี้

#### 2.1 แนวคิดที่เกี่ยวกับระบบเลือกตั้งสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อปิดและแบบบัญชีรายชื่อเปิด

ความแตกต่างอันสำคัญระหว่างระบบเลือกตั้งสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อปิดและแบบบัญชีรายชื่อเปิดคือ เรื่องของรูปแบบหรือวิธีการในการลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยภายใต้ระบบบัญชีรายชื่อปิด ประชาชนมีสิทธิเลือกได้แค่พรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งเท่านั้น ไม่มีสิทธิเลือกผู้สมัครโดยตรงจากในบัญชีรายชื่อของพรรคได้ อันตรงข้ามกับในระบบบัญชีรายชื่อเปิดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถลงคะแนนเสียงเลือกตัวผู้สมัครจากในบัญชีรายชื่อได้โดยตรง<sup>1</sup> ซึ่งความแตกต่างในตรงจุดนี้ได้ก่อให้เกิดนัยสำคัญที่น่าสนใจ และเชื่อมโยงมาสู่แนวคิดของ Pippa Norris (2004) ในประเด็นเรื่องรูปแบบของบัตรเลือกตั้งที่แตกต่างกันซึ่งสามารถส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ว่า จะมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงต่อผู้นำของพรรคการเมืองหรือประชาชนในเขตเลือกตั้งมากกว่ากัน อันจะนำมาสู่แนวทางหรือยุทธศาสตร์ในการแข่งขันหาเสียงที่แตกต่างกันของผู้สมัคร โดยรูปแบบของบัตรเลือกตั้งที่จะนำมาใช้เพื่อเป็นแนวการวิเคราะห์ในวิทยานิพนธ์นี้ มีดังต่อไปนี้

---

<sup>1</sup> International Foundation for Electoral Systems (IFES), "Election Issues Paper 1: Proportional Representation Open List Electoral Systems in Europe." (April 10, 2009): 2, accessed February 9, 2016, [http://www.ifes.org/sites/default/files/proportional\\_representation\\_open\\_list\\_electoral\\_systems\\_europe.pdf](http://www.ifes.org/sites/default/files/proportional_representation_open_list_electoral_systems_europe.pdf).

1. รูปแบบของบัตรเลือกตั้งแบบเน้นตัวผู้สมัคร (candidate-ballots) เป็นบัตรเลือกตั้งที่ใช้ในเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้คนเดียว (single-member districts) ซึ่งประชาชนจะเลือกผู้สมัครโดยลงคะแนนได้เพียงเบอร์เดียว โครงสร้างของบัตรเลือกตั้งเช่นนี้จะใช้ในระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก ซึ่งผู้สมัครจะชนะได้ก็ต่อเมื่อได้รับคะแนนเสียงข้างมากแบบธรรมดา หรือไม่ก็แบบเด็ดขาด ประชาชนจะลงคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครโดยตรง ทำให้ผู้สมัครต้องสร้างแรงจูงใจด้วยการเสนอผลประโยชน์แบบเฉพาะเจาะจง ลงพื้นที่ไปพบปะประชาชน ให้ประชาชนได้เห็นหน้าค่าตา เห็นความสำคัญและผลประโยชน์จากผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเป็นกุญแจสำคัญที่จะทำให้ผู้สมัครชนะการเลือกตั้งได้

2. รูปแบบของบัตรเลือกตั้งแบบเน้นพรรคการเมือง (party-ballots) เป็นรูปแบบที่ใช้ในระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิดซึ่งเกิดขึ้นในเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้มากกว่า 1 คน (multi-member districts) ประชาชนจะเลือกพรรคการเมืองได้เพียงพรรคเดียว ไม่สามารถเลือกเฉพาะเจาะจงไปยังผู้สมัครแต่ละคนได้ โดยพรรคการเมืองจะจัดทำบัญชีรายชื่อเรียงลำดับของผู้สมัครเวลาที่มีการจัดสรรที่นั่งในสภา ก็จะไปตามลำดับบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรค และจำนวนผู้แทนที่มีในเขตเลือกตั้งนั้นได้ อันส่งผลให้การตัดสินใจเลือกผู้สมัครของพรรคเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาก ยิ่งได้อยู่ในอันดับต้นๆ ของบัญชีรายชื่อ ก็หมายถึงโอกาสที่จะได้รับการเลือกตั้งมากยิ่งขึ้น จึงทำให้การดำเนินยุทธศาสตร์หาเสียงจะเป็นไปในลักษณะภาพรวมของพรรคที่เน้นไปที่ชื่อเสียง และนโยบายของพรรคการเมือง ไม่ได้เน้นไปที่การหาเสียงแบบเสนอผลประโยชน์แบบเฉพาะเจาะจง ลงพื้นที่ไปทำงานร่วมกับประชาชน ให้ประชาชนได้เห็นหน้าค่าตา เห็นความสำคัญและผลประโยชน์จากผู้สมัครรับเลือกตั้ง ดังนั้น ด้วยรูปแบบของบัตรเลือกตั้งเช่นนี้จึงไม่ได้ช่วยส่งเสริมการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งเอง เพราะชัยชนะในการเลือกตั้งขึ้นอยู่กับการจัดลำดับในบัญชีรายชื่อของพรรคเป็นสำคัญ การหาเสียงที่เกิดขึ้นจึงเป็นไปในลักษณะภาพรวมของพรรคมากกว่า การหาเสียงแบบเจาะจงพื้นที่เข้าถึงประชาชน เพื่อหวังคะแนนเสียงส่วนบุคคลสำหรับผู้สมัครนั้นไม่ใช่กุญแจสำคัญที่จะทำให้ผู้สมัครสามารถชนะการเลือกตั้งได้

3. รูปแบบของบัตรเลือกตั้งแบบจัดลำดับความชอบ (preference-ballots) เป็นรูปแบบที่ใช้ในระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเปิด เกิดขึ้นในเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้มากกว่า 1 คนเช่นกัน โดยประชาชนสามารถเลือกพรรคการเมืองได้หนึ่งพรรค หรือจะเลือกแบบจัดลำดับความชอบผู้สมัคร โดยอาจจะเลือกคนเดียวหรือหลายคนจากในบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคก็ได้<sup>2</sup> ซึ่งการที่ประชาชนสามารถ

<sup>2</sup> ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์ของระบบเลือกตั้งว่าอนุญาตให้เลือกได้กี่คน หากเลือกได้หลายคนก็อาจจะอยู่ในลักษณะของการจัดลำดับผู้สมัครที่ตนชอบลงไปบัตรเลือกตั้ง หรือไม่ก็ลงคะแนนเลือกไปหลายคน โดยที่ไม่มีการจัดลำดับความชอบก็ได้

เลือกแบบเจาะจงผู้สมัครได้นี้ ทำให้ประชาชนมีสิทธิและพลังที่จะเปลี่ยนแปลงโอกาสของผู้สมัครในการชนะการเลือกตั้งได้ หมายความว่า ไม่ว่าผู้สมัครจะอยู่ในลำดับไหนก็มีสิทธิชนะการเลือกตั้งได้ หากได้รับคะแนนเสียงเฉพาะบุคคลมากพอ ภายใต้กฎเกณฑ์เช่นนี้ย่อมทำให้ผู้สมัครมีแรงจูงใจในระดับปานกลางที่จะต้องเสนอผลประโยชน์ ลงพื้นที่ ทำงานร่วมกับประชาชนในเขตเลือกตั้งของตน เพื่อสร้างความแตกต่างและเอาชนะคู่แข่งทั้งที่อยู่ภายในบัญชีรายชื่อของพรรคเดียวกันและจากพรรคอื่น<sup>3</sup> แต่อย่างไรก็ตามการเลือกแบบเจาะจงบุคคลเช่นนี้เป็นเพียงตัวเลือกหนึ่งเท่านั้น ประชาชนยังคงมีสิทธิเลือกแบบพรรคการเมืองได้อยู่ รวมทั้งลำดับของบัญชีรายชื่อก็ยังคงมีผลต่อการเลือกตั้งอยู่ด้วย ดังนั้น จึงขึ้นอยู่กับจำนวนของประชาชนว่าเลือกแบบไหนมากกว่ากัน หากเลือกแบบพรรคมากกว่า ผลเกิดขึ้นก็จะเป็นไปตามแบบบัตรเลือกตั้งที่เน้นพรรคการเมือง แต่หากประชาชนส่วนใหญ่เลือกแบบเจาะจงบุคคล ผลที่เกิดขึ้นก็จะเป็นไปตามแบบบัตรเลือกตั้งที่เน้นตัวผู้สมัคร

ฉะนั้น หากพิจารณาตามแนวคิดของ Norris ข้างต้นแล้ว ภายใต้ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิด ยุทธศาสตร์ในการแข่งขันหาเสียงจะเน้นไปที่ระดับพรรคการเมืองมากกว่า การออกหาเสียงของตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งเองเพื่อสร้างฐานคะแนนเสียงจากประชาชนนั้นไม่ใช่ปัจจัยที่จะทำให้ผู้สมัครสามารถชนะการเลือกตั้งได้ ผู้สมัครจึงไม่มีความจำเป็นต้องออกหาเสียงเอง ในขณะที่ภายใต้ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเปิด ก็ไม่อาจสามารถรับประกันได้เสมอในเรื่องแรงจูงใจที่มีต่อผู้สมัครในการแข่งขันออกหาเสียงเอง เพราะจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงเรื่องของคะแนนเสียงส่วนบุคคลด้วยว่า มีอิทธิพลต่อการกำหนดผลแพ้-ชนะการเลือกตั้งมากน้อยเพียงใด ซึ่งในประเด็นนี้คงจำเป็นต้องพิจารณาไปที่กฎเกณฑ์ของระบบบัญชีรายชื่อเปิดด้วยว่า ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องคะแนนเสียงส่วนบุคคลขนาดไหน สนับสนุนให้ผู้สมัครได้หาเสียงที่เข้าถึงประชาชนหรือไม่ และเป็นระบบที่เอื้อและสะดวกต่อประชาชนในการลงคะแนนเสียงส่วนบุคคลหรือไม่ อย่างไรก็ตาม อันจะมีส่วนต่อการส่งผลให้ประชาชนไปลงคะแนนเสียงเพื่อเลือกผู้สมัครโดยตรงมากขึ้น

อนึ่ง รูปแบบของระบบเลือกตั้งยังสามารถส่งผลต่อรูปแบบของการเสนอชื่อและคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองด้วย โดยภายใต้รูปแบบของบัตรเลือกตั้งแบบเน้นพรรคการเมืองที่ใช้ในระบบบัญชีรายชื่อปิด พรรคการเมืองจะมีกลไกของการเสนอชื่อและคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งที่รวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลางหรือเหล่าแกนนำของพรรค อันเนื่องมาจากประชาชนไม่สามารถลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครจากในบัญชีรายชื่อของพรรคได้โดยตรง และการจัดสรรที่นั่งในสภา ก็จะเป็นไปตามลำดับบัญชีรายชื่อของพรรคเป็นสำคัญ ทำให้การแพ้-ชนะการเลือกตั้งของผู้สมัครจะขึ้น

<sup>3</sup> ที่กล่าวว่า มีแรงจูงใจในระดับปานกลาง ก็เพราะว่าลำดับของบัญชีรายชื่อก็ยังมีผลต่อการแพ้-ชนะการเลือกตั้งได้อยู่ และประชาชนก็ยังสามารถลงคะแนนเลือกแบบพรรคการเมืองได้อยู่ด้วย

อยู่กับลำดับในบัญชีรายชื่อ ดังนั้น จึงส่งผลให้ผู้สมัครไม่ค่อยมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนในเขตพื้นที่ การเสนอชื่อและคัดสรรผู้สมัครลงในบัญชีรายชื่อจึงไม่จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับความเห็นของสาขาพรรคและประชาชนในเขตพื้นที่มากนัก พรรคการเมืองจึงสามารถรวมศูนย์อำนาจในการควบคุมและจัดลำดับของผู้สมัครรับเลือกตั้งในบัญชีรายชื่อของพรรคได้

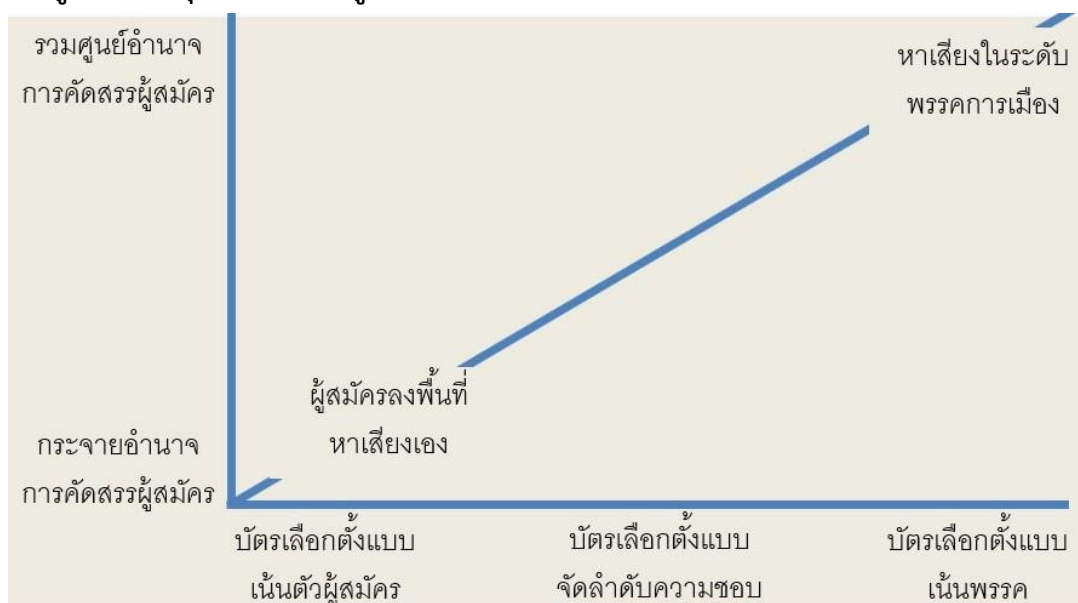
ในขณะที่ภายใต้รูปแบบของบัตรเลือกตั้งแบบเน้นผู้สมัครที่ใช้ในระบบเสียงข้างมากแบบเขตที่มีผู้แทนได้คนเดียว เนื่องจากเป็นระบบเลือกตั้งที่มีกลไกที่ทำให้ชัยชนะของผู้สมัครขึ้นอยู่กับคะแนนเสียงของประชาชนเป็นสำคัญ ทำให้ในการคัดสรรผู้สมัครก็จะไม่รวมศูนย์อำนาจอยู่แต่ที่ส่วนกลางหรือเหล่าแกนนำของพรรคเพียงอย่างเดียว แต่จะได้กระจายอำนาจลงไปยังสาขาของพรรคในเขตพื้นที่เพื่อให้ช่วยเสนอชื่อและคัดสรรผู้สมัคร เพื่อให้ได้ผู้สมัครที่เป็นที่นิยมและมีฐานเสียงของประชาชนในพื้นที่จริงๆ

สำหรับรูปแบบของบัตรเลือกตั้งแบบจัดลำดับความชอบที่ใช้ในระบบบัญชีรายชื่อเปิด การพิจารณาและคัดสรรผู้สมัครจะมีลักษณะก้ำกึ่งระหว่างรูปแบบของบัตรเลือกตั้งที่เน้นผู้สมัครและเน้นพรรคการเมือง เพราะเป็นระบบเลือกตั้งที่ประชาชนสามารถเลือกพรรคการเมืองได้หนึ่งพรรค หรือจะเลือกแบบจัดลำดับความชอบผู้สมัคร โดยอาจจะเลือกคนเดียวหรือหลายคนจากในบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคก็ได้ การเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเลือกได้ทั้งพรรคและผู้สมัคร จึงส่งผลต่อการพิจารณาและคัดสรรผู้สมัครให้มีลักษณะที่ยังรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่การตัดสินใจของส่วนกลางหรือเหล่าแกนนำพรรคอยู่ แต่ก็จะมีการกระจายอำนาจลงไปยังสาขาของพรรคในเขตพื้นที่เพื่อช่วยส่วนกลางในการเสนอชื่อและคัดสรรผู้สมัครด้วย<sup>4</sup>

โดยแนวคิดของ Norris จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ สามารถสรุปได้ตามแผนภูมิที่ 2.1 ดังนี้

<sup>4</sup> Norris, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*, 230-33.

## แผนภูมิที่ 2.1 สรุปแนวคิดเรื่องรูปแบบบัตรเลือกตั้งของ Pippa Norris



ที่มา: ดัดแปลงข้อมูลจาก Pippa Norris, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), 233, figure 10.1.

## 2.2 แนวการวิเคราะห์สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์

แนวการวิเคราะห์สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (historical institutionalism) ก็เป็นหนึ่งในแนวการวิเคราะห์ของแนวคิดสถาบันนิยมใหม่ (new institutionalism) ที่มีการศึกษาสถาบันทางการเมืองทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเช่นเดียวกับแนวการวิเคราะห์สถาบันนิยมแบบทางเลือกที่มีเหตุผล<sup>5</sup> แต่จะมีจุดเน้นของการศึกษาวิเคราะห์ที่แตกต่างออกไป โดยจะเน้นศึกษาวิเคราะห์ในเรื่องของบริบททางประวัติศาสตร์ อันเป็นสิ่งสำคัญที่แนวการวิเคราะห์นี้เห็นว่า จำเป็นต้องศึกษา เพราะบริบททางประวัติศาสตร์สามารถส่งผลกระทบต่อปรากฏการณ์ทางการเมืองต่างๆ ได้ ไม่ว่าจะเป็นทั้งการก่อกำเนิด การดำรงอยู่ หรือการตัดสินใจต่างๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะต้องเกิดขึ้นและดำรงอยู่ภายใต้บริบทเฉพาะของสังคม การเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ไม่มีปรากฏการณ์ทางการเมือง

<sup>5</sup> Kathleen Thelen and Sven Steinmo, "Historical Institutionalism in Comparative Politics," in *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, eds. Sven Steinmo, Kathleen Thelen, and Frank Longstreth, Cambridge Studies in Comparative Politics Series (Cambridge: Cambridge University Press.; reprint, 1998), 2; Peter A. Hall and Rosemary C. R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political Studies* XLIV (1996): 936.

ใดที่จะสามารถเกิดขึ้นได้อย่างลอยๆ โดยไม่มีบริบทดังกล่าวรองรับ ซึ่งบริบททั้งหลายเหล่านี้เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ปรากฏการณ์ทางการเมืองในพื้นที่ต่างๆ แม้จะเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองประเภทเดียวกัน แต่ด้วยบริบทในแต่ละพื้นที่ที่แตกต่างออกไป ย่อมส่งผลต่อการเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของปรากฏการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างออกไปได้<sup>6</sup>

โดยเมื่อประวัติศาสตร์สามารถส่งผลกระทบต่อปรากฏการณ์ทางการเมืองต่างๆ ได้ สถาบันทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับปรากฏการณ์ทางการเมืองนั้นๆ ก็ย่อมได้รับผลกระทบตามไปด้วย การศึกษาภายใต้แนวการวิเคราะห์สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ก็จะช่วยให้เกิดความเข้าใจในตัวของสถาบันที่สัมพันธ์กับมิติทางประวัติศาสตร์ อันเป็นบริบทเฉพาะที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นไปของสถาบันได้ ตัวอย่างเช่น หากต้องการจะศึกษาการดำเนินนโยบายอุดหนุนสินค้าเกษตรของรัฐบาลไทย คงไม่อาจศึกษาได้แต่เฉพาะขั้นตอนการดำเนินงานของนโยบาย แต่จำเป็นที่จะต้องศึกษาไปถึงบริบททางด้านเศรษฐกิจและการเมืองด้วย เพราะแน่นอนว่า นโยบายอุดหนุนสินค้าเกษตรคงไม่ได้เกิดขึ้นและดำเนินไป เพราะความต้องการของรัฐบาลเพียงอย่างเดียว แต่ย่อมเกี่ยวเนื่องกับบริบทแวดล้อมต่างๆ ที่มีส่วนต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายดังกล่าวด้วย เป็นต้น ฉะนั้นแล้ว บริบททางประวัติศาสตร์จึงเป็นส่วนสำคัญที่จะช่วยให้มองและวิเคราะห์ความเป็นไปของสถาบันได้อย่างถูกต้องมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ การศึกษาย้อนหลังไปในประวัติศาสตร์ที่เกิดขึ้นมา จะช่วยทำให้เข้าใจในสิ่งที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้มากยิ่งขึ้นด้วย เช่น การศึกษาถึงรูปแบบของสงครามที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาเคยกระทำมา จะช่วยทำให้เข้าใจถึงปฏิกิริยาตอบสนองของรัฐบาลสหรัฐอเมริกามีต่อเหตุการณ์ 9/11 หรือการศึกษานโยบายจำนำข้าวรัฐบาลสมัยนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร หากมีการย้อนหลังไปศึกษาถึงนโยบายอุดหนุนราคาข้าวของรัฐบาลในอดีตด้วย ก็จะมีส่วนช่วยต่อการทำความเข้าใจในนโยบายจำนำข้าวของรัฐบาลชุดนี้ได้มากยิ่งขึ้น เป็นต้น จะเห็นได้ว่า ประวัติศาสตร์ไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นอย่างเป็นอิสระ ลอยๆ โดยไม่มีปฏิสัมพันธ์ต่อเหตุการณ์อื่น หากจะอธิบายให้เข้าใจได้โดยง่าย อาจจะเปรียบเทียบประวัติศาสตร์เหมือนระบบนิเวศในธรรมชาติที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างสิ่งมีชีวิตต่างๆ การกระทำของสิ่งมีชีวิตหนึ่งสามารถส่งผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตอื่นๆ ได้ ผลที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์หรือ

---

<sup>6</sup> Scott c. James, "Historical Institutionalism, Political Development, and the Presidency," in *The Oxford Handbook of the American Presidency*, eds. George C. Edwards III and William G. Howell (New York: Oxford University Press, 2009), 54; Sven Steinmo, "Historical Institutionalism" in *Approaches and Methodologies in the Social Sciences : A Pluralist Perspective*, eds. Donatella Della Porta and Michael Keating (New York: Cambridge University Press, 2008), 127.

บริบทหนึ่ง ย่อมจะส่งผลกระทบต่อสถาบันทางการเมืองได้ การศึกษาสถาบันให้เข้าใจได้อย่างถูกต้องและรอบด้าน จึงมีอาจจะเลยบริบทในทางประวัติศาสตร์ไปได้<sup>7</sup>

สถาบันนิยมในเชิงประวัติศาสตร์จึงเป็นการศึกษาสถาบันทางการเมืองทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่พยายามหาความเชื่อมโยงของระดับการอธิบายแบบโครงสร้างและตัวแสดงทางการเมืองให้เข้าหากัน โดยการวิเคราะห์ประวัติศาสตร์ใน 3 แง่มุม คือ

- ปรากฏการณ์ทางการเมืองเป็นผลของบริบทในประวัติศาสตร์ที่มีผลต่อเนื่องต่อการเกิดเหตุการณ์และการตัดสินใจ
- สาระสำคัญของประวัติศาสตร์จะส่งผลกระทบต่อประสบการณ์ให้กับตัวแสดงทางการเมือง
- การตัดสินใจถูกคาดหวังจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีต<sup>8</sup>

ด้วยความสำคัญของบริบททางประวัติศาสตร์ที่มีต่อสถาบันการเมืองเช่นนี้ บริบททางประวัติศาสตร์จึงไม่ใช่สิ่งที่อาจจะเลยได้ในการวิจัยครั้งนี้ โดยเฉพาะในประเด็นของการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งในประเทศไทยและอินโดนีเซีย ซึ่งแน่นอนว่า คงไม่ได้เปลี่ยนแปลงอย่างลอยๆ เป็นอิสระ แต่ต้องมีบริบททางประวัติศาสตร์เข้ามาสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวด้วย โดยในการวิจัยครั้งนี้จะเน้นศึกษาในเรื่องของบริบททางการเมือง ดังนั้นแล้ว การนำแนวการแนวการวิเคราะห์สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์เข้ามาช่วยในการศึกษาวิเคราะห์นี้ จะช่วยทำให้เข้าใจได้ว่า บริบททางการเมืองมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อในประเทศไทยและอินโดนีเซียอย่างไรบ้าง อันจะมีส่วนช่วยต่อการทำความเข้าใจในการเปลี่ยนแปลงของระบบบัญชีรายชื่อในทั้ง 2 ประเทศนี้มากขึ้น

<sup>7</sup> "Historical Institutionalism " 128.

<sup>8</sup> Ibid., 123-29.



### 2.3 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง (ภาษาไทย)

1. วิทยานิพนธ์เรื่อง "การเลือกสรรและจัดลำดับผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองไทย: ศึกษากรณี พรรคประชาธิปัตย์ พรรคไทยรักไทย พรรคชาติพัฒนา พรรคชาติไทย และพรรคความหวังใหม่" โดย พจน์ เลิศพรเจริญ

วิทยานิพนธ์นี้ได้ศึกษาถึงการเลือกสรรและจัดลำดับผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง 5 พรรค คือ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคไทยรักไทย พรรคชาติพัฒนา พรรคชาติไทย และพรรคความหวังใหม่ ในช่วงเวลาของการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2544 โดยพบว่าระบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองไทยจะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันในหลักการ กล่าวคือ มีการคำนึงถึงควมมีชื่อเสียง ความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ทางการเมืองของผู้สมัคร ส่วนเรื่องจัดลำดับผู้สมัครในบัญชีรายชื่อ ทางพรรคประชาธิปัตย์จะให้ความสำคัญกับผู้บริหารพรรคและอดีตรัฐมนตรีมาก่อน ส่วนพรรคไทยรักไทยไม่ให้ความสำคัญกับลำดับในบัญชีรายชื่อเท่าไรนัก ในขณะที่พรรคชาติพัฒนา พรรคชาติไทย และพรรคความหวังใหม่ ซึ่งเป็นพรรคขนาดกลางจะประสบปัญหาในการเลือกสรรบุคคลมาลงบัญชีรายชื่อ เนื่องจากการเป็นพรรคขนาดกลางทำให้มีโอกาสที่จะได้ส.ส.แบบบัญชีรายน้อยกว่าทางพรรคขนาดใหญ่อย่างพรรคประชาธิปัตย์และไทยรักไทย ซึ่งก็เป็นผลมาจากระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่ใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง จึงทำให้พรรคขนาดใหญ่ซึ่งมีความพร้อมและฐานเสียงสนับสนุนจากเขตพื้นที่ต่างๆ มากกว่าพรรคขนาดกลาง โอกาสที่จะได้ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อจึงมีมากกว่า ทำให้สามารถดึงดูดบุคคลที่สนใจมาเข้าร่วมลงสมัครรับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อได้มากกว่าทางพรรคขนาดกลาง

นอกจากนี้ยังพบว่า การเลือกสรรและจัดลำดับผู้สมัครในบัญชีรายชื่อของทั้ง 5 พรรคการเมืองจะมีลักษณะของการต่อรองแลกเปลี่ยนระหว่างผู้สมัครแบบแบ่งเขตกับผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อด้วย เช่นในกรณีของนางชรินทร์รัตน์ พุทธิพาน ผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.พรรคไทยรักไทย ที่เดิมถูกจัดให้ลงเป็นผู้สมัครแบบแบ่งเขต ลงแข่งขันเลือกตั้งในเขต 1 จังหวัดเชียงใหม่ โดยได้มีการขึ้นป้ายหาเสียงเตรียมไว้เรียบร้อยแล้ว แต่ต่อมามีการเจรจาต่อรองเพื่อให้นายปกรณ์ บุรณุปกรณ์ อดีตนายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่ 2 สมัย ได้ลงแข่งขันเลือกตั้งในเขต 1 จังหวัดเชียงใหม่แทน แล้วจะโยกนางชรินทร์รัตน์ไปเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อในลำดับที่น่าจะได้รับการเลือกตั้ง โดยสุดท้ายนางชรินทร์รัตน์ก็ได้ถูกโยกไปอยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคไทยรักไทยในลำดับที่ 36

ในการเลือกสรรและจัดลำดับผู้สมัครในบัญชีรายชื่อ อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายส่วนใหญ่มักจะตกอยู่กับหัวหน้าพรรค หรือคณะกรรมการบริหารพรรคเพียง 2 - 3 คนเท่านั้น ซึ่งจากผล

การศึกษาทำให้ผู้เขียนสรุปว่า การเลือกสรรและจัดลำดับผู้สมัครในบัญชีรายชื่อของทั้ง 5 พรรคการเมืองไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ได้มีการบัญญัติในเรื่องของการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเอาไว้<sup>9</sup>

## 2. วิทยานิพนธ์เรื่อง "การตลาดการเมืองของพรรคเพื่อไทยและพรรคประชาธิปัตย์ในการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2554" โดย บุรฉัตร พานธงรักษ์

ประเด็นหนึ่งที่มีการศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้คือ ปัจจัยที่มีผลต่อการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2551 ของพรรคเพื่อไทยและพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งทางผู้เขียนพบว่า ปัจจัยเรื่องของที่ปรึกษามีอาชีพ (the consultant) และสำนักโพล (the pollster) เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนต่อการหาเสียงเลือกตั้งของทั้ง 2 พรรคนี้ด้วย

ที่ปรึกษามีอาชีพได้เข้ามามีบทบาทต่อการกำหนดยุทธศาสตร์ของการหาเสียงเลือกตั้งให้กับพรรคการเมือง ในลักษณะของการทำงานร่วมกันทั้งกับพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อตอบสนองและส่งเสริมเนื้อหาสาร ภาพลักษณ์ รวมถึงรูปแบบการสื่อสารที่จะทำให้ประชาชนเห็นถึงวิสัยทัศน์ ผลงาน นโยบายในด้านต่างๆ อันจะนำไปสู่ชัยชนะในการเลือกตั้งได้ ซึ่งสำหรับพรรค เพื่อไทยและพรรคประชาธิปัตย์แล้วไม่ได้มีลักษณะของการจ้างที่ปรึกษาภายนอกเข้ามาออกแบบและกำหนดแนวทางการหาเสียงเลือกตั้งอย่างชัดเจน แต่ในการเลือกตั้งวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 ได้ปรากฏการจ้างทีมงานเสริมเฉพาะทางหรือเฉพาะด้านที่พรรคมีความต้องการเพิ่มเติมเท่านั้น

ส่วนสำนักโพลก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากการหวั่นเสียงหรือสำรวจความคิดเห็นจะนำไปสู่การปรับกลยุทธ์ให้เหมาะสมกับความต้องการและความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระหว่างหาเสียงเลือกตั้ง โดยปกติในช่วงที่มีการหาเสียงเลือกตั้งนอกจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนโดยพรรคการเมืองเองแล้ว ก็มักจะมีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนจากสำนักโพลต่างๆ ด้วย เช่น สวนดุสิตโพล เอเบคโพล นเรศวรโพล กรุงเทพโพล ธุรกิจบัณฑิตโพล รวมถึงโพลจากศูนย์อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยการเลือกตั้ง กองบัญชาการ

<sup>9</sup> พจน์ เลิศพรเจริญ, "การเลือกสรรและจัดลำดับผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองไทย: ศึกษากรณี พรรคประชาธิปัตย์ พรรคไทยรักไทย พรรคชาติพัฒนา พรรคชาติไทย และพรรคความหวังใหม่" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544).

ตำรวจสันติบาล และจะเพิ่มระดับความเข้มข้นของการสำรวจไปพร้อมๆ กับการแข่งขันในสนามการเลือกตั้ง

ในการเลือกตั้งวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 หัวข้อเด่นๆ ที่มีการสำรวจความคิดเห็นจากประชาชนได้แก่ ความนิยมในพรรคการเมือง ความนิยมในผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อและแบบแบ่งเขต รวมถึงการสำรวจลักษณะความเป็นผู้นำในตัวนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อในลำดับที่ 1 ของพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทย

โดยจากการศึกษาของผู้เขียนพบว่า สำหรับพรรคเพื่อไทยแล้ว การสำรวจความคิดเห็นของสำนักโพลต่างๆ ไม่มีผลต่อกลยุทธ์การหาเสียงเลือกตั้งของพรรคเพื่อไทยมากนัก เนื่องจากพรรคมีความเชื่อมั่นในการสำรวจที่จัดทำโดยทางพรรคเอง ส่วนพรรคประชาธิปัตย์นั้น การสำรวจความคิดเห็นของสำนักโพลต่างๆ มีผลต่อการวางแผนการหาเสียงเลือกตั้งพอสมควร ดังจะเห็นได้จากการจัดกิจกรรมเสริมต่างๆ เช่น เช่น การจัดให้มีการปราศรัยขึ้นที่บริเวณแยกราชประสงค์ ซึ่งเป็นจุดที่ถือว่าเป็นสัญลักษณ์ของเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองในปี พ.ศ. 2554 หลังจากที่มีผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนออกมาว่า พรรคประชาธิปัตย์มีคะแนนความนิยมลดลง เป็นต้น<sup>10</sup>

## 2.4 พรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง (ภาษาอังกฤษ)

### 1. บทที่ 4 "Vote Structuring and Electoral Campaign" ในหนังสือ Thai Political Parties in the Age of Reform โดย Siripan Nogsuan Sawasdee

ผู้เขียนได้ศึกษาพรรคการเมืองในช่วงของการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2544 และ 2548 ซึ่งการเลือกตั้งทั้ง 2 ครั้งนี้ถูกจัดขึ้นภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จากนั้นจึงได้นำเสนอเป็นเนื้อหาในบทนี้ว่า พรรคการเมืองในประเทศไทยได้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มทุนธุรกิจ จนส่งผลสำคัญต่อการปรับเปลี่ยนแนวทางในการหาเสียงเลือกตั้งจากรูปแบบ วิธีการ และยุทธวิธีที่เคยใช้ในการหาเสียงมา โดยสามารถสรุปได้เป็น 5 ประเด็นสำคัญของการปรับเปลี่ยนแนวทางในการหาเสียงเลือกตั้ง คือ

<sup>10</sup> บุรฉัตร พานธงรักษ์, "การตลาดการเมืองของพรรคเพื่อไทยและพรรคประชาธิปัตย์ในการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2554" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555).

1. การหาเสียงเลือกตั้งจากที่เน้นแต่การหาเสียงในระดับผู้สมัคร ก็ได้ปรับเปลี่ยนมาเน้นที่การหาเสียงในระดับพรรคการเมืองมากขึ้น
2. ในการหาเสียงรูปแบบใหม่ พรรคการเมืองจะอาศัยทีมงานมืออาชีพทางด้านโฆษณาและการประชาสัมพันธ์มากขึ้น เพื่อช่วยในการส่งผ่านเนื้อหาของการหาเสียงผ่านสื่อต่างๆ เช่น ทางเว็บไซต์ ป้ายหาเสียง วิทยู โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ จะได้สามารถเข้าถึงกลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้อย่างถึงทั่วถึงและครอบคลุม
3. สืบเนื่องจากข้อ 2 การหาเสียงในรูปแบบใหม่มักจะมีแนวโน้มที่เริ่มจากการหาเสียงในระดับพรรคการเมืองมากกว่าการหาเสียงในระดับผู้สมัคร
4. ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะพึ่งพาพรรคการเมืองมากขึ้น ในเรื่องของเงินทุนที่จะนำมาใช้ในการหาเสียง
5. นโยบายของพรรคการเมืองที่น่าเสนอในช่วงระหว่งของการหาเสียงได้กลายมาเป็นเครื่องมือใหม่ที่ใช้ในระดมและสร้างฐานคะแนนเสียงจากผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ซึ่งพรรคไทยรักไทยนับเป็นพรรคการเมืองนับเป็นพรรคการเมืองที่ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากในการเน้นกลยุทธ์หาเสียงเลือกตั้งโดยชูนโยบายที่สามารถสื่อถึงผลประโยชน์ให้แก่ประชาชนได้อย่างชัดเจน และได้มีการโฆษณาประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ถึงนโยบายต่างๆ เหล่านั้น หลังจากความสำเร็จของพรรคไทยรักไทย พรรคการเมืองอื่นๆ ก็ได้พยายามชูนโยบายเพื่อแข่งขันหาเสียงมากขึ้น ทั้งนี้ สามารถมองได้อีกมุมหนึ่งว่า พรรคการเมืองได้เข้ามาสร้างเครือข่ายอุปถัมภ์กับประชาชนโดยตรง ผ่านการจัดทำนโยบายเพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสาธารณะในการสร้างงาน อาชีพ รายได้ และสาธารณูปโภคให้แก่ประชาชน บทบาทของเครือข่ายอุปถัมภ์จึงไม่ได้จำกัดอยู่แต่ส.ส.ในเขตพื้นที่แบบแต่เดิมอีกต่อไป แต่ได้ขยายมาสู่พรรคการเมืองโดยนโยบายหาเสียงเลือกตั้งต่างๆ แต่อย่างไรก็ตาม ถึงพรรคการเมืองจะเข้ามามีบทบาทและพื้นที่ในการแข่งขันหาเสียงมากขึ้น แต่ความสำคัญของปัจจัยด้านบุคลิกภาพที่เป็นเอกลักษณ์ของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และเครือข่ายของหัวคะแนนที่ช่วยในการหาเสียงก็ยังคงมีบทบาทต่อการหาเสียงอยู่ โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ชนบท<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Siripan Nogsuan Sawasdee, "Vote Structuring and Electoral Campaign," in *Thai Political Parties in the Age of Reform* (Bangkok: Institute of Public Policy Studies, 2006).

## 2. บทความเรื่อง "Thai Electoral Campaigning: Vote-Canvassing Networks and Hybrid Voting" โดย Anyarat Chattharakul

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ศึกษาถึงเครือข่ายความสัมพันธ์ของหัวคะแนนที่มีต่อการหาเสียงเลือกตั้งของไทย โดยเครือข่ายของหัวคะแนนจะได้รับการสนับสนุนภายใต้ความสัมพันธ์ที่มีมาอย่างยาวนานระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้ง หัวคะแนน และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งเครือข่ายความสัมพันธ์นี้นับเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งต่อชัยชนะในการเลือกตั้งของผู้สมัคร

ในการเก็บข้อมูล ผู้เขียนได้ใช้การสังเกตอย่างมีส่วนร่วม (participant observation) ศึกษาการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบแบ่งเขตที่ใช้นามสมมติว่า “คม (Kom)” ซึ่งมีเขตพื้นที่เลือกตั้งอยู่แถวย่านรอบนอกของกรุงเทพมหานคร โดยนอกจากผู้เขียนจะเก็บข้อมูลและศึกษาถึงเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างคมกับกลุ่มหัวคะแนนแล้ว ยังได้ศึกษาพบว่า การโฆษณาหาเสียงของพรรคการเมืองก็มีผลอย่างมากต่อการหาเสียงของคมในการเลือกตั้งทั้งในปี พ.ศ. 2544 และ 2548 เพราะได้ช่วยในการหาเสียงของคมในส่วนของ การจูงใจคะแนนเสียงของชนชั้นกลางที่อาศัยอยู่นอกเขตพื้นที่อิทธิพลของฐานคะแนนเสียงของคมและยังล้มไม่ได้ตัดสินใจเลือกใคร คมได้อาศัยการโฆษณาหาเสียงของทางพรรคที่ประชาสัมพันธ์ทางสื่อต่างๆ ที่เน้นภาพลักษณ์-ความคิดของหัวหน้าพรรคและนโยบายของทางพรรคเพื่อเอาชนะใจของชนชั้นกลางดังกล่าวให้ได้ ซึ่งได้สะท้อนผ่านป้ายโฆษณาหาเสียงของคมที่ถ่ายรูปลักษณ์กับหัวหน้าพรรค พร้อมข้อความสนับสนุนคมจากหัวหน้าพรรค รวมไปถึงการดึงหัวหน้าพรรคมาลงเขตพื้นที่ของตนในการช่วยเดินหาเสียงและจัดปราศรัย ซึ่งคมคาดหวังว่า การดึงกลไกในระดับพรรคมาช่วยเช่นนี้จะช่วยดึงคะแนนเสียงจากชนชั้นกลางดังกล่าวได้<sup>12</sup>

## 3. บทความเรื่อง "The 2004 Indonesian Elections: How the System Works and What the Parties Stand For" โดย Stephen Sherlock

บทความนี้ทางผู้เขียนต้องการที่จะศึกษาว่า ระบบการเลือกตั้งรูปแบบใหม่ที่จะนำมาใช้ในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2004 จะส่งผลต่อพรรคการเมืองต่างๆ ของอินโดนีเซียอย่างไรบ้าง โดยสามารถสรุปเป็นประเด็นสำคัญได้ ดังนี้

<sup>12</sup> Anyarat Chattharakul, "Thai Electoral Campaigning: Vote-Canvassing Networks and Hybrid Voting," *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 29, no. 4 (2010), <http://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jsaa/article/view/364>.

1. ระบบการเลือกตั้งใหม่นี้ถูกออกแบบมาเพื่อเอื้อและสนับสนุนต่อพรรคการเมืองใหญ่ที่มีที่นั่งในสภาอยู่แล้ว โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ทุกคนจะต้องสังกัดพรรคการเมืองจึงจะมีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งได้ ผู้สมัครอิสระที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองไม่ได้รับอนุญาตให้ลงสมัครรับเลือกตั้งได้ พรรคการเมืองที่จะสามารถลงแข่งขันเลือกตั้งได้จะต้องจดทะเบียนกับทางคณะกรรมการการเลือกตั้งและจะต้องมีจำนวนส.ส.ในสภาขณะนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 ของจำนวนส.ส.ทั้งหมด ซึ่งมีเพียง 6 พรรคการเมืองเท่านั้นที่สามารถเกณฑ์ดังกล่าวได้

หากไม่ผ่านเกณฑ์ข้างต้น พรรคการเมืองจะต้องมีสาขาหรือสำนักงานพรรคประจำจังหวัดไม่น้อยไปกว่า 2 ใน 3 จากจำนวนจังหวัดทั้งหมด จึงจะสามารถลงแข่งขันเลือกตั้งได้ ทำให้หลายพรรคการเมืองที่ไม่ผ่านเกณฑ์เรื่องจำนวนส.ส.ในสภา ต้องไปจัดตั้งพรรคขึ้นมาใหม่หรือไปรวมกับพรรคอื่นเพื่อให้ผ่านเกณฑ์ในเรื่องการจัดตั้งสาขาพรรค

2. ข้อกำหนดที่ให้พรรคการเมืองที่จะลงแข่งขันการเลือกตั้งส.ส.ได้จะต้องมีสาขาหรือสำนักงานพรรคประจำจังหวัดไม่น้อยไปกว่า 2 ใน 3 จากจำนวนจังหวัดทั้งหมด ได้กลายเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ไม่สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองในระดับภูมิภาคหรือจังหวัดเพื่อลงแข่งขันเลือกตั้งส.ส.ได้ แม้แต่การเลือกตั้งในระดับจังหวัดและอำเภอ พรรคการเมืองที่จะส่งผู้สมัครลงแข่งขันเลือกตั้งได้ก็ต้องเป็นพรรคการเมืองในระดับชาติเท่านั้น การมีข้อกำหนดเช่นนี้ก็เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการแยกตัวหรือแบ่งแยกดินแดนออกไป แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อกำหนดเช่นนี้ก็ส่งผลให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจในระบบพรรคการเมืองของอินโดนีเซีย ซึ่งก็จะมีแต่พรรคการเมืองในระดับชาติเท่านั้นที่สามารถส่งผู้สมัครลงแข่งขันเลือกตั้งในระดับไหนก็ได้

3. ระบบการเลือกตั้งยังคงเอื้อต่อการรวมศูนย์อำนาจภายในพรรคในการคัดสรรผู้สมัครลงแข่งขันรับเลือกตั้งส.ส.อยู่ ถึงแม้จะมีการปรับปรุงกฎเกณฑ์การเลือกตั้งให้เป็นระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเปิดมากขึ้น แต่เมื่อพิจารณาจากกฎเกณฑ์การเลือกตั้งแล้วไม่ได้มีความแตกต่างสำคัญจากระบบแบบบัญชีรายชื่อปิดเท่าใดนัก โดยเฉพาะกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงที่มีกติกาว่าประชาชนสามารถเลือกพรรคการเมืองได้ 1 พรรค หรือหากประชาชนจะเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.โดยตรงก็เลือกได้เพียง 1 คนเช่นกัน แต่ประชาชนจะต้องลงคะแนนเลือกพรรคการเมืองด้วย หากเลือกแต่เพียงผู้สมัครเพียงอย่างเดียว โดยไม่ลงคะแนนให้พรรค จะถือเป็นบัตรเสีย หรือหากเลือกพรรคการเมือง 1 พรรค แล้วไปลงคะแนนให้กับผู้สมัครจากพรรคอื่น ก็จะเป็นบัตรเสียด้วย ฉะนั้นหากผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องการเลือกผู้สมัครโดยตรง ก็จำเป็นต้องเลือกพรรคการเมืองเดียวกับผู้สมัครด้วย จึงจะถือว่าเป็นบัตรที่ถูกต้อง รวมทั้งวิธีการคิดคะแนนสำหรับผู้สมัครที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาด้วยคะแนนเสียงส่วนบุคคลยังเป็นวิธีการคิดคำนวณคะแนนที่ให้ค่าน้ำหนักของค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คนและลำดับของบัญชีรายชื่อในพรรคเป็นอย่างมากด้วย ระบบการเลือกตั้งส.ส.ในปี

ค.ศ. 2004 จึงยังคงสาระสำคัญแห่งความเป็นระบบบัญชีรายชื่อปิดไว้อยู่ ไม่ได้มีลักษณะของระบบบัญชีรายชื่อเปิดอย่างแท้จริง

4. ด้วยเหตุที่ประชากรกว่าร้อยละ 60 ของประชากรชาวอินโดนีเซียทั้งหมดอาศัยอยู่บนเกาะชวาหากคิดจัดสรรจำนวนส.ส.โดยขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรเพียงอย่างเดียว จะทำให้มีส.ส.ในสภาที่มาจากเกาะชวาเป็นจำนวนมาก ทำให้ต้องมีการจัดสรรให้จำนวนส.ส.ของเกาะอื่นๆ ที่ไม่ใช่เกาะชวามีค่าสัดส่วนที่ไม่ต่างจากจำนวนส.ส.บนเกาะชวา เพื่อให้มีจำนวนส.ส.จากเกาะอื่นๆ มากขึ้น โดยในการเลือกตั้งส.ส.ปี ค.ศ. 1999 ได้จัดสรรให้จำนวนส.ส.ที่ไม่ได้มาจากเกาะชวาอยู่ที่ร้อยละ 50 ของจำนวนส.ส.ทั้งหมด และต่อมาในการเลือกตั้งส.ส.ปี ค.ศ. 2003 ก็ได้ปรับลดจำนวนส.ส.ที่ไม่ได้มาจากเกาะชวาให้อยู่ที่ร้อยละ 45 ของจำนวนส.ส.ทั้งหมด ทำให้จำนวนส.ส.ที่มาจากเกาะชวาเพิ่มขึ้นไปอยู่ที่ร้อยละ 55 การปรับเปลี่ยนเช่นนี้ได้ช่วยส่งผลต่อพรรคการเมืองอย่างพรรค PDI-P (Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan) และพรรค PKB (Partai Kebangkitan Bangsa) เพราะทั้งสองพรรคนี้มีฐานเสียงหลักของพรรคอยู่ที่เกาะชวา ทำให้ทั้ง 2 พรรคมีโอกาที่จะได้ส.ส.เพิ่มขึ้นจากการเลือกตั้งได้ ในขณะที่พรรค Golkar (Partai Golongan Karya) ก็อาจจะเสียเปรียบได้ เพราะฐานเสียงหลักของพรรคอยู่ที่เกาะอื่นๆ ที่ไม่ใช่เกาะชวา

5. ในการเลือกตั้งส.ส.ปี ค.ศ. 2004 ได้มีการปรับลดขนาดของเขตเลือกตั้งลง จากในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1999 ที่เขตเลือกตั้งเท่ากับเขตจังหวัด ทำให้จำนวนค่าเฉลี่ยของผู้แทนต่อเขตเลือกตั้งสูงถึง 17 คนต่อเขตเลือกตั้ง ก็ได้ปรับลดจากเขตเลือกตั้งในระดับจังหวัดให้มีขนาดของเขตเลือกตั้งที่เล็กกว่าเขตจังหวัดลงมา ทำให้มีเขตเลือกตั้งเพิ่มขึ้นเป็นทั้งหมด 69 เขต เขตจังหวัดใหญ่ๆ ที่มีจำนวนประชากรมาก เช่น 3 จังหวัดใหญ่บนเกาะชวา คือ จังหวัดชวาตะวันตก จังหวัดชวาตะวันออก และจังหวัดชวากลางจะถูกแบ่งออกเป็นเขตเลือกตั้งจังหวัดละ 10 เขต จำนวนผู้แทนต่อเขตเลือกตั้งก็จะลดลงเหลืออยู่ระหว่าง 3 – 12 คนตามเกณฑ์จำนวนประชากร การปรับลดขนาดของเลือกตั้งลงเช่นนี้ได้ส่งผลเสียต่อโอกาสของพรรคขนาดเล็กที่จะชนะการเลือกตั้งได้ยากขึ้น เพราะค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คนของเขตเลือกตั้งจะสูงขึ้น ตัวอย่างเช่น ในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1999 ของเขตเลือกตั้งชวาตะวันตก ซึ่งมีจำนวนส.ส.ได้ทั้งหมด 82 คน จะมีค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คนน้อยกว่าร้อยละ 1 แต่ในขณะที่การเลือกตั้ง ปี ค.ศ. 2004 เขตเลือกตั้งชวาตะวันตกได้ถูกแบ่งออกเป็นเขตย่อยทั้งหมด 10 เขต มีจำนวนส.ส.เฉลี่ยแล้วเขตละ 9 คน ทำให้ค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คนเพิ่มขึ้นไปอยู่ที่ร้อยละ 11<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Stephen Sherlock, "The 2004 Indonesian Elections: How the System Works and What the Parties Stand For," *A Report on Political Parties*. (Centre for Democratic Institutions (CDI),

#### 4. บทความเรื่อง "Indonesia's 2009 Elections: The New Electoral System and the Competing Parties" โดย Stephen Sherlock

บทความนี้ต้องการวิเคราะห์และแสดงให้เห็นว่า ระบบเลือกตั้งส.ส.รูปแบบใหม่ที่จะนำมาใช้ในการเลือกตั้งส.ส. ปี ค.ศ. 2009 จะส่งผลอย่างไรต่อแนวทางการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งบ้าง โดยระบบเลือกตั้งรูปแบบใหม่ได้มีการปรับแก้กฎหมายให้การคิดจัดสรรผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นส.ส. จะมาจากผู้สมัครที่ได้รับเลือกแบบเฉพาะบุคคลได้ก็ต่อเมื่อผู้สมัครดังกล่าวได้รับคะแนนเสียงแบบเฉพาะบุคคลเกินกว่าร้อยละ 30 ของเกณฑ์ค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คนในเขตเลือกตั้งนั้น หากเกินกว่าแล้ว ก็จะได้รับเลือกทันที โดยไม่ต้องนำลำดับของบัญชีรายชื่อมาพิจารณาร่วมด้วย แต่หากได้คะแนนต่ำกว่าค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คนแล้ว ลำดับของบัญชีรายชื่อก็จะเข้ามามีผล โดยที่นั่งก็จะถูกจัดสรรไปตามลำดับของผู้สมัครในบัญชีรายชื่อของพรรค หากอยู่ลำดับสูงกว่าก็สามารถชนะการเลือกตั้งได้ แม้จะมีคะแนนเลือกแบบเฉพาะบุคคลน้อยกว่าผู้สมัครที่อยู่ลำดับต่ำกว่าก็ตาม

ต่อมาในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2008 ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้มีคำสั่งยกเลิกเรื่องการที่ผู้สมัครต้องได้คะแนนเสียงเฉพาะบุคคลเกินกว่าร้อยละ 30 ของเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำในเขตเลือกตั้งนั้น จึงจะสามารถชนะการเลือกตั้งโดยอาศัยคะแนนเสียงเฉพาะบุคคลได้ อันเป็นผลให้ในทางปฏิบัติ ลำดับของบัญชีรายชื่อของพรรคจะไม่มีผลต่อการแพ้-ชนะการเลือกตั้งอีกต่อไป ผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งจะมาจากรายชื่อเฉพาะบุคคลที่ได้รับมา โดยไม่นำลำดับของบัญชีรายชื่อเข้ามาพิจารณาร่วมด้วยแบบในการเลือกตั้งที่ผ่านมา ระบบเลือกตั้งส.ส.ของอินโดนีเซียจึงเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเปิดอย่างเต็มตัว

การปรับเปลี่ยนระบบเลือกตั้งเช่นนี้ได้ส่งผลสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงแนวทางการหาเสียงเลือกตั้ง จากในการเลือกตั้งเมื่อครั้งปี ค.ศ. 1999 และ 2004 โปสเตอร์ สติกเกอร์ ป้ายโฆษณายังคงผูกพันกับพรรคและผู้นำของพรรค แต่ในการเลือกตั้งครั้งนี้ โปสเตอร์ สติกเกอร์ ป้ายโฆษณาได้มีการเน้นไปที่ตัวผู้สมัครในแต่ละเขตเลือกตั้งมากขึ้น มีการใส่ชื่อและรูปถ่ายของผู้สมัครเคียงคู่ไปกับรูปของหัวหน้าพรรค มีการสร้างพยายามสร้างภาพพจน์ให้เห็นว่า ผู้สมัครเป็นคนที่มีความซื่อสัตย์ เติบโต และผูกพันกับท้องถิ่นอย่างแท้จริง อย่างเช่น กรณีของผู้สมัครคนหนึ่งในเขตจังหวัดโกรอนตาโลที่ได้ถ่ายภาพของตนเองเคียงคู่กับลูกสาวของตนที่เป็นนักร้องชื่อดัง ภายใต้สโลแกนที่ว่า "Papanya Cynthia" (พ่อของ Cynthia) ผู้ไม่ได้เป็นเพียงบุตรของผู้คนเชื้อสาย Bugis อย่างแท้จริงเท่านั้น แต่ยัง



ต้องการปลดปล่อยผู้คนออกจากวงจรของความยากจนและความอยุติธรรมด้วย หรือในกรณีของผู้สมัครคนหนึ่งจากพรรค Golkar (Partai Golongan Karya) ในกรุงจาการ์ตาที่ใช้คอมพิวเตอร์ตกแต่งรูปภาพในการหาเสียงให้ตนเองอยู่ในชุดซุเปอร์แมนสีเหลือง (เพราะสีเหลืองเป็นสีประจำพรรค Golkar) พร้อมคำขวัญว่า “พลังแห่งการสร้างสรรค์” เป็นต้น

กฎเกณฑ์การเลือกตั้งใหม่ยังส่งผลต่ออำนาจในการจัดการและควบคุมบัญชีรายชื่อผู้สมัครของหัวหน้าและแกนนำพรรคที่ลดลง อันเนื่องมาจากลำดับในบัญชีรายชื่อไม่ได้มีผลต่อการจัดสรรที่นั่งในสภาอีกต่อไป โดยได้มีรายงานว่า มีผู้สมัครบางคนได้เรียกร้องให้ทางพรรคต้นสังกัดคืนเงินที่จ่ายไปสำหรับการจัดสรรตำแหน่งในบัญชีรายชื่อของพรรค เพราะต้องการเงินคืนมาสำหรับใช้ในการหาเสียงส่วนบุคคลแทน นอกจากนี้ กฎเกณฑ์การเลือกตั้งใหม่ยังมีผลต่อผู้สมัครที่นอกจากจะต้องแข่งขันกับผู้สมัครจากต่างพรรคการเมืองแล้ว ยังจะต้องแข่งขันกับผู้สมัครจากพรรคเดียวกันเองด้วย สิ่งนี้สามารถนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างผู้สมัครจากพรรคเดียวกันได้ ดังที่มีในรายงานของทางหน่วยงานควบคุมการเลือกตั้งแห่งชาติ (The national elections oversight body - Bawaslu) ที่ได้รับการร้องเรียนเข้าเป็นจำนวนมากจากผู้สมัครรับเลือกตั้งว่า ผู้สมัครจากพรรคเดียวกันกับตนนั้นมีการกระทำที่ไม่ถูกต้องและขัดกับกฎหมายการเลือกตั้ง<sup>14</sup>

##### 5. บทที่ 6 "The Professionalisation of Politics: The Growing Role of Polling Organisations and Political Consultants" ในหนังสือ *Problems of Democratisation in Indonesia: Elections, Institutions and Society* โดย Muhammad Qodari

เนื้อหาในบทนี้ ผู้เขียนต้องการชี้ให้เห็นว่า การเลือกตั้งของอินโดนีเซียในปี ค.ศ. 2009 ได้เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการเลือกตั้งในอินโดนีเซีย เนื่องด้วยเป็นครั้งแรกที่ประชาชนจะสามารถเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.จากในบัญชีรายชื่อได้โดยตรง อันเป็นผลมาจากปรับเปลี่ยนระบบเลือกตั้งไปสู่ระบบบัญชีรายชื่อเปิดอย่างเต็มตัว การปรับเปลี่ยนระบบเลือกตั้งเช่นนี้ได้ส่งผลให้ตัวแสดงสำคัญในการหาเสียงเลือกตั้งจากเดิมคือ พรรคการเมือง ได้เปลี่ยนผ่านไปสู่ตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งเอง ซึ่งชัยชนะในการเลือกตั้งจะไม่ได้มาจากคะแนนเสียงของประชาชนที่ผู้สมัครได้รับมาผ่านกลไกการหาเสียงของพรรคการเมือง แต่จะมาจากผลงาน ตัวตน และภาพลักษณ์ของผู้สมัครที่แสดงออกมาผ่าน

<sup>14</sup> "Indonesia's 2009 Elections: The New Electoral System and the Competing Parties," *CDI Policy Paper Series on Political Governance* vol. 2009/01. (Centre for Democratic Institutions (CDI), 2009), accessed February 9, 2016, [http://archives.cap.anu.edu.au/cdi\\_anu\\_edu\\_au/IND/2008-09/2009\\_03\\_RES\\_PPS6\\_INDON\\_Sherlock.htm](http://archives.cap.anu.edu.au/cdi_anu_edu_au/IND/2008-09/2009_03_RES_PPS6_INDON_Sherlock.htm).

ทางโฆษณาหรือสู่สายตาสาธารณชน ส่งผลให้บทบาทของสื่อมวลชนและการโฆษณากลายเป็นสิ่งสำคัญมากขึ้นต่อการหาเสียงเลือกตั้งส.ส.ในอินโดนีเซีย จากในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1999 พรรคการเมืองใช้เงินในการโฆษณาหาเสียงไป 97.2 พันล้านรูเปียห์ (Rupiah) พอมาในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2009 จำนวนเงินที่พรรคใช้ในการโฆษณาหาเสียงได้เพิ่มขึ้นไปถึง 10 เท่าคืออยู่ที่ 1.1 ล้านล้านรูเปียห์

ความสำคัญของพลังสื่อมวลชนและการโฆษณาที่มีต่อการเลือกตั้งเช่นนี้ ได้ส่งผลต่อการกำเนิดขึ้นของตัวแสดงใหม่ที่เข้ามามีความสำคัญต่อการเลือกตั้งในอินโดนีเซียมากขึ้นคือ สำนักโพล (polling organisations) และที่ปรึกษาทางการเมือง (political consultants) การลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครจากในบัญชีรายชื่อได้โดยตรงเช่นนี้ได้ส่งผลให้ผู้สมัครจำเป็นต้องเรียกหาผู้เชี่ยวชาญที่สามารถจัดการกับความพึงพอใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เข้าใจในจุดแข็งและจุดอ่อนของผู้สมัคร วางประเด็นหรือนโยบายเพื่อใช้ในการหาเสียง สามารถสร้างภาพลักษณ์ที่น่าดึงดูด และวางแผนกลยุทธ์ที่จูงใจคะแนนเสียงจากผู้คนได้ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ไม่ใช่สิ่งที่พรรคการเมืองจะสามารถเข้าใจและทำเองทุกอย่างได้หมด สำนักโพลและที่ปรึกษาทางการเมืองจึงเข้ามามีบทบาทเพื่อช่วยเหลือผู้สมัครในการวางแผนยุทธศาสตร์การเสียงเลือกตั้งแทน

ในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1999 และ 2004 การสำรวจความคิดเห็นของสำนักโพลยังไม่ได้ได้รับความสนใจจากพรรคการเมืองในการนำมาใช้ในยุทธศาสตร์ของการหาเสียงเลือกตั้ง จนเมื่อมีการปรับเปลี่ยนระบบเลือกตั้งในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2009 ผู้สมัครหลายคนได้ใช้บริการของสำนักโพลเพื่อวัดความนิยมและเสียงสนับสนุนของผู้คนในพื้นที่ เพื่อจะได้นำมาใช้ในการวางแผนหาเสียงเลือกตั้ง โดยสิ่งหนึ่งที่สามารถสะท้อนถึงบทบาทของสำนักโพลในการเลือกตั้งคือ จำนวนของสำนักโพลที่ในช่วงการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1999-2004 มีสำนักโพลต่างๆ เพียงแค่สำนักโพลของหนังสือพิมพ์ Kompas และขององค์กรภาคเอกชน LSI แต่มาในช่วงการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2009 ก็ได้มีจำนวนสำนักโพลเพิ่มขึ้น เช่น Lingkaran Survei Indonesia, Indo Barometer, CIRRUS Surveyor Group เป็นต้น นอกจากนี้ การสำรวจความคิดเห็นของสำนักโพลยังมีบทบาทต่อการตัดสินใจของพรรคการเมือง นักธุรกิจ และผู้สนับสนุนต่างๆ ในการสนับสนุนแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งมักจะให้การสนับสนุนแก่ผู้สมัครที่มีคะแนนความนิยมดีหรืออยู่ในอันดับต้นๆ ของผลโพลซึ่งสามารถคาดหมายได้ว่า ผู้สมัครคนนั้นจะสามารถชนะการเลือกตั้งได้

สำหรับบทบาทของที่ปรึกษาการเมือง หากนับย้อนหลังไปถึงการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1999 แล้ว ที่ปรึกษาทางการเมืองก็ได้เข้ามามีบทบาทต่อการหาเสียงเลือกตั้งแล้ว แต่เป็นการช่วยเหลือโฆษณาการหาเสียงในระดับพรรคการเมือง ไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับผู้สมัครรับเลือกตั้ง จนมาในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2009 ด้วยระบบเลือกตั้งที่เปลี่ยนไปอย่างที่ได้กล่าวไว้แล้ว ทำให้บทบาทของที่ปรึกษาทางการเมืองได้มีการขยายบริการให้สามารถครอบคลุมและรับประกันถึงชัยชนะของผู้สมัครใน

การเลือกตั้งได้ ตั้งแต่เรื่องของการวางแผนกลยุทธ์ของการหาเสียง การวางแผนและสรุปวิสัยทัศน์และภารกิจของผู้สมัคร การจัดการและออกแบบการหาเสียงแบบเคาะประตูบ้าน (door to door) รวมไปถึงการจัดการโฆษณาการหาเสียงเพื่อหวังผลชัยชนะในการเลือกตั้ง<sup>15</sup>

## 6. บทความเรื่อง "Parliament and Patronage" โดย Edward Aspinall

บทความชิ้นนี้มีจุดประสงค์ที่จะชี้ให้เห็นถึง “ระบบอุปถัมภ์” ที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้งส.ส. ปี ค.ศ. 2014 ซึ่งระบบอุปถัมภ์อันเป็นต้นกำเนิดไปสู่เรื่องของ money politics ในการเมืองของประเทศอินโดนีเซียได้มีมาอย่างยาวนานแล้ว สามารถนับย้อนไปได้ถึงสมัยของยุคระเบียบใหม่ที่อาศัยการกระจายการอุปถัมภ์เป็นเครื่องมือสำคัญในการช่วยผูกพันตัวแสดงทางการเมืองเข้ากับศูนย์กลางอำนาจของการเมืองในยุคระเบียบใหม่ ต่อมาเมื่อยุคระเบียบใหม่สิ้นสุดลง พร้อมกับการเริ่มต้นของยุคประชาธิปไตยในการเมืองของอินโดนีเซีย ระบบอุปถัมภ์ก็ยังคงอยู่ ไม่ได้หายไปไหน เพียงแต่ได้เปลี่ยนรูปแบบมาเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองและระบบเลือกตั้งแทน และยังได้ขยายเข้ามามากกลายเป็นความสัมพันธ์หลักระหว่างประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งกับผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปในสภา การขยายตัวของระบบอุปถัมภ์ดังกล่าวเป็นผลสำคัญจากการปรับเปลี่ยนระบบเลือกตั้งจากระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิดไปสู่ระบบบัญชีรายชื่อเปิดในการเลือกตั้งส.ส.ปี ค.ศ. 2009 เป็นต้นมา

ภายใต้ระบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซีย ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเลือกทั้งพรรคการเมืองและตัวผู้สมัครโดยตรงจากในบัญชีรายชื่อได้ การแพ้-ชนะการเลือกตั้งจะมาจากคะแนนเสียงส่วนบุคคลที่ผู้สมัครได้รับมา ไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องของลำดับในบัญชีรายชื่อ ด้วยระบบเช่นนี้จึงสร้างแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้ผู้สมัครแต่ละคนต้องทุ่มเทพยายามเพื่อใช้ในการหาเสียงเพื่อสร้างความนิยมและฐานคะแนนให้กับตัวเองมากกว่าที่จะเป็นการหาเสียงเพื่อพรรคการเมืองที่ตนเองสังกัดอยู่ รวมทั้งยังต้องแข่งขันหาเสียงกับผู้สมัครจากพรรคเดียวกันเองอีกด้วย นอกเหนือไปจากที่ต้องแข่งขันหาเสียงกับผู้สมัครจากต่างพรรค

ทางผู้เขียนได้ลงพื้นที่ใน 18 จังหวัดจากทั้งหมด 34 จังหวัดของอินโดนีเซียในช่วงก่อนการเลือกตั้งในเดือนเมษายน ค.ศ. 2014 เพื่อเก็บข้อมูลในการวิจัย โดยพบว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.

<sup>15</sup> Muhammad Qodari, "The Professionalisation of Politics: The Growing Role of Polling Organisations and Political Consultants," in *Problems of Democratisation in Indonesia: Elections, Institutions and Society*, eds. Edward Aspinall and Marcus Mietzner (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies [ISEAS], 2010).

หลายคนที่ได้ไปสัมภาษณ์มามักจะพูดไปในทำนองเดียวกันว่า ประชาชนมักจะประเมินผู้สมัครจากความสามารถในการแจกจ่ายเงิน สิ่งของ หรือผลประโยชน์ที่จับต้องได้ให้แก่ประชาชนในเขตพื้นที่เลือกตั้ง ทางผู้สมัครยังได้ชี้ให้เห็นว่า ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเปิดเป็นตัวเลือกสำคัญที่ทำให้การแข่งขันการเลือกตั้งเป็นเรื่องของตัวบุคคลมากกว่าเรื่องของทางพรรค แทนที่จะเป็นการแข่งขันหาเสียงของพรรคการเมืองเพื่อชูอัตลักษณ์และนโยบายในการพัฒนาประเทศของพรรค แต่กลับกลายเป็นการแข่งขันของผู้สมัครที่ต้องพยายามสร้างเครือข่ายอุปถัมภ์ผ่านการซื้อเสียง การให้สิ่งของ โครงการ และผลประโยชน์ต่างๆ แก่ประชาชนและชุมชนในเขตพื้นที่เลือกตั้งแทน ซ้ำยังจะต้องแข่งขันหาเสียงกับผู้สมัครจากพรรคเดียวกันเองด้วย อันนำไปสู่ความแตกแยกและขัดแย้งระหว่างผู้สมัครจากพรรคเดียวกันภายในเขตพื้นที่เลือกตั้งดังกล่าวได้

จากที่กล่าวมาข้างต้นไม่ได้หมายความว่า การเลือกตั้งส.ส.ในปี ค.ศ. 2014 ของอินโดนีเซียจะเป็นแต่เรื่องของการหาเสียงของผู้สมัครเพื่อสร้างเครือข่ายอุปถัมภ์กับประชาชนในเขตพื้นที่เพียงอย่างเดียว การหาเสียงในระดับพรรคการเมืองนั้นก็ยังคงมีอยู่ ทางพรรคต่างๆ ยังคงมีการจัดทำนโยบายเพื่อใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งออกมา แต่ก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า นโยบายของแต่ละพรรคไม่ได้มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญเท่าไรนัก โดยทุกพรรคจะมีนโยบายทางเศรษฐกิจแบบชาตินิยม (economic nationalism) และสนับสนุนหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย (จะมีที่แตกต่างออกไปบ้างก็คือ พรรค Gerindra (Partai Gerakan Indonesia Raya) ที่ค่อนข้างสุดโต่งไปในทางชาตินิยม) การไม่มีนโยบายที่แตกต่างกันอย่างชัดเจนเช่นนี้ ทำให้ไม่มีการวิเคราะห์ และจัดถกเถียงในเรื่องนโยบายระหว่างผู้นำของแต่ละพรรคในช่วงการหาเสียงเลือกตั้งเลย แต่ละพรรคจึงขาดสิ่งสำคัญที่จะช่วยแยกแยะหรือสร้างความแตกต่างจากพรรคอื่นๆ รวมทั้งยังถูกมองว่า การหาเสียงของทางพรรคเป็น “สงครามทางอากาศ (air war)” คือ เป็นการหาเสียงในอีกระดับหนึ่งที่แยกต่างหากและไม่ได้มีการเชื่อมโยงกับการหาเสียงในระดับ “สงครามภาคพื้นดิน (ground war)” ของเหล่าผู้สมัครรับเลือกตั้งมากเท่าใดนัก<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Edward Aspinall, "Parliament and Patronage," *Journal of Democracy* 25, no. 4 (2014).

### บทที่ 3

#### เหตุผลและบริบททางการเมืองต่อการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ

เนื้อหาในบทนี้จะมุ่งอธิบายและหาคำตอบในเรื่องของเหตุผลและบริบททางการเมืองที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของไทยและของอินโดนีเซีย เพื่อนำไปสู่การทดสอบสมมติฐานข้อที่ 1 โดยจะเริ่มจากบริบทความเป็นมาของระบบเลือกตั้งในอดีต อันเป็นพื้นฐานที่สำคัญที่จะช่วยในการทำความเข้าใจถึงเหตุผลในการปรับเปลี่ยนมาใช้ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่ใช้ในการเลือกตั้งช่วงยุคปัจจุบันของประเทศไทยและอินโดนีเซีย ในส่วนของประเทศไทย จะเริ่มจากการศึกษาระบบเลือกตั้งในยุคก่อนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เพื่อให้เห็นถึงพัฒนาการของระบบเลือกตั้งส.ส.ในอดีตก่อนที่จะถึงยุคของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ว่า มีรูปแบบและลักษณะอย่างไร และก่อให้เกิดปัญหาในทางการเมืองอย่างไรบ้าง ต่อมาจะเป็นเนื้อหาในส่วนของการถือกำเนิดของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เพื่ออธิบายให้เห็นถึงบริบททางการเมืองที่สำคัญที่นำมาสู่กระแสปฏิรูปทางการเมืองในสังคมไทย อันเป็นแรงหนุนสำคัญที่ทำให้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ถือกำเนิดขึ้นมาได้ จากนั้นจะเป็นเนื้อหาในเรื่องของระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 – รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ซึ่งจะได้กล่าวถึงพัฒนาการของระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อว่านับตั้งแต่ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อไปในทิศทางใดบ้าง สุดท้ายจะเป็นการสรุปให้เห็นถึงเหตุผลและบริบททางการเมืองต่อการเปลี่ยนแปลงมาสู่ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิดของไทย

ในขณะที่ประเทศอินโดนีเซีย การสิ้นสุดของยุคระเบียบใหม่ถือเป็นหมุดหมายสำคัญทางประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศที่นำมาสู่ช่วงการเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย และพัฒนาการของระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจากรูปแบบบัญชีรายชื่อปิดไปสู่บัญชีรายชื่อเปิด โดยจะมีเนื้อหาเริ่มจากเรื่องระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อในยุคก่อนระเบียบใหม่ ในส่วนแรกนี้จะได้กล่าวถึงความเป็นมาของระบบเลือกตั้งส.ส.ที่เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกของประเทศอินโดนีเซีย รวมไปถึงปัญหาที่เกิดขึ้น จนนำมาสู่การคำนึงถึงเพื่อออกแบบระบบเลือกตั้งในยุคระเบียบใหม่ ต่อมา จากนั้นก็จะเป็นประเด็นของระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อในยุคระเบียบใหม่ที่มีรูปแบบและลักษณะของระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อแบบปิดที่ถูกใช้เพื่อธำรงรักษาความเป็นระบอบอำนาจนิยมแห่งยุคระเบียบใหม่ไว้ ต่อไปจะเป็นประเด็นในส่วนของจุดจบของยุคระเบียบใหม่ที่สู่ช่วงแห่งการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง ซึ่งจะได้กล่าวถึงเหตุปัจจัยที่นำไปสู่จุดจบของยุคระเบียบใหม่ และปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้อินโดนีเซียสามารถก้าวเข้ามาสู่ระบอบแห่งประชาธิปไตยได้ หลังจากนั้นจะเป็นเนื้อหาในส่วนของระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อในยุคหลังระเบียบใหม่ ซึ่งได้มีความพยายามที่จะพัฒนาปรับปรุงระบบ

เลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจากรูปแบบบัญชีรายชื่อปิดไปสู่รูปแบบบัญชีรายชื่อเปิดเพื่อแก้ไขข้อเสียที่เกิดขึ้นจากการเลือกตั้งในยุคระเบียบใหม่ และสุดท้ายจะเป็นการสรุปเพื่อให้เห็นถึงประเด็นสำคัญของเหตุผลที่ผลักดันให้ระบบบัญชีรายชื่อปิดของอินโดนีเซียเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบบัญชีรายชื่อเปิด รวมไปถึงบริบททางการเมืองที่สำคัญที่แวดล้อมและส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบบัญชีรายชื่อของอินโดนีเซีย

### 3.1 ประเทศไทย

#### 3.1.1 ระบบเลือกตั้งในยุคก่อนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

การเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศโดยคณะราษฎร เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เป็นเหตุการณ์และหมุดหมายของหน้าประวัติศาสตร์ทางการเมืองที่สำคัญยิ่งที่นำไปสู่การสิ้นสุดของยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์และการเริ่มต้นของยุคประชาธิปไตยในประเทศไทย ในช่วงของการเปลี่ยนผ่านการปกครองได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่เรียกว่า “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475” โดยได้ระบุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เป็นไปตามกาลสมัย ดังนี้

##### สมัยที่ 1

นับตั้งแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไปจนกว่าจะถึงเวลาที่ส.ส.ในสมัยที่ 2 จะเข้ารับตำแหน่ง ให้คณะราษฎรซึ่งมีคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารเป็นผู้ใช้อำนาจแทน เพื่อจัดตั้งส.ส.ชั่วคราวขึ้นเป็นจำนวนทั้งหมด 70 คน

##### สมัยที่ 2

ภายในเวลา 6 เดือนหรือจนกว่าประเทศจะเป็นปกติเรียบร้อยดี ส.ส.จะต้องมี 2 ประเภท คือ

- ประเภทที่ 1 คือ สมาชิกสภาผู้แทนซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมของประชาชน จังหวัดละ 1 คน หากจังหวัดใดมีประชากรเกินกว่า 100,000 คน ก็ให้จังหวัดนั้นเลือกส.ส.ได้เพิ่มขึ้นอีก 1 คนในทุกๆ 100,000 คนนั้น เศษของ 100,000 ที่เหลือ หากเกินกว่าครึ่งหนึ่งก็ให้เพิ่มส.ส.ได้อีก 1 คน
- ประเภทที่ 2 คือ ส.ส.ที่เป็นส.ส.อยู่แล้วในสมัยที่ 1 โดยจะมีการปรับจำนวนให้ส.ส.ประเภทนี้มีจำนวนเท่ากับส.ส.ประเภทที่ 1 หากมีจำนวนเกินกว่าส.ส.ประเภทที่ 1 ก็ให้

ส.ส.ประเภทที่ 2 เลือกกันเองว่า ผู้ใดจะคงเป็นส.ส.ได้ต่อไป แต่หากมีจำนวนน้อยกว่า ส.ส.ประเภทที่ 1 ให้ส.ส.ประเภทที่ 2 เลือกบุคคลใดๆ เข้ามาแทนจนครบ

### สมัยที่ 3

เมื่อจำนวนประชากรทั่วทั้งประเทศสอบไล่ได้ระดับของชั้นประถมศึกษาได้เป็นจำนวนเกินกว่าครึ่งหนึ่งของประชากรทั้งหมดแล้ว และอย่างช้าต้องไม่เกิน 10 ปี นับตั้งแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ส.ส.จะต้องมาจากเลือกตั้งของประชาชนทั้งหมด จะไม่มีการแต่งตั้งส.ส.ประเภทที่ 2 อีกต่อไป<sup>1</sup>

ดังนั้น ในระยะเริ่มแรก การเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้นจะเป็นแบบการเลือกตั้งโดยอ้อมของประชาชน เพื่อเลือกส.ส.ประเภทที่ 1 ก่อน ดังมีขั้นตอน คือ

- ประชาชนในหมู่บ้านออกเสียงเลือกผู้แทนหมู่บ้าน
- ผู้แทนหมู่บ้านไปเลือกตั้งผู้แทนตำบลอีกที
- สุดท้าย ผู้แทนตำบลจะเป็นผู้เลือกตั้งส.ส.ในระดับจังหวัด<sup>2</sup>

การจัดแบ่งขั้นตอนการเลือกตั้งโดยอ้อมออกเป็น 3 ขั้นตอน โดยให้มีขั้นตอนในระดับหมู่บ้านด้วยนั้น นับว่าเปิดโอกาสให้ประชาชนได้สัมผัสกับขั้นตอนการเลือกตั้ง เพื่อปูพื้นฐานไปสู่การเลือกตั้งโดยตรงในอนาคต แต่ระบบการเลือกตั้งเช่นนี้ก็ไม่ได้ถูกนำมาใช้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ได้เข้ามาใช้แทนที่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวเสียก่อน จากนั้นในวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2476 การเลือกตั้งส.ส.ครั้งแรกของประเทศไทยภายใต้บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ก็ได้เกิดขึ้นสภาผู้แทนราษฎรจะประกอบไปด้วยสมาชิก 2 ประเภท ดังนี้

- ประเภทที่ 1 มาจากการเลือกตั้งของประชาชน
- ประเภทที่ 2 มาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์

ส.ส.ทั้งสองประเภทยี่จะมีจำนวนสมาชิกเท่ากัน และอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปีเท่ากัน การเลือกตั้งส.ส.จึงมีเฉพาะสมาชิกประเภทที่ 1 โดยรายละเอียดเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การเลือกตั้งจะไม่ได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแบบพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว หากแต่ได้ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติระบุไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติอีกทีหนึ่ง ซึ่งก็ได้ระบุให้เป็นการเลือกตั้ง

<sup>1</sup> "พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 49 (27 มิถุนายน 2475): มาตรา 10.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 12.

โดยอ้อม มีขั้นตอนคล้ายกับที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว โดยได้ลดขั้นตอนลงเหลือ 2 ขั้นตอน ตัดขั้นตอนในระดับหมู่บ้านไป กล่าวคือ

- กำหนดให้กรรมการอำเภอดำเนินการเลือกตั้งผู้แทนตำบล
- ผู้แทนตำบลที่ได้รับเลือกมาจะเป็นผู้เลือกตั้งส.ส.ในระดับจังหวัดอีกทีหนึ่ง โดยแต่ละจังหวัดมีส.ส.ได้ 1 คน ถ้าจังหวัดใดมีประชากรเกิน 200,000 คน ก็ให้เลือกผู้แทนได้อีก 1 คนในทุก ๆ จำนวนประชากร 200,000 คน

การเลือกตั้งครั้งแรกนี้มีส.ส.ที่ได้รับการเลือกตั้งทั่วประเทศ รวมจำนวนทั้งหมด 78 คน เมื่อรวมกับสมาชิกประเภทที่ 2 ที่ได้รับการแต่งตั้งจำนวน 78 คนแล้ว รวมมีจำนวนส.ส.ทั้งสิ้น 156 คน<sup>3</sup>

หลังจากการเลือกตั้งส.ส.ครั้งแรกนี้แล้ว การเลือกตั้งส.ส.ครั้งต่อไปของประเทศไทยก็เป็นการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมาตลอด ซึ่งตั้งแต่การเลือกตั้งส.ส.ครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2480 จนถึงการเลือกตั้งส.ส.ครั้งที่ 19 ในปี พ.ศ. 2539 ระบบเลือกตั้งส.ส.ของไทยได้ใช้ระบบเสียงข้างมากธรรมดา (plurality system) เพียงระบบเดียวมาโดยตลอด ไม่ได้มีการผสมกับระบบเลือกตั้งรูปแบบอื่นใด จะแตกต่างกันก็เพียงการกำหนดเขตเลือกตั้งที่มีความสัมพันธ์กับจำนวนส.ส.ในแต่ละเขตเลือกตั้งเท่านั้น<sup>4</sup> โดยสามารถสรุปเป็นรูปแบบของระบบเลือกตั้งส.ส.ได้ 3 รูปแบบ คือ ระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากธรรมดาแบบเขตละ 1 คน ระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากธรรมดาแบบเขตละหลายคน และระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากธรรมดาแบบผสมระหว่างเขตละ 1 คนกับเขตละหลายคน (เขตละไม่เกิน 3 คน) โดยมีรายละเอียดดังนี้

### ระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากธรรมดาแบบเขตละ 1 คน

ประเทศไทยได้นำระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากธรรมดาแบบเขตละ 1 คน หรือที่เรียกว่า การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง มาใช้ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 2 จนถึงครั้งที่ 4 ระหว่างปี พ.ศ. 2480-2489 โดยภายใต้ระบบเลือกตั้งแบบนี้ แต่ละเขตเลือกตั้งจะมีส.ส.ได้ 1 คน ใช้วิธีการคิดคะแนนเสียงเพื่อจัดสรรที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรแบบระบบเสียงข้างมากธรรมดา คือ ผู้ชนะการเลือกตั้งจะมาจาก

<sup>3</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, "ภาคผนวก: ประวัติการเลือกตั้งของประเทศไทย," ใน *รายงานการวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2548* (กรุงเทพมหานคร: วิชาเทค, 2548).

<sup>4</sup> ธนิกานันท์ ปาลกะวงศ์ ณ อยุธยา, "ปัญหาการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), 78.



ผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนมากที่สุดในแต่ละเขตเลือกตั้งนั้น ส่วนประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ได้เพียงคนเดียว

แม้ระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากธรรมดาแบบเขตละ 1 คนจะมีข้อดีตรงที่เป็นระบบเลือกตั้งที่มีความเรียบง่าย กล่าวคือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.คนใดได้คะแนนเสียงมากที่สุดก็จะเป็นผู้ชนะการเลือกตั้ง โดยไม่จำเป็นต้องได้คะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด นอกจากนี้ ยังเป็นระบบเลือกตั้งที่มีความเสมอภาคในการเลือกตั้ง เนื่องจากประชาชนไม่ว่าจะอยู่ในเขตเลือกตั้งใดก็มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนได้เพียง 1 เสียงเท่ากันหมด ไม่มีข้อยกเว้น แต่อย่างไรก็ตาม ระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากธรรมดาแบบเขตละ 1 คนจะมีข้อเสียที่ถูกรับพบในทางปฏิบัติว่า มีการซื้อสิทธิขายเสียงกันจนกลายเป็นหนึ่งในข้ออ้างของการก่อรัฐประหารในพ.ศ. 2490 และเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งในเรื่องของขนาดเขตเลือกตั้งต่อมา

### **ระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากธรรมดาแบบเขตละหลายคน**

ระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากธรรมดาแบบเขตละหลายคนได้ถูกนำมาใช้ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 5 ถึงครั้งที่ 9 ระหว่างปี พ.ศ. 2491-2512 โดยเหตุผลหนึ่งในการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งมาใช้แบบเขตละหลายคน เนื่องมาจากในระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากธรรมดาแบบเขตละ 1 คนมีการซื้อสิทธิขายเสียงกันอย่างกว้างขวาง ด้วยเพราะเป็นเขตเลือกตั้งขนาดเล็ก ทำให้เจาะพื้นที่เพื่อซื้อสิทธิขายเสียงได้ง่าย จึงได้มีการเพิ่มขนาดของเขตเลือกตั้งมาใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งแทน โดยแต่ละเขตเลือกตั้งมีส.ส.ได้หลายคน กล่าวคือ 2 คน, 3 คน หรือมากกว่านั้น โดยจำนวนส.ส.จะคำนวณมาจากจำนวนประชากรในแต่ละเขตเลือกตั้ง สำหรับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็จะมีสิทธิเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้หลายคนตามจำนวนส.ส.ที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น ส่วนผู้ชนะการเลือกตั้งจะมาจากผู้ที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุดในเขตเลือกตั้งเรียงลำดับตามจำนวนผู้แทนที่พึงมีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น

### **ระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากธรรมดาแบบผสมระหว่างเขตละ 1 คนและเขตละหลายคน**

ระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากธรรมดาแบบผสมระหว่างเขตละ 1 คนและเขตละหลายคน (เขตละไม่เกิน 3 คน) เป็นระบบเลือกตั้งที่ใช้ในการเลือกตั้งตั้งแต่ครั้งที่ 10 จนถึงครั้งที่ 19 ระหว่างปี พ.ศ. 2518-2539 โดยเกิดจากการประนีประนอมในช่วงของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญอยู่ในขณะนั้น ซึ่งมีแนวความคิดแตกออกเป็น 2 แนวทางสำคัญ คือ

- ควรใช้ระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากธรรมดาแบบเขตละ 1 คน ซึ่งจะแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตจังหวัดออกเป็นหลายเขตเลือกตั้ง ในแต่ละเขตเลือกตั้งจะมีส.ส.ได้หนึ่งคน ดังที่เคยใช้มาก่อนในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 2 จนถึงครั้งที่ 4
- ควรจะใช้ระบบเสียงข้างมากธรรมดาแบบเขตละหลายคน โดยใช้จังหวัดทั้งจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง แต่ละเขตเลือกตั้งมีส.ส.ได้หลายคนซึ่งอาจมีมากกว่า 3 คนก็ได้ ดังเช่นที่เคยใช้มาในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 5 ถึงครั้งที่ 9

แนวความคิดทั้งสองแนวความคิดนี้มีผู้เห็นด้วยใกล้เคียงกันจนไม่สามารถชี้ขาดได้ว่า ควรใช้ระบบเลือกตั้งแบบใด ในที่สุดจึงจำเป็นต้องประนีประนอมตกลงให้ใช้ระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากธรรมดาแบบเขตเลือกตั้งขนาดปานกลาง คือ จะมีจำนวนส.ส.ได้เขตละไม่เกิน 3 คน แต่ละเขตเลือกตั้งจะมีจำนวนส.ส.ไม่เท่ากัน บางเขตเลือกตั้งมีส.ส.ได้ 1 คน บางเขตเลือกตั้งมีได้ 2 คน บางเขตเลือกตั้งมีได้ถึง 3 คน ทั้งนี้แล้วแต่จำนวนประชากรที่อยู่ในแต่ละเขตเลือกตั้งว่ามีจำนวนมากน้อยเพียงใด ผู้สมัครที่จะชนะการเลือกตั้งจะเป็นผู้ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดในเขตเลือกตั้งนั้นตามจำนวนส.ส.ที่มีได้ในเขตเลือกตั้งดังกล่าว ประชาชนก็จะมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ตามจำนวนส.ส.ที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น<sup>5</sup>

จากระบบการเลือกตั้งส.ส.ทั้ง 3 รูปแบบที่ประเทศไทยเคยใช้มานับตั้งแต่การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2480 จนถึงการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 19 ในปีพ.ศ. 2539 สามารถสรุปให้เห็นถึงปัญหาของระบบเลือกตั้งโดยรวมได้ 4 ประการ ดังนี้

1. ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการเลือกตั้ง กล่าวคือ จากการเลือกตั้งส.ส. ซึ่งใช้ระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากธรรมดา ไม่ว่าจะเป็นเขตละหนึ่งคน เขตละหลายคน หรือแบบผสมระหว่างเขตละหนึ่งคนและเขตละหลายคนก็ตาม มีแต่ผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนเป็นจำนวนมากพอที่จะผ่านเกณฑ์ข้อกำหนดของการเลือกตั้งได้เท่านั้นที่จะสามารถชนะการเลือกตั้งได้ เช่น

- ในระบบเขตละหนึ่งคน ผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งคือ ผู้สมัครที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุดเป็นอันดับหนึ่งในเขตเลือกตั้งนั้น
- ในระบบเขตละหลายคน สมมติว่า เขต ก มีส.ส.ได้ทั้งหมด 3 คน ผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งคือ ผู้สมัครที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุดสามอันดับแรกในเขตเลือกตั้งนั้น

<sup>5</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), 338-39.

ในขณะที่คะแนนเสียงที่ประชาชนลงให้แก่ผู้สมัครที่ไม่ได้รับการเลือกตั้งหรือแพ้การเลือกตั้ง จะไม่ได้นำมาใช้คำนวณร่วมด้วย ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้ว ผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้ง มักจะได้คะแนนเสียงไม่มากนักและไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมดของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังนั้น ระบบเลือกตั้งดังกล่าวจึงทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการเลือกตั้ง คะแนนเสียงที่ประชาชนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งไป ไม่ได้ถูกนำมาใช้ทั้งหมดเพื่อคำนวณหาผู้ชนะการเลือกตั้ง เกิดเป็นคะแนนเสียงสูญเปล่าขึ้นมา<sup>6</sup>

2. ปัญหาความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลและนายกรัฐมนตรีขาดภาวะผู้นำในการบริหารประเทศ โดยนับตั้งแต่การเลือกตั้งทั่วไปในครั้งที่ 2 จนถึงครั้งที่ 19 ผลการเลือกตั้งได้ปรากฏว่า ส.ส. มักมาจากหลายพรรคการเมือง การจัดตั้งรัฐบาลจึงเป็นรัฐบาลผสมจากหลายพรรคการเมืองที่มีการใช้ระบบโควตาและกลุ่ม (มุ้ง) ภายในพรรคในการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรี แม้นายกรัฐมนตรีจะอยู่ในฐานะที่เป็นผู้นำรัฐบาล แต่ก็ต้องฟังเสียงของรัฐมนตรีจากพรรคร่วมรัฐบาลด้วย นายกรัฐมนตรีจึงตกอยู่ภายใต้ความกดดันทั้งจากพรรคตนเองและพรรคร่วมรัฐบาล จนไม่อาจแสดงภาวะผู้นำในการบริหารประเทศและแก้ปัญหาของประชาชนได้ การดำเนินนโยบายต่างๆ จึงไม่ทันการณ์ รวมทั้งรัฐบาลก็อยู่บริหารประเทศได้ไม่นาน ก็ยิ่งทำให้การบริหารและดำเนินนโยบายขาดความต่อเนื่องและไม่มีประสิทธิภาพ จะเห็นได้จากการที่ประเทศไทยมีนายกรัฐมนตรี 22 คน มีรัฐบาล 53 ชุด อายุเฉลี่ยของรัฐบาลชุดละ 1 ปี 2 เดือน หากเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งก็เฉลี่ยเพียง 6 เดือนเท่านั้น<sup>7</sup>

3. ปัญหาการไม่ส่งเสริมระบบพรรคการเมือง เนื่องจากระบบเลือกตั้งทั้ง 3 รูปแบบดังกล่าวเป็นระบบเลือกตั้งที่เน้นการนำเสนอตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นหลัก การลงคะแนนของประชาชนจึงมักพิจารณาจากคุณสมบัติของผู้สมัคร ไม่ได้มีกลไกที่ส่งเสริมให้พรรคการเมืองนำเสนอนโยบายเพื่อเข้าแข่งขันกันในการเลือกตั้ง จึงไม่มีการแข่งขันกันในทางนโยบายระหว่างพรรคการเมือง รวมทั้งในกรณีที่เขตเลือกตั้งหนึ่งมีส.ส.ได้หลายคน เช่น ในกรณีของระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากธรรมดาแบบผสมระหว่างเขตละ 1 คนและเขตละหลายคนที่ใช้ใช้ในการเลือกตั้งตั้งแต่ครั้งที่ 10 จนถึงครั้งที่ 19 ระหว่างปี พ.ศ. 2518-2539 ก่อนที่จะมีการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ขึ้นมา ด้วยเหตุที่ประชาชนมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ตามจำนวนส.ส.ที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น จึงทำให้ผู้สมัครจากพรรคเดียวกันมักจะจับมือเพื่อหาเสียงร่วมกันเป็นทีม จะได้สามารถชนะการเลือกตั้งได้ทั้งทีม ซึ่งการหาเสียงเป็นทีม

<sup>6</sup> ธนิภาญ์ ปาลกะวงศ์ ณ อยุธยา, "ปัญหาการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550," 89.

<sup>7</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ (4 ปี รัฐธรรมนูญ : ปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิรูปการเมือง)* (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2544), 38.

นี่ก็จะเน้นไปที่คุณสมบัติและศักยภาพของผู้สมัครภายในทีมเป็นหลัก แต่ในขณะเดียวกัน เพราะการชนะการเลือกตั้งจะมาจากคะแนนเสียงส่วนบุคคลที่ผู้สมัครแต่ละคนได้รับมา ไม่ได้คิดรวมกันเป็นทีมจากพรรคเดียวกัน ผู้สมัครจากพรรคเดียวกันก็จะมีภาระเสียงเป็นของตนเอง แยกต่างหากจากทีม เพื่อเก็บเกี่ยวคะแนนเสียงจากประชาชนเพื่อให้ตนเองชนะการเลือกตั้งให้ได้ ทำให้ผู้สมัครไม่สามารถอาศัยชื่อเสียง ภาพลักษณ์ และนโยบายของพรรคมาใช้ในการเสียงได้ เพราะจะส่งผลให้ผู้สมัครไม่สามารถแยกตัวเองหรือสร้างจุดยืน ความแตกต่างจากผู้สมัครจากพรรคเดียวกันได้ ทั้งหมดนี้จึงส่งผลให้พรรคการเมืองของไทยไม่มีความเข้มแข็งและพัฒนาได้เท่าที่ควร<sup>8</sup>

4. ระบบการเมืองไม่ได้รับความเชื่อถือจากประชาชนโดยทั่วไป เพราะการเลือกตั้งได้ใช้เงินเป็นใหญ่จนกลายเป็น “ธุรกิจการเมือง” ปรากฏการณ์เช่นนี้ย่อมไม่เอื้ออำนวยให้คนดีมีความสุจริต และมีความสามารถ แต่ขาดแคลนเงินทุน สามารถได้รับเลือกตั้งเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองได้ นอกจากต้องลงมาเป็นส่วนหนึ่งของธุรกิจการเมืองที่ครอบงำสถาบันการเมืองทั้งหลายอยู่ ซึ่งก็รวมไปถึงปัญหาการทุจริตการเลือกตั้งด้วยการซื้อสิทธิขายเสียงกันอย่างกว้างขวาง<sup>9</sup> โดยถึงแม้จากที่กล่าวไปในข้อ 3 ว่า ระบบเลือกตั้งที่ผ่านมาจะส่งผลต่อการหาเสียงที่เน้นการนำเสนอตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นหลัก แต่ก็มีวิธีการอื่นๆ ที่ถูกกฎหมายที่ผู้สมัครจะสามารถนำมาใช้เพื่อจูงใจคะแนนเสียงจากประชาชนได้ แต่การที่ผู้สมัครใช้วิธีการซื้อเสียงเพื่อผลในชัยชนะการเลือกตั้งเช่นนี้ก็มิใช่สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากที่ได้กล่าวไว้ในข้อ 2 กล่าวคือ แม้รัฐบาลจากการเลือกตั้งที่ผ่านมาจะเป็นรัฐบาลผสม แต่จากข้อมูลในช่วงการเลือกตั้งระหว่างปี พ.ศ. 2526-2539 ค่าเฉลี่ยของจำนวนพรรคการเมืองที่เข้าร่วมรัฐบาลจะอยู่ที่ประมาณ 5 พรรค มีจำนวนพรรคการเมืองเฉลี่ยเข้าร่วมการเลือกตั้งอยู่ที่ประมาณ 15 พรรค และมีจำนวนพรรคการเมืองเฉลี่ยที่สามารถชนะการเลือกตั้งได้ส.ส.อย่างน้อย 1 คนอยู่ที่ 12 พรรค จะเห็นได้ว่า มีพรรคการเมืองเพียง 1 ใน 3 ของจำนวนพรรคการเมืองที่เข้าร่วมแข่งขันการเลือกตั้งเท่านั้นที่ได้เข้าร่วมเป็นรัฐบาล และถึงแม้จะได้เข้าร่วมรัฐบาลแล้ว ความไม่แน่นอนก็ยังมิอยู่ เพราะรัฐบาลมักจะอยู่ทำงานได้ไม่นาน ซึ่งก็ส่งผลต่อการโครงการพัฒนาหรือนโยบายต่างๆ ที่ส.ส.ในพื้นที่พยายามจะริเริ่มเพื่อสร้างผลประโยชน์ให้แก่ชุมชนในเขตพื้นที่เลือกตั้งของตนเอง ซึ่งกว่าจะริเริ่มของงบประมาณ และดำเนินการให้เป็นรูปธรรม รัฐบาลก็อาจจะสิ้นสุดไปก่อน ทำให้โครงการของส.ส.ไม่สามารถเกิดขึ้นหรือสำเร็จได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ ส.ส.ที่อยู่ในพรรครัฐบาลก็มีเพียงจำนวนหนึ่ง และถึงได้

<sup>8</sup> Allen Hicken, "The Market for Votes in Thailand" (paper presented at the Trading Political Rights: The Comparative Politics of Vote Buying, International Conference, Center for International Studies, Massachusetts Institute of Technology, August 26-27, 2002), 5-8.

<sup>9</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ (4 ปี รัฐธรรมนูญ : ปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิรูปการเมือง), 37.

เป็นส.ส.ของพรรครัฐบาล ก็ขาดความแน่นอนที่จะรับประกันให้โครงการพัฒนาของตนเองสำเร็จ เกิดขึ้นได้ทันการเลือกตั้งในครั้งต่อไป ทำให้ยากที่จะใช้ผลงานและโครงการของตนมาช่วยในการ โฆษณาหาเสียงเลือกตั้งได้ ผู้สมัครรับเลือกตั้งหลายคนจึงเลือกที่จะใช้วิธีการซื้อเสียง เพราะเป็นวิธีการ ที่ผู้สมัครจะสามารถให้ผลประโยชน์แก่ประชาชนได้โดยตรงและแน่นอน

นอกจากนี้ ด้วยลักษณะของระบบเลือกตั้งแบบเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้หลายคน ที่ประชาชน มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ตามจำนวนส.ส.ที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น หากว่ากันตามหลักการ ประชาชน ก็น่าจะให้ค่าความสำคัญแก่คะแนนเสียงของตนอย่างเท่าๆ กัน แต่ในความเป็นจริงแล้ว ประชาชน มักจะมองคะแนนเสียงที่ 2 หรือ 3 ของตนเป็นเพียงคะแนนเสียงส่วนเกิน (surplus votes) ซึ่งใน แต่ละพื้นที่เขตเลือกตั้ง ประชาชนจะต้องการส.ส.อย่างน้อยสัก 1 คนเพื่อเป็นที่พึงพิงในยามเดือดร้อน หรือต้องการขอความช่วยเหลือได้ ทำให้ผู้สมัครที่มีความผูกพันกับท้องถิ่น มีฐานเสียงและความนิยม ชมชอบจากประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างมาก ก็มักจะเป็นผู้สมัครที่ประชาชนลงคะแนนเสียงเลือกให้ แม้จะไม่ได้รับเงินซื้อเสียงก็ตาม เมื่อเป็นเช่นนี้ คะแนนเสียงที่เหลือของประชาชนจึงเป็นคะแนนเสียง ส่วนเกินในมุมมองของประชาชน ประชาชนก็มักจะลงคะแนนเสียงส่วนเกินที่เหลือนี้ให้แก่ผู้สมัครราย อื่นที่เหลือที่จ่ายเงินซื้อเสียงให้ ใครจ่ายมากกว่า ประชาชนก็จะไปลงคะแนนเสียงที่เหลือให้ ระบบ เลือกตั้งเช่นนี้จึงมีส่วนต่อการสร้างคะแนนเสียงส่วนเกินในมุมมองของประชาชน ที่กลายเป็นช่องทาง ให้แก่การซื้อสิทธิขายเสียงได้<sup>10</sup>

จากข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาของระบบการเลือกตั้งส.ส.ที่เกิดขึ้นมานี้ จึงได้มีแนวความคิด ที่จะปฏิรูประบบการเลือกตั้งส.ส.เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วย อันเป็นส่วนหนึ่งของของกระแส เรียกร้องการปฏิรูปการเมืองและนำมาสู่กำเนิดของรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 ที่ได้พัฒนาพาระบบ การเลือกตั้งส.ส.ของไทยไปสู่ประวัติศาสตร์หน้าใหม่แห่งการเลือกตั้ง

### 3.1.2 กำเนิดของรัฐธรรมนูญ 2540: กำเนิดของระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อในไทย

จุดกำเนิดของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ต้องย้อนความไปถึงการประกาศยุบสภาของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2531 นำไปสู่การเลือกตั้ง ทั่วไปครั้งที่ 15 ในวันที่ 24 กรกฎาคม ปีเดียวกัน<sup>11</sup> พรรคชาติไทยนำโดยพลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ (ภายหลังได้ครองยศพลเอก) หัวหน้าพรรค ชนะการเลือกตั้งได้จำนวนส.ส.มากที่สุดถึง 87 คน พลตรี

<sup>10</sup> Hicken, "The Market for Votes in Thailand," 16-19.

<sup>11</sup> ธนาภิต, *ประวัติวิทยากรรัฐมนตรีไทย* (กรุงเทพฯ: ปิรามิต, 2545), 334-36.

ชาติชายจึงได้รวมเสียงจากพรรคการเมืองต่างๆ ยกมือสนับสนุนให้พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีต่ออีกสมัย แต่พลเอกเปรมได้แจ้งต่อพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลว่า จะวางมือทางการเมือง ไม่ขอรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีก ทางพลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ ส.ส.จังหวัดนครราชสีมา จึงได้รับโอกาสและการสนับสนุนให้ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนที่ 17 ของประเทศไทย เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2531<sup>12</sup> จากนั้นได้รับพระราชทานยศให้เป็นพลเอก พลเรือเอก พลอากาศเอก เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2531<sup>13</sup> ระบอบการเมืองการปกครองของไทยจึงได้ก้าวเข้าสู่ยุคที่นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 ซึ่งร่างขึ้นมาเพื่ออํารงระบอบกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตยเอาไว้<sup>14</sup>

รัฐบาลพลเอกชาติชายดำรงอยู่ได้เพียงประมาณ 2 ปีครึ่งก็ถูกรัฐประหารโดยคณะทหารในนาม “คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.)” เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ด้วยข้ออ้างว่า รัฐบาลพลเอกชาติชายมีปัญหาในพฤติการณ์การฉ้อราษฎร์บังหลวงของนักการเมือง มีการทุจริต หาผลประโยชน์ในโครงการลงทุนของรัฐ จนมีคำกล่าวโจมตีการทำงานของรัฐบาลพลเอกชาติชายว่าเป็น “Buffet Cabinet”<sup>15</sup> เมื่อคณะรสช.ยึดอำนาจรัฐได้แล้วก็ดำเนินการให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2534 ขึ้นมาแทนฉบับ พ.ศ. 2521 ที่ถูกล้มไป โดยมีเนื้อหาที่ซ่อนเร้นเจตนารมณ์ในการอํารงอำนาจของผู้นำรสช.ไว้ ทำให้นำไปสู่ความไม่พอใจของประชาชนที่มีต่อรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 ซึ่งมีความเป็นประชาธิปไตยด้อยกว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 เสียอีก สร้างคลื่นใต้น้ำในสังคมการเมืองไทย จนมาถึงชนวนจุดเหตุคลื่นความไม่พอใจครั้งใหญ่ เมื่อพลเอกสุจินดา คราประยูร ได้ “ตระบัดสัตย์เพื่อชาติ” ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเดือนเมษายน พ.ศ. 2535 โดยที่ตัวของพลเอกสุจินดาไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเลย ขบวนการประชาชนจึงได้ออกมาเคลื่อนไหวคัดค้านและต่อต้านนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง อันนำไปสู่เหตุการณ์นองเลือดในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 และจุดจบของรัฐบาลพลเอกสุจินดา

<sup>12</sup> พีระพงษ์ สิทธิอมร และคณะ, *ประวัติศาสตร์การเมืองไทย : ปฏิรูป ปฏิวัติ รัฐประหารของผู้นำทางการเมือง พลเรือน ตำรวจ ทหาร* (กรุงเทพฯ: ซี แอนด์ เอ็น, 2549), 254-55.

<sup>13</sup> *อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ ฯพณฯ พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ*, (ม.ป.ท.: ม.ป.พ., 2541), 377.

<sup>14</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, "กำเนิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540," ใน *เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ: บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540* (รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย พ.ศ. 2545), 36.

<sup>15</sup> ธนาภิต, *ประวัตินายกรัฐมนตรีไทย*, 344-45.

ภายหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ กระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองก็เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในสังคมไทย โดยหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนกันยายน พ.ศ. 2535 พรรคประชาธิปัตย์สามารถชนะการเลือกตั้ง ได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล โดยมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ก็ได้มีการเคลื่อนไหวอดอาหารของร.ต.ฉลาด วรฉัตร เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2537 เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน โดยมีหลักการสำคัญให้คณะรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และนายกเทศมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในทุกตำบล<sup>16</sup>

การอดอาหารของร.ต.ฉลาดได้จุดกระแสเรียกร้องการปฏิรูปการเมืองให้โหมหนักมากขึ้น ขบวนการสิทธิและเสรีภาพก็พยายามสร้างกระแสเกือหนุนร.ต.ฉลาด ปัญญาชนและผู้นำในสังคมจำนวนมากเข้าร่วมขบวนการนี้ด้วย แม้แต่ทางพรรคฝ่ายค้านก็เข้าร่วมกระแสปฏิรูปการเมืองด้วย จนทำให้ทางรัฐสภาในขณะนั้น โดยนายมารุต บุณนาค ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้หาทางลดอุณหภูมิทางการเมืองด้วยการลงนามคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2537 มีศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นประธาน<sup>17</sup>

เมื่อทางคพป.ได้ดำเนินการศึกษาจนแล้วเสร็จ ก็ได้ส่งมอบข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทยแก่ประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2538 แต่ยังไม่ทันถึงครบเดือน รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ก็ได้ประกาศยุบสภาในวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2538 และกำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่ขึ้นในวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2538<sup>18</sup> โดยในช่วงของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง พรรคชาติไทยได้ชูการปฏิรูปการเมืองเป็นนโยบายหลักของพรรคจนสามารถชนะการเลือกตั้งได้ พรรคชาติไทยได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล มีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้ดำเนินการตามที่หาเสียงไว้ด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) ในวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2538 มีนายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธาน

ต่อมาในวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2538 ทางคปก.ก็ได้เสนอรายงานเบื้องต้นต่อรัฐบาล โดยมีข้อเสนอเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 มาตรา 211 เพื่อนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมา และในวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2539 ทางคณะรัฐมนตรีก็ได้นำเสนอร่าง

<sup>16</sup> ส. ศิวรักษ์, ฉลาด วรฉัตร ผู้กล้าพลีชีพเพื่อเนื้อหารสาระของประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ: ปาจารย์สาร 2537), 200-01.

<sup>17</sup> รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, "กำเนิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540," 40.

<sup>18</sup> "พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2538," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 112 ตอนที่ 17 ก (19 พฤษภาคม 2538).

รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมเสนอต่อรัฐสภา โดยมีบทบัญญัติในการแก้ไขมาตรา 211 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ตามข้อเสนอของคปก. และหลังจากผ่านการถกเถียงแก้ไขในชั้นคณะกรรมการวิสามัญและการพิจารณาของรัฐสภา ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2539 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 ก็ผ่านออกมามีผลบังคับใช้<sup>19</sup>

ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2539 จะมีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมา มีสมาชิกจำนวน 99 คน ประกอบไปด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ

- ประเภทที่ 1 เป็นสมาชิกผู้แทนจังหวัด โดยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ประเภทนี้ดำเนินการเลือกกันเองให้เหลือ 10 คน และส่งรายชื่อไปยังรัฐสภา รัฐสภาจะเป็นผู้คัดเลือกสมาชิกผู้แทนจังหวัดจากรายชื่อจังหวัดละ 10 คน ให้เหลือจังหวัดละ 1 คน รวมทั้งสิ้นจำนวน 76 คน
- ประเภทที่ 2 เป็นสมาชิกในกลุ่มผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์ โดยจะมีกระบวนการจัดทำบัญชีรายชื่อ แล้วให้รัฐสภาเป็นผู้คัดเลือกสมาชิกจากบัญชีรายชื่อนั้น ให้ได้จำนวนครบ 23 คน แบ่งเป็น ผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน 8 คน ผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ 8 คน และผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดินหรือการร่างรัฐธรรมนูญ 7 คน<sup>20</sup>

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จนแล้วเสร็จในช่วงเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2540 และส่งให้รัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นต่อไป ท้ายที่สุดแล้วในวันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2540 รัฐสภาก็ได้มีมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ และประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540<sup>21</sup>

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 จึงได้ถือกำเนิดขึ้น และนำพาการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญมาสู่การเลือกตั้งส.ส.ของไทย ด้วยเป็นครั้งแรกที่มีการออกแบบระบบเลือกตั้งส.ส.ของไทยให้มีลักษณะของระบบเลือกตั้งแบบผสม โดยยังคงระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาอย่างที่เคยใช้กันมาไว้ แต่ได้เพิ่มการเลือกตั้งในระบบสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อเข้ามาใช้คู่ขนานกันไป

<sup>19</sup> "กำเนิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540," 42-45.

<sup>20</sup> "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539," ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 53 ก (22 ตุลาคม 2539): มาตรา 4, 2-3.

<sup>21</sup> "กำเนิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540," 77.



### 3.1.3 ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 - รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550

#### 3.1.3.1 ระบบบัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

ระบบการเลือกตั้งส.ส.ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นระบบเลือกตั้งที่เกิดขึ้นด้วยความมุ่งหวังที่จะปฏิรูปการเมืองไทยให้มีความโปร่งใส บริสุทธิ์ยุติธรรม และมีประสิทธิภาพมากขึ้น ลดปัญหาต่างๆ ของระบบเลือกตั้งในอดีตที่ได้กล่าวมาแล้วให้น้อยลงไป ด้วยเหตุดังกล่าวนี้จึงได้มีความคิดในการนำเอาระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนเข้ามาผสมกับระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก<sup>22</sup> โดยในร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขพร้อมรายงานของคณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ<sup>23</sup> มีสาระสำคัญของการเลือกตั้งส.ส.บัญญัติไว้ดังนี้

กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 500 คน แบ่งเป็น

- ส.ส.ที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 400 คน โดยเขตเลือกตั้งแต่ละเขตจะมีส.ส.ได้ 1 คน
- ส.ส.ที่มาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวน 100 คน ทั่วประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง

ในการลงคะแนนเสียง ประชาชนมีสิทธิลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคได้เพียงบัญชีเดียว และลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตในเขตเลือกตั้งนั้นได้เพียง 1 คน การคิดคะแนนเสียงเพื่อจัดสรรที่นั่งในสภาของส.ส.ทั้ง 2 แบบนี้ก็แยกคิดต่างหาก ไม่มีความเกี่ยวข้องกัน อันเป็นลักษณะของระบบเลือกตั้งแบบคู่ขนาน (parallel system) ทั้งนี้ พรรคการเมืองที่จะได้รับ

<sup>22</sup> ธนิกานันท์ ปาลกะวงศ์ ณ อยุธยา, "ปัญหาการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550," 91.

<sup>23</sup> คณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญเป็นคณะกรรมการที่ทางสภาร่างรัฐธรรมนูญได้แต่งตั้งขึ้นมาเพื่อพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำแล้วเสร็จและเสนอมายังสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อคณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญทำงานเสร็จสิ้น ได้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขพร้อมรายงานของคณะกรรมการฯ เสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อมีมติให้ความเห็นต่อไป โปรดดูใน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, "กำเนิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540," 75-77.

โอกาสในการคิดคะแนนเสียงเพื่อจัดสรรที่นั่งในสภาสำหรับส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ จะต้องได้รับคะแนนเสียงจากระบบบัญชีรายชื่อไม่น้อยกว่าร้อยละ 3 ของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ<sup>24</sup>

โดยเจตนารมณ์ของคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอให้มีระบบเลือกตั้งสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อเข้ามาใช้ร่วมในการเลือกตั้งส.ส.ด้วยนั้น เนื่องจากมีความเห็นดังนี้

1. การเลือกตั้งในระบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่ผ่านมา จะได้แต่ส.ส.ที่เป็นตัวแทนของประชาชนในแต่ละเขตพื้นที่เท่านั้น ประชาชนก็ลงคะแนนเลือกแต่ผู้สมัครในเขตพื้นที่ตนเอง ขาดช่องทางที่ประชาชนพร้อมกันประเทศจะได้แสดงเจตนารมณ์ร่วมกันในการเลือกตั้งทั่วไปที่เป็นการเลือกตั้งระดับชาติ ในหลายประเทศทั่วโลกจึงได้นำเอาระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเข้ามาผสมใช้กับระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขตพื้นที่ ซึ่งเป็นระบบที่ทำให้ส.ส.มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ สามารถที่จะรับรู้ปัญหาของประชาชนในพื้นที่ได้ ในขณะที่ระบบบัญชีรายชื่อก็จะเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วทั้งประเทศได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมกันสำหรับการเลือกตั้งส.ส. อันสะท้อนถึงเจตนารมณ์ร่วมกันของคนทั้งประเทศ<sup>25</sup>

2. เพิ่มโอกาสให้ได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ มีชื่อเสียงเป็นที่ประจักษ์ในระดับชาติ ได้เข้ามาทำงานการเมืองในฐานะส.ส. โดยที่ไม่ต้องลงไปหาเสียงเลือกตั้งหรือใช้เงินทุนมากมายเพื่อให้ได้มาซึ่งชัยชนะของการเลือกตั้ง

3. การที่ให้แต่ละพรรคได้ประกาศรายชื่อของผู้สมัครที่อยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคเพื่อเสนอต่อประชาชนทั้งประเทศได้พิจารณาเลือกลงคะแนน เป็นการส่งเสริมระบบพรรคการเมืองและส่งเสริมความรับผิดชอบของแต่ละพรรคว่า บุคคลคนไหนบ้างที่จะเข้าไปเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี หากพรรคการเมืองนั้นสามารถชนะการเลือกตั้งและมีโอกาสได้จัดตั้งรัฐบาล ประชาชนก็จะได้เห็นภาพ “คณะรัฐมนตรีเงา” ของแต่ละพรรคล่วงหน้า ซึ่งในสมัยก่อน ประชาชนจะไม่ได้มีโอกาสรับทราบมาก่อนว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.คนไหนบ้างที่จะได้เข้าไปอยู่ในคณะรัฐมนตรี

4. เพื่อจะได้ทำให้เจตนารมณ์ที่ว่า ให้พรรคเลือกคน ประชาชนเลือกพรรค เป็นรูปธรรมขึ้นมาได้มากขึ้นภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ ด้วยเหตุที่ว่า แต่ละพรรคจะต้องเลือกสรร

<sup>24</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาการร่างรัฐธรรมนูญ, ฝ่ายเลขานุการ, ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช... พร้อมด้วยรายงานของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช... สภากร่างรัฐธรรมนูญ, เล่ม 1 (2540), 26-29.

<sup>25</sup> สภากร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุมสภาการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19 (วันที่ 15 กรกฎาคม 2540), 47-50.

บุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถมาจัดสรรลงบัญชีรายชื่อ เพื่อให้บัญชีรายชื่อของพรรคน่าเชื่อถือ และได้รับความนิยม จะได้สามารถจูงใจให้ประชาชนเลือกลงคะแนนเสียงให้แก่พรรคตนได้

5. ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายนามจะช่วยละลายการซื้อเสียงได้ระดับหนึ่ง เพราะด้วยถือทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเดียว โอกาสที่ผู้สมัครคนใดจะทุ่มเงินเพื่อซื้อเสียงเลือกตั้งในระดับประเทศ ก็เป็นเรื่องที่ใหญ่เกินตัว หรือถ้าจะทุ่มเงินซื้อเสียงแบบเจาะจงพื้นที่ ก็คงเป็นไปได้ยากที่จะวางเป้าหมายไปให้ชัดเจนว่า จะต้องลงเงินซื้อเสียงในพื้นที่ใดจึงจะสามารถชนะการเลือกตั้งได้ แล้วถ้าเป็นผู้สมัครในลำดับต้นๆ ของบัญชีรายชื่อแล้ว ความจำเป็นในการซื้อเสียงก็ยิ่งไม่มี เพราะมีโอกาสชนะการเลือกตั้งได้อยู่แล้ว ส่วนผู้สมัครในลำดับท้ายๆ ก็ยิ่งไม่มีเหตุผลในการซื้อเสียง เพราะก็ยากที่จะแน่ใจได้ว่า ตนเองจะสามารถชนะการเลือกตั้งได้<sup>26</sup>

6. เรื่องสัดส่วนของจำนวนส.ส.แบบแบ่งเขตกับแบบบัญชีรายชื่อ ในครั้งแรกทางคณะกรรมการการเสนอให้มีส.ส.แบบแบ่งเขตจำนวน 300 คน และส.ส.แบบบัญชีรายชื่อจำนวน 100 คน แต่จากการสำรวจความเห็นของประชาชนในแต่ละพื้นที่ที่ลงไปรับฟังความคิดเห็นมา การสอบถามความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งส่วนใหญ่เป็นตัวแทนของจังหวัดต่างๆ เห็นว่าน่าจะให้คงจำนวนส.ส.แบบแบ่งเขตไว้เท่าเดิม หรืออย่างน้อยก็อยู่ในจำนวนที่ใกล้เคียงกับเท่าที่เคยมีมา ส่วนจำนวนส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ ทางคณะกรรมการเห็นว่า ในขั้นเริ่มต้นให้ควรมี 100 คนไปก่อน ดังนั้น สัดส่วนของจำนวนส.ส.ที่คณะกรรมการเห็นชอบจึงเป็นส.ส.แบบแบ่งเขตจำนวน 400 คน และส.ส.แบบบัญชีรายชื่อจำนวน 100 คน<sup>27</sup>

เมื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขพร้อมรายงานของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้ถูกเสนอไปยังสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาและลงมติให้ความเห็น ก็ได้มีความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.ร.) ถกเถียงถึงประเด็นของระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ มีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

1. มีความเห็นจากส.ส.ร.บางท่านที่เป็นห่วงว่า ระบบบัญชีรายชื่อจะเปิดช่องทางให้นายทุนของพรรคหรือผู้มีเงิน มีอิทธิพลมากๆ สามารถใช้เงินทุ่มให้กับพรรคการเมืองเพื่อจะได้มีชื่ออยู่ในลำดับต้นๆ ของบัญชีรายชื่อพรรค ฉะนั้น จึงสมควรที่จะยกเลิกระบบบัญชีรายชื่อเสีย แต่นายคณิน บุญสุวรรณ ส.ส.ร.จากจังหวัดชลบุรี หนึ่งในคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ชี้แจงกลับไปว่า ระบบบัญชีรายชื่อมีความสำคัญที่จะช่วยให้ระบบพรรคการเมืองเข้มแข็งและส่งเสริมความรับผิดชอบ

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, 80.

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน, 48.

ของพรรคการเมือง ดังนั้น แต่ละพรรคคงจะต้องใช้ความพิถีพิถันในการคัดสรรผู้สมัครมาลงบัญชีรายชื่อของพรรค หากเลือกมาไม่ดี ไม่ระมัดระวัง เป็นผู้สมัครที่ประชาชนไม่ชื่นชอบหรือไม่ต้องการแล้ว ก็ส่งผลเสียต่อการหาเสียงของทางพรรคเอง ซึ่งที่ประชุมก็เห็นด้วย สนับสนุนให้มีระบบบัญชีรายชื่อต่อไป<sup>28</sup>

2. นายอภิรักษ์ เมตตาภิรักษ์ ส.ส.ร.จากจังหวัดยโสธร ได้เสนอว่า เขตเลือกตั้งของระบบบัญชีรายชื่อควรจะมีแบ่งเป็นเขตเลือกตั้งตามภูมิภาค เช่น แบ่งเป็น 5 เขตเลือกตั้ง ประกอบด้วย เขตภาคเหนือ เขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เขตภาคกลาง เขตภาคใต้ และเขตกรุงเทพมหานคร เพื่อ

- เปิดโอกาสให้คนในระดับภูมิภาคได้เข้ามามีบทบาททางการเมือง เป็นตัวแทนของประชาชนในเขตภูมินาณั้นๆ ป้องกันไม่ให้ส.ส.กระจุกตัวอยู่แต่ส่วนกลางหรือเขตกรุงเทพมหานคร เป็นการช่วยสนับสนุนการกระจายการมีส่วนร่วมทางการเมืองในอีกทางหนึ่งด้วย
- พรรคการเมืองก็จะมีคามเข้มแข็งมากขึ้น เพราะสาขาพรรคในแต่ละภูมิภาคจะเข้ามามีบทบาทในการคัดสรรบุคคลที่จะเข้ามาอยู่ในบัญชีรายชื่อ ช่วยให้พรรคกระจายบทบาทลงสู่ภูมิภาคมากขึ้น ไม่รวมศูนย์อยู่แต่ที่ส่วนกลางหรือกรุงเทพมหานคร
- ประชาชนจะได้รับรู้รายชื่อของผู้สมัครในบัญชีรายชื่อได้ง่ายและสะดวกขึ้น เพราะบัญชีรายชื่อแบบเขตภูมิภาคจะมีจำนวนผู้สมัครในแต่ละเขตไม่เยอะเท่าแบบบัญชีรายชื่อในเขตประเทศ<sup>29</sup>

ทางด้านนายเกษม ศิริสัมพันธ์ ส.ส.ร.และคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ชี้แจงตอบว่า ระบบเลือกตั้งแบบผสมที่ทางคณะกรรมการได้เสนอมานี้ โดยนำเอาระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อมาใช้เลือกตั้งคู่ขนานกันไปกับระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ก็ด้วยมุ่งหวังที่จะให้มีส.ส.ใน 2 ระดับ ระดับหนึ่งคือ ส.ส.แบบแบ่งเขต เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น เป็นปากเป็นเสียง ช่วยแก้ไขปัญหาประชาชนในเขตเลือกตั้งนั้นๆ ส่วนอีกระดับหนึ่งคือ ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ ที่มาจากลงคะแนนเลือกพรรคการเมืองของประชาชน โดยจุดเน้นของระบบเลือกตั้งแบบนี้คือ เน้นให้ประชาชนพิจารณาเลือกพรรคเป็นสำคัญ องค์ประกอบของตัวบุคคลในบัญชีรายชื่อเป็นรอง เพื่อให้พรรคการเมืองได้เสนอนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาในระดับชาติ ประชาชนจะได้เห็นว่า พรรคการเมือง

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน, 50-52.

<sup>29</sup> เรื่องเดียวกัน, 57-59.

พรรคไหนมีคุณสมบัติและนโยบายที่ดีพอที่จะเข้ามาบริหารแก้ไขปัญหาของประเทศได้ หากมีพรรคการเมืองใดอาศัยช่องทางบัญชีรายชื่อด้วยการจัดสรรให้บรรดานายทุนพรรคได้เข้ามาอยู่ในบัญชีรายชื่อ หรืออาศัยคนเด่นคนดัง ดารานักร้อง เข้ามาอยู่ในบัญชีรายชื่อ เพื่อหวังดึงคะแนนเสียงของประชาชน โดยไม่นำเสนอแนวทางนโยบายมาสู้กับพรรคอื่นแล้ว ก็คงจะถูกพรรคอื่นๆ อาศัยมาเป็นข้อโจมตีได้ สื่อมวลชนก็จะเอาไปขยายผลต่อ สุดท้ายก็ส่งผลเสียต่อการหาเสียงของพรรคนั่นเอง

นอกจากนี้ การเสนอให้เขตเลือกตั้งของระบบบัญชีรายชื่อแบ่งเป็นเขตภูมิภาค น่าจะทำให้เกิดระบบภาคนิยมในการแย่งชิงเป็นรัฐมนตรี กลายเป็นระบบโควตาเพื่อแบ่งเก้าอี้ตำแหน่งรัฐมนตรีไปตามภูมิภาคต่างๆ แทนที่จะได้รัฐมนตรีที่มีความรู้ความสามารถนำประเทศ แก้ไขปัญหาในระดับชาติได้ ก็จะต้องวกกลับมาเผชิญของปัญหาโควตานี้<sup>30</sup>

อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตของส.ส.ร.ที่ต้องการให้บัญชีรายชื่อของพรรคไม่มองข้ามผลประโยชน์ของท้องถิ่นและการเป็นตัวแทนของท้องถิ่นในระดับภูมิภาคก็สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยในอันที่จะส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีขีดความสามารถปกครองและดูแลรักษาผลประโยชน์ของตนเองได้ ทางคณะกรรมการธิการก็เลยได้มาไตร่ตรองอีกรอบหนึ่ง เพื่อหาทางประนีประนอมให้ 2 หลักการคือ หลักการเป็นตัวแทนในระดับชาติของบัญชีรายชื่อและหลักการเป็นตัวแทนผลประโยชน์ในภูมิภาคสามารถไปด้วยกันได้ จนมาลงเอยได้ข้อสรุปว่า ให้เพิ่มข้อความลงไปในร่างรัฐธรรมนูญว่า

“รายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ในบัญชีรายชื่อของพรรคจะต้องประกอบด้วยรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่างๆ อย่างเป็นธรรม”

โดยส.ส.ร.ส่วนใหญ่ก็เห็นด้วยกับข้อความที่คณะกรรมการธิการได้แก้ไขเพิ่มเข้ามา เป็นอันสรุปว่า ยังคงเป็นเขตเลือกตั้งทั้งประเทศเหมือนเดิม แต่ให้การคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งมาลงในบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรค ต้องมีรายชื่อผู้สมัครกระจายไปในแต่ละภูมิภาคด้วย<sup>31</sup>

3. ได้มีความเห็นของนายชงชาติ รัตนวิชา ส.ส.ร.จากจังหวัดนครศรีธรรมราช หนึ่งในคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับประเด็นเรื่องเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำว่า ควรใช้เกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำร้อยละ 1 ก็เพียงพอแล้ว เมื่อคำนวณจากจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งประเทศ 38 ล้านคน ร้อยละ 1 ของ 38 ล้านคนก็คือ 380,000 คน ซึ่งน่าจะเป็นเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำที่พรรคการเมืองขนาดเล็กขนาดกลางต่างๆ น่าจะสามารถผ่านได้ เป็นการให้โอกาสให้พรรคเหล่านี้

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน, 65-69.

<sup>31</sup> เรื่องเดียวกัน, 71-75.

ได้มีที่ยืนในระบบบัญชีรายชื่อ และไม่ปฏิเสธทั้งคะแนนเสียงของประชาชน ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของประชาชนทั้งประเทศที่ร่วมเลือกพรรคเหล่านี้เข้ามา

ในขณะที่ก็มีความเห็นของศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ส.ส.ร.และคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เสนอว่า ควรเพิ่มเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำไปอยู่ที่ร้อยละ 5 เพราะถึงแม้จุดมุ่งหมายของระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนจะถูกคิดขึ้นมาเพื่อให้โอกาสพรรคเล็กพรรคน้อยที่เสียเปรียบพรรคขนาดใหญ่ได้เข้าไปมีที่นั่งในสภาให้มากที่สุด แต่ทว่าในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้นำเอาระบบสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อมาใช้ด้วยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสเลือกพรรคการเมืองและเพื่อให้ได้คนที่มีความสามารถมาเข้าแก้ปัญหาในระดับชาติ โดยไม่ต้องไปลงพื้นที่เพื่อหาเสียงเลือกตั้ง หากว่าไม่กำหนดเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำไว้ที่ร้อยละ 5 แล้วลดไปเหลือร้อยละ 1 ปัญหาที่จะเกิดขึ้นตามมา คือ พรรคเล็กพรรคน้อยเข้ามาเต็มสภาไปหมด อันอาจจะทำลายเสถียรภาพของรัฐบาลได้ และคะแนนเสียงร้อยละ 5 ที่ตัดทิ้งไปก็ไม่ได้มากมายเท่าไรนัก เมื่อเทียบกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในขณะนั้นคือ 38 ล้านคน ร้อยละ 5 ของ 38 ล้านคนคือ 1.9 ล้านคน การใช้เกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำร้อยละ 5 เพื่อให้ได้มาซึ่งเสถียรภาพของรัฐบาลจึงถือว่า เป็นไปอย่างเหมาะสมแล้ว<sup>32</sup>

ทางด้านนายพงศ์เทพ เทพกาญจนา ส.ส.ร. จากจังหวัดสมุทรสาคร หนึ่งในคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอให้ใช้เกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำร้อยละ 3 ก็มีความเห็นชี้แจงกลับไปว่า เหตุที่เสนอให้ใช้เกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำร้อยละ 3 เนื่องจากเมื่อคำนวณจากจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด 38 ล้านคนแล้ว ร้อยละ 3 ของ 38 ล้านคน ก็เป็นจำนวน 1,140,000 คน เป็นจำนวนตัวเลขที่เหมาะสมแล้ว ไม่สูงเกินไป แล้วยังคงทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ ไม่มีพรรคการเมืองขนาดเล็กขนาดน้อยมากจนเกินไปนัก ในขณะที่ตัวเลขของเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำร้อยละ 5 จะทำให้จำนวนคะแนนเสียงของประชาชนถูกทิ้งเสียไปมากเกินไป

โดยเมื่อถึงเวลาลงมติ ส.ส.ร.ส่วนมากกลับเห็นชอบให้ใช้เกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำที่ร้อยละ 5 ดังนั้น เกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำจึงขยับขึ้นไปที่ร้อยละ 5 ของคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ<sup>33</sup>

ทั้งหมดนี้เป็นสาระสำคัญที่มีการถกเถียงพิจารณาในประเด็นของระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของสภากร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งส่วนใหญ่ยังคงสาระสำคัญของระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขพร้อมรายงานของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญไว้อยู่ โดยมีการปรับแก้ ดังนี้

<sup>32</sup> เรื่องเดียวกัน, 76-82.

<sup>33</sup> เรื่องเดียวกัน, 88-90.

- การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองจะต้องประกอบด้วยรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่างๆ อย่างเป็นธรรม
- เกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำให้เพิ่มขึ้นไปอยู่ที่ร้อยละ 5 ของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ หากพรรคการเมืองได้คะแนนเสียงต่ำกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ ให้ถือว่า พรรคนั้นไม่มีผู้สมัครจากระบบบัญชีรายชื่อที่ได้รับการเลือกตั้ง

ต่อมาในวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2540 ได้มีการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อลงมติให้ความเห็นร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ผลการลงมติปรากฏว่า ได้รับความเห็นชอบ 92 เสียง งดออกเสียง 4 เสียง และมีผู้ไม่ได้เข้าร่วมประชุม 3 คน<sup>34</sup> แต่รัฐธรรมนูญยังไม่สามารถประกาศใช้ได้ ต้องนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้อภิปรายร่างรัฐธรรมนูญก่อน โดยการพิจารณาของรัฐสภา จะเป็นการพิจารณาเพื่อลงมติว่า เห็นชอบ/ไม่เห็นชอบในตัวร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับเท่านั้น ไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญได้<sup>35</sup>

ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2540 ขณะที่รัฐสภากำลังพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐบาลในตอนนั้นมีพรรคความหวังใหม่เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ หัวหน้าพรรค ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้มีท่าทีที่ต่อต้านร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ผลักดันให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญก่อนที่จะให้รัฐสภาพิจารณาลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ด้วยการสนับสนุนการเคลื่อนไหวแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ให้มีการจัดตั้งองค์กรพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ แล้วจึงค่อยนำไปเสนอให้รัฐสภาพิจารณา ส่วนทางพรรคพรรคฝ่ายค้าน โดยเฉพาะพรรคประชาธิปัตย์และพรรคชาติไทยได้ประกาศสนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้

ส่วนภายนอกสภาก็มีการเคลื่อนไหวทั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้านร่างรัฐธรรมนูญ โดยฝ่ายสนับสนุนใช้สีเขียวเป็นสัญลักษณ์ ฝ่ายค้านใช้สีเหลืองเป็นสัญลักษณ์ โดยทางฝ่ายสนับสนุนหรือกลุ่มธงเขียวได้มีนายอุทัย พิมพ์ใจชน ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ และนายอานันท์ ปันยารชุน ประธานคณะกรรมการกร่างรัฐธรรมนูญ ประกาศตัวอยู่กับกลุ่มธงเขียว และร่วมเดินขบวนเมื่อวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2540 ทางฝ่ายต่อต้านก็ได้รับการสนับสนุนจากกระทรวงมหาดไทยภายใต้การนำของรัฐมนตรีในขณะนั้นคือ นายเสนาะ เทียนทอง ซึ่งมีท่าทีที่ต่อต้านร่างรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน ทั้งฝ่ายต่อต้านและฝ่ายสนับสนุนมีการชุมนุมในพื้นที่ต่างๆ ทั้งในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด

<sup>34</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, "กำเนิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540," 77.

<sup>35</sup> "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539," มาตรา 4, 11.

บางครั้งก็ก่อให้เกิดความวิตกกังวลว่าจะมีการใช้กำลังปะทะกัน แต่สุดท้ายก็ไม่มีเหตุการณ์รุนแรงเกิดขึ้น

นอกจากการเคลื่อนไหวสนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญของกลุ่มธงเขียวแล้ว ปัญหาของวิกฤตเศรษฐกิจที่เริ่มรุมเร้าเศรษฐกิจของไทยมาตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2539 จนมาถึงในปี พ.ศ. 2540 ถือเป็นปัญหาวิกฤตครั้งสำคัญของเศรษฐกิจไทยยุคใหม่ โดยปัญหาวิกฤตครั้งนี้มีทั้งปัญหาวิกฤตในระบบสถาบันการเงิน ปัญหาวิกฤตค่าเงิน และปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจมหภาค อันเป็นผลมาจากการก่อหนี้เกินตัวของภาคเอกชน การก่อหนี้ต่างประเทศระยะสั้นจำนวนมาก การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเรื้อรัง พฤติกรรมเก็งกำไรที่แพร่หลายพร้อมกับภาวะฟองสบู่ในตลาดหุ้นและอสังหาริมทรัพย์ กอปรกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาค นโยบายการเงิน นโยบายการกำกับสถาบันการเงิน และนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราที่ผิดพลาด รวมไปถึงปัญหาความไม่โปร่งใสและทุจริตที่เกิดขึ้นในภาคการเงิน ภาคธุรกิจ และการเมือง<sup>36</sup> ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจึงได้มีส่วนสำคัญต่อการกระตุ้นเตือนให้สังคมไทยได้ตั้งคำถามถึงปัญหาของระบบการเมืองและการบริหารประเทศที่ผ่านมา กลายเป็นแรงสนับสนุนต่อร่างรัฐธรรมนูญเพื่อหวังว่าจะก่อให้เกิดการปฏิรูปทางการเมือง และนำไปสู่การบริหารประเทศที่ดีขึ้นกว่าเดิม<sup>37</sup>

ความไม่พอใจจากปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อรวมกับกระแสการเคลื่อนไหวของกลุ่มธงเขียวแล้วก็ช่วยสร้างแรงสนับสนุนที่สำคัญในสังคมไทยต่อร่างรัฐธรรมนูญ อันมีส่วนในการสร้างแรงกดดันต่อรัฐสภาไม่น้อย จนนำไปสู่ความเกรงกลัวว่าจะเกิดภาพความโกลาหลและสภาวะไร้ระเบียบในสังคมขึ้น หากรัฐสภาไม่ยอมรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งกลุ่มธงเขียวก็มีส่วนช่วยสร้างภาพอนาธิปไตยที่อาจจะเกิดขึ้น เพราะจงใจโฆษณาออกไปว่า หากรัฐสภาไม่ยอมผ่านร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ สังคมไทยจะต้องเผชิญกับภาวะความวุ่นวายอย่างแน่นอน ส่วนฝ่ายคัดค้านร่างรัฐธรรมนูญก็ถูกสร้างภาพให้ดูแย่งเกินจริง ทำให้สมาชิกรัฐสภาจำนวนไม่น้อยจำต้องยอมให้ร่างรัฐธรรมนูญผ่าน โดยนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภาในขณะนั้น ได้ประเมินไว้ว่า มีสมาชิกรัฐสภาประมาณเพียงร้อยละ 20 เท่านั้นที่ยอมรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยเรื่องของเนื้อหาในตัวร่างรัฐธรรมนูญเอง ส่วนใหญ่จะอยู่ในภาวะจำยอมที่ต้องยอมรับ เพราะเกรงความวุ่นวายในสังคมที่อาจจะตามมา ซึ่งในทัศนะของนายมี

<sup>36</sup> อนุสรณ์ ธรรมใจ, "บทเรียนวิกฤติปี 40 ก่อนวิกฤติย้อนรอย (1)," *กรุงเทพธุรกิจ*, 5 ธันวาคม 2557, สืบค้นเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2559, <http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/621540>.

<sup>37</sup> Kittipong Kittayarak, "The Thai Constitution of 1997 and Its Implication on Criminal Justice Reform," in *Annual Report for 2001 and Resource Material Series No. 60* (UNAFEI, February 2003), 107.



ชัย การลงมติให้ผ่านร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นเส้นทางที่อันตรายน้อยกว่าการลงมติไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญในรัฐสภา เพราะรัฐสภายังมีโอกาสคัดง้างรัฐธรรมนูญด้วยการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากำกับในภายหลังได้<sup>38</sup>

ด้วยเหตุนี้ ในวันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2540 รัฐสภาได้ลงมติให้ความเห็นร่างรัฐธรรมนูญ ด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบ 574 เสียง ไม่เห็นชอบ 16 เสียง และงดออกเสียง 17 เสียง ประธานรัฐสภาจึงได้นำร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ขึ้นทูลเกล้าฯ เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 และทรงลงพระปรมาภิไธยในวันเดียวกัน และประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาในวันเดียวกันนั้นด้วย<sup>39</sup> รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 จึงได้ถือกำเนิดขึ้น และนำไปสู่การเลือกตั้งทั่วไปที่มีการใช้ระบบบัญชีรายชื่อร่วมในการเลือกตั้งส.ส.เป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2544

### 3.1.3.2 สรุปรูปแบบของระบบบัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

รูปแบบของระบบบัญชีรายชื่อ เป็นระบบบัญชีรายชื่อแบบปิด โดยใช้ในการเลือกตั้งส.ส.ร่วมไปกับการเลือกตั้งส.ส.แบบแบ่งเขต ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะสามารถลงคะแนนเลือกได้แต่เพียงพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเท่านั้น ไม่สามารถลงคะแนนเลือกผู้สมัครจากในบัญชีรายชื่อของพรรคได้ ส่วนการคิดคะแนนเสียงจะคิดแยกต่างหากจากระบบเลือกตั้งส.ส.แบบแบ่งเขต ไม่มีการคิดคะแนนที่เกี่ยวข้องระหว่างกัน ใน 2 ระบบเลือกตั้งนี้

จำนวนส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ มีส.ส.ที่มาจาก การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวน 100 คน และจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตจำนวน 400 คน

จำนวนเขตเลือกตั้ง ทั่วทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง

จำนวนส.ส.ต่อเขตเลือกตั้ง ทั่วทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง จึงมีจำนวนส.ส.ต่อเขตเลือกตั้งในระดับประเทศทั้งหมด 100 คน

เกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำ คือ เกณฑ์คะแนนเสียงที่แต่ละพรรคจะต้องได้มากกว่า เพื่อให้ได้รับการจัดสรรที่นั่งในสภา โดยกำหนดไว้ที่ร้อยละ 5 ของคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ<sup>40</sup>

<sup>38</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, "กำเนิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540," 93-97.

<sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน, 77.

<sup>40</sup> "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540," ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก (11 ตุลาคม 2540): มาตรา 98-104, 19-21.

วิธีการคำนวณคะแนนเสียงเพื่อจัดสรรที่นั่งในสภา มีขั้นตอนดังนี้

1. นำคะแนนเสียงของทุกพรรคการเมืองไปหาค่าสัดส่วนจากคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ หากพรรคใดได้คะแนนเสียงต่ำกว่าร้อยละ 5 ของคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ ให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นไม่ได้รับการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อ
2. เมื่อได้จำนวนพรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงเกินร้อยละ 5 ของคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศแล้ว ก็ให้นำคะแนนของพรรคเหล่านี้ทั้งหมดมารวมกันแล้วหารด้วย 100 ก็จะได้เป็นค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คนในระบบบัญชีรายชื่อ
3. นำคะแนนเสียงของแต่ละพรรคมาหารด้วยค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คน ผลลัพธ์ที่ได้ออกมาเป็นจำนวนเต็มคือ จำนวนส.ส.ที่พรรคนั้นจะได้รับ โดยเรียงลำดับจากรายชื่อแรกของบัญชีรายชื่อเป็นลำดับลงไป
4. หากยังมีจำนวนส.ส.ไม่ครบ 100 คน ให้ใช้วิธีการคิดคะแนนแบบเศษเหลือสูงสุด โดยพิจารณาว่า พรรคใดมีเศษเหลือเป็นจำนวนมากที่สุด แล้วบวกเพิ่มจำนวนส.ส.เรียงตามลำดับของพรรคที่มีเศษเหลืออยู่มากที่สุดไปเรื่อยๆ จนครบ 100 คน<sup>41</sup>

ตัวอย่างของการคำนวณคะแนนเสียงเพื่อจัดสรรที่นั่งในสภา สมมติว่า มีพรรคการเมืองลงแข่งขันทั้งหมด 7 พรรค มีผลการเลือกตั้ง ดังต่อไปนี้



<sup>41</sup> "พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 115 ตอนที่ 35 ก (9 มิถุนายน 2541): มาตรา 76, 60-61.

พรรคการเมือง	คะแนนเสียง ที่แต่ละพรรคได้รับ	คิดเป็นร้อยละของ คะแนนเสียงรวมทุกพรรค
ก	2,300,000	6.87%
ข	1,000,000	2.99%
ค	11,000,000	32.84%
ง	900,000	2.69%
จ	3,000,000	8.96%
ฉ	15,000,000	44.78%
ช	300,000	0.90%
<b>รวม</b>	<b>33,500,000</b>	<b>100.00%</b>

ผลของคะแนนเสียงรวมของทุกพรรค คือ 33,500,000 ร้อยละ 5 ของผลคะแนนเสียงรวมของทุกพรรคเท่ากับ 1,675,000 ทำให้มีพรรคที่มีคะแนนเสียงไม่ถึงเกณฑ์ขั้นต่ำร้อยละ 5 และถูกตัดสิทธิไม่ได้รับการจัดสรรที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อ จำนวน 3 พรรค คือ พรรค ข, ง และ ช จากนั้นนำคะแนนเสียงของพรรคที่ผ่านเกณฑ์ขั้นต่ำร้อยละ 5 มารวมกันและหารด้วย 100 จะได้เป็นค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คนอยู่ที่ 313,000 คะแนน จากนั้นนำไปหารกับจำนวนคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับมา ได้ผลดังนี้

พรรคการเมือง	คะแนนเสียง ที่แต่ละพรรคได้รับ	ผลลัพธ์ จากการหาร	จำนวนส.ส. ที่ได้รับเบื้องต้น
ก	2,300,000	7.34824	7
ค	11,000,000	35.14377	35
จ	3,000,000	9.58466	9
ฉ	15,000,000	47.92332	47
<b>รวม</b>	<b>31,300,000</b>		<b>98</b>

ผลลัพธ์ที่ได้เป็นจำนวนเต็มออกมาคือ จำนวนส.ส.ที่แต่ละพรรคการเมืองจะได้รับ โดยรวมจำนวนส.ส.ของทุกพรรคแล้วเท่ากับ 98 คน ยังขาดไปอีก 2 คนจากจำนวนส.ส.แบบบัญชีรายชื่อทั้งหมด 100 คน ดังนั้น จึงต้องพิจารณาจากเศษที่เหลือเป็นจำนวนมากที่สุด หากพรรคใดเหลือเศษมากที่สุด ก็จะได้รับการจัดสรรจำนวนส.ส.เพิ่มขึ้น โดยเมื่อพิจารณาจากเศษที่เหลืออยู่ของแต่ละพรรค จะได้ผลดังนี้

พรรคการเมือง	เศษที่เหลือจากการหาร	จำนวนส.ส.ที่ได้รับเพิ่ม
ก	0.34824	-
ค	0.14377	-
จ	0.58466	1
ฉ	0.92332	1
<b>รวม</b>		<b>2</b>

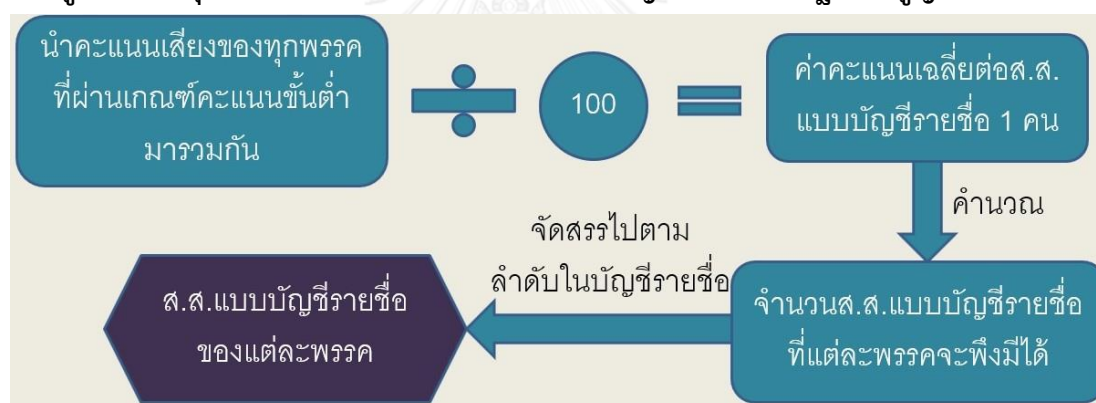
จากผลของเศษที่เหลือจากการหาร จะพบว่า พรรค ฉ และ จ เป็นพรรคที่มีเศษเหลือเป็นจำนวนมากที่สุด 2 อันดับแรก คือ 0.92332 และ 0.58466 ตามลำดับ ส่งผลให้ทั้ง 2 พรรคนี้ก็จะได้รับการจัดสรรจำนวนส.ส.เพิ่มขึ้นอีกพรรคละ 1 คน สรุปแล้ว จำนวนส.ส.ที่แต่ละพรรคจะได้รับทั้งหมด เป็นดังนี้

พรรคการเมือง	จำนวนส.ส.ที่ได้รับทั้งหมด
ก	7
ค	35
จ	10
ฉ	48
<b>รวม</b>	<b>100</b>

เมื่อได้จำนวนส.ส.ที่แต่ละพรรคจะได้รับทั้งหมดแล้ว ก็นำไปจัดสรรหาผู้สมัครที่ได้รับการเลือกตั้ง โดยเรียงตามลำดับของบัญชีรายชื่อไล่ลงไปจนครบจำนวนส.ส.ที่พรรคนั้นได้รับ เช่น ในกรณีของพรรค ฅ ผู้สมัครที่ได้รับการเลือกตั้งคือ ผู้สมัครที่อยู่ในลำดับที่ 1-48 ของบัญชีรายชื่อของพรรค หรืออย่างพรรค ก ผู้สมัครที่ได้รับการเลือกตั้งคือ ผู้สมัครที่อยู่ในลำดับที่ 1-7 ของบัญชีรายชื่อของพรรค แต่ทั้งนี้ หากมีส.ส.แบบบัญชีรายชื่อคนใดไปดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี ก็จะต้องเลื่อนผู้สมัครในลำดับถัดไปของบัญชีรายชื่อขึ้นมาแทนที่ เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ได้กำหนดไว้ว่า ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจะเป็นส.ส.ในขณะเดียวกันมิได้ ทำให้ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อที่ไปดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งส.ส.ไป<sup>42</sup>

จากที่กล่าวมาในเรื่องวิธีการและตัวอย่างการคำนวณคะแนนเสียงเพื่อจัดสรรที่นั่งในสภาของระบบบัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 สามารถสรุปเป็นแผนภูมิที่ 3.1 ได้ดังต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 3.1 สรุปการคำนวณคะแนนเสียงของระบบบัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540



<sup>42</sup> "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540," มาตรา 204, 53.

### 3.1.3.3 ระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ถูกใช้ได้อยู่ประมาณ 9 ปี ก็ได้เหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองครั้งสำคัญของประเทศ เมื่อได้มีการรวมตัวของขบวนการเคลื่อนไหวที่เรียกว่า “พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย” เพื่อขับไล่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นให้พ้นจากตำแหน่งไป ด้วยเหตุผลว่า นายกรัฐมนตรีขาดความชอบธรรมในการบริหารประเทศ และได้ทุจริตในเชิงนโยบาย ในขณะที่เดียวกันก็ได้มีกลุ่มผู้ที่สนับสนุนรัฐบาลทักษิณ-พรรคไทยรักไทยได้รวมตัวชุมนุมกัน จนเกือบจะเกิดการปะทะกันระหว่างทั้ง 2 กลุ่ม จนท้ายที่สุดทักษิณได้ตัดสินใจประกาศยุบสภาในวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 เพื่อคืนอำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองแก่ประชาชน และได้มีกำหนดการเลือกตั้งส.ส.ใหม่ในวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 ซึ่งพรรคการเมืองอย่างพรรคประชาธิปัตย์ ชาติไทย และมหาชน ได้ประกาศไม่ส่งผู้สมัครของพรรคลงแข่งขันเลือกตั้ง เนื่องด้วยมองว่า วันเลือกตั้งถูกกำหนดให้มีขึ้นเร็วเกินไป ยังความได้เปรียบให้แก่พรรครัฐบาลอย่างไทยรักไทย ทำให้บางเขตเลือกตั้งมีผู้สมัครจากพรรคไทยรักไทยลงแข่งขันเลือกตั้งเพียงพรรคเดียว<sup>43</sup> ทางพันธมิตรฯ เองก็ไม่ยอมรับกระบวนการเลือกตั้ง ยังยืนยันที่จะขับไล่ นายกรัฐมนตรีทักษิณให้พ้นจากตำแหน่งไปอย่างไม่มีเงื่อนไข ด้วยเหตุนี้ การเลือกตั้งจึงถูกทำลายความชอบธรรมและทำให้เป็นปัญหา การประกาศยุบสภาของทักษิณจึงไม่สามารถช่วยยุติความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นได้เลย<sup>44</sup>

เมื่อเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองไม่มีทีท่าว่าจะสิ้นสุดลงได้ง่ายๆ ทำให้นำไปสู่ข้ออ้างของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ในการเข้ายึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลรักษาการทักษิณ เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 โดยอ้างเหตุแห่งการรัฐประหารความสำคัญหนึ่งไว้ว่า

“...ด้วยเป็นที่ปรากฏความแน่ชัดว่า การบริหารราชการแผ่นดินโดยรัฐบาลรักษาการปัจจุบันได้ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้ง แบ่งฝ่าย สลายความรู้รักสามัคคีของชนในชาติอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์ชาติไทย ต่างฝ่ายต่างมุ่งหวังเอาชนะด้วยวิธีการหลากหลายรูปแบบ และมีแนวโน้มวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยประชาชนส่วนใหญ่เคลือบแคลงสงสัยการบริหาร

<sup>43</sup> สภาร่างรัฐธรรมนูญ, คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม, *กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ 2550* (กรุงเทพฯ: สำนักกรรมาธิการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สิงหาคม 2550), 1-2.

<sup>44</sup> ยุक्ति มุกดาวิจิตร และ อุเชนทร์ เชียงเสน, "กำเนิดและพลวัต “คนเสื้อแดง”, " ใน *ความจริงเพื่อความยุติธรรม : เหตุการณ์และผลกระทบจากการสลายการชุมนุม เมษา-พฤษภา 53*, บรรณาธิการโดย ชัยวัช ตุลาธน (กรุงเทพฯ: ศูนย์ข้อมูลประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการสลายการชุมนุม กรณี เม.ย.-พ.ค. 53 (ศปช.), 2555), 33.

ราชการแผ่นดิน อันส่อไปในทางทุจริตประพฤตมิชอบอย่างกว้างขวาง หน่วยงาน องค์กรอิสระ ถูกครอบงำทางการเมือง ไม่สามารถสนองตอบเจตนารมณ์ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทำให้การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเกิดปัญหาและอุปสรรคหลายประการ...”<sup>45</sup>

ทางคปค.ได้ประกาศให้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 สิ้นสุดลง ต่อมาในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2549 คปค. ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 โดยกำหนดให้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรใหม่ขึ้นมา ส่วนคปค.ได้เปลี่ยนไปเป็น “คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.)”

รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2549 ได้กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 100 คน โดยให้สมาชิกแห่งชาติทำหน้าที่คัดเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ซึ่งสมาชิกแห่งชาติจะประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคส่วนและหน่วยงานต่างๆ โดยพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจำนวนไม่เกิน 2,000 คน จากนั้นให้สมาชิกแห่งชาติคัดเลือกกันเองให้เหลือ 200 คนภายใน 7 วัน เพื่อเสนอให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติคัดเลือกเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 100 คน<sup>46</sup>

จากนั้นทางสภาร่างรัฐธรรมนูญจะแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาคณะหนึ่ง ซึ่งได้รับการคัดเลือกตามมติของสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 25 คน และผู้ทรงคุณวุฒิตามคำแนะนำของประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ จำนวน 10 คน รวมเป็นทั้งหมด 35 คน โดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ พร้อมด้วยรายงานของคณะกรรมการตารางเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติม แล้วเสร็จในวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2550 และได้จัดส่งร่างรัฐธรรมนูญให้แก่ส.ส.ร. องค์กร และบุคคลต่างๆ เพื่อพิจารณาให้ความคิดเห็นต่อไป<sup>47</sup>

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญนี้ได้เปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งส.ส.ให้แตกต่างจากของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 โดยกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยส.ส.จำนวน 400 คน แบ่งเป็น

- ส.ส.ที่มาจากเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน 320 คน โดยเขตเลือกตั้งแต่ละเขตจะมีส.ส.ได้ 1 คน

<sup>45</sup> "แถลงการณ์คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 123 ตอนที่ 95 ก (20 กันยายน 2549): 14.

<sup>46</sup> สภาร่างรัฐธรรมนูญ, *กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ 2550*, 2-4.

<sup>47</sup> เรื่องเดียวกัน, 17.

- ส.ส.ที่มาจากการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด<sup>48</sup> จำนวน 80 คน โดยให้จัดแบ่งพื้นที่ประเทศเป็น 8 กลุ่มจังหวัด และให้แต่ละกลุ่มจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ในแต่ละเขตเลือกตั้งมีส.ส.ได้ 10 คน<sup>49</sup>

ในการลงคะแนนเสียง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิลงคะแนนเลือกพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้งนั้นได้เพียงพรรคเดียว และลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตในเขตเลือกตั้งนั้นได้เพียง 1 คน การคิดคะแนนเสียงเพื่อจัดสรรที่นั่งในสภาของส.ส.ทั้ง 2 แบบนี้ก็จะคิดแยกจากกันเป็นระบบเลือกตั้งแบบคู่ขนานอย่างในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แต่ได้ยกเลิกเรื่องเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำในระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดไป ทำให้ทุกพรรคการเมืองภายใต้ระบบเลือกตั้งบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด ไม่ว่าจะได้รับคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศเป็นเท่าไร ก็มีสิทธิได้รับการจัดสรรที่นั่งในสภา

โดยทางคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ในการเปลี่ยนแปลงมาใช้ระบบเลือกตั้งบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด ซึ่งสามารถสรุปเป็นประเด็นได้ดังนี้

1. การปรับเปลี่ยนมาสู่ระบบเลือกตั้งบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดเป็นเรื่องที่ทางคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญคิดดัดแปลงจากระบบบัญชีรายชื่อเดิม โดยปรับให้เขตเลือกตั้งจากเขตประเทศมาเป็นเขตเลือกตั้งที่กระจายไปตามกลุ่มจังหวัด โดยแบ่งเป็นทั้งหมด 8 กลุ่มจังหวัด<sup>50</sup> ซึ่งการกำหนดแบ่งเขตเลือกตั้งเป็น 8 กลุ่มจังหวัด จะทำให้ส.ส.ในระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดกระจายไปในแต่ละภูมิภาค ป้องกันการกระจุกตัวของส.ส.ในส่วนกลางหรือกรุงเทพมหานคร โดยได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดไว้ว่า จะต้องเป็นคนในพื้นที่ของกลุ่มจังหวัดนั้นจึงจะมีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อในกลุ่มจังหวัดนั้นได้ เพื่อให้แน่ใจว่า ประชาชนจะได้ตัวแทนในระดับภูมิภาคหรือกลุ่มจังหวัดของตนเองจริงๆ

<sup>48</sup> ตามในร่างรัฐธรรมนูญฉบับของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้เรียกส.ส.ที่มาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อในชื่อเรียกใหม่ว่า “ส.ส.แบบสัดส่วน” แต่ผู้เขียนเกรงว่า การใช้คำดังกล่าวจะทำให้ผู้อ่านเกิดความสับสนกับรูปแบบของระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนได้ (ระบบบัญชีรายชื่อเป็นหนึ่งในรูปแบบย่อยของระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วน) ผู้เขียนจึงขอใช้คำเรียกใหม่ว่า “ระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด” เพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจได้ง่ายและไม่สับสน

<sup>49</sup> สภาร่างรัฐธรรมนูญ, คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ, *ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช...* (ฉบับเสนอสภาฯร่างรัฐธรรมนูญ) ( กรุงเทพฯ: สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), 38-41.

<sup>50</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักรายงานการประชุมและชวเลข, *รายงานการประชุมสภาฯร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 29/2550 เป็นพิเศษ* (21 มิถุนายน 2550), 58; 158.



2. ทางคณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติให้การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดจะต้องคำนึงถึงโอกาสและความเท่าเทียมกันทางเพศด้วย เพื่อเปิดโอกาสให้แก่นักทุกเพศได้สามารถเข้ามาอยู่ในบัญชีรายชื่อได้

3. ระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดยังคงมีส่วนสนับสนุนให้พรรคการเมืองเข้มแข็งอยู่ โดยเฉพาะพรรคการเมืองที่มีฐานเสียงเข้มแข็งเฉพาะภูมิภาคหรือในบางกลุ่มจังหวัด ภายใต้ระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดนี้ พรรคการเมืองไม่จำเป็นต้องส่งบัญชีรายชื่อครบทุกเขตเลือกตั้งก็ได้ อาจจะเลือกส่งเฉพาะในเขตเลือกตั้งที่พรรคตนมีฐานเสียงเข้มแข็งก็พอ ช่วยเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองเช่นนี้ได้มีจำนวนส.ส.ในสภามากกว่าภายใต้ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเดิมที่ถือทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง

4. ทางคณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญได้ยกเลิกเรื่องเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำในระบบเลือกตั้งบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด เพื่อให้ทุกพรรคได้มีโอกาสได้รับการจัดสรรที่นั่งในสภา ไม่ว่าจะได้รับคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศเป็นเท่าใด และทำให้ทุกคะแนนเสียงของประชาชนมีความหมาย ไม่เกิดคะแนนเสียงสูญเปล่าในระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด ทำให้สะท้อนความเป็นตัวแทนและความหลากหลายของส.ส.แบบบัญชีรายชื่อได้ดีขึ้น<sup>51</sup>

โดยเมื่อร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญได้เข้าสู่การพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ทางส.ส.ร.ก็ได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นในประเด็นของระบบเลือกตั้งบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด มีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

1. นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย ได้มีข้อเสนอให้ยกเลิกการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ เพราะจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ผลปรากฏว่า มีแต่เสียงโงะจันกันว่า ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อเป็นส.ส.ที่มาจากนายทุน มาจากผู้ที่พักเงินเข้าพรรคการเมือง หรือไม่ก็มาจากผู้ที่ต้องการที่จะเข้ามาเป็นรัฐมนตรี โดยอาศัยช่องทางของระบบบัญชีรายชื่อเข้ามา ในฝั่งของประชาชนก็มองว่า ส.ส.ที่มาจากบัญชีชื่อนั้น ไม่ได้เคยมีปฏิสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนเลย ไม่เคยรับรู้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อจึงไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาการเมืองการปกครองของประเทศ จึงเห็นควรให้ยกเลิกเสีย<sup>52</sup>

แต่ศาสตราจารย์จรัส สุวรรณมาลาได้มีความเห็นสนับสนุนให้ยังคงมีการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อไว้อยู่ ด้วยเห็นว่า เพื่อให้การเลือกตั้งส.ส.มีความหมายและนัยสำคัญมากกว่าการเลือกตั้งส.ส.

<sup>51</sup> เรื่องเดียวกัน, 163-65.

<sup>52</sup> เรื่องเดียวกัน, 75-77.

เพียงอย่างเดียว จึงได้มีความคิดที่จะให้ระบบการเลือกตั้งสามารถสื่อความต้องการของประชาชนได้ว่า ต้องการจะเลือกนโยบายที่เสนอโดยพรรคการเมืองใดมากน้อยกว่ากัน อันเป็นที่มาของการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจะสะท้อนว่า ประชาชนชอบนโยบายพรรคใดมากน้อยกว่ากันเท่าไร ได้ดีกว่าของการเลือกตั้งส.ส.แบบแบ่งเขต แล้วยังช่วยให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งจากฐานเสียงของประชาชนที่ถูกใจ ชอบใจในนโยบายของพรรคด้วย<sup>53</sup>

จากนั้นทางฝั่งของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญคือ รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชยก็ได้ชี้แจงเพิ่มเติมให้เห็นถึงความสำคัญของส.ส.แบบบัญชีรายชื่อว่า ยังคงเป็นช่องทางสำคัญที่ให้กับบุคคลที่มีความรู้ความเข้าใจ มีประสบการณ์ มีความเชี่ยวชาญ แต่อาจจะไม่ถนัดในการที่จะลงพื้นที่เพื่อหาเสียงเลือกตั้งโดยตรง ได้มีโอกาสเข้ามาทำงานการเมืองเป็นส.ส.ได้อยู่<sup>54</sup>

โดยเมื่อถึงเวลาลงมติ นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัยก็มีท่าทีคล้อยตามความเห็นของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญที่ยังคงสนับสนุนให้มีการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อไว้อยู่ จึงได้ถอนญัตติเรื่องไม่เอาการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ เป็นอันว่า การเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อยังคงมีอยู่ตามร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ<sup>55</sup>

2. ได้มีข้อเสนอจากศาสตราจารย์เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรมและรองศาสตราจารย์เจิมศักดิ์ ปิ่นทองให้ใช้วิธีจัดสรรคะแนนเสียงแบบใหม่ด้วยระบบที่คะแนนเลือกตั้งแบบแบ่งเขตกับคะแนนบัญชีรายชื่อมีความสัมพันธ์กัน ที่เรียกกันว่า ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม (mixed-member proportional) การคิดคะแนนในระบบนี้จะไม่ได้คิดแบบคู่ขนานอย่างในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 โดยให้คะแนนบัญชีรายชื่อในแต่ละกลุ่มจังหวัดเป็นตัวกำหนดจำนวนที่ส.ส.ที่พึงมีของแต่ละพรรคในเขตกลุ่มจังหวัดนั้น สมมติว่า ในเขตกลุ่มจังหวัดที่ 1 มีส.ส.ได้ทั้งหมด 60 คน แบ่งเป็น ส.ส.เขต 50 คน ส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด 10 คน และมีผลการเลือกตั้งออกมา ดังนี้

<sup>53</sup> เรื่องเดียวกัน, 119-22.

<sup>54</sup> เรื่องเดียวกัน, 160-63.

<sup>55</sup> เรื่องเดียวกัน, 175-76.

พรรคการเมือง	จำนวนส.ส.แบบแบ่งเขตที่ชนะการเลือกตั้ง	สัดส่วนของคะแนนในระบบเลือกตั้งบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด	จำนวนส.ส.ที่แต่ละพรรคพึงมีในเขตเลือกตั้งนี้	จำนวนส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดที่ได้เพิ่ม
ก	30	50%	30	-
ข	15	30%	18	3
ค	5	20%	12	7
<b>รวม</b>	<b>50</b>	<b>100%</b>	<b>60</b>	<b>10</b>

จากสัดส่วนของคะแนนเสียงในระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่แต่ละพรรคได้รับมานั้น พรรค ก ได้ไปร้อยละ 50 ของคะแนนเสียงรวมทั้งหมดในเขตเลือกตั้งนี้ เมื่อนำตัวเลขร้อยละ 50 นี้ไปหาสัดส่วนจำนวนส.ส.ที่พรรค ก พึงได้ทั้งหมดในเขตเลือกตั้งนี้ ก็จะคำนวณโดยนำตัวเลข 50 ไปหาสัดส่วนของร้อยละ 50 จากจำนวนส.ส.ทั้งหมดที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนี้คือ 60 คน ร้อยละ 50 ของ 60 เท่ากับ 30 แต่พรรค ก ได้ส.ส.ในระบบแบ่งเขตไปแล้ว 30 คน ฉะนั้น พรรค ก จะไม่ได้ส.ส.จากระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดเพิ่มอีก ในขณะที่พรรค ข ด้วยวิธีคำนวณแบบเดียวกัน ร้อยละ 30 จากส.ส.ที่มีได้ทั้งหมด 60 คน เท่ากับ 18 คน แต่พรรค ข ได้ส.ส.ในระบบแบ่งเขตไป 15 คน ก็จะได้ส.ส.ในระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดเพิ่มไปอีก 3 คน เพื่อให้ได้จำนวนส.ส.ที่พึงมีได้ของพรรค ข ทั้งหมด 18 คน และสุดท้ายพรรค ค ได้คะแนนบัญชีรายชื่อไปร้อยละ 20 ก็จะได้จำนวนส.ส.ที่พึงมีได้ของพรรค ค ในเขตเลือกตั้งนี้ 12 คน แต่พรรค ค ได้ส.ส.ระบบแบ่งเขตไปเพียง 5 คน ทำให้พรรค ค ได้จำนวนส.ส.จากระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดเพิ่มไปอีก 7 คน<sup>56</sup>

ด้วยวิธีการคิดคะแนนแบบนี้จะทำให้พรรคใหญ่ก็ไม่ได้ที่นั่งในสภามากเกินไป ในขณะที่พรรคเล็กได้มีที่นั่งในสภาเพิ่มขึ้น เป็นการไปเสริมที่นั่งให้พรรคได้จำนวนส.ส.ตามที่ควรจะได้ตามเกณฑ์ของสัดส่วนคะแนนเสียงที่ประชาชนเลือก ทำให้พรรคเล็กสามารถเข้าไปคานพรรคใหญ่ที่มีคะแนนเสียงมากอยู่แล้วได้ ป้องกันปัญหาพรรคใหญ่พรรคเดียวผูกขาดที่นั่งในสภา<sup>57</sup> ในขณะที่วิธีการคิดคะแนนเสียงของทางคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ใช้วิธีการแบบเดียวกับที่เคยใช้มาในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.

<sup>56</sup> เรื่องเดียวกัน, 218-19.

<sup>57</sup> เรื่องเดียวกัน, 232.

2540 คือ การคิดคะแนนแบบระบบเลือกตั้งคู่ขนานซึ่งคะแนนเสียงของระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขตกับแบบบัญชีรายชื่อจะคิดแยกจากกัน ไม่ได้นำมารวมเกี่ยวข้องกัน เพียงแต่ในระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดจะมีการแบ่งออกเป็น 8 เขตเลือกตั้ง แต่ละเขตเลือกตั้งมีส.ส.ได้ 10 คน การคิดคะแนนเสียงจะทยอยย่อยลงไปในแต่ละเขตเลือกตั้ง ตัวอย่างเช่น ข้อมูลจากตารางที่แล้วเมื่อนำมาคำนวณใหม่โดยใช้วิธีคิดแบบนี้ จะได้ผลดังต่อไปนี้

พรรคการเมือง	จำนวนคะแนนเสียงในระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด	ร้อยละของคะแนนเสียงในระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด	จำนวนส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดที่แต่ละพรรคจะได้	จำนวนส.ส.แบบแบ่งเขตที่ชนะการเลือกตั้ง	รวมจำนวนส.ส.ที่แต่ละพรรคได้ทั้งหมด
ก	250,000	50	5	30	35
ข	150,000	30	3	15	18
ค	100,000	20	2	5	7
รวม	500,000	100	10	50	60

คะแนนเสียงรวมของทุกพรรคในเขตเลือกตั้งนี้เท่ากับ 500,000 คะแนน เมื่อนำคะแนนเสียงทั้งหมดไปหารด้วยจำนวนส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนี้คือ 10 คน ก็จะได้ค่าคะแนนเฉลี่ยสำหรับส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด 1 คนอยู่ที่ 50,000 พรรค ก ได้คะแนนเสียงในระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดไปทั้งหมด 250,000 คะแนน เมื่อนำค่าคะแนนเฉลี่ยสำหรับส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด 1 คนมาหารคะแนนเสียงของพรรค ก ทั้งหมด 250,000 คะแนนแล้ว พรรค ก จะได้ส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดทั้งหมด 5 คน พรรค ข และ ค ก็ใช้วิธีคำนวณแบบเดียวกัน ก็จะได้ส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด 3 และ 2 คนตามลำดับ และเมื่อนำจำนวนส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดไปรวมกับจำนวนส.ส.แบบแบ่งเขต พรรค ก, ข และ ค จะได้ส.ส.ทั้งหมดในเขตเลือกตั้งนี้เท่ากับ 35, 18 และ 12 ตามลำดับ<sup>58</sup> จะเห็นได้ว่า ด้วยวิธีคิดคะแนนเสียงแบบนี้เมื่อเทียบกับวิธีคิดคะแนนของระบบสัดส่วนแบบผสม จะพบว่า วิธีคิดของระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม

<sup>58</sup> เรื่องเดียวกัน, 195-97.

จะช่วยให้พรรคขนาดเล็กได้มีที่นั่งในสภามากกว่าเมื่อเทียบกับวิธีคิดคะแนนเสียงของระบบเลือกตั้งแบบคู่ขนาน

ทางด้านคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ โดยรองศาสตราจารย์วุฒิสาร ต้นไชยก็ได้ชี้แจงให้เห็นถึงเหตุผลความเหมาะสมของระบบคิดคะแนนเสียงแบบคู่ขนานว่า ระบบคิดคะแนนเสียงแบบนี้ไม่ได้ทำให้เกิดพรรคใหญ่พรรคเดียวผูกขาดที่นั่งในสภา แต่จะทำให้ได้ระบบพรรคการเมืองหลายพรรค เพราะได้ตัดเรื่องเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำทิ้งไปแล้ว การคิดคะแนนเสียงจึงมีความเป็นธรรมต่อทุกพรรค คะแนนเสียงของประชาชนที่เลือกมากก็ไม่สูญเปล่า<sup>59</sup> ซึ่งศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ หนึ่งในคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญก็ได้แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมว่า วิธีคิดคะแนนเสียงของระบบสัดส่วนผสมมีวิธีการที่ยุ่งยาก สับสน ยากต่อการอธิบายทำความเข้าใจได้ง่าย<sup>60</sup> ทั้งนี้ทางคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญได้พิจารณาบนพื้นฐานของความเห็นที่ว่า ในการพัฒนาการทางการเมืองจำเป็นอย่างยิ่งต้องใช้เวลา ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงบ่อยๆ ในขณะที่ประชาชนยังคุ้นชินกับระบบหนึ่งอยู่ อาจจะนำมาซึ่งปัญหาแล้วก็ตามความสับสนในระบอบการเมืองของประเทศไทย ดังนั้น ทางคณะกรรมการการจึงพยายามที่จะคงแนวทางของระบบการเลือกตั้งส.ส.ที่คล้ายๆ กับระบบการเลือกตั้งส.ส.ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เอาไว้อยู่<sup>61</sup>

ในที่สุดเมื่อถึงเวลาลงมติ สมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญมีมติเห็นด้วยกับวิธีคิดคะแนนของคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ 45 คน ไม่เห็นด้วย 39 คน งดออกเสียง 2 คน ไม่ลงคะแนน 1 คน ทำให้การคิดคะแนนเสียงของระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดยังคงเป็นไปตามแบบระบบเลือกตั้งคู่ขนานอยู่

3. ได้มีส.ส.ร.คือ นางกรรณิการ์ บันเทิงจิตรเสนอความเห็นว่ ให้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้เป็นรูปธรรมและชัดเจนในการส่งเสริมให้พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเพศหญิงลงในบัญชีรายชื่อเป็นสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับผู้สมัครรับเลือกตั้งเพศชาย ถึงแม้ในร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 92/1 จะระบุให้ “รายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในบัญชีรายชื่อจะต้องคำนึงถึงโอกาสและความเท่าเทียมทางเพศ” ไว้แล้ว แต่ทางสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญที่เสนอความเห็นในประเด็นนี้ มองว่า ยังไม่ชัดเจนเพียงพอ เนื่องจากเป็นการ “คำนึงถึงเฉยๆ” ไม่ได้จะมีผลในทางปฏิบัติเท่าไรนัก

<sup>59</sup> เรื่องเดียวกัน, 197.

<sup>60</sup> เรื่องเดียวกัน, 220-21.

<sup>61</sup> เรื่องเดียวกัน, 161.

โดยทางคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญคือ รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชยได้ชี้แจงว่า การกำหนดเรื่องโอกาสความเท่าเทียมกันทางเพศในระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดนี้ต้องถือว่า ก้าวหน้ากว่าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เพราะในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดเรื่อง การจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองต้องคำนึงถึงไว้เพียงเรื่องเดียว คือ การกระจายตัวของ ผู้สมัครรับเลือกตั้งไปตามแต่ละภูมิภาค แต่คราวในร่างรัฐธรรมนูญนี้ ด้วยเรื่องของการแบ่งเขตเลือกตั้ง ออกเป็น 8 เขตเลือกตั้งที่ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดต้องกระจายไป ตามแต่ละภูมิภาคแล้ว ก็ยังได้กำหนดถึงเรื่องของโอกาสและความเท่าเทียมระหว่างหญิงและชายไว้ ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเขตเลือกตั้งของระบบบัญชีรายชื่อมีขนาดเล็กลงไปเป็นเขตกลุ่มจังหวัด แบบนี้ ก็จะช่วยให้ตัวแทนที่อยู่ในระดับพื้นที่ ซึ่งมีฐานเสียงของกลุ่มสนับสนุนที่เป็นผู้หญิงทั้งหลายได้ มีโอกาสชนะการเลือกตั้งมากขึ้น

แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ได้ความที่กระชับและชัดเจนมากขึ้น ทางคณะกรรมการการยกร่าง รัฐธรรมนูญจึงมีความเห็นขอแก้ไขถ้อยคำใหม่เป็นดังนี้ว่า “รายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งในบัญชี รายชื่อต้องคำนึงถึงโอกาส สัดส่วนที่เหมาะสม และความเท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชาย” ซึ่งเป็นที่ ยอมรับได้ของสมาชิกสภากร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอความเห็นประเด็นนี้ขึ้นมา ถ้อยคำในประเด็นนี้ของ ร่างรัฐธรรมนูญจึงแก้ไขไปตามที่คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอแก้ไขมาใหม่<sup>62</sup>

ทั้งหมดนี้เป็นสาระสำคัญที่มีการอธิบายในประเด็นของระบบเลือกตั้งบัญชีรายชื่อแบบกลุ่ม จังหวัด โดยสรุปก็ยังคงเนื้อหาสาระเดิมของร่างรัฐธรรมนูญฉบับคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญไว้ คือ มี ส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดทั้งหมด 80 คน ให้จัดแบ่งพื้นที่ประเทศเป็น 8 กลุ่มจังหวัด แต่ ละกลุ่มจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และแต่ละเขตเลือกตั้งจะมี ส.ส.ได้ 10 คน โดยได้มีการปรับแก้ถ้อยคำ ในส่วนของรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในบัญชีรายชื่อที่จะ “ต้องคำนึงถึงโอกาส สัดส่วนที่เหมาะสม และความเท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชาย” ด้วย ส่วนที่มีการปรับแก้ค่อนข้างมากคือ ส่วนของ ส.ส. แบบแบ่งเขตที่ได้ปรับให้มีจำนวนเพิ่มเป็น 400 คน โดยกำหนดให้ขยายเขตเลือกตั้งให้มีพื้นที่มากขึ้น แต่ละเขตเลือกตั้งจะมี ส.ส.ได้จำนวน 3 คน ทั้งนี้เพื่อลดปัญหาการซื้อเสียง ให้การซื้อเสียงเป็นไปได้ ยากขึ้น และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะสามารถใช้สิทธิเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เหมาะสมจะ ทำงานได้หลายคน ซึ่งแตกต่างจากระบบเดิมในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ประชาชนจะลงคะแนน เลือกได้เพียงคนเดียวเท่านั้น รวมทั้งทำให้ทุกคะแนนเสียงของประชาชนมีความหมาย เพราะสามารถ เฉลี่ยคะแนนไปให้แก่ผู้สมัครทั้ง 3 คนในแต่ละเขตเลือกตั้งได้ ในขณะที่ระบบเดิมจะมี ส.ส. ในแต่ละเขต

<sup>62</sup> รายงานการประชุมสภากร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 33/2550 (25 มิถุนายน 2550), 12-16.

เลือกตั้งได้เพียงคนเดียว คือ ผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดในเขตเลือกตั้งนั้น ส่งผลให้คะแนนเสียงของประชาชนที่เลือกผู้สมัครคนอื่นหายไปทั้งหมด<sup>63</sup>

เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้อภิปราย ถกเถียง พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญจนเสร็จเรียบร้อย ทางสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มอบหมายให้ทางคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญไปดำเนินการแก้ไขปรับปรุงตามมติที่ประชุมให้เรียบร้อย จากนั้นในวันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 สภาร่างรัฐธรรมนูญได้นำมติเพื่อลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ ผลการลงมติ ปรากฏว่ามีผู้ลงมติให้ความเห็นชอบ 98 เสียง ส่วนสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญอีก 2 คน ตัดการกิจ ไม่อยู่ในที่ประชุม เป็นอันว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญมีมติเป็นเอกฉันท์ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ

ขั้นตอนต่อไป คือ นำร่างรัฐธรรมนูญไปให้ประชาชนลงประชามติ หากประชาชนผู้มาออกเสียงประชามติเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มาออกเสียงประชามติทั้งหมดเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ ร่างรัฐธรรมนูญจึงจะสามารถนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาได้ โดยที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญกำหนดให้วันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ.2550 เป็นวันลงประชามติ<sup>64</sup> โดยผลการลงประชามติทั่วประเทศ ปรากฏว่า

- ผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติรวมทั้งประเทศ จำนวน 45,092,955 คน
- มีผู้ออกมาใช้สิทธิออกเสียงประชามติ จำนวน 25,978,954 คน คิดเป็นร้อยละ 57.61 ของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติทั้งหมด
- ผู้ออกมาใช้สิทธิออกเสียงประชามติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 14,727,306 คน คิดเป็นร้อยละ 56.69 ของผู้ออกมาใช้สิทธิออกเสียงประชามติทั้งหมด
- มีผู้ออกมาใช้สิทธิออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 10,747,441 คน คิดเป็นร้อยละ 41.37 ของผู้ออกมาใช้สิทธิออกเสียงประชามติทั้งหมด

ดังนั้น จึงมีจำนวนประชาชนผู้มาออกเสียงประชามติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มาออกเสียงประชามติทั้งหมด ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญผ่านความเห็นชอบจากประชาชน และได้ประกาศใช้ในวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550

<sup>63</sup> สภาร่างรัฐธรรมนูญ, คณะกรรมการการวิสามัญบัณฑิตการณารมณ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม, เจตนารมณรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (กรุงเทพฯ: สำนักกรรมการการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), 95.

<sup>64</sup> กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ 2550, 190-91.

โดยปัจจัยที่สนับสนุนให้ประชาชนกว่าร้อยละ 57 เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญ สามารถกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

1. การรณรงค์อย่างเต็มที่ของฝ่ายรัฐ ทั้งทางส.ส.ร. คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ และหน่วยงานราชการต่างๆ ผ่านสื่อสาธารณะทั้งของภาครัฐและเอกชน รวมทั้งใช้ยุทธศาสตร์เชิงรุกเข้าถึงประชาชน เช่น การจัดมหกรรมประชาธิปไตยพร้อมใจลงประชามติ การชูประเด็นการเลือกตั้งหลังจากรัฐธรรมนูญผ่านการเห็นชอบ เป็นต้น
2. การร่วมรณรงค์และการสนับสนุนจากองค์กรภาคเอกชนต่างๆ ที่ต้องการให้มีการเลือกตั้งเกิดขึ้นโดยเร็วที่สุด
3. ถึงแม้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 จะมีข้อบกพร่องอยู่หลายมาตรา แต่ก็มียุทธศาสตร์หลายมาตราที่ดีมากกว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เช่น มาตราที่ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของรัฐธรรมนูญ มาตราที่ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นต้น ซึ่งสามารถแก้ไขได้ในภายหลัง
4. ระยะเวลาจำกัดเพียง 30 วันในการศึกษารายละเอียด เนื้อหา สาระของร่างรัฐธรรมนูญ ทำให้ประชาชนจำนวนหนึ่งที่ไม่มีเวลาศึกษา
5. ประชาชนกลุ่มหนึ่งเห็นข้อผิดพลาดในการบริหารงานของรัฐบาลทักษิณ-พรรคไทยรักไทย ไม่ต้องการให้กลับมาใช้อำนาจอีกครั้ง

ในขณะที่ก็มีประชาชนกว่าร้อยละ 41 ที่ไม่เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญ โดยสรุปปัจจัยที่สนับสนุนให้ประชาชนไม่เห็นชอบได้ดังนี้

1. ต้องการต่อต้านการรัฐประหารยึดอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ เพราะเห็นว่าการรัฐประหารทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยต้องหยุดชะงักลง และถอยหลังเข้าคลอง
2. ไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ เพราะเห็นความไม่เป็นธรรมในการออกเสียงประชามติและการได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญไม่เป็นประชาธิปไตย
3. ไม่ต้องการให้ระบอบอำมาตยาธิปไตยกลับมาใช้อำนาจเหนือการปกครองอีก
4. ประชาชนบางกลุ่มที่ยังศรัทธาและเชื่อมั่นในการบริหารประเทศของทักษิณ ต้องการให้ทักษิณกลับมาบริหารบ้านเมืองอีกครั้ง<sup>65</sup>

<sup>65</sup> วีระ สมความคิด, "รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่อง การติดตามการออกเสียงประชามติ เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ 2550 ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร." (สถาบันพระปกเกล้า, สิงหาคม 2550): 53, สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2559, <http://goo.gl/kmidmS>.



โดยนอจากการรณรงค์ของฝ่ายรัฐและองค์กรภาคเอกชนที่สนับสนุนให้ประชาชนรับร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ยังมีการรณรงค์ไม่รับร่างรัฐธรรมนูญจากฝ่ายแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการ (นปก.) ด้วย ซึ่งเป็นกลุ่มเคลื่อนไหวที่มีที่มาจากกลุ่มสนับสนุนรัฐบาลทักษิณ – พรรคไทยรักไทย นับตั้งแต่หลังกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยได้ออกมาเคลื่อนไหวขับไล่รัฐบาลทักษิณ โดยได้มีการรวมตัวและเคลื่อนไหวอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมหลังจากที่รัฐบาลทักษิณประกาศยุบสภาในวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 จากนั้นก็ได้ดำเนินการเคลื่อนไหวเรื่อยมา จนกระทั่งเกิดการรัฐประหารขึ้น ก็ได้มีกลุ่มเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐประหารทั้งจากผู้ที่สนับสนุนและไม่สนับสนุนอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ จนในช่วงที่ตุลาการรัฐธรรมนูญได้ตัดสินยุบพรรคไทยรักไทยในวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2550 ทางกลุ่มผู้บริหารสถานีโทรทัศน์ People’s Television (PTV) นำโดยนายวีระ มุสิกพงศ์, นายจตุพร พรหมพันธุ์, นายจักรภพ เพ็ญแข, นายณัฐวุฒิ ใสยเกื้อ และนายก่อแก้ว พิกุลทองก็ได้เริ่มต้นปักหลักชุมนุมใหญ่ทันทีที่สนามหลวงในวันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2550 โดยได้ประกาศขับไล่ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติและจัดองค์การนำใหม่ในนามของ “แนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการ (นปก.)” ในช่วงนี้การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่างๆ ที่ต่อต้านการรัฐประหารเกือบทั้งหมดได้ถูกผนวกรวมไว้ภายใต้การนำของกลุ่มนปก.

นอกจากการเคลื่อนไหวขับไล่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติแล้ว ทางนปก.ยังได้เคลื่อนไหวเพื่อกดดันพลเอกเปรมให้ลาออกจากตำแหน่ง รวมทั้งรณรงค์ให้ไม่รับร่างรัฐธรรมนูญด้วย แต่สุดท้ายก็ไม่ประสบความสำเร็จ หลังเสร็จสิ้นประชามติรับร่างรัฐธรรมนูญแล้ว แกนนานปก.ได้จัดตั้ง “แนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.)” ขึ้นมาแทนในวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ที่โรงแรมรัตนโกสินทร์ เพื่อเคลื่อนไหวทางการเมืองต่อไป<sup>66</sup>

### 3.1.3.4 สรุปรูปแบบของระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550

รูปแบบของระบบบัญชีรายชื่อ เป็นระบบบัญชีรายชื่อแบบปิดซึ่งใช้ในการเลือกตั้งส.ส.ร่วมไปกับการเลือกตั้งส.ส.แบบแบ่งเขต การคิดคะแนนเสียงของระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดจะคิดแยกต่างหากจากระบบเลือกตั้งส.ส.แบบแบ่งเขต เช่นเดียวกับในระบบเลือกตั้งส.ส.ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ส่วนการลงคะแนนเสียง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเลือกพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้งกลุ่มจังหวัดนั้นได้ 1 พรรค ไม่สามารถลงคะแนนเลือกผู้สมัครจากในบัญชีรายชื่อของพรรคได้

<sup>66</sup> ยุกติ มุกตาวิจิตร และ อุเชนทร์ เชียงแสน, "กำเนิดและพลวัต “คนเสื้อแดง”, " 32-36.

จำนวนส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ มีส.ส.ที่มาจากการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดจำนวน 80 คน และจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตจำนวน 400 คน

จำนวนเขตเลือกตั้ง แบ่งประเทศออกเป็น 8 กลุ่มจังหวัด แต่ละกลุ่มจังหวัดคือ 1 เขตเลือกตั้ง โดยในการจัดกลุ่มจังหวัด ให้จัดจังหวัดที่มีพื้นที่ติดต่อกันอยู่ในกลุ่มจังหวัดเดียวกัน และในกลุ่มจังหวัดทุกกลุ่มต้องมีจำนวนประชากรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้งรวมกันแล้วมีจำนวนใกล้เคียงกัน ทั้งนี้ ให้จังหวัดทั้งจังหวัดอยู่ในเขตเลือกตั้งเดียวกัน<sup>67</sup>

จำนวนส.ส.ต่อเขตเลือกตั้ง แต่ละเขตเลือกตั้งมีส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดได้เขตละ 10 คน เท่ากันในทุกเขต

เกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำ ไม่มีการกำหนดเกณฑ์คะแนนเสียงที่แต่ละพรรคจะต้องได้มากกว่าเกณฑ์ที่ระบุไว้ จึงจะมีสิทธิได้รับการจัดสรรที่นั่งในสภา ทำให้ทุกพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด มีสิทธิได้รับการจัดสรรที่นั่งในสภาทุกพรรค<sup>68</sup>

วิธีการคำนวณคะแนนเสียงเพื่อจัดสรรที่นั่งในสภา โดยหลักๆ แล้วก็มีวิธีการคำนวณคะแนนเสียงที่คล้ายกับระบบบัญชีรายชื่อในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เพียงแต่คิดคำนวณทยอยลงมาเป็นเขต

<sup>67</sup> กลุ่มจังหวัดที่ 1 ได้แก่ แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ เชียงราย พะเยา น่าน แพร่ ลาปาง ลาพูน สุโขทัย ตาก และ กาแพงเพชร

กลุ่มจังหวัดที่ 2 ได้แก่ อุตรดิตถ์ พิษณุโลก พิจิตร นครสวรรค์ อุทัยธานี ลพบุรี เพชรบูรณ์ ชัยภูมิ และ ขอนแก่น

กลุ่มจังหวัดที่ 3 ได้แก่ อานาจเจริญ มุกดาหาร นครพนม สกลนคร กาฬสินธุ์ มหาสารคาม หนองคาย อุตรธานี หนองบัวลาภู และเลย

กลุ่มจังหวัดที่ 4 บุรีรัมย์ สุรินทร์ ศรีสะเกษ อุบลราชธานี ยโสธร และร้อยเอ็ด

กลุ่มจังหวัดที่ 5 ได้แก่ สระแก้ว นครราชสีมา ปทุมธานี นครนายก ปราจีนบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง จันทบุรี และตราด

กลุ่มจังหวัดที่ 6 ได้แก่ กรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการ

กลุ่มจังหวัดที่ 7 ได้แก่ ระนอง ชุมพร ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี ราชบุรี สมุทรสงคราม สมุทรสาคร นครปฐม กาญจนบุรี สุพรรณบุรี ชัยนาท สิงห์บุรี อ่างทอง พระนครศรีอยุธยา และสระบุรี

กลุ่มจังหวัดที่ 8 สุราษฎร์ธานี พังงา ภูเก็ต กระบี่ นครศรีธรรมราช ตรัง พัทลุง สตูล สงขลา ปัตตานี ยะลา และ นราธิวาส

โปรดดูใน สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, "สถิติการเลือกตั้ง".

<sup>68</sup> "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550," มาตรา 93-98, 30-34.

เลือกตั้งแบบกลุ่มจังหวัดที่มีส.ส.แบบบัญชีรายชื่อได้ 10 คน และไม่มีเรื่องของเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำร้อยละ 5 โดยสามารถสรุปขั้นตอนการคำนวณคะแนนเสียงได้ดังนี้

1. นำคะแนนเสียงของทุกพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้งแบบกลุ่มจังหวัดนั้นมาหารด้วย 10 จะได้ค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คน
2. นำคะแนนเสียงของแต่ละพรรคมาหารด้วยค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คน ผลลัพธ์ที่ได้ออกมาเป็นจำนวนเต็มคือ จำนวนส.ส.ที่แต่ละพรรคจะได้รับ โดยเรียงลำดับจากผู้สมัครรายชื่อแรกของบัญชีรายชื่อเป็นลำดับลงไป หากพรรคใดมีคะแนนเสียงไม่ถึงเกณฑ์ค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คน ผลลัพธ์ของการหารในพรรคคนนั้นจะไม่ออกมาเป็นจำนวนเต็ม ทำให้พรรคคนนั้นจะยังไม่ได้รับส.ส.ในขั้นตอนนี้
3. หากยังได้จำนวนส.ส.ไม่ครบ 10 คนในเขตกลุ่มจังหวัดนั้น ให้ใช้วิธีการคิดคะแนนแบบเศษเหลือสูงสุด กล่าวคือ ให้พิจารณาดูว่า พรรคใดที่มีเศษเหลือจากการหารเป็นจำนวนมากที่สุด ทั้งนี้ให้พิจารณารวมไปถึงพรรคที่ได้คะแนนเสียงไม่ถึงเกณฑ์ค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คนด้วย จากนั้นจึงเพิ่มจำนวนส.ส.เรียงตามลำดับของพรรคที่มีเศษเหลืออยู่มากที่สุดไปเรื่อยๆ จนครบ 10 คน<sup>69</sup>

ตัวอย่างของการคำนวณคะแนนเสียงเพื่อจัดสรรที่นั่งในสภา สมมติว่า ในเขตเลือกตั้งกลุ่มจังหวัดที่ 1 มีพรรคการเมืองลงแข่งขันทั้งหมด 7 พรรค มีผลการเลือกตั้ง ตามตารางดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>69</sup> "พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 124 ตอนที่ 64 ก (7 ตุลาคม 2550): มาตรา 91, 100-01.

พรรคการเมือง	คะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับ
ก	110,000
ข	350,000
ค	265,000
ง	685,000
จ	330,000
ฉ	180,000
ช	370,000
<b>รวม</b>	<b>2,290,000</b>

จากผลของการเลือกตั้ง จะนำคะแนนเสียงรวมทั้งหมดของทุกพรรคคือ 2,290,000 มาหารด้วยจำนวนส.ส.ที่มีได้ในเขตเลือกตั้งกลุ่มจังหวัดที่ 1 คือ 10 จะได้ค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คนอยู่ที่ 229,000 จากนั้นจึงนำไปหารกับจำนวนคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับมา ได้ผลดังนี้

พรรคการเมือง	คะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับ	ผลลัพธ์จากการหาร	จำนวนส.ส.ที่ได้รับเบื้องต้น
ก	110,000	0.48035	-
ข	350,000	1.52838	1
ค	265,000	1.15721	1
ง	685,000	2.99127	2
จ	330,000	1.44105	1
ฉ	180,000	0.78603	-
ช	370,000	1.61572	1
<b>รวม</b>	<b>2,290,000</b>		<b>6</b>

ผลลัพธ์ที่ได้เป็นจำนวนเต็มออกมาคือ จำนวนส.ส.ที่แต่ละพรรคการเมืองจะได้รับ พรรคที่ได้ผลลัพธ์ออกมาไม่เป็นจำนวนเต็มคือ พรรค ก และ ฉ เนื่องจากมีคะแนนเสียงไม่ถึงเกณฑ์ค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คน ทำให้ 2 พรรคนี้อาจไม่ได้รับส.ส.จากในขั้นตอนนี้ โดยในตอนนี้จะมีส.ส.ของทุกพรรครวมทั้งหมด 6 คน ยังขาดไปอีก 4 คนจากจำนวนส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดที่มีได้ในเขตเลือกตั้งกลุ่มจังหวัดที่ 1 ขั้นตอนที่มาจึงต้องพิจารณาจากเศษที่เหลือเป็นจำนวนมากที่สุด หากพรรคใดเหลือเศษมากที่สุด ก็จะได้รับการจัดสรรจำนวนส.ส.เพิ่มขึ้น โดยเมื่อพิจารณาจากเศษที่เหลืออยู่ของแต่ละพรรคจะได้ผลดังนี้

พรรคการเมือง	เศษเหลือจากการหาร	จำนวนส.ส.ที่ได้รับเพิ่ม
ก	0.48035	-
ข	0.52838	1
ค	0.15721	-
ง	0.99127	1
จ	0.44105	-
ฉ	0.78603	1
ช	0.61572	1
<b>รวม</b>		<b>4</b>

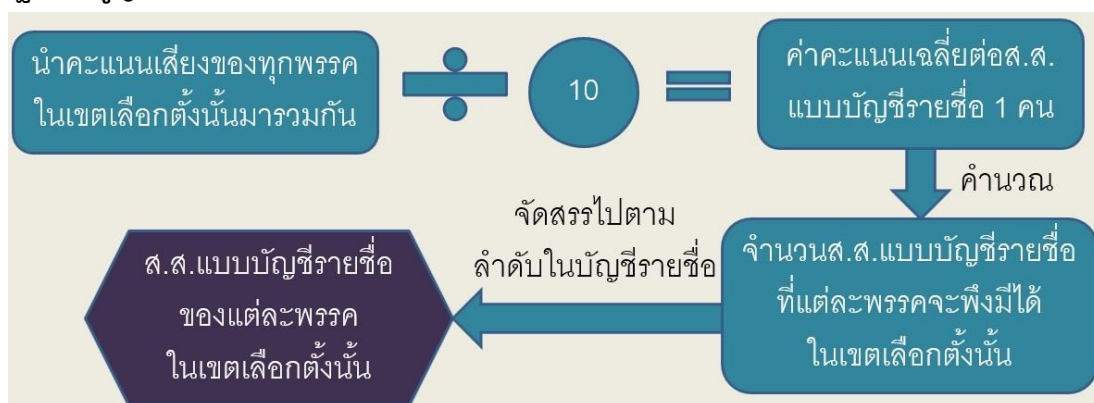
เมื่อพิจารณาจากเศษที่เหลืออยู่มากที่สุดเป็น 4 อันดับแรก อันได้แก่ พรรค ง, ฉ, ช และ ข มีเศษเหลืออยู่ คือ 0.99127, 0.78603, 0.61572 และ 0.52838 ตามลำดับ ซึ่งพรรค ฉ ในตอนแรกยังไม่ได้รับการจัดสรรส.ส.ให้ เนื่องจากมีคะแนนเสียงไม่ถึงเกณฑ์ค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คน แต่ว่ามีจำนวนเศษที่เหลืออยู่มากที่สุดเป็นอันดับ 2 ทำให้พรรค ฉ ได้มีส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด 1 คน ฉะนั้น สรุปจำนวนส.ส.ที่แต่ละพรรคจะได้รับทั้งหมด คือ

พรรคการเมือง	จำนวนส.ส.ที่ได้รับทั้งหมด
ก	-
ข	2
ค	1
ง	3
จ	1
ฉ	1
ช	2
รวม	10

การจัดสรรผู้ได้รับการเลือกตั้งของแต่ละพรรคในเขตเลือกตั้งกลุ่มจังหวัดที่ 1 ก็จะจัดสรรเรียงตามลำดับในบัญชีรายชื่อตั้งแต่รายชื่อแรก ไล่ลงไปเรื่อยๆ จนครบจำนวนส.ส.ที่พรรคนั้นได้รับมา ทั้งนี้ ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ไม่ได้กำหนดข้อกำหนดไว้ว่า ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจะเป็นส.ส.ในขณะเดียวกันมิได้ แบบในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ทำให้ส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดที่ไปดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี ไม่ต้องพ้นจากสมาชิกภาพของความเป็นส.ส.

จากที่กล่าวมาในเรื่องการคำนวณคะแนนเสียงเพื่อจัดสรรที่นั่งในสภาของระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 สามารถสรุปเป็นแผนภูมิที่ 3.2 ได้ดังนี้

### แผนภูมิที่ 3.2 สรุปการคำนวณคะแนนเสียงของระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550



### 3.1.3.5 ระบบบัญชีรายชื่อตามการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2554

หลังจากที่พรรคไทยรักไทยถูกยุบแล้ว ส.ส.ของพรรคก็ได้ย้ายไปเข้าสังกัดพรรคการเมืองใหม่คือ พรรคพลังประชาชน และได้ส่งผู้สมัครลงแข่งขันเลือกตั้งส.ส. ซึ่งจัดให้มีขึ้นในวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2550 ทางพรรคได้รับชัยชนะจนสามารถเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลได้ ต่อมาในวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2551 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำตัดสินออกมายุบพรรคพลังประชาชนพร้อมกับพรรคร่วมรัฐบาลคือ พรรคชาติไทย และพรรคประชาธิปัตย์<sup>70</sup> คำตัดสินยุบพรรคในครั้งนี้ได้ส่งผลให้พรรคร่วมรัฐบาลเดิมและสมาชิกของพรรคพลังประชาชนเดิมจำนวนหนึ่งได้หันไปสนับสนุนพรรคประชาธิปัตย์ นำไปสู่การเปลี่ยนชื่อทางการเมือง พรรคประชาธิปัตย์ได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรค ได้ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี<sup>71</sup> เหตุการณ์ดังกล่าวนี้ได้ยังกระแสดความไม่พอใจมายังกลุ่มปชช. จนได้มีออกมาชุมนุมพร้อมเรียกร้องให้มีการยุบสภา ในช่วงเดือนเมษายน พ.ศ. 2552 ซึ่งทางกลุ่มปชช.ได้ตั้งชื่อเรียกร้องไว้ คือ

- พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ และนายชาอุทัย ลิขิตจิตถะ ต้องพิจารณาตัวเองด้วยการลาออกจากตำแหน่งองคมนตรี
- นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ต้องลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี
- การบริหารราชการแผ่นดินต้องดำเนินไปตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยตามหลักสากล โดยยื่นคำขาดให้รัฐบาลตอบภายใน 24 ชั่วโมง

<sup>70</sup> หลังจากที่ถูกยุบพรรค ส.ส.ของทั้ง 3 พรรครวม 245 คน คือ พลังประชาชน 219 คน ชาติไทย 15 คน และ มัชฌิมาธิปไตย 11 ต้องย้ายไปสังกัดพรรคการเมืองอื่นภายใน 60 วันตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 106 ซึ่งได้มีการเตรียมการไว้ล่วงหน้าแล้ว คือ ส.ส.พรรคพลังประชาชนจะย้ายไปสังกัดพรรคเพื่อไทย ส.ส.พรรคชาติไทยย้ายไปสังกัดพรรคชาติไทยพัฒนา และส.ส.พรรคประชาธิปัตย์ย้ายไปสังกัดพรรคภูมิใจไทย โปรดดูใน "พลิกมุม 3 พรรคการเมือง" 245 ส.ส. "พลังประชาชน-ชาติไทย-มัชฌิมา" แตกทัพแห่ซบหลังโดนยุบ, "มติชนออนไลน์", 2 ธันวาคม 2551, สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2559, [http://www.matichon.co.th/news\\_detail.php?newsid=1228220134&catid=01](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1228220134&catid=01).

<sup>71</sup> ยุกติ มุกดาวิจิตร และ อุเชนทร์ เชียงเสน, "กำเนิดและพลวัต "คนเสื้อแดง", 36-37; "421 ทรท.ชบ"พลังประชาชน" ลุ้น"จิว-สมัคร" ตอบรับนั่งหัวหน้าสัปดาห์นี้", "มติชนออนไลน์", สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2559, [http://www.parliament.go.th/news/news\\_detail.php?prid=81315](http://www.parliament.go.th/news/news_detail.php?prid=81315); "ย้อนรอยผลงาน 'ศาลรัฐธรรมนูญ'", ASTV ผู้จัดการสุดสัปดาห์, 23 พฤศจิกายน 2556, สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2559, <http://www.manager.co.th/AstvWeekend/ViewNews.aspx?NewsID=9560000145478>.

สถานการณ์ได้ทวีความตึงเครียดมากขึ้น จนรัฐบาลได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และมีการเคลื่อนกำลังทหารเพื่อเข้าสลายการชุมนุม จนทางแกนนำนปช.โดยนายวิระ มุสิกพงศ์ ได้ประกาศสลายการชุมนุมในเวลากลางวันเมื่อวันที่ 14 เมษายน พ.ศ. 2552 ให้ประชาชนเดินทางกลับบ้าน ส่วนแกนนำนปช.ถูกควบคุมตัวดำเนินคดีโดยทันที<sup>72</sup>

จากเหตุการณ์ชุมนุมทางการเมืองที่เกิดขึ้น ทางรัฐสภาได้มองเห็นถึงปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่ตามมา จึงได้มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อหวังจะช่วยลดปัญหาความขัดแย้งและสร้างความสมานฉันท์ในสังคม โดยคณะหนึ่งเป็น “คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเหตุการณ์การชุมนุมทางการเมือง” มีนายสมศักดิ์ บุญทอง อดีตอัยการสูงสุดเป็นประธาน มีหน้าที่ศึกษาและรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเหตุการณ์การชุมนุมทางการเมืองที่เกิดขึ้น และได้ตั้ง “คณะกรรมการสมานฉันท์เพื่อการปฏิรูปการเมืองและศึกษาการแก้ไขรัฐธรรมนูญ” โดยมีนายดิเรก ถึงฝั่ง สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดนนทบุรี เป็นประธานคณะกรรมการชุดนี้ มีหน้าที่ พิจารณา ศึกษา รวบรวมความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการสร้างความสมานฉันท์ในบ้านเมือง และศึกษา ค้นคว้า พิจารณาประเด็นการปฏิรูปการเมืองและการแก้ไขรัฐธรรมนูญ<sup>73</sup>

ต่อมาทางคณะกรรมการสมานฉันท์ฯ ได้จัดทำรายงาน ข้อเสนอที่เป็นประเด็นและสาระสำคัญที่ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญใน 6 ประเด็น ได้แก่ การยุบพรรคการเมืองและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมือง, ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา, การทำหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา, การดำรงตำแหน่งทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>74</sup>

โดยในส่วนของที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทางคณะกรรมการได้เสนอให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 400 คน ใช้เขตเลือกตั้งที่มีส.ส.ได้คนเดียว และ

<sup>72</sup> สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, "สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ: ระลึกสงกรานต์เลือด 2552," ประชาไท, 23 เมษายน 2556, สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2559, <http://prachatai.org/journal/2013/04/46352>.

<sup>73</sup> "รายงานพิเศษ: รายชื่อกก.สลายม็อบและกก.สมานฉันท์-แก้รธน.," *ข่าวสด*, ปีที่ 19 ฉบับที่ 6729, 2 พฤษภาคม 2552, 6.

<sup>74</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักกรรมการ 2, "รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง," ใน *รายงานคณะกรรมการสมานฉันท์เพื่อการปฏิรูปการเมืองและศึกษาการแก้ไขรัฐธรรมนูญ รัฐสภา* (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สิงหาคม 2552), 35-38.



มีส.ส.แบบบัญชีรายชื่อจำนวน 100 คน รวมเป็นทั้งหมด 500 คน ซึ่งเหตุผลที่ทางคณะกรรมการเสนอให้ส.ส.แบบแบ่งเขตเลือกตั้งมาจากการเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียว เพราะ

- เป็นไปตามหลักความเสมอภาคและหลักสากล กล่าวคือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนมีสิทธิในการเลือกตั้งส.ส.ได้ 1 คนเท่ากันทั่วประเทศ จึงเป็นการตัดปัญหาในเรื่องของพื้นที่จังหวัดเล็กหรือจังหวัดใหญ่
- สามารถตรวจสอบการซื้อสิทธิขายเสียงได้ง่าย เพราะเป็นเขตพื้นที่ขนาดเล็ก เป็นผลให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเกรงกลัวต่อการถูกตรวจสอบ
- ส.ส.ต้องรับผิดชอบดูแลทุกข์สุขและประโยชน์ให้เกิดกับประชาชน การกำหนดเขตเลือกตั้งให้เล็กลงจะทำให้ส.ส.สามารถดูแลเอาใจใส่ต่อความทุกข์ยากของประชาชนได้อย่างทั่วถึงและมีความใกล้ชิดผูกพันกันมากขึ้น
- ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ไม่เคยสมัครหรือได้รับการเลือกตั้งเป็นส.ส.มาก่อน แต่เป็นผู้ที่มีอุดมการณ์ทางการเมือง แม้มีทุนน้อยในการหาเสียงเลือกตั้ง ก็จะได้มีโอกาสได้รับเลือกตั้งเป็นส.ส.มากขึ้น ทั้งนี้ เพราะผู้สมัครรับเลือกตั้งจะมีความตื่นตัวและขยันในการหาเสียงเลือกตั้งเพื่อหวังผลในการได้รับเลือกตั้ง

ในส่วนของส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ คณะกรรมการฯ เสนอให้ใช้การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่ใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งแทนระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด เพื่อมิให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบและก่อให้เกิดความสับสนในการแบ่งกลุ่มจังหวัดออกเป็น 8 กลุ่ม โดยไม่กำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำของคะแนนเสียงที่จะนำมาคำนวณหาจำนวนส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ โดยได้ให้เหตุผลว่า

- ให้พรรคการเมืองขนาดเล็กหรือพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งจำนวนน้อยจากประชาชนมีโอกาสได้ส.ส.บ้าง
- เป็นการให้ความสำคัญกับคะแนนเสียงของประชาชน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง “คะแนนเสียงทุกคะแนนของประชาชนมีความหมาย
- ขจัดปัญหาข้อสงสัยในการกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำที่จะนำมาคำนวณหาจำนวนส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ<sup>75</sup>

อย่างไรก็ตาม ได้มีท่าทีจากทางพรรคประชาธิปัตย์ที่ไม่ได้เข้าร่วมเสนอประเด็นเพื่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญเลย ด้วยเห็นว่า ผลกระทบจากการใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ยังคงมีอยู่น้อยมาก

<sup>75</sup> เรื่องเดียวกัน, 35-36.

โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเมือง การแก้ไขรัฐธรรมนูญจึงยังเร็วเกินไป เมื่อพรรคประชาธิปัตย์ที่เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลไม่เห็นควรจะให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในตอนนั้น ก็ทำให้ข้อเสนอของทางคณะกรรมการชุดนี้ไม่ได้รับการตอบสนองจากฝ่ายการเมือง<sup>76</sup>

จนกระทั่งในช่วงเดือนเมษายน-พฤษภาคม ปี พ.ศ. 2553 ได้เกิดเหตุการณ์ชุมนุมของกลุ่ม นปช.อีกครั้ง โดยปักหลักชุมนุมที่สี่แยกราชประสงค์ กรุงเทพมหานคร โดยเรียกร้องให้รัฐบาลยุบสภา โดนทันที มิฉะนั้นจะไม่เลิกชุมนุม เหตุการณ์เริ่มปะทุมากขึ้นในช่วงต้นเดือนเมษายน หลังจากกลุ่มผู้ประท้วงไปล้อมสภาและสถานีดาวเทียมไทยคม รัฐบาลจึงได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน จนในเดือน พฤษภาคม ได้มีปฏิบัติการทางทหารเพื่อยึดพื้นที่การชุมนุมคืน และได้มีการสลายการชุมนุมเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม แกนน่านปช.ได้มอบตัวและยุติการชุมนุม<sup>77</sup>

หลังจากเหตุการณ์ชุมนุมทางการเมืองของกลุ่ม นปช. ในครั้งนี้ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีจึงได้ตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ ขึ้นมาจำนวน 5 ชุด เพื่อหวังจะสร้างความปรองดอง สมานฉันท์ขึ้นมาในสังคม ได้แก่ คณะกรรมการปฏิรูปประเทศ คณะกรรมการพิจารณาแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปประเทศ คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ และคณะทำงานปฏิรูปสื่อ<sup>78</sup>

โดยคณะกรรมการพิจารณาแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะประกอบด้วยกรรมการจำนวนทั้งหมด 19 คน โดยมี ศ.ดร.สมบัติ ธารงธัญวงศ์ อธิการบดีสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เป็นประธาน ทำหน้าที่ศึกษาแนวทางการปฏิรูปการเมืองและการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยจะยึดแนวทางตามข้อเสนอของคณะกรรมการสมานฉันท์ฯ ที่มีนายดิเรก เป็นประธาน ในประเด็นที่เห็นสมควรให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ 6 ประเด็น คือ การยุบพรรคการเมืองและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหัวหน้าพรรคการเมือง และกรรมการบริหารพรรคการเมือง, ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา, การทำหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา, การดำรงตำแหน่งทางการเมืองของ

<sup>76</sup> "ปชป.ไม่เสนอแก้รธน.," *โลกวันนี้*, ปีที่ 10 ฉบับที่ 2536, 7 พฤษภาคม 2552; ปุริวิษญ์ วัฒนสุข, "การปฏิรูประบบเลือกตั้งกับการเปลี่ยนแปลงระบบพรรคการเมืองและการเป็นตัวแทนในรัฐสภา: ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างไทยกับนิวซีแลนด์" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557), 65.

<sup>77</sup> "สรุปเหตุการณ์เด่นในประเทศ-บุคคลประจำปี 2553," *Siam Intelligence*, 22 ธันวาคม 2553, สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2559, <http://www.siamintelligence.com/siu-year-in-review-2010/>.

<sup>78</sup> ศูนย์ข้อมูลการเมืองไทย (Thailand Political Base), "คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลอภิสิทธิ์," สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2559, <http://goo.gL/QyTtjV>.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>79</sup>

เมื่อคณะกรรมการชุดนี้ทำงานเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็ได้มีข้อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญส่งไปยังทางคณะรัฐมนตรี โดยในส่วนของที่มาของของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีการปรับแก้จากข้อเสนอของเสนอคณะกรรมการสมานฉันท์ฯ ไม่มากนัก เป็นการปรับแก้ในเรื่องของจำนวนส.ส. นอกนั้นก็ยังคงตามหลักการในข้อเสนอของคณะกรรมการสมานฉันท์ฯ ไว้ โดยกำหนดให้มี ส.ส.จำนวน 500 คน แบ่งเป็นระบบแบ่งเขตเลือกตั้ง 375 คน และแบบบัญชีรายชื่อ 125 คน ทั้งนี้ ส.ส.แบบแบ่งเขตจำนวน 375 คน จะใช้ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา แต่ละเขตเลือกตั้งมีส.ส.ได้ 1 คน และส.ส.แบบบัญชีรายชื่อจำนวน 125 คน ใช้ทั่วประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง โดยไม่มีการกำหนดเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำไว้ ซึ่งศ.ดร.สมบัติ ประธานคณะกรรมการพิจารณาแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ได้อธิบายเหตุผลไว้ว่า การเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 จะส่งเสริมระบบภาคินิยมมากขึ้นและมีที่มาไม่แตกต่างจากส.ส.แบบแบ่งเขต ที่ประชุมคณะกรรมการจึงมีมติว่า ส.ส.ควรมีที่มาแตกต่างกัน เพื่อให้ได้ ส.ส.ที่มีความรู้ความสามารถ และมีทักษะด้านการบริหาร ซึ่งขณะนั้นหลายประเทศได้ปรับเปลี่ยนจำนวนส.ส.แบบบัญชีรายชื่อให้มากขึ้น เพื่อที่จะทำให้พรรคการเมืองเข้มแข็งขึ้น เป็นการให้ความสำคัญกับระบบพรรคการเมือง รวมทั้งหวังจะช่วยลดปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงลง ทางคณะกรรมการจึงกำหนดให้มีจำนวนส.ส.แบบบัญชีรายชื่อให้เป็น 1 ใน 4 ของจำนวนส.ส.ทั้งหมดนั่นคือ 125 คน จากส.ส.ทั้งหมด 400 คน โดยส.ส.ที่เหลืออีก 375 คน จะมาจากการเลือกตั้งแบบระบบแบ่งเขตที่จะกลับไปใช้เขตเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียวตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ทั้งนี้ก็เพื่อให้ไปเป็นตามหลักสากลที่คนไทยทุกคนต้องมีสิทธิเสรีภาพ เท่าเทียมกัน เพราะอธิบายไม่ได้ว่า ถ้าเป็นเขตเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 แล้ว ทำไมบาง เขตเลือกตั้งถึงมีส.ส.ได้ 1 คน บางเขตเลือกตั้งถึงมีส.ส.ได้ 2 คน หรือ 3 คน<sup>80</sup>

เมื่อข้อเสนอของคณะกรรมการพิจารณาแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญถูกส่งไปยังคณะรัฐมนตรีแล้ว ทางที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับหลักการข้อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ของคณะกรรมการฯ ใน 2 ประเด็น คือ ประเด็นของการลงนามในหนังสือสัญญาต่างประเทศจะต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อน โดยให้กำหนดประเภทของหนังสือสัญญาที่จะต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาให้ชัดเจนกว่าเดิม และประเด็นเรื่องที่มาของส.ส. ส่วนอีก 4

<sup>79</sup> "บทนำมติชน: เปิดผลศึกษาแก้ไข ธรรณ., มติชน (กรอบบาย), ปีที่ 33 ฉบับที่ 11918, 27 ตุลาคม 2553, 2.

<sup>80</sup> "ชาวบ้านได้อะไร? เลือกตั้ง "เขตเดียวเบอร์เดียว", "เขตเดียวสามเบอร์", "ไทยรัฐออนไลน์, 24 สิงหาคม 2553, สืบค้นเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2558, <http://www.thairath.co.th/content/105738>.

ประเด็นที่เหลือ ทางคณะรัฐมนตรีเห็นว่า ควรพักไว้ก่อน เพราะยังมีความเห็นที่หลากหลายไม่ตรงกัน อยู่ รวมทั้งประเด็นการยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 237 ที่คณะกรรมการฯ เสนอให้ยกเลิกการยุบพรรค แต่ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้กระทำผิดกฎหมาย 5 ปี กรรมการบริหารพรรคการเมืองที่รู้เห็น การกระทำผิด 10 ปี และหัวหน้าพรรคการเมืองที่รู้เห็นการกระทำผิด 15 ปี โดยนายอภิสิทธิ์ นายกรัฐมนตรีเห็นว่า ให้พักการแก้ไขมาตรานี้ไว้ก่อน หากมีการแก้ไขก็จะถูกครหาว่าเป็นการ ช่วยเหลือพรรคประชาธิปัตย์ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญกำลังพิจารณาคดียุบพรรคประชาธิปัตย์อยู่ใน ขณะนั้น<sup>81</sup>

ทางรัฐบาลจึงได้เสนอร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญใน 2 ประเด็นดังกล่าวไปยังรัฐสภาเพื่อให้พิจารณา ต่อไป ซึ่งในช่วงเวลานี้ก็ได้มีท่าทีความเคลื่อนไหวของพรรคการเมืองต่างๆ ออกมา โดยเฉพาะใน ประเด็นเรื่องที่มาของส.ส. อันส่งผลโดยตรงต่อผลประโยชน์ในการเลือกตั้งของแต่ละพรรค เพราะ เมื่อพิจารณาจากข้อเสนอของคณะกรรมการฯ ที่ให้มีส.ส.แบบแบ่งเขตจำนวน 375 คน และส.ส.แบบ บัญชีรายชื่อจำนวน 125 คน จะส่งผลให้เขตเลือกตั้งต้องลดจำนวนลง เนื่องจากใช้เป็นแบบเขต เลือกตั้งที่มีส.ส.ได้คนเดียว โดยจากการคำนวณของกรมการปกครอง ตามฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2552 พบว่า มีจังหวัดที่มีจำนวนผู้แทนเปลี่ยนแปลงทั้งสิ้น 24 จังหวัด จำนวน 25 ที่นั่ง ดังนี้

- กรุงเทพมหานครมี ส.ส.ลดลง 2 คน จาก 36 คน เหลือ 34 คน
- ภาคกลางมีส.ส.ลดลง 3 คน คือ นครนายก จาก 2 คน เหลือ 1 คน, นครสวรรค์ จาก 7 คน เหลือ 6 คน และลพบุรี จาก 5 คน เหลือ 4 คน
- ภาคอีสานมีส.ส.ลดลง 9 คน คือ มหาสารคาม จาก 6 เหลือ 5 คน, ขอนแก่น จาก 11 เหลือ 10 คน, นครราชสีมา จาก 16 เหลือ 15 คน, บุรีรัมย์ จาก 10 เหลือ 9 คน, ยโสธร จาก 4 เหลือ 3 คน, ศรีสะเกษ จาก 9 เหลือ 8 คน, สุรินทร์ จาก 6 เหลือ 5 คน, หนองคาย จาก 6 เหลือ 5 คน และอุดรธานี จาก 10 เหลือ 9 คน
- ภาคเหนือมีส.ส.ลดลง 7 คน คือ กำแพงเพชร จาก 11 เหลือ 10 คน, เชียงราย จาก 8 เหลือ 7 คน, เชียงใหม่ จาก 11 เหลือ 10 คน, พิจิตร จาก 4 เหลือ 3 คน, แม่ฮ่องสอน จาก 2 เหลือ 1 คน, ลำปาง จาก 5 เหลือ 4 คน และลำพูน จาก 3 เหลือ 2 คน

<sup>81</sup> "แก้ไขรัฐธรรมนูญ บ่วงเชือกที่เริ่มมัดคอ "มาร์ค"," ผู้จัดการสุดสัปดาห์ 360 องศา, ปีที่ 2 ฉบับที่ 57, 12 พฤศจิกายน 2553, 20.

- ภาคใต้มีส.ส.ลดลง 4 คน คือ กระบี่ จาก 3 คน เหลือ 2 คน, นครศรีธรรมราช จาก 10 คน เหลือ 9 คน, นราธิวาส จาก 5 เหลือ 4 คน และพังงา จาก 2 เหลือ 1 คน<sup>82</sup>

จากจำนวนการแบ่งเขตเลือกตั้งส.ส.ระบบเขตใหม่ที่ลดลง เมื่อแยกดูตามรายพรรคและฐานเสียง จะพบว่า พรรคประชาธิปัตย์ที่มีฐานเสียงในภาคใต้และกรุงเทพมหานครจะมีส.ส.ลดลงไปเพียง 4-5 ที่นั่ง พรรคประชาธิปัตย์จึงไม่ได้รับผลกระทบมากนัก ผิดกับพรรคร่วมรัฐบาลโดยเฉพาะพรรคภูมิใจไทยและพรรคชาติไทยพัฒนาซึ่งมีฐานเสียงในภาคเหนือ ภาคอีสาน ภาคกลาง ซึ่งเดิมก็เป็นพื้นที่ที่ฐานเสียงทับซ้อนกับพรรคเพื่อไทยอยู่แล้ว โดยใน 3 ภาคนี้มีส.ส.ลดลงไปทั้งหมด 19 คน ด้วยภาวะเช่นนี้จะยิ่งทำให้การแข่งขันกับพรรคเพื่อไทยลำบากขึ้นหลายเท่าตัว

ในขณะที่จำนวนส.ส.แบบบัญชีรายชื่อที่เพิ่มขึ้นมาเป็น 125 คน ก็ส่งผลได้เปรียบกับพรรคขนาดใหญ่อย่างพรรคเพื่อไทยกับประชาธิปัตย์เป็นอย่างมาก โดยเมื่อดูจากผลการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่ผ่านมา ทั้ง 2 พรรคนี้ได้จำนวนส.ส.แบบบัญชีรายชื่อไปเฉลี่ยกว่าร้อยละ 85.25 ของจำนวนส.ส.แบบบัญชีรายชื่อทั้งหมด ดังข้อมูลในตารางที่ 3.1

ตารางที่ 3.1 ผลการเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อของพรรคเพื่อไทยและประชาธิปัตย์

พรรคการเมือง	การเลือกตั้งปี พ.ศ. 2544	การเลือกตั้งปี พ.ศ. 2548	การเลือกตั้งปี พ.ศ. 2550
พรรคเพื่อไทย	48	67	34
พรรคประชาธิปัตย์	31	26	33
รวมทั้ง 2 พรรค	79	93	67
คิดเป็นร้อยละของจำนวน ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อทั้งหมด	79.00%	93.00%	83.75%

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, "สถิติการเลือกตั้ง." สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2558, [http://www.ect.go.th/th/?page\\_id=494](http://www.ect.go.th/th/?page_id=494)

<sup>82</sup> "กมธ.แก้รธน.ถกประเด็นปาร์ตี้ลิสต์-สัดส่วนส.ส.ค้ำชองนายทุน-หนุนกม.แข็งแรง," *พิมพ์ไทย*, ปีที่ 16 ฉบับที่ 4463, 5 มกราคม 2544, 2.

ถึงแม้พรรคเพื่อไทยจะมีคะแนนในระบบบัญชีรายชื่อเข้ามาเป็นอันดับ 1 มาโดยตลอด แต่ในการเลือกตั้งส.ส.ปี พ.ศ. 2550 ทางพรรคประชาธิปัตย์ที่ตามมาเป็นอันดับ 2 ก็สามารถแข่งขันจนมีคะแนนสูสีกับพรรคเพื่อไทยมาก ในขณะที่พรรคขนาดเล็ขนาดกลางอื่นๆ จะมีคะแนนเสียงในระบบบัญชีรายชื่อที่สู้ 2 พรรคใหญ่ไม่ได้เลย<sup>83</sup> ดังนั้น เมื่อต้องสูญเสียที่นั่งของส.ส.แบบแบ่งเขตไป กอปรกับกับจำนวนที่นั่งของส.ส.แบบบัญชีรายชื่อที่เพิ่มขึ้นได้ส่งผลเสียเปรียบในการแข่งขันเลือกตั้งต่อพรรคร่วมรัฐบาลซึ่งส่วนใหญ่เป็นพรรคขนาดกลางและขนาดเล็ก ทำให้ท่าทีของพรรคร่วมรัฐบาลไม่เห็นด้วยกับแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีจำนวนส.ส.เป็นเช่นนี้ และได้เสนอให้มีจำนวนของส.ส.แบบเดียวกับในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 คือ มีส.ส.แบบแบ่งเขต 400 คน และส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ 100 คน ซึ่งจะส่งผลดีต่อการแข่งขันเลือกตั้งของพรรคขนาดกลางและเล็กมากกว่า

ในส่วนของพรรคเพื่อไทยในฐานะฝ่ายค้านนั้นไม่เห็นด้วยกับจำนวนส.ส.ในร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ หนึ่ง เป็นการลดจำนวนส.ส.แบ่งเขตลงโดยเฉพาะในภาคอีสานและภาคเหนือที่เป็นฐานเสียงสำคัญของพรรคเพื่อไทย ที่จะมีส.ส.ลดลงไปถึง 16 ที่นั่ง มีผลกระทบกับพรรคโดยตรง สอง ต้องการขยายรอยแตกระหว่างพรรคแกนนำกับพรรคร่วมรัฐบาลให้มากขึ้น ถึงขั้นประกาศว่า พร้อมจับมือพรรคร่วมรัฐบาลลงมติในสภานับสนุนสูตรส.ส.แบบแบ่งเขต 400 คน ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ 100 คน<sup>84</sup>

แม้พรรคร่วมรัฐบาลจะไม่เห็นด้วยกับจำนวนส.ส.ตามในร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่ทางพรรคประชาธิปัตย์เองก็ยังยืนกรานตามตัวเลขของจำนวนส.ส.ในร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญนี้อยู่ เมื่อความเห็นไม่ลงรอยกันเช่นนี้ ก็นำมาสู่การพยายามเจรจาประนีประนอม ดังจะเห็นได้จากการที่พรรคประชาธิปัตย์เชิญพรรคร่วมรัฐบาลไปรับประทานอาหารร่วมกันที่โรงแรมพลาซ่าแอทธินีเพื่อเจรจาทหาข้อสรุปในประเด็นจำนวนส.ส.ที่ยังไม่ลงรอยกัน<sup>85</sup> ในที่สุดหลังจากเจรจาทกลงผลประโยชน์กันได้ พรรคร่วมรัฐบาลก็ยอมตามท่าทีของพรรคประชาธิปัตย์ รวมไปถึงเสียงสนับสนุนจากทางสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.)

<sup>83</sup> "เบื้องลึกสูตร "375+125" "ปชป." เขี้ยวลากดิน," *มติชน*, ปีที่ 34 ฉบับที่ 11997, 14 มกราคม 2544, 11.

<sup>84</sup> "กระแสวิพากษ์: 375+125 และ 400+100 แก่รธน.สูตรไหน ใครได้-ใครเสีย," *ตอกเบียร์ธุรกิจ*, ปีที่ 18 ฉบับที่ 937, 23 มกราคม 2554, 2.

<sup>85</sup> "เสียงหนุนสูตร 375+125 ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง แก่รธน.ส่อล่ม-ไม่ยุบสภา," *แนวหน้า*, ปีที่ 31 ฉบับที่ 10885, 24 มกราคม 2554, 2.

ที่พรรคประชาธิปัตย์ได้ส่งส.ส.และรัฐมนตรีของพรรคไปประสานงานกับส.ว.เพื่อขอเสียงสนับสนุนร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นของจำนวนส.ส.<sup>86</sup>

ด้วยความพยายามของพรรคประชาธิปัตย์ ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญจึงสามารถผ่านการพิจารณาของรัฐสภาได้<sup>87</sup> และได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2554<sup>88</sup> ทำให้ระบบการเลือกตั้งส.ส.กลับไปสู่รูปแบบของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 อีกครั้ง แตกต่างเพียงแต่สาระสำคัญของจำนวนส.ส.แบบแบ่งเขตกับแบบบัญชีรายชื่อเท่านั้น

### 3.1.3.6 สรุปรูปแบบของระบบบัญชีรายชื่อตามการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2554

รูปแบบของระบบบัญชีรายชื่อ เป็นระบบบัญชีรายชื่อแบบปิด โดยกลับไปใช้ชื่อเรียกเดิมว่า “ระบบบัญชีรายชื่อ” โดยใช้ในการเลือกตั้งส.ส.คู่ขนานไปกับการเลือกตั้งส.ส.แบบแบ่งเขตคือ มีการคิดคะแนนเสียงในระบบบัญชีรายชื่อที่คิดแยกต่างหากจากระบบเลือกตั้งส.ส.แบบแบ่งเขต ในการลงคะแนนเสียง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเลือกพรรคการเมืองได้ 1 พรรค ไม่สามารถลงคะแนนเลือกผู้สมัครจากในบัญชีรายชื่อของพรรคได้

จำนวนส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ เพิ่มจำนวนส.ส.แบบบัญชีรายชื่อไปอยู่ที่ 125 คน และลดจำนวนส.ส.แบบแบ่งเขตลงเหลือ 375 คน

จำนวนเขตเลือกตั้ง กลับไปใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเหมือนในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

จำนวนส.ส.ต่อเขตเลือกตั้ง ด้วยถือทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง จึงมีจำนวนส.ส.ต่อเขตเลือกตั้งทั้งประเทศทั้งหมด 125 คน

เกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำ ไม่มีการกำหนดเกณฑ์คะแนนเสียงที่แต่ละพรรคจะต้องได้คะแนนเสียงมากกว่าเกณฑ์ที่ระบุไว้ จึงจะมีสิทธิได้รับการจัดสรรส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ ทำให้ทุกพรรค

<sup>86</sup> "เนวิน-เต็ง" กอดคอมาร์คหนุน 375+125 - ปิดโศกตรมต.ล่อ," *คม ชัด ลึก*, ปีที่ 10 ฉบับที่ 3385, 26 มกราคม 2554, 13.

<sup>87</sup> "มาร์คเร่งทูลเกล้าฯรธน.," *ไทยโพสต์*, ปีที่ 15 ฉบับที่ 5215, 12 กุมภาพันธ์ 2554, 12.

<sup>88</sup> "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 128 ตอนที่ 13 ก (4 มีนาคม 2554).

การเมืองที่ชนะการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อแบบนี้ มีสิทธิได้รับการจัดสรรส.ส.แบบบัญชีรายชื่อทุกพรรค<sup>89</sup>

วิธีการคำนวณคะแนนเสียงเพื่อจัดสรรที่นั่งในสภา วิธีของการคำนวณคะแนนเสียงจะคล้ายกับในระบบบัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เพียงแต่ไม่มีการกำหนดเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำและเพิ่มจำนวนส.ส.แบบบัญชีรายชื่อมาอยู่ที่ 125 คน ดังมีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

- 1.ให้นำคะแนนเสียงของทุกพรรคมารวมกันแล้วหารด้วยจำนวนส.ส.แบบบัญชีรายชื่อที่มีได้ทั้งหมดคือ 125 ก็จะได้เป็นค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คน
2. นำคะแนนเสียงของแต่ละพรรคมาหารด้วยค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คน ผลลัพธ์ที่ได้เป็นจำนวนเต็มออกมาคือ จำนวนส.ส.ที่แต่ละพรรคจะได้รับ โดยเรียงตามลำดับจากรายชื่อแรกของบัญชีรายชื่อเป็นลำดับเรื่อยลงไป
3. หากยังมีจำนวนส.ส.ไม่ครบ 125 คน ให้ใช้วิธีการคิดคะแนนแบบเศษเหลือสูงสุด โดยดูว่าพรรคใดมีเศษเหลือเป็นจำนวนมากที่สุด จากนั้นก็เพิ่มจำนวนส.ส.เรียงตามลำดับของพรรคที่มีเศษเหลืออยู่มากที่สุดไปเรื่อยๆ จนครบ 125 คน<sup>90</sup>

ตัวอย่างของการคำนวณคะแนนเสียงเพื่อจัดสรรที่นั่งในสภา สมมติว่า มีพรรคการเมืองลงแข่งขันทั้งหมด 7 พรรค มีผลการเลือกตั้งตามตารางดังนี้



<sup>89</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 3, 1-3.

<sup>90</sup> "พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 128 ตอนที่ 36 ก (13 พฤษภาคม 2554): มาตรา 30, 9-10.



พรรคการเมือง	คะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับ
ก	2,300,000
ข	1,000,000
ค	11,000,000
ง	900,000
จ	3,000,000
ฉ	15,000,000
ช	300,000
<b>รวม</b>	<b>33,500,000</b>

นำคะแนนเสียงของทุกพรรครวมกัน จะได้ 33,500,000 จากนั้นนำไปหารด้วย 125 จะได้เป็นค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คนอยู่ที่ 268,000 จากนั้นนำไปหารกับจำนวนคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับมา ได้ผลดังนี้

พรรคการเมือง	คะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับ	ผลลัพธ์จากการหาร	จำนวนส.ส.ที่ได้รับเบื้องต้น
ก	2,300,000	8.58209	8
ข	1,000,000	3.73134	3
ค	11,000,000	41.04478	41
ง	900,000	3.35821	3
จ	3,000,000	11.19403	11
ฉ	15,000,000	55.97015	55
ช	300,000	1.11940	1
<b>รวม</b>	<b>33,500,000</b>		<b>122</b>

โดยจำนวนส.ส.ที่แต่ละพรรคการเมืองจะได้รับคือ ผลลัพธ์ที่ได้จากการคำนวณออกมาเป็นจำนวนเต็ม ทำให้ในขั้นตอนนี้มีจำนวนส.ส.ของทุกพรรคแล้วรวมกัน 122 คน ยังขาดไปอีก 3 คนจากจำนวนส.ส.แบบบัญชีรายชื่อทั้งหมด 125 คน ฉะนั้น ต้องมาพิจารณาจากเกณฑ์ของเศษที่เหลือเป็นจำนวนมากที่สุด หากพรรคใดเหลือเศษมากที่สุด ก็จะได้รับการจัดสรรจำนวนส.ส.เพิ่มขึ้น ดังได้ผลตามนี้

พรรคการเมือง	เศษเหลือจากการหาร	จำนวนส.ส.ที่ได้รับเพิ่มขึ้น
ก	0.58209	1
ข	0.73134	1
ค	0.04478	-
ง	0.35821	-
จ	0.19403	-
ฉ	0.97015	1
ช	0.11940	-
<b>รวม</b>		<b>3</b>

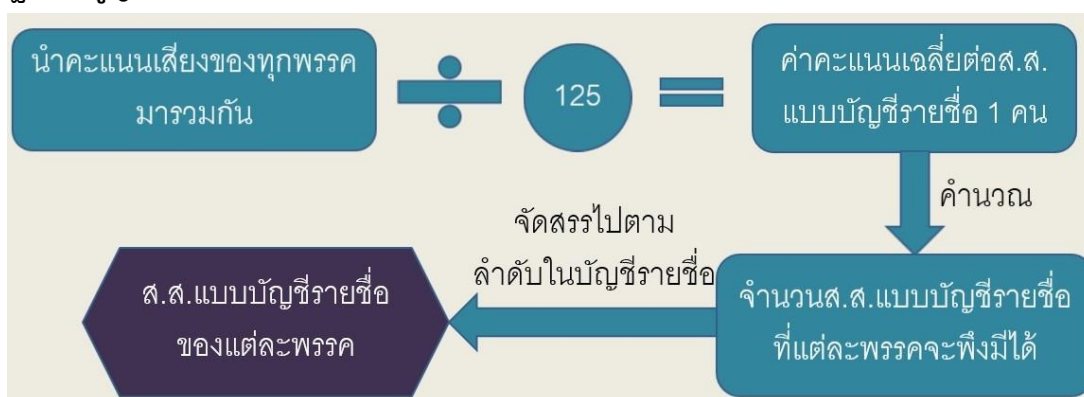
จากในตาราง จะเห็นได้ว่า พรรค ฉ, ข และ ก เป็นพรรคการเมืองที่มีเศษเหลือเป็นจำนวนมากที่สุด 3 อันดับแรก คือ 0.97015, 0.73134 และ 0.58209 ตามลำดับ ทำให้ทั้ง 3 พรรคนี้ได้รับการจัดสรรจำนวนส.ส.เพิ่มขึ้นอีกพรรคละ 1 คน จำนวนส.ส.แบบบัญชีรายชื่อจึงครบจำนวน 125 คน โดยสรุปแล้ว จำนวนส.ส.ที่แต่ละพรรคจะได้รับทั้งหมด เป็นดังนี้

พรรคการเมือง	จำนวนส.ส.ที่ได้รับ ทั้งหมด
ก	9
ข	4
ค	41
ง	3
จ	11
ฉ	56
ช	1
<b>รวม</b>	<b>125</b>

เมื่อแต่ละพรรคได้รับจำนวนส.ส.ทั้งหมดเรียบร้อยแล้ว ก็จะนำไปจัดสรรหาผู้สมัครที่ได้รับการเลือกตั้ง และเช่นเคยกับระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่ผ่านมา การสรรหาจะเรียงตามลำดับของบัญชีรายชื่อไล่ลงไปจนครบจำนวนส.ส.ที่พรรคนั้นได้รับ และในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องที่ผู้ที่มาดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีสามารถเป็นส.ส.ในขณะเดียวกันได้ ทำให้ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อที่มาดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีไม่ต้องลาออกหรือพ้นจากสภาพความเป็นส.ส.

โดยสรุปแล้ว การคำนวณคะแนนเสียงเพื่อจัดสรรที่นั่งในสภาของระบบบัญชีรายชื่อตามการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2554 สามารถสรุปเป็นแผนภูมิที่ 3.3 ได้ดังนี้

**แผนภูมิที่ 3.3** สรุปการคำนวณคะแนนเสียงของระบบบัญชีรายชื่อตามการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2554



### 3.1.4 เหตุผลและบริบททางการเมืองต่อการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของไทย

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นผลสำเร็จของความพยายามที่จะปฏิรูปการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ซึ่งได้ก่อตัวเป็นกระแสเรียกร้องในช่วงหลังพฤษภาทมิฬที่เริ่มจากการจตุกระแสด้วยการอดอาหารประท้วงของร.ต.ฉลาด วรฉัตร เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน มาแทนที่ฉบับ พ.ศ. 2534 ที่เป็นผลจากการรัฐประหารของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ด้วยมิได้มีเนื้อหาที่จะมุ่งไปสู่การปฏิรูปการเมืองให้ดีขึ้นกว่าเดิมแต่อย่างใด แต่กลับมีเนื้อหาที่มุ่งที่ซ่อนเร้นเพื่ออ้างอำนาจของคณะรสช.เอาไว้ ซึ่งถึงแม้จะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ในภายหลัง แต่ก็ไม่ได้ช่วยให้การปฏิรูปการเมืองได้อย่างแท้จริง

การอดอาหารประท้วงของของร.ต.ฉลาดได้ขยายเป็นกระแสเรียกร้องปฏิรูปทางการเมืองที่มีปัญญาชนและผู้นำในสังคมเข้าร่วมขบวนการเป็นจำนวนมาก กลายเป็นกระแสที่ทางพรรคชาติไทยได้หยิบยกมาเป็นนโยบายหาเสียงและได้ช่วยให้พรรคสามารถชนะการเลือกตั้ง เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล และส่งนายบรรหาร ศิลปอาชา ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีได้ ซึ่งพรรคชาติไทยก็ไม่ล้มในสิ่งตนได้หาเสียงไว้ จึงตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) ขึ้นมา และด้วยข้อเสนอของคปก.ก็ได้นำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 เพื่อให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมา

การปฏิรูประบบเลือกตั้งถือเป็นหนึ่งในเนื้อหาสำคัญของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ด้วยปัญหาของระบบเลือกตั้งในอดีตที่ผ่านมา โดยเฉพาะเรื่องการไม่ส่งเสริมระบบพรรคการเมือง ไม่ได้เน้นให้พรรคการเมืองนำเสนอโยบายแข่งขันกัน เป็นการเลือกตั้งที่เน้นไปที่ตัวบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นหลัก จึงได้มีความพยายามที่จะออกแบบระบบเลือกตั้งเพื่อแก้ไขปัญหาในจุดนี้ จนนำมาสู่การนำเสนอระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิดที่ใช้ทั่วประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง และอนุญาตให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกได้แต่พรรคการเมือง ไม่สามารถเลือกตัวผู้สมัครโดยตรงจากในบัญชีรายชื่อได้

โดยระบบเลือกตั้งเช่นนี้จึงน่าจะคาดหวังการแข่งขันนโยบายจากแต่ละพรรค เพื่อชกแจงคะแนนเสียงจากประชาชนให้มาเลือกพรรคของตนเอง รวมทั้งยังเป็นช่องทางให้พรรคสามารถสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ แต่ไม่ถนัดลงพื้นที่หาเสียง ได้เข้ามาอยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรค เพื่อเข้าไปเป็นผู้แทนในระดับชาติในการแก้ไขปัญหาและดำเนินนโยบายในระดับประเทศ และด้วยเหตุที่ระบบบัญชีรายชื่อเป็นเขตเลือกตั้งในระดับประเทศ จึงยากที่จะใช้การซื้อเสียงให้ได้ผล ก็จะมีส่วนช่วยละลายการซื้อเสียงได้ระดับหนึ่ง

จากเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้ถูกนำมาใช้เป็นแบบระบบเลือกตั้งคู่ขนานไปกับการเลือกตั้งส.ส.แบบแบ่งเขต ซึ่งการเปลี่ยนแปลงของระบบการเลือกตั้งของไทย

เช่นนี้ก็เป็ผลมาจากกระแสการปฏิรูปทางการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ผ่านการร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน โดยมองย้อนไปยังปัญหาของการเลือกตั้งในอดีตเพื่อออกแบบระบบเลือกตั้งในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว กระแสการปฏิรูปทางการเมืองจึงไม่ได้มีส่วนสำคัญแต่เพียงเป็นจุดเริ่มต้นของการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนเท่านั้น หากยังมีส่วนสำคัญต่อการสนับสนุนเรียกร้องด้วยพลังของกระแสมวลชนภายใต้การใช้สัญลักษณ์สีเขียว ซึ่งสามารถสร้างกระแสสังคมตลอดจนถึงสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมาเข้าร่วมได้ ทำให้ภาพลักษณ์ของกลุ่มคัดค้านร่างรัฐธรรมนูญดูแย่งลงไป กอปรกับปัญหาทางวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นก็ยิ่งช่วยสร้างแรงสนับสนุนต่อการผลักดันร่างรัฐธรรมนูญเพื่อหวังให้เกิดการปฏิรูปทางการเมือง และนำไปสู่การบริหารประเทศที่ดียิ่งขึ้น ทั้งหมดนี้ได้มีส่วนสร้างแรงกดดันและสภาวะจำยอมให้แก่สมาชิกรัฐสภาจำต้องยอมรับและผ่านให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐธรรมนูญ ด้วยความเกรงจากปัญหาความวุ่นวายทางการเมืองที่อาจจะตามมาได้ หากร่างรัฐธรรมนูญไม่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา

พลังของกระแสเรียกร้องการปฏิรูปการเมืองจึงถือเป็นบริบททางการเมืองที่สำคัญที่สามารถนำไปให้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ถือกำเนิดขึ้นมา อันมาพร้อมกับระบบเลือกตั้งแบบใหม่ที่หวังว่าจะช่วยแก้ไขปัญหากจากระบบเลือกตั้งในอดีตได้ โดยเมื่อมองพิจารณาเพียงเท่านี้ ก็อาจจะเห็นว่า ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่ช่วงของการพัฒนาประชาธิปไตยให้เข้มแข็งและก้าวหน้าไปกว่าเดิม (democratic consolidation) แต่การมองพิจารณาเช่นนี้จำต้องหยุดชะงักลง เมื่อพบกับความเป็นจริงของบริบททางการเมืองไทยในอีก 9 ปีต่อมา

หลังจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ถูกใช้มาได้ 9 ปี ก็ได้เกิดเหตุการณ์สำคัญที่ทำทลายต่อการดำรงอยู่ของระบอบประชาธิปไตยในไทย เหตุการณ์รัฐประหารปี พ.ศ. 2549 โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ที่อ้างเหตุผลเพื่อป้องกันไม่ให้สังคมมีความขัดแย้งวุ่นวายไปมากกว่านี้ จากเหตุการณ์ชุมนุมทางการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาขณะนั้น คณะคปค.ได้ประกาศให้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ล้มสุดลง อันนำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรใหม่ขึ้นมา

ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้มีความพยายามปรับปรุงระบบเลือกตั้งส.ส.ใหม่ โดยระบบบัญชีรายชื่อได้ถูกปรับเปลี่ยนไปเป็นระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด ซึ่งโดยสาระสำคัญก็ยังคงเป็นระบบบัญชีรายชื่อแบบปิดอยู่ เพียงแต่ย่อยเขตเลือกตั้งลงมาเป็น 8 เขตกลุ่มจังหวัด แต่ละเขตมีส.ส.ได้ 10 คน รวมเป็น 80 คน เพื่อไม่ให้ส.ส.กระจุกตัวอยู่แต่ในส่วนกลาง และให้ภาพของความเป็นตัวแทนกระจายไปในแต่ละภูมิภาคมากขึ้น พร้อมกับส่งเสริมพรรคการเมืองที่อาจจะมีฐานเสียงเข้มแข็งเพียงในภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่งให้สามารถแข่งขันมีที่นั่งในสภาได้

แม้จะมีเจตนารมณ์ที่ดีในการปรับปรุงมาสู่ระบบเลือกตั้งบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด แต่ก็ยังเป็นเจตนารมณ์ที่มาพร้อมและเกิดขึ้นกับการรัฐประหารที่คว่ำรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ลงไป กลายเป็นเงื่อนไขบังคับที่ทำให้ต้องร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อวางกฎกติกาของระบบเลือกตั้งขึ้นมาใหม่ การเปลี่ยนแปลงของระบบเลือกตั้งที่เกิดขึ้นจึงไม่ได้มีจุดเริ่มต้นมาจากกระแสของมวลชนที่ต้องการปฏิรูปการเมืองอย่างในสมัยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แต่สุดท้ายการผ่านร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ก็มีกระแสของมวลชนเข้ามาเกี่ยวข้องในการลงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบ/ไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งด้วยความพยายามรณรงค์อย่างเต็มที่ของภาครัฐ การสนับสนุนจากองค์กรภาคเอกชนที่ต้องการให้มีการเลือกตั้งโดยเร็ว และกระแสไม่ต้องการให้ทักษิณและพรรคไทยรักไทยกลับมาใช้อำนาจอีกครั้ง ก็สามารถผลักดันให้ร่างรัฐธรรมนูญผ่านความเห็นชอบจากประชาชนและประกาศใช้ได้

เหตุการณ์รัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 จึงเป็นบริบททางการเมืองที่สำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของไทย และยังเป็นตัวสะท้อนให้เห็นถึงลงไปในความเป็นจริงของการเมืองในไทยที่อำนาจของกองทัพไม่เคยจางหายไปจากการเมืองไทยโดยสิ้นเชิง กองทัพในบริบททางการเมืองของไทยจึงมีลักษณะแบบรัฐซ้อนรัฐหรือที่เรียกกันว่า “Deep State”<sup>91</sup> ซึ่งศาสตราจารย์ผาสุก พงษ์ไพจิตรได้แปลไว้ว่า “รัฐพันลึก” โดยรัฐพันลึกจะอยู่ยาวนานไปกับรัฐปกติ มีความอิสระ มีการจัดองค์กรและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับลำดับชั้นของตนเอง มีกลไกการทำงานด้านอุดมการณ์ในการสร้างวาทกรรมว่าด้วยประชาธิปไตยที่พึงปรารถนาและสอดคล้องกับความต้องการของรัฐพันลึก รวมไปถึงการสร้างและจัดวางความคิดเห็น/ทัศนคติสาธารณะโดยใช้วิธีการต่างๆ ทั้งการสร้างสถานการณ์วิกฤต และภาวะฉุกเฉินเพื่อความมั่นคงของชาติ ซึ่งรัฐพันลึกจะมีข้อแตกต่างจากรัฐปกติคือ รัฐปกติอย่างเช่น รัฐสภา รัฐบาล พรรคการเมือง หรือการเลือกตั้งนั้นสามารถเป็นที่รับรู้และมองเห็นได้ แต่รัฐพันลึกจะแอบแฝงหลบอยู่ลึกกันบัง และไม่ต้องรับผิดชอบกับการกระทำใดๆ จึงเป็นกรอบโครงแบบไม่เป็นทางการในการรักษาหรือคงไว้ซึ่งผลประโยชน์ด้านสถาบันของกลุ่มบุคคลที่มีเป้าประสงค์ร่วมกัน<sup>92</sup>

<sup>91</sup> ประจักษ์ ก้องกีรติ, "เราจะไปทางไหน#5: ประจักษ์ ก้องกีรติ การสถาปนา 'อำนาจนำใหม่' ของกองทัพ, *ประชาไท*, 27 เมษายน 2559, สืบค้นเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2559, <http://prachatai.com/journal/2016/04/65472>.

<sup>92</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร, "ดุลยภาพดุลยพินิจ: รัฐพันลึก," *มติชน*, ปีที่ 39 ฉบับที่ 13886, 18 มีนาคม 2559, 20. หากต้องการอ่านงานที่นำแนวคิด deep state เข้ามาใช้วิเคราะห์การเมืองของไทย โปรดดูใน Eugénie Mérieau, "Thailand's Deep State, Royal Power and the Constitutional Court (1997–2015)," *Journal of Contemporary Asia* 46, no. 3 (2016).

โดยความเป็นรัฐพันลึกของกองทัพจะแสดงออกให้เห็นอย่างชัดเจนและรับรู้ได้ถึงพลังที่มีต่อการกำหนดและเปลี่ยนแปลงการเมืองของไทยผ่านการออกทำ “รัฐประหาร” โดยอาศัยสถานการณ์ทางการเมืองที่สูงงอมและเอื้ออำนวย ดังเช่น การออกมาทำรัฐประหารของคณะราษฎรในปี พ.ศ. 2534 ด้วยข้ออ้างว่า รัฐบาลพลเอกชาติชายมีปัญหาในเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือในเหตุการณ์ความขัดแย้งและการชุมนุมทางการเมืองที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2549 ที่นำไปสู่ข้ออ้างในการออกมาทำรัฐประหารของคณะคปค. ซึ่งถึงแม้ว่าประเทศไทยจะเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ช่วงความเป็นประชาธิปไตยอยู่เป็นระยะๆ แต่อำนาจของกองทัพในการเมืองไทยก็ยังคงอยู่ ไม่ได้หายไปไหน ยังคงดำรงความเป็นรัฐพันลึกไว้ได้ตลอดมา<sup>93</sup>

อย่างไรก็ตาม การออกมาสู่หน้าฉากด้วยการทำรัฐประหารของกองทัพในปี พ.ศ. 2549 แม้จะรัฐประหารได้สำเร็จ และได้รับพลังสนับสนุนจากประชาชนในการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งร่างขึ้นมาแทนรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 ที่คณะคปค.ได้ประกาศให้สิ้นสุดลง แต่ก็มีความหมายว่า จะเป็นกระแสเอกฉันท์ในทางการเมืองที่ยอมรับการทำรัฐประหารของกองทัพ และทำให้กระแสความนิยมในทักษิณ-พรรคไทยรักไทยหมดลงไป ในทางกลับกัน การรัฐประหารปี พ.ศ. 2549 กลับกลายเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้กลุ่มที่สนับสนุนรัฐบาลทักษิณ ได้พัฒนาตัวเองมาสู่การจัดตั้งกลุ่มนปช.ขึ้นมา อันเป็นพลังเคลื่อนไหวที่สำคัญที่ต่อต้านคณะรัฐประหารในช่วงเวลาขณะนั้น และได้ดำเนินการรณรงค์เพื่อไม่ให้รับร่างรัฐธรรมนูญด้วย

หลังจากที่เกิดการเปลี่ยนขั้วทางการเมืองจากเหตุที่พรรคพลังประชาชนถูกยุบในวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2551 จนทำให้พรรคประชาธิปัตย์ได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล มีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ทางกลุ่มนปช.ก็ได้ออกมาเคลื่อนไหวประท้วงรัฐบาลอภิสิทธิ์ เป็นเหตุการณ์ชุมนุมทางการเมืองที่ได้นำพาความขัดแย้งทางการเมืองระลอกใหญ่มาสู่สังคมไทย เป็นเหตุให้ทางฝ่ายรัฐบาลมีการตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินงานศึกษาหาทางแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยเป็นหนึ่งในมาตรการที่หวังว่าจะช่วยลดความขัดแย้งและสร้างความปรองดองในสังคมได้

แต่เมื่อพิจารณาจากท่าทีในการดำเนินแก้ไขรัฐธรรมนูญ จะพบว่า ประเด็นที่แก้ไขไม่ได้มีส่วนช่วยบรรเทาความขัดแย้งในสังคมหรือมีผลประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนเท่าไรนัก โดยมีประเด็นหลักอยู่ที่การแก้ไขที่มาของส.ส. อันมีผลกระทบโดยตรงต่อการแข่งขันการเลือกตั้งของพรรคการเมือง จนดูเหมือนว่า ความขัดแย้งในสังคมจากเหตุการณ์ชุมนุมทางการเมืองเป็นเพียงข้ออ้างโดยสะดวกเพื่อ

<sup>93</sup> ประจักษ์ ก้องกีรติ, "เราจะไปทางไหน#5: ประจักษ์ ก้องกีรติ การสถาปนา 'อำนาจใหม่' ของกองทัพ."

นำไปสู่การแก้ไขในประเด็นที่จะทำให้เกิดผลได้-ผลเสียในการเลือกตั้งของพรรคการเมืองเสียมากกว่า

จากที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อพิจารณาจากบริบททางการเมืองในภาพรวมที่ส่งผลต่อการเกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของไทยแล้ว กล่าวได้ว่าเป็นการเกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงภายใต้บริบทใหญ่ของความเป็นรัฐซ้อนรัฐหรือรัฐพันลึกที่มีกองทัพเป็นตัวจักรสำคัญที่ดำรงความเป็นรัฐพันลึกของระบบการเมืองไทยเอาไว้ โดยเมื่อพิจารณาลึกลงไป การกำเนิดของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ถือได้ว่าเป็นผลสืบเนื่องมาจากการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2534 ที่ได้นำไปสู่การเกิดขึ้นของเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ และเกิดเป็นกระแสของการปฏิรูปการเมืองอย่างกว้างขวางในช่วงหลังจากนั้น ที่ส่งผลสำคัญต่อการผลักดันให้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เกิดขึ้นมาได้ ซึ่งมีการบัญญัติให้มีระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิดขึ้นเป็นครั้งแรก แต่แล้วแทนที่ประเทศไทยจะได้เดินทางไปสู่บรรยากาศของการพัฒนาประชาธิปไตยให้เข้มแข็งและหยั่งรากลึกลงไปกว่าเดิม ก็ต้องมาสะดุดกับสถานการณ์ทางการเมืองที่สับสนจนที่ได้กลายเป็นข้ออ้างให้รัฐพันลึกอย่างกองทัพได้แสดงตนออกมาหน้าฉากอย่างชัดเจนอีกครั้งผ่านการทำรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 ซึ่งได้เปิดช่องทางที่ต้องนำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ได้เปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อไปสู่รูปแบบของระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด อันเป็นการเปลี่ยนแปลงโดยบังคับจากการรัฐประหารที่ทำให้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ต้องเป็นอันสิ้นสุดลง

โดยเหตุการณ์การรัฐประหารปี พ.ศ. 2549 ยังได้ส่งผลสืบเนื่องมาสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ อันเนื่องมาจากการรัฐประหารที่เกิดขึ้นไม่ได้เป็นกระแสในทางการเมืองที่คนทุกกลุ่มในสังคมยอมรับได้ โดยเฉพาะกลุ่มคนที่ยังคงนิยมและสนับสนุนในทักษิณ-พรรคไทยรักไทย ทำให้นำมาสู่การจัดตั้งและพัฒนาเป็นกลุ่มนปช. ซึ่งเป็นกลุ่มเคลื่อนไหวที่มีบทบาทสำคัญในเหตุการณ์ชุมนุมทางการเมืองในช่วงปี พ.ศ. 2552-2553 อันกลายมาเป็นข้ออ้างโดยสะดวกจากเหตุความวุ่นวายในบ้านเมืองเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่การแก้ไขรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นก็ไม่ได้ช่วยสมานรอยร้าวจากความขัดแย้งในสังคมแต่อย่างใด กลับพบว่า เป็นการแก้ไขเพื่อผลประโยชน์ของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งครั้งต่อไปมากกว่า

บริบททางการเมืองของความเป็นรัฐพันลึกจึงเป็นบริบททางการเมืองที่สำคัญที่นำพาความเปลี่ยนแปลงมาสู่ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิดของไทย อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความเปลี่ยนแปลงในระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ แต่สิ่งหนึ่งที่กล่าวได้ว่า มีอยู่ร่วมกันของระบบบัญชีรายชื่อทั้ง 3 รูปแบบ คือ “เหตุผลในการมีอยู่ของระบบบัญชีรายชื่อปิด” ที่ต่างก็ต้องการให้มีคงอยู่เพื่อเสริมสร้างพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง ให้พรรคการเมืองมีการแข่งขันนโยบาย และเป็นช่องทางให้บุคคลผู้มีความรู้ความสามารถได้เข้ามาเป็นส.ส. โดยไม่ต้องไปลงพื้นที่หาเสียง ทั้งยังเป็นระบบที่ไม่เอื้อต่อการซื้อเสียง



ด้วย การปรับเปลี่ยนระบบบัญชีรายชื่อใน 2 รูปแบบหลังก็ยังคงอ้างอิงกรอบความคิดและเจตนารมณ์แบบเดียวกับระบบบัญชีรายชื่อในสมัยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ไว้อยู่ ทำให้ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อใน 2 รูปแบบหลัง แม้จะปรับเปลี่ยนกติกาให้ต่างไปบ้าง แต่ก็ไม่ได้แตกต่างไปจากลักษณะสำคัญของความเป็นระบบบัญชีรายชื่อปิดในสมัยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แต่อย่างใด

## 3.2 ประเทศอินโดนีเซีย

### 3.2.1 ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อในยุคก่อนระเบียบใหม่

เนเธอร์แลนด์ได้เข้ามายึดดินแดนปกครองอินโดนีเซียนับตั้งแต่ช่วงศตวรรษที่ 17 ยาวนานมาจนถึงช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ก็ได้ถูกกองทหารญี่ปุ่นขับไล่ออกไปและเข้ายึดครองอินโดนีเซียแทน แต่ในปี ค.ศ. 1945 ญี่ปุ่นได้แพ้สงครามโลก ทำให้ต้องถอนทัพออกจากอินโดนีเซียและประเทศอื่นๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ขบวนการเรียกร้องเอกราชในอินโดนีเซียซึ่งได้ก่อตัวมาตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 นำโดย Sukarno และ Hatta จึงได้อาศัยช่วงโอกาสนี้ประกาศเอกราชในวันที่ 17 สิงหาคม ค.ศ. 1945<sup>94</sup> และในวันต่อมาก็ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งมีเนื้อหาหลักว่า การจัดการปกครองของอินโดนีเซียเป็นแบบรัฐเดี่ยว (unitary state) มีการกำหนดหลักปรัชญาศีล (Pancasila)<sup>95</sup> และตั้งสภาที่ปรึกษาประชาชน (Majelis Permusyawaratan Rakyat - MPR) ให้มีฐานะเป็นสถาบันทาง

<sup>94</sup> ภาณุวัฒน์ พันธุ์ประเสริฐ, *ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย* (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2556), 7-8.

<sup>95</sup> หลักปรัชญาศีลมีเนื้อหาดังนี้ คือ

1. เชื่อในพระเจ้าพระองค์เดียว หนึ่งเดียวเท่านั้น
2. หลักมนุษยธรรมอันยุติธรรมและมีอารยะ
3. ความเป็นหนึ่งเดียวของประเทศอินโดนีเซีย
4. ประชาธิปไตยอันเกิดจากความเห็นพ้องต้องกันของผู้แทนปวงชน
5. ความยุติธรรมทางสังคมสำหรับชาวอินโดนีเซียทุกหมู่เหล่า

โปรดดูใน เรื่องเดียวกัน, 17.

การเมืองที่มีอำนาจสูงสุดของรัฐ มีอำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญและกำหนดแนวทางนโยบายแห่งรัฐได้ (Guidelines of State Policy)<sup>96</sup>

โดยถึงแม้อินโดนีเซียจะประกาศเอกราชแล้ว แต่เนเธอร์แลนด์ก็ยังคงต้องการจะกลับเข้ามายึดครองอินโดนีเซียอีกครั้ง ทำให้เกิดการสู้รบระหว่างเนเธอร์แลนด์กับขบวนการเรียกร้องเอกราชของอินโดนีเซียกินเวลายืดเยื้อยาวนานกว่า 4 ปี จนในที่สุด อินโดนีเซียก็สามารถเอาชนะเนเธอร์แลนด์ได้อย่างเด็ดขาด ทางเนเธอร์แลนด์จึงได้คืนอธิปไตยให้แก่อินโดนีเซียในวันที่ 27 ธันวาคม ค.ศ. 1949 และ Sukarno ก็ได้ขึ้นมาดำรงตำแหน่งเป็นประธานาธิบดีคนแรกของอินโดนีเซียในฐานะประเทศที่มีเอกราช<sup>97</sup>

หลังจากได้เอกราชอย่างสมบูรณ์ ก็มีความเห็นตกลงกันว่าจะยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมา จึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม ค.ศ. 1950 ซึ่งมีเนื้อหาระบุให้รัฐสภา มีเพียงสภาเดียว มีสมาชิกจำนวน 237 คนมาจากการแต่งตั้ง สภานี้ถือเป็นสภาชั่วคราว โดยจะจัดให้มีการเลือกตั้งเพื่อเลือกผู้แทนเข้ามาใหม่ และให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญถาวรฉบับใหม่

แต่ด้วยปัญหาความวุ่นวายขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองและนักการเมืองในรัฐบาล การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง และการขัดขวางของสมาชิกผู้แทนชั่วคราวเพื่อไม่ให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเกิดขึ้น เพราะเมื่อมีการเลือกตั้งแล้ว ส.ส.ใหม่ก็ต้องเข้ามาแทนที่ ทำให้ผู้แทนชั่วคราวเหล่านี้ต้องหลุดจากอำนาจไป การเลือกตั้งจึงประสบกับอุปสรรคความล่าช้า แต่ที่สุดแล้วก็สามารถผ่านออกกฎหมายการเลือกตั้งได้สำเร็จในปี ค.ศ. 1953 และสามารถจัดการเลือกตั้งครั้งแรกของอินโดนีเซียขึ้นได้ในปี ค.ศ. 1955<sup>98</sup> โดยได้ใช้ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วน ซึ่งก็เนื่องด้วยปฏิสัมพันธ์ที่มีอย่างยาวนานกับเนเธอร์แลนด์ ทำให้ได้เห็นตัวอย่างของการใช้ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนในเนเธอร์แลนด์ กอปรกับ

<sup>96</sup> Edward Schneider, "The Constitution-Building Process in Post-Soeharto Indonesia," in *The Role of Constitution-Building Processes in Democratization - Case Studies* (The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2005), 3.

<sup>97</sup> ภาณุวัฒน์ พันธุ์ประเสริฐ, ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย, 8.

<sup>98</sup> วิทยา สุจริตธนารักษ์, "การเลือกตั้งในอินโดนีเซีย," ใน *การเลือกตั้งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: ศึกษาเฉพาะประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และไทย* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), 30-31.

ระบบสัดส่วนเป็นระบบที่เหมาะสมและสามารถเอื้อสนับสนุนผลประโยชน์ในการแข่งขันการเลือกตั้งต่อพรรคการเมืองขนาดเล็กจำนวนมากที่เกิดขึ้นมาในช่วงเวลาขณะนั้นได้<sup>99</sup>

ระบบสัดส่วนที่ใช้ในการเลือกตั้งส.ส.ครั้งแรกของอินโดนีเซียมีลักษณะระบบแบบบัญชีรายชื่อ โดยผสมกันระหว่างแบบบัญชีรายชื่อปิดกับแบบบัญชีรายชื่อเปิด กล่าวคือ หากประชาชนลงคะแนนเสียงเลือกพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งแล้ว จะไม่สามารถลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยตรงได้อีก แต่ในขณะเดียวกัน ก็เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเลือกผู้สมัครอิสระที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองที่มีในบางเขตเลือกตั้งได้ นอกจากนี้ ในบัตรเลือกตั้งยังมีช่องว่างไว้ให้ประชาชนสามารถเขียนชื่อของพรรค 1 พรรคหรือผู้สมัคร 1 คนที่ตนเองชื่นชอบลงไปได้อีกด้วย<sup>100</sup>

ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า ส.ส.ที่ชนะการเลือกตั้งมาจากพรรคการเมืองทั้งหมด 27 พรรค โดยพรรคการเมืองขนาดใหญ่สุด 4 พรรคได้รับคะแนนเสียงอยู่ในช่วงระหว่างร้อยละ 16 ถึง 23 ของคะแนนเสียงทั้งหมด<sup>101</sup> และมีพรรคการเมืองจำนวนถึง 12 พรรค (คิดเป็นประมาณร้อยละ 43 ของจำนวนพรรคที่ชนะการเลือกตั้งทั้งหมด) ที่มีจำนวนส.ส.เพียงพรรคละ 1 คนเท่านั้น<sup>102</sup> ทำให้ไม่มีพรรคการเมืองใดที่สามารถเป็นพรรคเดียวที่คุมเสียงข้างมากในสภาได้ การจัดตั้งรัฐบาลจึงเป็นไปด้วยความยากลำบาก มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลถึง 7 ครั้ง สภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับเลือกตั้งต่อมาไม่นานเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรก็มีเสถียรภาพแบบเดียวกันทำให้ล้มเหลวในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญออกมา จึงเกิดความไม่เสถียรภาพทางการเมือง<sup>103</sup> นอกจากนี้ สภาพความหลากหลายทางวัฒนธรรมของประเทศก็ทำให้ผู้คนบางส่วนไม่พอใจที่ต้องอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลกลางที่เกาะชวา เกิดเป็นความรู้สึกว่าวัฒนธรรมท้องถิ่นของตนถูกบดบังโดยวัฒนธรรมของชาชวา ทำให้มีกระแสแบ่งแยก

<sup>99</sup> Andrew Ellis, "Indonesia: Transition and Change but Electoral System Continuity," in *Handbook of Electoral System Choice*, ed. Josep M. Colomer (New York: Palgrave Macmillan, 2004), 497.

<sup>100</sup> Dwight Y. King, *Half-Hearted Reform : Electoral Institutions and the Struggle for Democracy in Indonesia* (Westport, CT: Greenwood, 2003), 29.

<sup>101</sup> Reynolds et al., *Electoral System Design: The New International Idea Handbook*, 66.

<sup>102</sup> King, *Half-Hearted Reform : Electoral Institutions and the Struggle for Democracy in Indonesia*, 29.

<sup>103</sup> วิทยา สุจริตธนาธิกร, "การเลือกตั้งในอินโดนีเซีย," 38; Ellis, "Indonesia: Transition and Change but Electoral System Continuity," 498.

ดินแดนขึ้นมาในบางพื้นที่ เกิดเป็นกบฏต่อต้านรัฐบาลขึ้นที่สุมาตรา สุลาเวสี และกาลิมันตัน<sup>104</sup> ด้วยเหตุนี้ ประธานาธิบดี Sukarno จึงได้ตัดสินใจปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครองของประเทศครั้งสำคัญ โดยการขยายอำนาจของฝ่ายบริหาร ลดความสำคัญของส.ส.ที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชน เปิดโอกาสให้กองทัพและกลุ่มการเมืองมุสลิมเข้ามามีอำนาจมากขึ้น ปฏิเสธที่จะกระจายอำนาจการปกครองออกจากศูนย์กลางไปให้ท้องถิ่น ยกเลิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1959 และออกกฎหมายประธานาธิบดีนำเอารัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1945 กลับมาใช้ใหม่ ในช่วงยุคนี้ได้รับการขนานนามว่า “ยุคประชาธิปไตยแบบชี้นำ (Guided Democracy)”

ประธานาธิบดี Sukarno ได้ครองอำนาจเรื่อยมาจนถึงปี ค.ศ. 1965 ก็เกิดเหตุวุ่นวายทางการเมือง ทำให้ถูกโค่นล้มลงจากอำนาจโดยคณะนายทหารที่มีผู้นำคณะทหาร คือ นายพล Suharto ซึ่งได้ก้าวขึ้นมาเป็นประธานาธิบดีคนต่อมา และรวบอำนาจการปกครองไว้ได้อย่างเบ็ดเสร็จ ยุคที่ Suharto เรื่องอำนาจนี้ถูกขนานนามว่า “ยุคระเบียบใหม่ (New Order)”<sup>105</sup>

### 3.2.2 ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อในยุคระเบียบใหม่

ประธานาธิบดี Suharto ได้เข้ามาบริหารประเทศตั้งแต่วันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1966<sup>106</sup> โดยได้เรียกระบอบการปกครองของตนว่า “ระเบียบใหม่ (New Order)” เพื่อสร้างความแตกต่างให้เห็นเด่นชัดว่า เป็นยุคสมัยใหม่ที่มาแทนที่ยุค “ระเบียบเก่า” ในสมัยการปกครองของประธานาธิบดี Sukarno แต่ในช่วงแรกของยุคระเบียบใหม่ แม้แต่ตัวของ Suharto เองก็ยังไม่แน่ใจว่า ยุคระเบียบใหม่นี้ควรมีรูปแบบและทิศทางเป็นเช่นใด

ในเดือนพฤษภาคม ปี ค.ศ. 1966 ได้มีการจัดสัมมนาในหัวข้อ “In Search of a New Path” ที่มหาวิทยาลัย Universitas Indonesia ณ กรุงจาการ์ตา เหล่าผู้เข้าร่วมสัมมนาทั้งนักศึกษาและนักวิชาการต่างก็เห็นว่า ปัญหาทางเศรษฐกิจควรที่จะได้รับการแก้ไขดูแลโดยเฉพาะจากมืออาชีพที่มีความรู้ความสามารถโดยตรงในด้านของการพัฒนาเศรษฐกิจและการเงินหรือที่เรียกว่า “เทคโนแครต (technocrats)” จากนั้นสามเดือนต่อมา กองทัพภายใต้การนำของ Suharto ก็ได้จัดการสัมมนาของตัวเองขึ้นมาที่เมืองบันดุง (Bandung) ภายใต้หัวข้อสัมมนาว่า “Broad Policy Outlines and

<sup>104</sup> ทวีศักดิ์ เผือกสม, ประวัติศาสตร์อินโดนีเซีย: รัฏฐาธิปไตยบนหมู่เกาะความเป็นสมัยใหม่แบบอาณานิคม และสาธารณรัฐแห่งความหลากหลาย, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ: เมืองโบราณ, 2555), 279.

<sup>105</sup> เรื่องเดียวกัน, 264-74.

<sup>106</sup> วิทยา สุจริตธนารักษ์, "การเลือกตั้งในอินโดนีเซีย," 40.

Implementation Plans for Political and Economic Stability” เพื่อชี้ให้เห็นถึงบทบาทของทหารในการรื้อสร้าง (rebuild) ประเทศอินโดนีเซีย และมีบทบาทหน้าที่แบบควบคู่กันไป (dual function - Dwifungsi) ระหว่างหน้าที่ในการปกป้องประเทศและการมีส่วนร่วมในเรื่องการเมืองและสังคมของประเทศ หน้าที่ทั้ง 2 อย่างนี้เป็นสิ่งที่ฝังอยู่ในรากฐานของกองทัพมา นับตั้งแต่การต่อสู้เรียกร้องเอกราช<sup>107</sup>

ดังนั้น เพื่อป้องกันปัญหาความขัดแย้งวุ่นวายทั้งในทางการเมืองและสังคม ไม่ให้ซ้ำรอยเหมือนที่เคยเกิดขึ้นในช่วงหลังการเลือกตั้งครั้งแรกในปี ค.ศ. 1955 ระบอบระเบียบใหม่ของประธานาธิบดี Suharto จึงได้พยายามสร้างระบอบอำนาจนิยมที่มีการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง โดยอ้างเรื่องของการกำจัดปัญหาความขัดแย้งวุ่นวายต่างๆ เพื่อให้ประเทศชาติรวมเป็นหนึ่งเดียว มีความมั่นคง จะไม่ได้เป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่อไป<sup>108</sup>

ความมั่นคงของประเทศและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศจึงกลายเป็นฐานความชอบธรรมที่สำคัญของการสร้างระบอบการเมืองแบบอำนาจนิยมในยุคระเบียบใหม่ แต่กระนั้น ด้วยกระแสโลกของความเป็นประชาธิปไตย ทำให้ Suharto ไม่อาจใช้ข้ออ้างเพียงแต่เรื่องความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจมาสร้างระบอบอำนาจนิยมได้ จำต้องนำเอาค่านิยมในระบอบประชาธิปไตยคือ “การเลือกตั้ง” เข้ามาใช้ร่วมด้วย เพื่อสร้างภาพลักษณ์ให้ระบอบระเบียบใหม่ดูมีความชอบธรรมมากขึ้นในสายตาของนานาชาติ<sup>109</sup>

ในการวางระบบเลือกตั้งของยุคระเบียบใหม่ ทางฝ่ายรัฐบาลโดยเฉพาะทหารต้องการให้ใช้ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา (plurality system) ที่แต่ละเขตเลือกตั้งมีผู้แทนได้คนเดียว (single-member districts) อันเนื่องมาจากประสบการณ์จากการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1955 ที่มีพรรคเล็กพรรคน้อยจำนวนมากมาย จนทำให้ระบบการเมืองไม่มีเสถียรภาพ แต่ทางฝ่ายพรรคการเมืองไม่ต้องการระบบเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียว ประธานาธิบดี Suharto จึงตัดสินใจแก้ข้อโต้แย้งโดย

<sup>107</sup> William H. Frederick, "Historical Setting," in *Indonesia: A Country Study*, eds. William H. Frederick and Robert L. Worden, Area Handbook Series (Washington, DC: Library of Congress Federal Research Division, 2011), 73.

<sup>108</sup> Ibid., 73-74; King, *Half-Hearted Reform : Electoral Institutions and the Struggle for Democracy in Indonesia*, 17.

<sup>109</sup> *Half-Hearted Reform : Electoral Institutions and the Struggle for Democracy in Indonesia*, 5.

การเลือกใช้ระบบเลือกตั้งสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อ<sup>110</sup> แต่เพื่อให้การเลือกตั้งที่เกิดขึ้นไม่ขัดขวางและเป็นอุปสรรคต่อระบอบอำนาจนิยมแห่งยุคระเบียบใหม่ จึงได้มีการวางหลักการไว้ ดังนี้

1. เพื่อให้รัฐบาลสามารถบรรลุเป้าหมายในการควบคุมรัฐสภาได้ จะต้องกำหนดให้มีสัดส่วนของสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกในสภาที่ปรึกษาประชาชนที่มาจากทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร โดยการแต่งตั้งของรัฐบาลด้วย

2. ในการควบคุมกระบวนการของการเลือกตั้งจะต้องจำกัดจำนวนของพรรคการเมือง และทำให้พรรคการเมืองเป็นกลางจากเรื่องของชาติพันธุ์ ศาสนา ท้องถิ่น หรืออัตลักษณ์ในตัวบุคคล พร้อมทั้งจัดตั้งกลุ่มทางการเมืองฝ่ายรัฐบาลที่เรียกว่า “กลุ่มกระทำการ (Functional Group / Golongan Karya - Golkar)” เพื่อลงแข่งขันเลือกตั้งเข้าไปเป็นผู้แทนในสภา

3. เพื่อควบคุมเสียงฐานส่วนใหญ่ของประชาชนในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง จะต้องจำกัดช่วงระยะเวลาในการรณรงค์หาเสียง และไม่ให้มีการหาเสียงในระดับเขตพื้นที่ที่ต่ำกว่าอำเภอ (district level) ทั้งนี้ เพื่อกันประชาชนในพื้นที่ออกจากกิจกรรมของพรรคการเมืองต่างๆ การปลุกระดม ชักจูงมวลชนโดยพรรคการเมืองก็ยากที่จะเกิดขึ้นได้ ทำให้เกิดสภาวะ “มวลชนลอยตัว (floating mass)” ที่ประชาชนถูกทำให้เข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือถูกตัดขาดจากเรื่องทางการเมือง (depoliticized) การตัดขาดประชาชนจากเรื่องทางการเมืองก็เท่ากับบั่นทอนรากฐานของพรรคการเมืองไปด้วย โดยประชาชนทั่วไปจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเรื่องทางการเมืองได้ก็ต่อเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไป<sup>111</sup>

จากหลักการที่วางไว้ก็นำมาสู่การเลือกตั้งส.ส.ในยุคระเบียบใหม่ที่มีขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1971 และกำหนดให้การเลือกตั้งครั้งต่อไปมีขึ้นทุกๆ 5 ปี จำนวนส.ส.ในสภาผู้แทนราษฎร (Dewan Perwakilan Rakyat - DPR) มีทั้งหมด 460 คน 100 คนในจำนวนนี้จะเป็นผู้แทนของกองทัพที่มาจากการแต่งตั้ง และจัดตั้งกลุ่มกระทำการหรือ Golkar เพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการส่งผู้สมัครลงแข่งขันเลือกตั้ง ต่อมาในช่วงปี ค.ศ. 1973 สองปีหลังการเลือกตั้งครั้งแรก ทางรัฐบาลได้กำหนดให้พรรคการเมืองทั้งหลายที่ต้องการจะลงแข่งขันเลือกตั้งในครั้งหน้า จะต้องปรับรวมตัวกันเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ดังนี้

- กลุ่มทางศาสนา (spiritual) มีชื่อเรียกว่า พรรคร่วมพัฒนา (Development Unity Party / Partai Persatuan Pembangunan - PPP) เป็นกลุ่มที่จะรวมพรรคการเมืองมุสลิมทั้งหมดเข้าไว้ด้วยกัน

<sup>110</sup> Ellis, "Indonesia: Transition and Change but Electoral System Continuity," 498.

<sup>111</sup> วิทยา สุจริตธนารักษ์, "การเลือกตั้งในอินโดนีเซีย," 40-41; Frederick, "Historical Setting," 74.

- กลุ่มชาตินิยม มีชื่อเรียกว่า พรรคประชาธิปไตยอินโดนีเซีย (Indonesia Democratic Party / Partai Demokrasi Indonesia - PDI) เป็นกลุ่มที่จะรวมพรรคการเมืองที่เหลือเข้ารวมกลุ่มด้วยกัน

ทำให้นับจากการเลือกตั้งครั้งที่สองเป็นต้นไป การแข่งขันเลือกตั้งในยุคระเบียบใหม่จะเป็นเรื่องระหว่างกลุ่ม Golkar พรรค PPP และ PDI เพียง 3 กลุ่มนี้เท่านั้น การจำกัดจำนวนพรรคการเมืองดังกล่าวนี้ก็เพื่อสร้างความมั่นคงในทางการเมืองและเศรษฐกิจ โดยอ้างว่า หากปล่อยให้มียพรรคการเมืองที่หลากหลายเพื่อสะท้อนความหลากหลายทางด้านชาติพันธุ์ วัฒนธรรม และท้องถิ่น ก็ย่อมนำมาสู่ความวุ่นวาย ความแตกต่าง และขัดแย้งภายในสังคม ยากที่จะสร้างความมั่นคงภายในประเทศได้<sup>112</sup>

การจัดการเลือกตั้งในยุคระเบียบใหม่จะเป็นหน้าที่ของสถาบันการเลือกตั้งทั่วไป (General Election Institute / Lembaga Pemilihan Umum - LPU) มีรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย (Minister of Home Affairs) เป็นประธาน รัฐมนตรีกระทรวงอื่นๆ อีก 7 กระทรวง และผู้บัญชาการกองทัพเป็นคณะกรรมการ ดำเนินงานโดยพนักงานรัฐของกระทรวงมหาดไทย และเพื่อไม่ให้สถาบันการเลือกตั้งทั่วไปดูเป็นเครื่องมือของรัฐในการจัดการเลือกตั้งมากจนเกินไป จึงได้ตั้งสภาที่ปรึกษาจำนวน 14 คน ประกอบด้วยรัฐมนตรีและผู้แทนของพรรคการเมือง พรรคละ 4 คน แต่สภาที่ปรึกษานี้ก็ไม่ได้มีบทบาทเท่าไรนัก เป็นเพียงการจัดตั้งในเชิงสัญลักษณ์เพื่อให้ดูเป็นกลางในการจัดการเลือกตั้งเท่านั้น<sup>113</sup>

อนึ่ง ถึงแม้ระบบเลือกตั้งในยุคระเบียบใหม่จะเป็นแบบระบบบัญชีรายชื่อ แต่ก็ได้มีการปรับเปลี่ยนกฎกติกาของตัวระบบเลือกตั้งจนทำให้มีลักษณะเฉพาะที่เอื้อประโยชน์ต่อระบอบอำนาจนิยมแห่งยุคระเบียบใหม่ โดยสามารถสรุปได้ 4 ประเด็น ดังนี้

**เขตเลือกตั้ง** เขตเลือกตั้งจะเท่ากับเขตจังหวัดเหมือนในสมัยการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1955 แต่ได้มีจำนวนเขตเลือกตั้งเพิ่มขึ้นจาก 15 เขตไปเป็น 26 เขต โดยเพิ่มขึ้นสอดคล้องกับจำนวนจังหวัดที่เพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1955 ต่อมาในปี ค.ศ. 1982 ได้เพิ่มขึ้นไปเป็น 27 เขตเลือกตั้ง จากการเพิ่มเข้ามาของจังหวัดติมอร์ตะวันออก ในส่วนของจำนวนผู้แทนต่อเขตเลือกตั้ง (district magnitude) จะมี

<sup>112</sup> วิทยา สุจริตธนารักษ์, "การเลือกตั้งในอินโดนีเซีย," 40-41.

<sup>113</sup> King, *Half-Hearted Reform : Electoral Institutions and the Struggle for Democracy in Indonesia*, 19.

วิธีคิดที่แตกต่างจากการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1955 กล่าวคือ การเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1955 ใช้วิธีคำนวณจำนวนผู้แทนต่อเขตเลือกตั้งจากจำนวนประชากรในเขตเลือกตั้งนั้น หากด้วยค่าเกณฑ์กลางคือ 300,000 โดยเมื่อคำนวณถึงจำนวนประชากรในขณะนั้นซึ่งส่วนมากจะอยู่บนเกาะชวา ทำให้มีจำนวนผู้แทนใน 4 เขตเลือกตั้งบนเกาะชวาคิดเป็นถึงร้อยละ 69.7 ของจำนวนผู้แทนทั้งหมดที่มีได้ อันนำมาสู่ความไม่พอใจของผู้คนบนเกาะอื่นๆ

ในยุคระเบียบใหม่จึงหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ โดยใช้วิธีคำนวณหาจำนวนผู้แทนต่อเขตเลือกตั้ง ดังนี้

- ขั้นที่หนึ่ง แต่ละเขตเลือกตั้งจะจัดสรรจำนวนผู้แทนในสภาเท่ากับจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในเขตเลือกตั้งนั้น
- ขั้นที่สอง แต่เนื่องจากจำนวนของผู้แทนในสภามีมากกว่าจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องมีการจัดสรรในขั้นต่อมา โดยจำนวนผู้แทนที่เหลือจากการจัดสรรขั้นแรกจะจัดสรรไปตามจำนวนประชากร โดยใช้อัตราส่วนคือ ประชากร 400,000 คน จะได้ผู้แทน 1 คน เมื่อคำนวณเสร็จก็จะได้จำนวนผู้แทนทั้งหมดที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น หากมีจำนวนผู้แทนมากกว่าการคำนวณในขั้นที่หนึ่ง เขตเลือกตั้งนั้นก็จะได้รับผู้แทนเพิ่มขึ้นจนครบจำนวนผู้แทนที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น

การจัดสรรจำนวนผู้แทนรูปแบบนี้จึงช่วยเพิ่มจำนวนผู้แทนให้แก่เขตเลือกตั้งที่อยู่นอกเกาะชวา และลดจำนวนผู้แทนในเขตเลือกตั้งบนเกาะชวาลง จำนวนผู้แทนจึงไม่ได้กระจุกตัวอยู่แต่บนเกาะชวาแบบในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1955 ซึ่งก็ช่วยส่งผลดีต่อชัยชนะในการเลือกตั้งของกลุ่ม Golkar ด้วย เพราะจำนวนคะแนนเสียงในการชนะการเลือกตั้งในเขตพื้นที่นอกเกาะชวาเหล่านี้จะไม่สูงมากนัก เมื่อเทียบกับเขตเลือกตั้งบนเกาะชวา ทำให้การระดมคะแนนเสียงในเขตพื้นที่ดังกล่าวเป็นไปได้โดยสะดวกและง่ายมากกว่า

**กระบวนการในลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง** ในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1955 ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเลือกผู้สมัครอิสระที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองได้โดยตรง หรือเขียนชื่อผู้สมัครที่ตนเองชื่นชอบลงไปในช่วงที่กำหนดไว้ได้ แต่มาในยุคระเบียบใหม่ได้ใช้ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิดอย่างเต็มตัว ปิดโอกาสการเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนไป ประชาชนมีสิทธิลงคะแนนเลือกได้แต่เพียงพรรคการเมืองเท่านั้น<sup>114</sup>

<sup>114</sup> Ibid., 28-29.



**สูตรในการคำนวณผลการเลือกตั้ง** ในการจัดสรรที่นั่งในสภาให้แก่พรรคการเมือง จะใช้วิธีการคำนวณคะแนนเสียงตามแบบที่เคยใช้ในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1955 คือ จำนวนส.ส.ที่พรรคการเมืองจะได้รับจากเขตเลือกตั้งนั้นจะมาจากการนำจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมดของทุกพรรคหารด้วยจำนวนส.ส.ที่มีได้ทั้งหมดในเขตเลือกตั้งนั้น จะได้เป็นค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คน จากนั้นให้นำคะแนนเสียงของแต่ละพรรคที่ได้รับมาหารด้วยค่าสัดส่วนเฉลี่ยนี้ ก็จะได้จำนวนส.ส.ที่แต่ละพรรคจะได้รับ หากยังได้ส.ส.ไม่ครบตามจำนวนส.ส.ที่มีได้ทั้งหมดในเขตเลือกตั้งนั้น ให้พิจารณาเรื่องของเศษที่เหลืออยู่จากการคำนวณ โดยพรรคการเมืองที่มีเศษเหลือมากที่สุดจะได้รับการจัดสรรจำนวนส.ส.เพิ่มเข้าไป ซึ่งพรรคการเมืองขนาดใหญ่อย่างกลุ่ม Golkar จะได้เปรียบจากการคิดคำนวณคะแนนเสียงด้วยวิธีนี้<sup>115</sup>

แต่ในการจัดสรรผู้สมัครในบัญชีรายชื่อเพื่อไปเป็นส.ส.นั้น จะไม่ได้จัดสรรเรียงตามลำดับของผู้สมัครในบัญชีรายชื่อเสมอไป เพราะพรรคการเมืองมีสิทธิคิดผู้สมัครในลำดับอื่นของบัญชีรายชื่อ มาเสนอเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงลำดับในบัญชีรายชื่อเลยก็ได้<sup>116</sup>

**เกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำ** ในการเลือกตั้งส.ส.ปี ค.ศ. 1955 ไม่ได้มีการกำหนดเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำของคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศไว้ (electoral threshold) ทำให้มีพรรคการเมืองถึง 28 พรรคที่สามารถชนะการเลือกตั้งได้ โดยในจำนวนนี้มีอยู่ถึง 12 พรรค (คิดเป็นร้อยละ 43 ของจำนวนพรรคที่ชนะการเลือกตั้งทั้งหมด) ที่ชนะการเลือกตั้งได้ส.ส.เพียงคนเดียว มาในยุคระเบียบใหม่ แทนที่จะใช้วิธีการตั้งเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำของคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศเพื่อลดจำนวนพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งลง แต่กลับใช้วิธีการจำกัดจำนวนพรรคการเมืองที่จะลงแข่งขันเลือกตั้งได้ โดยรวมพรรคการเมืองต่างๆ เข้าด้วยกันเป็น 2 พรรคใหญ่ และตั้งกลุ่มการเมือง Golkar ขึ้นมา<sup>117</sup> ซึ่งเป็นกลุ่มการเมืองที่ทางรัฐบาลและกองทัพให้การสนับสนุนอย่างเหนียวแน่น ทั้งยังให้สมาคมข้าราชการสาธารณรัฐอินโดนีเซีย (Korps Pegawai Republik Indones - KORPRI) ซึ่งข้าราชการอินโดนีเซียทุกคนต้องเป็นสมาชิก โดยสมาคมนี้เข้าเป็นองค์กรส่วนหนึ่งของ Golkar ด้วย ทำให้ข้าราชการทุกคนต้อง

<sup>115</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, "การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและแบบสัดส่วน," *ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า*, สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2559, <http://goo.gl/Kzal6Z>; King, *Half-Hearted Reform : Electoral Institutions and the Struggle for Democracy in Indonesia*, 29.

<sup>116</sup> วิทยา สุจริตนารักษ์, "การเลือกตั้งในอินโดนีเซีย," 49; King, *Half-Hearted Reform : Electoral Institutions and the Struggle for Democracy in Indonesia*, 29.

<sup>117</sup> *Half-Hearted Reform : Electoral Institutions and the Struggle for Democracy in Indonesia*, 29.

เป็นสมาชิกของ Golkar ไปด้วย<sup>118</sup> นอกจากนี้ ยังมีการตรวจและคุมเข้มในเรื่องคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส. ซึ่งผู้สมัครจากพรรคการเมืองอีก 2 พรรคมักจะโดนตรวจเข้มอย่างหนัก ทำให้มีผู้สมัครที่ถูกตัดสิทธิ หมดคุณสมบัติที่จะลงแข่งขันเลือกตั้งมากกว่าของทาง Golkar เช่น การเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1977 พรรค PDI มีผู้สมัครถูกตัดสิทธิไปกว่าร้อยละ 19 พรรค PPP อยู่ที่ร้อยละ 16 ในขณะที่ Golkar มีผู้สมัครถูกตัดสิทธิไปเพียงร้อยละ 5 ของผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ทั้งหมดเท่านั้น หรือในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1997 พรรค PPP และ PDI มีผู้สมัครถูกตัดสิทธิรวมกันถึง 236 คน แต่ Golkar กลับมีผู้สมัครถูกตัดสิทธิไปเพียง 21 คนเท่านั้น

นอกจากการปรับเปลี่ยนในตัวจากระบบเลือกตั้งแล้ว ยังมีการวางข้อกำหนดที่เข้มงวดในเรื่องของการหาเสียงเลือกตั้ง โดยไม่ให้มีการหาเสียงในระดับเขตพื้นที่ที่ต่ำกว่าอำเภอและจำกัดช่วงระยะเวลาในการหาเสียง โดยในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1971 และ 1977 อนุญาตให้พรรคการเมืองหาเสียงได้เป็นระยะเวลา 60 วัน ต่อมาในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1982 ได้ลดลงเหลือ 45 วัน และเหลือ 25 วันในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1987 และ 1997<sup>119</sup>

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้จะเห็นได้ว่า การเลือกตั้งในยุคระเบียบใหม่ไม่ได้เป็นไปอย่างเสรีและยุติธรรม พรรคการเมืองที่ลงแข่งขันได้ก็มีเพียง 3 กลุ่ม โดยหนึ่งในนั้นก็เป็ Golkar กลุ่มการเมืองของรัฐบาล ซึ่งแข่งขันเลือกตั้งโดยได้เปรียบพรรคการเมืองอีก 2 พรรคมาโดยตลอด เนื่องด้วยสามารถหาเสียงโดยใช้สื่อทุกรูปแบบของรัฐได้ บังคับให้ข้าราชการเป็นสมาชิกของ Golkar และต้องลงคะแนนเสียงให้กับทาง Golkar ด้วย รวมทั้งรัฐบาลก็ใช้ทั้งวิธีการทั้งจูงใจและบังคับให้คนมุสลิมเลือกลงคะแนนให้ Golkar แทนพรรคมุสลิม และยังมีการประกาศออกไปเพื่อให้คนอินโดนีเซียตระหนักว่าชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชน เป็นผลมาจากการที่รัฐบาลได้ทุ่มเทงบประมาณเพื่อพัฒนาประเทศอย่างเต็มที่ จึงสมควรที่ประชาชนจะตอบแทนรัฐบาล ด้วยการลงคะแนนเลือก Golkar<sup>120</sup> ในขณะที่พรรคการเมืองอีก 2 พรรคที่เหลือถูกจำกัดบทบาททางการเมืองเป็นอย่างมาก ไม่สามารถมีกิจกรรมทางการเมืองในระดับพื้นที่ต่ำกว่าเขตอำเภอได้ มวลชนจึงถูกกลอยตัวแยกออกจากพรรคการเมือง ทั้ง 2 พรรคการเมืองจึงยากที่จะเข้าไปสร้างฐานคะแนนเสียงจากประชาชนได้ ทั้งหมดนี้จึงไม่น่าแปลกใจแต่อย่างใดที่ตลอดยุคระเบียบใหม่ กลุ่ม Golkar จะสามารถเอาชนะการเลือกตั้งมาได้

<sup>118</sup> วิทยา สุจริตธนารักษ์, "การเลือกตั้งในอินโดนีเซีย," 41.

<sup>119</sup> King, *Half-Hearted Reform : Electoral Institutions and the Struggle for Democracy in Indonesia*, 26.

<sup>120</sup> วิทยา สุจริตธนารักษ์, "การเลือกตั้งในอินโดนีเซีย," 24.

โดยตลอด และชนะด้วยคะแนนเสียงค่อนข้างมากคือ เฉลี่ยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 69 ของคะแนนเสียงทั้งหมด<sup>121</sup>

อนึ่ง ส.ส.ที่ชนะการเลือกตั้งมาก็ไม่ได้มีผลต่อการบริหารงานและดำเนินนโยบายของรัฐบาลแต่อย่างใด มีหน้าที่เป็นเพียงสภาตรายางในการรับรองการออกกฎหมายหรือนโยบายเท่านั้น<sup>122</sup> ดังที่ Benedict R. Anderson ได้กล่าวไว้ว่า

“ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเสียเวลาดูเรื่องของการเลือกตั้งในยุคระเบียบใหม่ของ Suharto ซึ่งถูกจัดขึ้นอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1971 การเลือกตั้งที่เกิดขึ้นนี้ถูกจัดวางกลไกมาเป็นอย่างดีเพื่อให้กลุ่ม Golkar กลุ่มการเมืองของรัฐบาลสามารถชนะการเลือกตั้งได้เสียงถึง 2 ใน 3 ได้ รวมไปถึงการทำให้รัฐสภาเป็นเพียงแค่สภาแบบตรายางที่ไร้ผู้แทนที่มีคุณภาพ”<sup>123</sup>

การเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในยุคระเบียบใหม่จึงไม่ได้เอื้อสนับสนุนต่อการสร้างระบอบประชาธิปไตยในอินโดนีเซียแต่อย่างใด เป็นเพียงพิธีกรรมที่เข้ามาเป็นเปลือกหุ้มความเป็นอำนาจนิยมไว้ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือสร้างความชอบธรรมให้แก่ระบอบอำนาจนิยมของประธานาธิบดี Suharto เท่านั้น<sup>124</sup>

### 3.2.3 จุดจบของยุคระเบียบใหม่สู่ช่วงแห่งการเปลี่ยนผ่าน

หลังจากดำเนินการปกครองประเทศมาได้กว่า 30 ปี ระบอบอำนาจนิยมแห่งยุคระเบียบใหม่ก็ได้ถูกสั่นคลอนอย่างหนักจากปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจเอเชียในปี ค.ศ. 1997 ซึ่งการตอบสนองของรัฐบาลเป็นไปอย่างเชื่องช้าและไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจได้ เพียงผ่านไปแค่ 8 เดือนค่าเงินรูเปียห์ (Rupiah) ก็ตกลงอย่างหนักไปกว่าร้อยละ 70 เวลาผ่านไป 1 ปี รัฐวิสาหกิจกว่าร้อยละ

<sup>121</sup> เรื่องเดียวกัน, 41-43.

<sup>122</sup> King, *Half-Hearted Reform : Electoral Institutions and the Struggle for Democracy in Indonesia*, 33.

<sup>123</sup> Benedict R. Anderson, "Elections and Participation in Three Southeast Asian Countries," in *The Politics of Elections in Southeast Asia*, ed. R. H. Taylor, Woodrow Wilson Center Series (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), 30-31.

<sup>124</sup> King, *Half-Hearted Reform : Electoral Institutions and the Struggle for Democracy in Indonesia*, 5.

40 ต้องล้มละลายลงไป รายได้ต่อประชากร (per capita income) ก็ตกไปกว่าร้อยละ 40 มีจำนวนคนยากจนเพิ่มขึ้นไปถึงร้อยละ 40 ของประชากรทั้งหมด

ระบอบอำนาจนิยมแห่งยุคระเบียบใหม่ตั้งอยู่ได้บนฐานแห่งความชอบธรรมของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นสำคัญ เมื่อเศรษฐกิจของประเทศประสบปัญหาวิกฤตหนัก ระบอบอำนาจนิยมจึงเผชิญกับแรงต้านทานอย่างหนักอย่างไม่เคยพบมาก่อน เกิดขบวนการต่อต้านรัฐบาลและประธานาธิบดี Suharto โดยกลุ่มนักศึกษาที่ออกมาเดินขบวนประท้วงทั่วทั้งประเทศ จนในวันที่ 12 พฤษภาคม ค.ศ. 1998 ที่มหาวิทยาลัย Trisakti ในกรุงจาการ์ตา ตำรวจและทหารได้เข้าควบคุมกลุ่มนักศึกษาที่ออกมาประท้วง มีการยิงปืนใส่นักศึกษา จนมีผู้เสียชีวิตไป 4 ราย บาดเจ็บไปกว่า 20 ราย เหตุการณ์นี้ได้จุดชนวนให้มวลชนหมดความเลื่อมใส และออกมาประท้วงรัฐบาลอย่างรุนแรง จนเจ้าหน้าที่ตำรวจและทหารไม่อาจควบคุมสถานการณ์ไว้ได้อีกต่อไป พลังแรงกดดันดังกล่าวจึงส่งผลให้ในวันที่ 21 พฤษภาคม ค.ศ. 1998 ประธานาธิบดี Suharto ได้ตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งประธานาธิบดี ยุคสมัยแห่งระเบียบใหม่จึงได้สิ้นสุดลง<sup>125</sup>

หลังการลาออกของประธานาธิบดี Suharto ชนชั้นนำทางการเมืองอันได้แก่ Golkar และกลุ่มทหาร ซึ่งเป็นฐานอำนาจที่สำคัญในช่วงยุคระเบียบใหม่ต่างก็ตกใจกับพลังประท้วงของมวลชนที่เกิดขึ้นจนกดดันให้ประธานาธิบดี Suharto สามารถลงจากอำนาจได้ และเป็นกังวลถึงเสถียรภาพของรัฐบาลภายใต้การนำของรองประธานาธิบดี Habibie ที่เข้ามารับช่วงต่อจากประธานาธิบดี Suharto<sup>126</sup> การเข้ามาของ Habibie ต้องเผชิญทั้งแรงกดดันจากการประท้วง การขาดความชอบธรรมเพียงพอในการเข้ามาเป็นประธานาธิบดีคนใหม่ และไม่มีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จในการควบคุมกองทัพได้ทั้งหมด ทำให้ Habibie ต้องแสวงหาความชอบธรรม ด้วยการให้สาธารณชนและต่างประเทศยอมรับให้ได้ ในช่วงสัปดาห์แรกของการเข้ารับตำแหน่ง Habibie จึงตัดสินใจที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งภายใต้กฎระเบียบใหม่โดยเร็ว และขจัดบรรดาข้อห้ามต่างๆ ที่มีในการจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ขึ้นมา การประชุมนัดพิเศษของสภาที่ปรึกษาประชาชนในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1998

<sup>125</sup> Frederick, "Historical Setting," 85.

<sup>126</sup> การเข้ามารับตำแหน่งต่อของรองประธานาธิบดี Habibie เป็นไปตามข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญที่ระบุไว้ว่า หากตำแหน่งของประธานาธิบดีว่างลง รองประธานาธิบดีจะเข้ามารับช่วงต่อทันที โปรดดูใน Harold Crouch, "Reforming the Constitution and Electoral System," in *Political Reform in Indonesia after Soeharto* (Singapore Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 2010), 47.

จึงได้มีมติที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งครั้งใหม่ จากเดิมที่มีกำหนดขึ้นในปี ค.ศ. 2002 ก็เลื่อนมาให้เร็วขึ้น โดยจะต้องจัดให้ขึ้นไม่ช้าไปกว่าในช่วงเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 1999<sup>127</sup>

ด้วยกระแสของสถานการณ์และพลังมวลชนที่เกิดขึ้น ทำให้รัฐบาลของ Habibie แทบไม่มีทางเลือกมากนัก การประชุมสภาที่ปรึกษาประชาชนนัดพิเศษนี้เพื่อเลื่อนให้มีการจัดการเลือกตั้งภายใต้กฎระเบียบใหม่โดยเร็วขึ้นนี้ จึงเป็นทางออกที่เหมาะสม และได้เป็นแนวทางที่สำคัญที่นำไปสู่การจัดการเลือกตั้งภายใต้บรรยากาศแห่งความเป็นประชาธิปไตยอีกครั้งของอินโดนีเซีย ดังจะได้กล่าวในเนื้อหาหัวข้อถัดไป

### 3.2.4 ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อในยุคหลังระเบียบใหม่

#### 3.2.4.1 ระบบบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งทั่วไปปี ค.ศ. 1999

หลังจากการสิ้นสุดของยุคระเบียบใหม่ ได้มีกลุ่มการเมืองที่มีบทบาทสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของอินโดนีเซียอยู่ 3 กลุ่มด้วยกัน คือ

- กลุ่มแรก คือ คณะทำงานที่รัฐบาลประธานาธิบดี Habibie ได้แต่งตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งขึ้นมาใหม่ โดยมี ดร. Ryaas Rasyid เป็นหัวหน้าคณะทำงาน
- กลุ่มที่สอง คือ พรรคการเมืองพรรคใหม่ที่ถูกจัดตั้งขึ้นนอกสภาเพื่อเป็นปากเสียงให้แก่ขบวนการปฏิรูป ได้แก่ พรรค PDI-P (Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan) นำโดย Megawati Sukarnoputri บุตรสาวของอดีตประธานาธิบดี Sukarno พรรค PKB (Partai Kebangkitan Bangsa) มี Abdurrahman Wahid ผู้นำทางศาสนาอิสลามเป็นแกนนำคนสำคัญ และพรรค PAN (Partai Amanat Nasional) มีหัวหน้าพรรคคือ Amien Rais หนึ่งในแกนนำคนสำคัญของขบวนการปฏิรูป
- กลุ่มที่สาม คือ พรรคการเมืองที่อยู่ในสภาผู้แทนราษฎรขณะนั้น ได้แก่ Golkar ที่ได้พยายามปรับตัวเองอย่างรวดเร็วมาเป็นพรรคการเมืองในยุคใหม่ พรรค PPP และพรรค PDI<sup>128</sup>

<sup>127</sup> Ibid.

<sup>128</sup> Andrew Ellis, "The Politics of Electoral Systems in Transition: The 1999 Elections in Indonesia and Beyond," *Representation* 37, no. 3-4 (2000): 241-42.

ในการวางกฎระเบียบของการเลือกตั้งครั้งใหม่ ทางคณะทำงานของดร. Ryaas ได้เสนอให้เปลี่ยนระบบเลือกตั้งส.ส.จากระบบสัดส่วนไปเป็นระบบเลือกตั้งแบบผสม ซึ่งมีผู้แทนทั้งหมด 550 คน จำแนกรายละเอียดได้ดังนี้

- ส.ส.จำนวน 420 คน จะมาจากการเลือกตั้งภายใต้ระบบแบบเสียงข้างมากธรรมดา แต่เขตเลือกตั้งมีส.ส.ได้ 1 คน
- ส.ส. อีก 75 คนจะถูกเลือกตั้งภายใต้ระบบแบบสัดส่วน
- ผู้แทนที่เหลืออีก 55 คนจะเป็นผู้แทนทหารที่มาจากกาแต่งตั้ง

การที่คณะทำงานกำหนดให้มีส.ส.ส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียวเช่นนี้ก็มีเหตุผลรองรับว่า การเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียวจะช่วยสนับสนุนให้ส.ส.สามารถตอบสนองและมีความรับผิดชอบต่อประชาชนในเขตเลือกตั้งได้ง่ายและสะดวกมากขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาในยุคระเบียบใหม่ที่ส.ส.แทบไม่ค่อยมีปฏิสัมพันธ์กับผู้คนในพื้นที่เลย เนื่องจากเป็นระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิดที่ประชาชนสามารถเลือกได้แต่เพียงพรรคการเมือง ซึ่งพรรคการเมืองจะจัดทำบัญชีรายชื่อเรียงลำดับของผู้สมัครที่จะได้รับการเลือกตั้งเข้ามาในสภา คะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับมาจะถูกจัดสรรไปตามลำดับของผู้สมัคร ยิ่งได้ในอยู่ลำดับต้นๆ ก็ยังมีโอกาสชนะการเลือกตั้งได้มากขึ้น แต่บางครั้งการจัดสรรที่นั่งก็ไม่ได้เป็นไปตามลำดับของบัญชีรายชื่อเสมอไป พรรคการเมืองมีอำนาจที่จะคัดผู้สมัครจากในลำดับอื่นมาเป็นผู้ชนะการเลือกตั้งได้ ด้วยระบบเช่นนี้จึงทำให้พรรคมีอำนาจต่อการกำหนดชัยชนะของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นอย่างมาก ผู้สมัครจึงมักมีความเครือข่ายความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพรรคและแกนนำของพรรคมากกว่าประชาชนในเขตพื้นที่ และยังเมื่อคำนึงถึงเขตเลือกตั้งที่มีขนาดเท่าเขตจังหวัดด้วยแล้ว ก็ยังเป็นการยากที่ผู้สมัครจะสามารถลงพื้นที่เพื่อเข้าถึงประชาชนได้ทั่วทั้งจังหวัด ระบบบัญชีรายชื่อปิดในยุคระเบียบใหม่จึงไม่ส่งเสริมให้คะแนนเสียงของประชาชนสามารถกำหนดชัยชนะของผู้สมัครได้มากนัก และผู้สมัครก็ขาดแรงจูงใจที่จะต้องลงพื้นที่เพื่อหาเสียงมีปฏิสัมพันธ์กับประชาชนในพื้นที่ด้วย

ในขณะที่หากใช้ระบบเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียว ผู้สมัครจะชนะได้ก็ต่อเมื่อได้รับคะแนนเสียงข้างมากจากประชาชนในเขตเลือกตั้งนั้น ทำให้ผู้สมัครต้องสร้างแรงจูงใจด้วยการเสนอผลประโยชน์แบบเฉพาะเจาะจง ลงพื้นที่ไปพบปะประชาชน ให้ประชาชนได้เห็นหน้าค่าตา เห็นความสำคัญและผลประโยชน์จากผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเป็นกุญแจสำคัญที่จะทำให้ผู้สมัครชนะการเลือกตั้งได้ กอปรกับเขตเลือกตั้งในระบบแบบนี้จะมีผู้แทนได้เพียง 1 คน ทำให้ขนาดของเขตเลือกตั้ง

ต้องมีขนาดเล็กตามลงมา เพื่อให้ผู้สมัครสะดวกต่อการลงพื้นที่เพื่อหาเสียงกับประชาชนได้อย่างทั่วถึง<sup>129</sup>

นอกจากนี้ ในร่างกฎหมายยังเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองใหม่สามารถลงแข่งขันการเลือกตั้งโดยไม่ถูกจำกัดเพียงแค่ 3 พรรคแบบในยุคระเบียบใหม่ แต่อย่างไรก็ตาม ทางคณะทำงานยังเป็นห่วงในเรื่องของความแตกแยกทางการเมือง (political fragmentation) ที่นำไปสู่ความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลผสมในยุคทศวรรษที่ 1950 จึงได้มีมาตรการกำหนดการก่อตั้งพรรคการเมืองไว้ว่า

- แต่ละพรรคจะต้องมีการจัดตั้งสาขาหรือสำนักงานพรรค (functioning organization) ประจำจังหวัด ไม่น้อยไปกว่า 9 จากทั้งหมด 27 จังหวัด คิดเป็น 1 ใน 3 ของจังหวัดทั้งหมด
- ในแต่ละจังหวัดที่มีสำนักพรรคจัดตั้งอยู่ จะต้องมิสำนักงานพรรคในแต่ละอำเภอไม่น้อยไปกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนอำเภอทั้งหมด ด้วยมาตรการเช่นนี้จึงสนับสนุนต่อการจัดตั้งพรรคการเมืองในระดับชาติ (national parties) มากกว่าการจัดตั้งพรรคที่อิงกับพื้นที่กลุ่มชาติพันธุ์ หรือศาสนาใดๆ เพียงหนึ่งเดียว
- และพรรคการเมืองจะต้องมีจำนวนส.ส.จากการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1999 ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 ของจำนวนส.ส.ทั้งหมด จึงจะสามารถผ่านไปสู่การเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2004 ได้ (ต่อมาได้ลดเหลือร้อยละ 2 ของจำนวนส.ส.ทั้งหมด ในตอนผ่านออกมาเป็นกฎหมายบังคับใช้)

โดยร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งนี้จะสามารถผ่านออกมาเป็นกฎหมายบังคับใช้ก็ต่อเมื่อผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรก่อน ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นยังคงเป็นสภาจากยุคระเบียบใหม่อยู่ ฉะนั้น Golkar จึงยังครองเสียงข้างมากในสภาอยู่ คือ มีส.ส. 325 จากทั้งหมด 500 คน ในขณะที่อีก 2 พรรคที่เหลือ คือ พรรค PPP มีส.ส. 89 คน และ PDI มีส.ส. 11 คน<sup>130</sup>

แต่เนื่องด้วยสภาพการณ์จากแรงกดดันของมวลชนในขณะนั้น ทำให้ทาง Golkar ต้องการปรับภาพลักษณ์ด้วยการแสดงให้เห็นถึงท่าทีสนับสนุนที่มีต่อการปฏิรูปการเมือง รวมทั้งได้มีการประเมินว่า ภายใต้ระบบเลือกตั้งเขตเดียวคนเดียว Golkar จะยังคงได้เปรียบและน่าจะสามารถชนะได้เสียงข้างมากในสภาได้ เนื่องด้วยความได้เปรียบของการเป็นพรรครัฐบาล กลไกและสาขาพรรคที่กระจายอยู่ตามท้องที่ต่างๆ ที่ได้ถูกวางไว้ในช่วงยุคระเบียบใหม่ รวมไปถึงเครือข่ายในท้องถิ่นที่ข้าราชการ (ซึ่งก็เป็นสมาชิกของ Golkar ทุกคนด้วย) ได้เข้าไปมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับประชาชน

<sup>129</sup> Norris, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*, 230-32.

<sup>130</sup> Crouch, "Reforming the Constitution and Electoral System," 47-48.

ในท้องถิ่นมาโดยตลอดช่วงยุคระเบียบใหม่ ทำให้อีก 2 พรรคที่เหลือคือ พรรค PPP กับ PDI ซึ่งไม่ค่อยมีกลไก สาขา และเครือข่ายพรรคในระดับท้องถิ่น อันเนื่องมาจากข้อห้ามในยุคระเบียบใหม่ที่ห้ามพรรคการเมืองมีบทบาทในระดับพื้นที่ที่ต่ำกว่าเขตอำเภอ จึงไม่เห็นด้วยกับระบบเลือกตั้งรูปแบบดังกล่าว และต้องการให้ใช้ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนแทน เนื่องด้วยภายใต้ระบบสัดส่วน เขตเลือกตั้งจะต้องมีผู้แทนมากกว่า 1 คนขึ้นไป<sup>131</sup> ซึ่งถึงแม้ทั้ง 2 พรรคจะขาดเครือข่ายในพื้นที่ แต่ด้วยรูปแบบของระบบเลือกตั้งสัดส่วนก็น่าจะช่วยเพิ่มโอกาสให้แก่ทางพรรคในการชนะการเลือกตั้งได้มากกว่าเมื่อเทียบกับระบบแบบเขตเดียวคนเดียว โดยทางพรรค PPP ได้ประกาศไว้ว่า หากทาง Golkar จะยังคงตั้งสนับสนุนการเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียวต่อไป โดยการใช้เสียงข้างมากของตนในการผลักดันผ่านร่างกฎหมายนี้ ทางพรรคก็จะเดินออกจากการประชุม ไม่ร่วมพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว ทาง Golkar เองก็ไม่อยากให้เกิดเหตุการณ์แบบนั้นขึ้น เพราะจะส่งผลเสียต่อภาพลักษณ์ของตน และจะทำให้การเลือกตั้งไม่สามารถจัดขึ้นได้ทันในช่วงเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 1999 ตามที่ได้เคยประกาศไว้ ซึ่งจะทำให้สถานการณ์แย่งและอาจจุดชนวนการประท้วงขึ้นมารอบใหม่ได้<sup>132</sup>

ทาง Golkar จึงได้ประนีประนอมยอมยกเลิก ไม่สนับสนุนระบบเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียว และหันไปยอมรับให้ใช้ระบบแบบสัดส่วนแทน แต่ได้เสนอให้มีการปรับเขตเลือกตั้งให้มีขนาดพื้นที่เล็กลง โดยใช้เขตเลือกตั้งในระดับเขตท้องถิ่นคือ ระดับเมืองและเทศบาล แทนเขตเลือกตั้งในระดับจังหวัดที่มีทั้งหมด 27 เขตตามที่เคยใช้ในการเลือกตั้งยุคระเบียบใหม่ ซึ่งจะทำให้มีเขตเลือกตั้งเพิ่มขึ้นเป็น 314 เขต แต่ทางพรรค PPP ได้ชี้ให้เห็นว่า ถ้าใช้เขตเลือกตั้งแบบเขตท้องถิ่นจริง จะทำให้มีเขตเลือกตั้งแบบมีผู้แทนได้คนเดียวถึง 260 เขต ทำให้เช่นนี้ก็ไม่ว่าอะไรกับระบบเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียว ยังความได้เปรียบให้แก่ทาง Golkar มากกว่า พรรค PPP และ PDI จึงไม่เห็นด้วยกับการใช้เขตเลือกตั้งรูปแบบนี้และยืนยันกรานที่จะให้ใช้เขตเลือกตั้งแบบเขตจังหวัดต่อไป ด้วยเขตเลือกตั้งแบบเขตจังหวัดจะมีผู้แทนมากกว่า 1 คนขึ้นไปในทุกเขต อันน่าจะช่วยเพิ่มโอกาสการชนะการเลือกตั้งให้แก่ทั้ง 2 พรรคมากกว่า<sup>133</sup>

<sup>131</sup> Blais and Massicotte, "Electoral Systems," 45.

<sup>132</sup> Crouch, "Reforming the Constitution and Electoral System," 48; Jae Hyeok Shin, "Electoral System Choice and Parties in New Democracies: Lessons from the Philippines and Indonesia," in *Party Politics in Southeast Asia : Clientelism and Electoral Competition in Indonesia, Thailand and the Philippines*, eds. Dirk Tomsa and Andreas Ufen (London: Routledge, 2013), 108.

<sup>133</sup> Crouch, "Reforming the Constitution and Electoral System," 49.



นอกจากนี้ ทาง Golkar ยังเผชิญกับข้อเรียกร้องจากทางพรรค PPP และ PDI ที่ได้แรงหนุนจากสาธารณชนในการให้ข้าราชการทุกคนต้องไม่เป็นสมาชิก Golkar อีกต่อไป ซึ่งนับเป็นข้อเรียกร้องที่บั่นทอนฐานพลังของ Golkar เป็นอย่างมาก เพราะมีการประเมินกันว่า มีข้าราชการกว่า 10,000 คนที่เป็นหัวหน้าในระดับต่างๆ ของ Golkar กระจายอยู่ทั่วประเทศ และข้าราชการทุกคนล้วนต้องเป็นสมาชิกของ Golkar ซึ่งเป็นกลไกสำคัญของพรรคในการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับประชาชนในพื้นที่

ทำให้ในที่สุดทางประธานาธิบดี Habibie ต้องเข้ามาแทรกแซง ด้วยความเป็นห่วงว่าร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งจะเสร็จไม่ทันตามกำหนด และจะทำให้ไม่สามารถจัดการเลือกตั้งได้ตามที่ประกาศไว้ ประธานาธิบดี Habibie จึงได้ออกกฤษฎีกาประธานาธิบดีให้ข้าราชการต้องพักจากตำแหน่งงานรัฐของตนชั่วคราว หากยังคงต้องการมีตำแหน่งในพรรคการเมืองอยู่ ส่งผลให้ข้าราชการหลายคนพากันไปทยอยลาออกจาก Golkar<sup>134</sup>

เมื่อสถานการณ์เป็นเช่นนี้ การยอมหันกลับไปใช้ระบบเลือกตั้งบัญชีรายชื่อแบบเขตจังหวัดจึงดูเป็นทางออกที่เหมาะสมสำหรับ Golkar ในขณะนั้น เมื่อเป็นการยากที่จะคาดเดาผลการเลือกตั้งได้ในสภาวะที่ข้าราชการหลายคนได้ทยอยลาออกจาก Golkar ฐานพลังที่สำคัญของ Golkar ในเครือข่ายพื้นที่จึงได้ลดลง กอปรกับเป็นการเลือกตั้งที่ไม่ใช่การแข่งขันระหว่าง 3 พรรคอีกต่อไป พรรคการเมืองใหม่ๆ ต่างก็ต้องการเข้าร่วมแข่งขันเลือกตั้งด้วย ในสภาวะการณ์เช่นนี้ การใช้ระบบเลือกตั้งบัญชีรายชื่อแบบเขตจังหวัดอย่างที่เคยใช้กันมาในช่วงยุคระเบียบใหม่จึงน่าจะช่วยลดความเสี่ยงจากการเลือกตั้งให้เหลือน้อยที่สุด และทาง Golkar ก็ยังมีเครือข่ายองค์กรในระดับชาติที่วางไว้ตั้งแต่ยุคระเบียบใหม่ อันน่าจะทำให้ Golkar ยังคงได้คะแนนเสียง มีส.ส.ในสภาได้ต่อไป ในที่สุดทาง Golkar จึงสามารถบรรลุข้อตกลงกับพรรค PPP และ PDI ในเรื่องระบบเลือกตั้งได้<sup>135</sup>

นอกจากการถกเถียงต่อรองในเรื่องของระบบเลือกตั้งแล้ว อีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญที่มีการถกเถียงคือ เรื่องของจำนวนผู้แทนทหารในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งแต่เดิมในยุคระเบียบใหม่มี 100 คน ต่อมาในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1997 ประธานาธิบดี Suharto ได้ลดจำนวนลงเหลือ 75 คน และเพื่อตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของกลุ่มนักศึกษาที่ต้องการให้ผู้แทนทหารหมดไปจากสภา ในการประชุมนัดพิเศษของสภาที่ปรึกษาประชาชนในเดือนพฤศจิกายน ปี ค.ศ. 1998 ได้มีมติเห็นชอบว่า ผู้แทน

<sup>134</sup> Ibid., 49-50; Shin, "Electoral System Choice and Parties in New Democracies: Lessons from the Philippines and Indonesia," 111.

<sup>135</sup> "Electoral System Choice and Parties in New Democracies: Lessons from the Philippines and Indonesia," 111.

ทหารในสภาผู้แทนราษฎรยังคงมีต่อไป แต่ให้ค่อยๆ ลดจำนวนลง ในส่วนของพรรคการเมือง ทาง Golkar และ PDI ยังสนับสนุนให้มีผู้แทนทหารต่อไป แต่ทางพรรค PPP คัดค้าน นอกจากนี้ ยังมีข้อเรียกร้องที่เรียกกันว่า Ciganjur Statement จากผู้นำการเมืองที่สำคัญ 4 คน คือ โดย Megawati Sukarnoputri จากพรรค PDI-P, Abdurrahman Wahid จากพรรค PKB, Amien Rais จากพรรค PAN และสุลต่านแห่ง Yogyakarta ที่เห็นควรให้ทหารค่อยๆ หดบทบาทจากสภาไปภายใน 6 ปี ซึ่งสุดท้ายในกฎหมายที่ผ่านออกมาก็ได้ลดจำนวนผู้แทนทหารลงเหลือ 38 คน และเหลือร้อยละ 10 ในสภาจังหวัดและท้องถิ่น<sup>136</sup>

ร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งได้ผ่านออกมาเป็นกฎหมายบังคับใช้ได้ในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1999 การเลือกตั้งส.ส.จะเป็นไปภายใต้ระบบเลือกตั้งสัดส่วนที่มีเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง มีการปรับเปลี่ยนจำนวนสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรจากในร่างเดิมที่มี 550 คน ลดมาเหลือ 500 คน โดยมาจากการเลือกตั้งของประชาชน 462 คน และอีก 38 คนเป็นผู้แทนทหารที่มาจาก การแต่งตั้ง<sup>137</sup> สภาผู้แทนราษฎรนี้เป็นส่วนหนึ่งของสภาที่ปรึกษาประชาชน สถาบันทางการเมืองสูงสุดของรัฐ ซึ่งมีจำนวนสมาชิกทั้งหมด 700 คน ลดลงจากสมัยยุคระเบียบใหม่ที่มี 1,000 คน โดยสมาชิกสภาที่ปรึกษาประชาชนที่เหลือ ได้แก่

- สมาชิกผู้แทนภูมิภาค จำนวน 135 คน มาจากการเลือกกันเองของสมาชิกสภาจังหวัดในแต่ละจังหวัด
- กลุ่มผู้แทนพิเศษ จำนวน 65 คน มาจากการแต่งตั้ง เพื่อเป็นตัวแทนขององค์กรที่ไม่ใช่พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ<sup>138</sup>

อนึ่ง เพื่อให้การเลือกตั้งทั่วไปเป็นไปอย่างเสรีและยุติธรรม ในกฎหมายจึงได้ระบุให้ประธานาธิบดีเป็นคนลงนามแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง (General Elections Commission / Komisi Pemilihan Umum - KPU) ขึ้นมาเพื่อดูแลจัดการเลือกตั้งในครั้งนี้ ประกอบด้วยตัวแทนจากฝ่ายรัฐบาล 5 คน และตัวแทนของพรรคการเมืองที่เข้าร่วมแข่งขันการเลือกตั้ง พรรคละ 1 คน โดยในครั้งนี้มีพรรคการเมืองเข้าร่วมแข่งขันเลือกตั้งทั้งหมด 48 พรรค ก็จะมีตัวแทนจากพรรคการเมืองในคณะกรรมการการเลือกตั้งทั้งหมด 48 คน โครงสร้างภายในคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ถูกจัดวางให้

<sup>136</sup> Crouch, "Reforming the Constitution and Electoral System," 50.

<sup>137</sup> วิทยา สุจริตธนารักษ์, "การเลือกตั้งในอินโดนีเซีย," 48-49.

<sup>138</sup> Crouch, "Reforming the Constitution and Electoral System," 50.

รวมศูนย์อำนาจและอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลน้อยกว่าในสมัยยุคระเบียบใหม่ที่สถาบันการเลือกตั้งทั่วไป (LPU) เป็นเครื่องมือของรัฐบาลโดยตรงในการจัดการเลือกตั้ง<sup>139</sup>

โดยถึงแม้จะมีการตกลงยอมรับให้ใช้ระบบเลือกตั้งสัดส่วน โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง แต่ก็ไม่ได้มีการระบุนรายละเอียดลงไปว่า ระบบสัดส่วนที่จะใช้นั้นจะมีรูปแบบลักษณะสำคัญเป็นเช่นใด ซึ่งก็ตกเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะต้องจัดการรายละเอียดในเรื่องนี้ โดยฝ่ายตัวแทนของรัฐบาล ซึ่งมาจากบางส่วนของคณะทำงานร่างกฎหมายของดร. Ryaas ก็ยังคงเน้นย้ำให้ระบบเลือกตั้งต้องมีกลไกที่เอื้อให้ส.ส.มีความรับผิดชอบต่อประชาชนในเขตพื้นที่ได้ ในขณะที่ฝ่ายตัวแทนจากพรรคการเมืองต้องการระบบเลือกตั้งที่ทำให้พรรคยังสามารถควบคุมผู้สมัครรับเลือกตั้งได้อยู่ จนสุดท้ายก็สามารถตกลงยอมรับกันได้ว่า ให้ใช้ระบบเลือกตั้งสัดส่วนในรูปแบบของระบบบัญชีรายชื่อปิด เช่นเดียวกับที่เคยใช้มาในยุคระเบียบใหม่เพื่อยังผลประโยชน์ในการควบคุมผู้สมัครของพรรคการเมืองไว้<sup>140</sup>

แม้ว่าจะผ่านการถกเถียงในระหว่างพรรคการเมืองเพื่อต่อรองรักษาผลประโยชน์จากการเลือกตั้ง จนทำให้รูปแบบของระบบการเลือกตั้งยังคงเป็นแบบระบบบัญชีรายชื่อปิดที่ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งแบบในยุคระเบียบใหม่อยู่ แต่ก็มีพื้นฐานที่แตกต่างออกไป จากที่ในยุคระเบียบใหม่ที่มีพรรคที่ได้รับอนุญาตให้แข่งขันเลือกตั้งได้เพียง 3 พรรคเท่านั้น แต่ในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1999 มีพรรคการเมืองที่สามารถผ่านเกณฑ์ระเบียบไปลงแข่งขันเลือกตั้งได้ทั้งหมด 48 พรรค จากพรรคที่ตั้งขึ้นมาตั้งแต่ช่วงเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1998 กว่า 200 พรรค รวมกับที่รัฐบาลประธานาธิบดี Habibie ได้ยกเลิกกฎหมายอันเข้มงวดในสมัยยุคระเบียบใหม่ที่ควบคุมสื่อมวลชนไว้ ทำให้บรรยากาศของการเลือกตั้งเป็นไปอย่างเสรี จนทำให้ได้รับการยอมรับทั้งจากภายในประเทศและต่างประเทศว่าเป็นการเลือกตั้งครั้งที่สองในประวัติศาสตร์ของอินโดนีเซียที่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปที่มีการแข่งขันอย่างเสรีและยุติธรรม<sup>141</sup>

<sup>139</sup> วิทยา สุจริตนารักษ์, "การเลือกตั้งในอินโดนีเซีย," 50.

<sup>140</sup> Ellis, "The Politics of Electoral Systems in Transition: The 1999 Elections in Indonesia and Beyond," 242-43.

<sup>141</sup> วิทยา สุจริตนารักษ์, "การเลือกตั้งในอินโดนีเซีย," 49; Crouch, "Reforming the Constitution and Electoral System," 51; Ellis, "Indonesia: Transition and Change but Electoral System Continuity," 502.

### 3.2.4.2 สรุปรูปแบบของระบบบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งทั่วไปปี ค.ศ. 1999

รูปแบบของระบบบัญชีรายชื่อ เป็นระบบบัญชีรายชื่อแบบปิด โดยใช้เป็นระบบเลือกตั้งเดี่ยว ไม่มีการใช้ร่วมกับระบบเลือกตั้งอื่นใด ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเสียงเลือกได้แต่เพียงพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเท่านั้น ไม่สามารถลงคะแนนเลือกผู้สมัครในบัญชีรายชื่อได้<sup>142</sup>

จำนวนส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ มีส.ส.ที่มาจากกาเลือกตั้งของประชาชนจำนวน 462 คน และมาจากตัวแทนของกองทัพ 38 คน รวมเป็นทั้งหมด 500 คน<sup>143</sup>

จำนวนเขตเลือกตั้ง เขตเลือกตั้งเท่ากับเขตจังหวัด ดังนั้น จึงมีจำนวนเขตเลือกตั้งทั้งหมด 27 เขต ตามจำนวนจังหวัดในขณะนั้น

จำนวนส.ส.ต่อเขตเลือกตั้ง มีตั้งแต่ 4 คนไปจนถึง 82 คน ทำให้จำนวนค่าเฉลี่ยของผู้แทนต่อเขตเลือกตั้งมีสูงถึง 17 คนต่อเขตเลือกตั้ง โดยในเขตเลือกตั้งของจังหวัดที่มีจำนวนประชากรมากที่สุด 3 อันดับแรก คือ เขตชวาตะวันตก เขตชวาตะวันออก และเขตชวากลาง จะมีผู้แทนมากถึง 82, 68 และ 60 คน ตามลำดับ ในขณะที่เขตจังหวัดที่มีจำนวนประชากรน้อยๆ อย่างเขตเบงกูลูและติมอร์ตะวันออกมีผู้แทนได้เพียง 4 คนเท่านั้น<sup>144</sup>

เกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำ ไม่ได้มีการกำหนดเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำที่แต่ละพรรคจะต้องได้คะแนนเสียงเกินกว่าที่กฎหมายได้ระบุไว้ จึงจะมีสิทธิได้รับการจัดสรรที่นั่งในสภา ดังนั้น ทุกพรรคที่ชนะการเลือกตั้งในครั้งนี้ จึงมีสิทธิได้รับการจัดสรรที่นั่งในสภาทุกพรรค แต่ได้มีการกำหนดเงื่อนไขสำหรับพรรคการเมืองที่จะได้ไปลงแข่งขันเลือกตั้งในรอบปี ค.ศ. 2004 ไว้ คือ พรรคการเมืองจะต้องมีจำนวนส.ส.จากการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1999 ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 2 ของจำนวนส.ส.ทั้งหมด จึงจะสามารถผ่านไปสู่การเลือกตั้งในรอบปี ค.ศ. 2004 ได้<sup>145</sup>

<sup>142</sup> "Indonesia: Transition and Change but Electoral System Continuity," 500.

<sup>143</sup> วิทยา สุจริตธนารักษ์, "การเลือกตั้งในอินโดนีเซีย," 50.

<sup>144</sup> Crouch, "Reforming the Constitution and Electoral System," 65; Sherlock, "The 2004 Indonesian Elections: How the System Works and What the Parties Stand For". 9.

<sup>145</sup> Crouch, "Reforming the Constitution and Electoral System," 47-48.

วิธีการคำนวณคะแนนเสียงเพื่อจัดสรรที่นั่งในสภา มีขั้นตอนคือ

1. นำคะแนนเสียงของทุกพรรครวมทั้งหมดในเขตเลือกตั้งมาหารด้วยจำนวนส.ส.ที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น ได้ออกมาเป็นค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คน
2. นำคะแนนเสียงของแต่ละพรรคมาหารด้วยค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คน ผลลัพธ์ที่ได้คือเป็นจำนวนเต็มคือ จำนวนส.ส.ที่แต่ละพรรคพึงจะได้รับ โดยจัดสรรเรียงไปตามลำดับของบัญชีรายชื่อจนครบจำนวนส.ส.ที่พึงมีได้ของแต่ละพรรค
3. หากยังได้ส.ส.ไม่ครบตามจำนวนส.ส.ที่มีได้ทั้งหมดในเขตเลือกตั้ง ให้ใช้วิธีการคิดคะแนนแบบเศษเหลือสูงสุด โดยพรรคการเมืองที่มีเศษเหลือเป็นจำนวนมากที่สุดจะได้รับการจัดสรรที่นั่งไปตามลำดับจนครบจำนวนส.ส.ที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น<sup>146</sup>

ตัวอย่างของการคำนวณคะแนนเสียงเพื่อจัดสรรที่นั่งในสภา สมมติว่า ในเขตเลือกตั้งที่ 1 มีส.ส.ได้ 20 คน มีพรรคการเมืองลงแข่งขันทั้งหมด 7 พรรค มีผลการเลือกตั้ง ดังนี้

พรรคการเมือง	จำนวนคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับ
A	2,100,000
B	1,100,000
C	765,000
D	4,850,000
E	2,970,000
F	1,430,000
G	940,000
<b>รวม</b>	<b>14,155,000</b>

<sup>146</sup> Ellis, "Indonesia: Transition and Change but Electoral System Continuity," 501.

จากผลของการเลือกตั้ง จะนำคะแนนเสียงรวมทั้งหมดของทุกพรรคคือ 14,155,000 มาหารด้วยจำนวนส.ส.ที่มีได้ในเขตเลือกตั้งที่ 1 คือ 20 จะได้ค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คนอยู่ที่ 707,750 คะแนน จากนั้นนำไปหารกับจำนวนคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับมา ได้ผลดังนี้

พรรคการเมือง	จำนวนคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับ	ผลลัพธ์จากการหาร	จำนวนส.ส.ที่ได้รับเบื้องต้น
A	2,100,000	2.96715	2
B	1,100,000	1.55422	1
C	765,000	1.08089	1
D	4,850,000	6.85270	6
E	2,970,000	4.19640	4
F	1,430,000	2.02049	2
G	940,000	1.32815	1
<b>รวม</b>	<b>14,155,000</b>		<b>17</b>

จากผลลัพธ์ที่ได้จากการคำนวณในขั้นนี้ จะมีจำนวนส.ส.เบื้องต้นทั้งหมด 17 คน ขาดอีก 3 คนจากจำนวนส.ส.ที่มีได้ทั้งหมดในเขตเลือกตั้งที่ 1 ซึ่งจะใช้วิธีการพิจารณาจากเศษที่เหลืออยู่ของแต่ละพรรคการเมือง หากพรรคใดเหลือเศษมากที่สุด ก็จะได้รับการจัดสรรที่นั่งเพิ่มขึ้น โดยเมื่อพิจารณาจากเศษที่เหลืออยู่ของแต่ละพรรคจะได้ผลดังนี้

พรรคการเมือง	เศษเหลือจากการหาร	จำนวนส.ส.ที่ได้รับเพิ่ม
A	0.96715	1
B	0.55422	1
C	0.08089	-
D	0.85270	1
E	0.19640	-
F	0.02049	-
G	0.32815	-
<b>รวม</b>		<b>3</b>

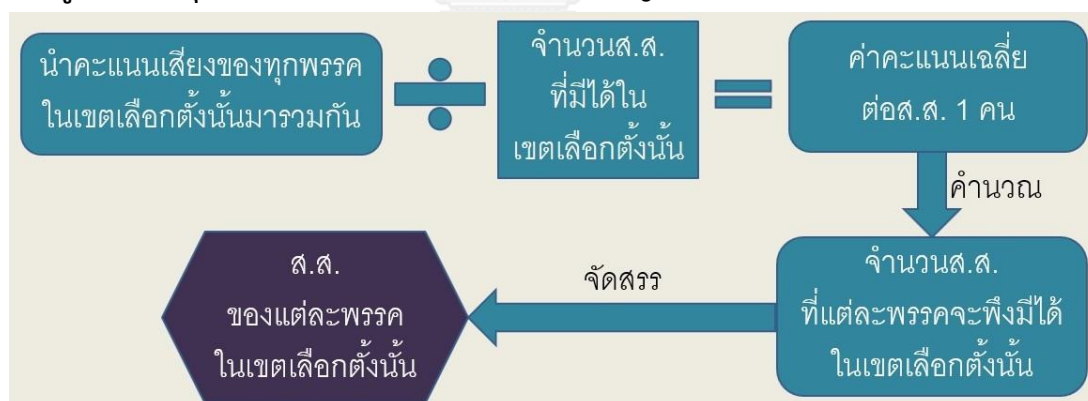
จากผลของเศษที่เหลือจากการหาร จะพบว่า พรรค A, D และ B เป็นพรรคที่มีเศษเหลือเป็นจำนวนมากที่สุด 3 อันดับแรก คือ 0.96715, 0.85270 และ 0.55422 ตามลำดับ ทั้ง 3 พรรคนี้ก็จะได้รับการจัดสรรจำนวนส.ส.เพิ่มขึ้นอีกพรรคละ 1 คน ฉะนั้น จำนวนส.ส.ที่แต่ละพรรคจะได้รับทั้งหมดเป็นดังนี้

พรรคการเมือง	จำนวนส.ส.ที่ได้รับทั้งหมด
A	3
B	2
C	1
D	7
E	4
F	2
G	1
<b>รวม</b>	<b>20</b>

ตามหลักการของระบบบัญชีรายชื่อ ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นส.ส.ของแต่ละพรรค คือ ผู้สมัครที่อยู่ในลำดับของบัญชีรายชื่อของพรรค โดยเรียงไปตามลำดับของบัญชีรายชื่อจนครบตามจำนวนส.ส.ที่พรรคนั้นจะได้รับ อย่างเช่น พรรค A มีจำนวนส.ส.ที่จะได้รับทั้งหมด 3 คน ทำให้ผู้สมัครที่จะได้รับการเลือกตั้งคือ ผู้สมัครที่อยู่ในลำดับที่ 1-3 ของบัญชีรายชื่อพรรค A แต่ในความเป็นจริงแล้ว ก็ยังคงพบปัญหาเช่นเดียวกับในยุกระเบียบใหม่คือ หัวหน้าและแกนนำพรรคสามารถเข้ามาแทรกแซงการจัดสรรผู้ได้รับการเลือกตั้งตามลำดับของบัญชีรายชื่อ โดยการเสนอชื่อผู้ได้รับการเลือกตั้งตามจำนวนส.ส.ที่พรรคได้รับไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งผู้ที่ถูกเสนอชื่อไปนั้นอาจจะมาจากลำดับใดของบัญชีรายชื่อก็ได้ ไม่จำเป็นต้องมาจากการเรียงลำดับในบัญชีรายชื่อเสมอไป เช่นจากตัวอย่างของพรรค A จะมีผู้สมัครที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นส.ส.ทั้งหมด 3 คน สองคนแรกอาจจะมาจากลำดับที่ 1-2 ตามปกติ แต่คนที่ 3 อาจจะเป็นผู้สมัครที่มาจากลำดับที่ 4 หรือลำดับอื่นใดก็ได้ มาแทนที่ผู้สมัครในลำดับที่ 3<sup>147</sup>

โดยสรุปจากที่กล่าวมาในเรื่องการคำนวณคะแนนเสียงเพื่อจัดสรรที่นั่งในสภาของระบบบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งทั่วไปปี ค.ศ. 1999 สามารถสรุปเป็นแผนภูมิที่ 3.4 ได้ดังนี้

แผนภูมิที่ 3.4 สรุปการคำนวณคะแนนเสียงของระบบบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1999



<sup>147</sup> Reynolds et al., *Electoral System Design: The New International Idea Handbook*, 67.



### 3.2.4.3 ระบบบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งทั่วไป ค.ศ. 2004

รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1945 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาไม่มากนักและยังไม่ค่อยสมบูรณ์ เนื่องด้วยถูกร่างขึ้นมาอย่างรีบเร่ง เพื่อจะนำไปใช้ในการประกาศเอกราชจากเนเธอร์แลนด์ในปี ค.ศ. 1945 ต่อมาในสมัยของประธานาธิบดี Sukarno รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1945 ก็ได้ถูกยกระดับให้เป็นส่วนหนึ่งของอุดมการณ์แห่งชาติ และถูกดูแลให้ความสำคัญจนเป็นเอกสารที่มีความศักดิ์สิทธิ์สืบเนื่องต่อมายังสมัยของยุคระเบียบใหม่ แม้สภาพที่ปรึกษาประชาชนจะมีอำนาจที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ แต่ก็ไม่เคยได้ใช้อำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญเลยตลอดช่วงยุคระเบียบใหม่ แม้แต่หลังจากผ่านพ้นยุคระเบียบใหม่มาแล้ว กลุ่มการเมืองที่มีความคิดทางชาตินิยมอย่างพรรค PDI-P และกลุ่มทหารก็ยังคงให้ความเคารพในตัวรัฐธรรมนูญฉบับนี้อยู่ จนทำให้เห็นค่านับกับกลุ่มที่ต้องการให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ด้วยเห็นว่า ตัวรัฐธรรมนูญไม่ได้มีเนื้อหาที่ผิดหรือบกพร่องแต่ประการใด ในขณะที่กลุ่มสนับสนุนให้แก้รัฐธรรมนูญกลับเห็นว่า ในช่วงยุคระเบียบใหม่ รัฐธรรมนูญก็ได้เคยถูกนำไปใช้อย่างบิดเบือนมาแล้ว จึงสมควรที่จะแก้ไขเนื้อหาของรัฐธรรมนูญเสีย

ด้วยความเห็นที่แตกต่างกัน ประกอบกับไม่มีพรรคหรือกลุ่มของพรรคการเมืองที่สามารถครองอำนาจนำในสภาที่ปรึกษาประชาชนได้ การตกลงประนีประนอมในประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญจึงเกิดขึ้น และได้ข้อสรุปว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญจะไม่แตะต้องหรือทำให้เนื้อหาพื้นฐานที่สำคัญของรัฐธรรมนูญเสียและบิดเบือนไป<sup>148</sup> โดยได้มีการประชุมสภาที่ปรึกษาประชาชนเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งหมดรวม 4 ครั้ง คือ ในปี ค.ศ. 1999, 2000, 2001 และ 2002<sup>149</sup> ในประเด็นสำคัญต่างๆ สรุปได้ดังนี้

- ประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีจะมาจาก การเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และเพื่อป้องกันไม่ให้มีการใช้รัฐธรรมนูญอย่างบิดเบือนแบบในยุคระเบียบใหม่ จึงได้จำกัดอำนาจของประธานาธิบดีลง และเพิ่มอำนาจให้แก่สภาผู้แทนราษฎรมากขึ้น<sup>150</sup>
- สภาผู้แทนราษฎรจะประกอบด้วย ส.ส. ที่มาจากเลือกตั้งของประชาชนทั้งหมด ไม่มีการแต่งตั้งผู้แทนทหารอีกต่อไป

<sup>148</sup> Crouch, "Reforming the Constitution and Electoral System," 52-53.

<sup>149</sup> Schneier, "The Constitution-Building Process in Post-Soeharto Indonesia," 4-5.

<sup>150</sup> Crouch, "Reforming the Constitution and Electoral System," 53.

- จัดตั้งสภาผู้แทนภูมิภาค (Dewan Perwakilan Daerah - DPD) ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยเข้ามาแทนที่สมาชิกผู้แทนภูมิภาคเก่า ส่วนกลุ่มผู้แทนพิเศษก็จะไม่มี การแต่งตั้งอีกแล้ว
- จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นองค์กรในการตีความตัวบทรัฐธรรมนูญ เวลาที่เกิดเหตุขัดแย้งในการตีความหรือใช้รัฐธรรมนูญขึ้นมา แล้วยังมีหน้าที่ในการตัดสินข้อพิพาทระหว่างองค์กรรัฐ การตัดสินข้อพิพาทในการเลือกตั้ง การยุบพรรคการเมือง และตอบข้อซักถามจากทางสภาผู้แทนราษฎรว่า ประธานาธิบดีหรือรองประธานาธิบดีมีพฤติกรรมที่สมควรถูกไล่ออกหรือไม่<sup>151</sup>

จากแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทำให้จำเป็นต้องมีการร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งขึ้นมาใหม่ รวมทั้งพรรคการเมืองส่วนมากก็ต้องการกฎหมายการเลือกตั้งฉบับใหม่เข้ามาแทนที่กฎหมายการเลือกตั้ง ฉบับปี ค.ศ. 1999 ที่ออกโดยสภาผู้แทนราษฎรจากยุคระเบียบใหม่ ซึ่งพรรคการเมืองส่วนมากที่มาจากเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1999 ไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการร่างและพิจารณาด้วย

ทางกระทรวงมหาดไทย (Department of Home Affairs) จึงได้ตั้งคณะทำงานภายใต้การนำของดร. Ramlan Surbakti (หนึ่งในสมาชิกของคณะทำงานที่ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1999) เพื่อทำหน้าที่ร่างกฎหมายการเลือกตั้งชุดใหม่ ซึ่งทางคณะทำงานของดร. Ramlan มีความตั้งใจที่จะผลักดันให้ส.ส.มีความรับผิดชอบต่อประชาชนในเขตพื้นที่มากขึ้น โดยการอนุญาตให้ประชาชนสามารถเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.จากในบัญชีรายชื่อได้โดยตรง ไม่ใช่ลงคะแนนเลือกได้แต่เพียงพรรคการเมืองแบบในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1999 เท่านั้น และเพื่อให้ส.ส.ได้เข้าถึงประชาชนในพื้นที่ได้ง่ายขึ้น ก็จะลดขนาดพื้นที่ของเขตเลือกตั้งให้เล็กลง รวมทั้งร่างกฎหมายที่พัฒนาให้การจัดการเลือกตั้งมีความยุติธรรมมากขึ้น และส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง<sup>152</sup>

กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1999 ยังถูกวิพากษ์วิจารณ์จากกลุ่มเคลื่อนไหวนอกสภา ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มนักวิชาการ สื่อมวลชน และองค์กรเอกชนที่เห็นว่า กฎหมายดังกล่าวไม่ส่งเสริมให้ส.ส.มีความรับผิดชอบต่อประชาชนที่เลือกเข้าไป และยังทำให้พรรคการเมืองมีอำนาจมากเกินไปในการคัดสรรและเสนอชื่อผู้สมัครลงแข่งขันเลือกตั้ง ทั้งยังมีรายงานข่าวด้วยว่า มีการซื้อขายลำดับในบัญชีรายชื่อด้วย ผู้สมัครคนไหนต้องการการรับประกันว่า จะสามารถชนะการเลือกตั้งได้แน่นอน ก็จะ

<sup>151</sup> Ibid., 61; Ellis, "Indonesia: Transition and Change but Electoral System Continuity," 504.

<sup>152</sup> Crouch, "Reforming the Constitution and Electoral System," 62-63.

จ่ายเงินจำนวนมากเพื่อซื้อลำดับต้นๆ ในบัญชีรายชื่อ ด้วยเหตุนี้ทางกลุ่มจึงสนับสนุนการใช้ระบบเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียวที่เคยพยายามเสนอในร่างกฎหมายของคณะทำงานสมัยประธานาธิบดี Habibie มาแล้ว<sup>153</sup>

แต่ระบบเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียวเองก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์เหมือนกันว่า ไม่สามารถสะท้อนความหลากหลายของสังคมอินโดนีเซียได้อย่างเพียงพอ รวมทั้งปัญหาในการดำเนินงานด้วยข้อจำกัดของระยะเวลาและความยากลำบากต่อการทำให้ระบบเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียวสามารถเกิดขึ้นได้ทันการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2004 และระบบเลือกตั้งแบบนี้ยังไม่ส่งเสริมให้ผู้สมัครหญิงสามารถชนะการเลือกตั้งได้มากขึ้นด้วย<sup>154</sup>

รวมทั้งเมื่อคำนึงถึงความเป็นจริงที่เคยเกิดขึ้นในสมัยที่ร่างชุดกฎหมายการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1999 ที่มีการถกเถียงต่อรองผลประโยชน์จากระบบเลือกตั้งโดยพรรคการเมืองแล้ว การผลักดันให้ระบบเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียวเป็นที่ยอมรับของพรรคการเมืองต่างๆ ได้ คงเป็นเรื่องยากที่จะสำเร็จ ทางคณะทำงานของ Dr. Ramlan จึงได้เสนอให้ใช้ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเหมือนเดิม แต่เปลี่ยนจากระบบบัญชีรายชื่อแบบปิดมาเป็นระบบบัญชีรายชื่อแบบเปิดแทน ซึ่งน่าจะคาดหวังให้ ส.ส.มีความรับผิดชอบต่อประชาชนในเขตพื้นที่ได้มากขึ้น และพรรคการเมืองต่างๆ น่าจะยอมรับได้

โดยหลักการแล้ว ระบบบัญชีรายชื่อแบบเปิดจะเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งจากในบัญชีรายชื่อได้ ทำให้ประชาชนมีสิทธิและพลังที่จะเปลี่ยนแปลงโอกาสของผู้สมัครในการชนะการเลือกตั้งได้ หมายความว่าผู้สมัครจะอยู่ลำดับไหนก็มีสิทธิชนะการเลือกตั้งได้ หากได้รับคะแนนเสียงเฉพาะบุคคลมากพอ จึงเท่ากับทำให้คะแนนเสียงของประชาชนมีความหมายต่อการกำหนดชัยชนะของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ ผู้สมัครจึงไม่อาจซ่อนตัวอยู่เบื้องหลังและอาศัยแต่เพียงชื่อเสียงของพรรคในการชนะการเลือกตั้งได้ แต่จำเป็นต้องลงพื้นที่ไปหาเสียงกับประชาชน เพื่อสร้างฐานคะแนนเสียงสนับสนุนจากประชาชนในพื้นที่ จึงจะสามารถชนะการเลือกตั้งได้

แต่เมื่อระบบบัญชีรายชื่อเปิดถูกเสนอมาก็ไม่เป็นที่ถูกใจหรือต้องการของเหล่าแกนนำพรรคเท่าใดนัก ซึ่งแน่นอนว่า อำนาจของเหล่าแกนนำพรรคต้องลดลงไปภายใต้ระบบเลือกตั้งแบบนี้ ไม่สามารถมีอำนาจในการจัดสรรและกำหนดชัยชนะของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้มากนัก โดยเริ่มแรกทาง 2 พรรคใหญ่ คือ PDI-P และ Golkar ก็ยังคงต้องการให้ใช้ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิดอยู่

<sup>153</sup> Ibid., 63; Ellis, "Indonesia: Transition and Change but Electoral System Continuity," 506.

<sup>154</sup> "Indonesia: Transition and Change but Electoral System Continuity." Handbook of Electoral System Choice, p. 506

ในขณะที่พรรคขนาดเล็กอื่นๆ มีท่าทีสนับสนุนระบบบัญชีรายชื่อเปิดมากกว่า ต่อมาภายหลังจากที่ประเมินผลได้ผลเสียของระบบเลือกตั้งแล้ว ทางพรรค Golkar ก็กลับทำที่ หันมาสนับสนุนระบบบัญชีรายชื่อเปิด แต่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า เขตเลือกตั้งต้องเป็นเขตท้องถิ่นเท่านั้น คล้ายกับที่ Golkar เคยเสนอไปตอนร่างกฎหมายปี ค.ศ. 1999<sup>155</sup> ซึ่งในข้อเสนอของทางที่มคณะทำงานของดร. Ramlan ก็ได้เสนอให้เขตเลือกตั้งมีขนาดเล็กลง อันจะเป็นผลดีต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งภายใต้ระบบบัญชีรายชื่อเปิดให้สามารถลงพื้นที่ ใกล้ชิดกับประชาชนได้ง่ายและสะดวกขึ้น แต่เขตเลือกตั้งภายใต้ข้อเสนอของคณะทำงานนี้ก็ยังมีขนาดใหญ่กว่าข้อเสนอของทาง Golkar คือ ไม่ได้เล็กเท่าเขตท้องถิ่น โดยจะมีจำนวนผู้แทนต่อเขตเลือกตั้งอยู่ระหว่าง 5 ถึง 9 คน และมีเขตเลือกตั้งทั้งหมด 80 เขต ทำให้ต้องเพิ่มจำนวนส.ส.เป็น 550 คน เพื่อให้สอดคล้องกับขนาดและจำนวนของเขตเลือกตั้งแบบใหม่<sup>156</sup>

แต่หากใช้เขตเลือกตั้งตามที่พรรค Golkar เสนอ โดยยึดจำนวนส.ส.ไว้ที่ 550 คน จะมีเขตเลือกตั้งถึง 2 ใน 3 ของเขตเลือกตั้งทั้งหมดที่มีจำนวนประชากรน้อยกว่าที่จะมีผู้แทนได้มากกว่า 1 คน ซึ่งเท่ากับคล้ายกับระบบเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียว ด้วยระบบเลือกตั้งเช่นนี้ก็ย่อมจะทำให้พรรค Golkar ได้เปรียบ เพราะมีฐานเสียงสนับสนุนอยู่นอกเขตเกาะชวามาก ซึ่งฐานเสียงเหล่านี้มักจะมีขนาดเขตเลือกตั้งที่เล็กและมีผู้แทนได้คนเดียว นำมาสู่ความคาดหวังในโอกาสชนะการเลือกตั้งของพรรค Golkar มากขึ้น แต่ระบบเช่นนี้จะทำให้พรรคอย่าง PDI-P และ PKB เสียเปรียบค่อนข้างมาก เพราะมีฐานเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่อยู่บนเกาะชวา และด้วยความที่เกาะชวามีประชากรจำนวนมาก ทำให้เป็นเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้หลายคน การแข่งขันการเลือกตั้งจึงมักจะได้ผู้แทนกระจายไปในพรรคต่างๆ

ฉะนั้นจึงแน่นอนว่า ข้อเสนอระบบเลือกตั้งของทางพรรค Golkar ย่อมไม่ได้รับการยอมรับจากพรรคการเมืองที่เหลือ แต่ในที่สุดการเจรจาตกลงประนีประนอมก็ได้เกิดขึ้นและลงท้ายออกมาเป็นระบบเลือกตั้งที่มีคำบรรยายระบุไว้ในกฎหมายว่า “เป็นระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเปิด” แต่โดยหลักการแล้ว ไม่ได้มีความแตกต่างสำคัญจากระบบแบบบัญชีรายชื่อปิดเท่าใดนัก<sup>157</sup> โดยเฉพาะกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงที่มีกติกาว่า ประชาชนสามารถเลือกพรรคการเมืองได้ 1 พรรค หรือหากประชาชนจะเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.โดยตรงก็เลือกได้เพียง 1 คนเช่นกัน แต่ประชาชนจะต้องลงคะแนนเลือกพรรคการเมืองด้วย หากเลือกแต่เพียงผู้สมัครเพียงอย่างเดียว โดยไม่ลงคะแนนให้พรรค จะถือเป็นบัตรเสีย หรือหากเลือกพรรคการเมือง 1 พรรค แล้วไปลงคะแนนให้กับผู้สมัครจาก

<sup>155</sup> Crouch, "Reforming the Constitution and Electoral System," 63-64.

<sup>156</sup> Ellis, "Indonesia: Transition and Change but Electoral System Continuity," 507.

<sup>157</sup> Crouch, "Reforming the Constitution and Electoral System," 64.

พรรคอื่น ก็จะถือเป็นบัตรเสียด้วย ฉะนั้น หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องการเลือกผู้สมัครโดยตรง ก็จำเป็นต้องเลือกพรรคการเมืองเดียวกับผู้สมัครด้วย จึงจะถือว่าเป็นบัตรที่ถูกต้อง จะเห็นได้ว่า โดยกติกาในการลงคะแนนเช่นนี้ ย่อมสร้างความยุ่งยากให้แก่ประชาชนไม่น้อย และก็เป็นครั้งแรกของประเทศอินโดนีเซียที่มีการเลือกตั้งแบบนี้ กอปรกับคณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศอินโดนีเซีย ก็มีเวลาและทรัพยากรอย่างจำกัดในการรณรงค์ให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับระบบเลือกตั้งแบบใหม่ ทำให้เกิดบัตรเสียขึ้นเป็นจำนวนมาก

นอกจากนี้ในช่วงปลายปี ค.ศ. 2003 ได้มีองค์กรภาคประชาชนเกี่ยวกับการเลือกตั้งองค์กรหนึ่ง ได้จัดทำการศึกษาการเลือกตั้งขึ้นมา ผลปรากฏว่า บัตรเลือกตั้งกว่าร้อยละ 30 ถึง 50 ถูกนับว่าเป็นบัตรเสีย รวมทั้งยังได้ทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในเดือนเดือนมกราคม ค.ศ. 2004 ก็พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจในระบบเลือกตั้ง ด้วยความยุ่งยากและสับสนในการลงคะแนนเสียงเพื่อเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบเฉพาะบุคคลนี้ จึงทำให้พรรคการเมืองรณรงค์หาเสียงโดยให้ประชาชนลงคะแนนเลือกแบบพรรคแทน เพื่อความสะดวกและป้องกันความผิดพลาดที่จะเกิดขึ้น<sup>158</sup>

วิธีการคิดคะแนนสำหรับผู้สมัครที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาด้วยคะแนนเสียงส่วนบุคคล เป็นวิธีการคิดคำนวณคะแนนที่ให้ค่าน้ำหนักของค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คนและลำดับของบัญชีรายชื่อในพรรคเป็นอย่างมาก โดยค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คนนั้นจะถูกคำนวณโดยนำจำนวนคะแนนเสียงของทุกพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้งนั้นมารวมกัน แล้วหารด้วยจำนวนของส.ส.ที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น โดยผู้สมัครที่จะชนะการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงส่วนบุคคลได้นั้นต้องมีคะแนนเสียงมากกว่าหรือเท่ากับได้ค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยนี้ หากต่ำกว่าค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยแล้ว คะแนนของผู้สมัครก็จะถูกโอนจัดสรรไปเป็นคะแนนของทางพรรค ก่อนที่จะถูกจัดสรรใหม่ไปตามลำดับบัญชีรายชื่อของพรรค

ด้วยวิธีการคิดคำนวณคะแนนเสียงที่ให้ค่าน้ำหนักของค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยและลำดับของบัญชีรายชื่อในพรรคเป็นอย่างมากเช่นนี้ ส่งผลให้แทบไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ที่ได้รับเลือกแบบเฉพาะบุคคลเข้ามาในสภาเลย จากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 550 คน มีได้รับเลือกแบบเฉพาะบุคคลที่สามารถผ่านเกณฑ์ค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คนในเขตเลือกตั้งนั้น มาได้เพียง 2 คนเท่านั้น คือ Hidayat Nur Wahid จากพรรค PKS (Partai Keadilan Sejahtera) และ Saleh Djasit จากพรรค Golkar แต่ทั้ง 2 คนก็อยู่ในลำดับแรกๆ ของบัญชีรายชื่อของพรรคด้วย

<sup>158</sup> Sherlock, "The 2004 Indonesian Elections: How the System Works and What the Parties Stand For". 7-8.

นอกนั้นล้วนได้รับเลือกเข้ามาจากการจัดสรรคะแนนไปตามลำดับบัญชีรายชื่อทั้งสิ้น<sup>159</sup> ดังนั้นแล้ว ด้วยลักษณะของกฎเช่นนี้ ทำให้คะแนนเสียงส่วนบุคคลแทบไม่มีผลตัดสินต่อการแพ้-ชนะของผู้สมัครเลย ลำดับในบัญชีรายชื่อยังคงมีความสำคัญมากที่สุดอยู่

แต่ถึงระบบการคิดคะแนนเสียงจะดูไม่แตกต่างและยังทำให้ระบบเลือกตั้งมีความเป็นบัญชีรายชื่อปิดอยู่มาก แต่ก็ได้มีการปรับปรุงขนาดของเขตเลือกตั้งให้เล็กลงตามข้อเสนอของคณะทำงานของดร. Ramlan โดยยังคงยึดจำนวนส.ส.ที่เพิ่มขึ้นเป็น 550 คนไว้ แต่ได้มีการคำนวณขนาดของเขตเลือกตั้งใหม่โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งของอินโดนีเซีย ทำให้มีเขตเลือกตั้งเพิ่มขึ้นเป็นทั้งหมด 69 เขต เขตจังหวัดใหญ่ๆ ที่มีจำนวนประชากรมาก เช่น 3 จังหวัดใหญ่บนเกาะชวา คือ จังหวัดชวาตะวันตก จังหวัดชวาตะวันออก และจังหวัดชวากลางจะถูกแบ่งออกเป็นเขตเลือกตั้งจังหวัดละ 10 เขต จำนวนผู้แทนต่อเขตเลือกตั้งก็จะลดลงเหลืออยู่ระหว่าง 3 – 12 คนตามเกณฑ์จำนวนประชากร ซึ่งต่างจากในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1999 ที่เขตเลือกตั้งเท่ากับเขตจังหวัด ทำให้จำนวนค่าเฉลี่ยของผู้แทนต่อเขตเลือกตั้งสูงถึง 17 คนต่อเขตเลือกตั้ง โดยในเขตเลือกตั้งของจังหวัดที่มีจำนวนประชากรมากที่สุด 3 อันดับแรก คือ เขตชวาตะวันตก เขตชวาตะวันออก และเขตชวากลาง จะมีผู้แทนมากถึง 82, 68 และ 60 คน ตามลำดับ ในขณะที่เขตจังหวัดที่มีจำนวนประชากรน้อยๆ อย่างเขตเบงกูลูและติมอร์ตะวันออกมีผู้แทนได้เพียง 4 คนเท่านั้น<sup>160</sup>

นอกจากนี้ เพื่อป้องกันปัญหาพรรคการเมืองแตกแยกในสภา จึงได้มีการกำหนดเกณฑ์ใหม่ว่า พรรคการเมืองที่ต้องการลงแข่งขันเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2004 จะต้องมีสาขาหรือสำนักงานพรรค (functioning organization) ประจำจังหวัดไม่น้อยไปกว่า 2 ใน 3 จากจำนวนจังหวัดทั้งหมด แทนที่จากเดิมในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1999 ที่กำหนดไว้เพียง 1 ใน 3 และกำหนดเกณฑ์จำนวนส.ส.ขั้นต่ำสำหรับพรรคการเมืองที่จะผ่านไปแข่งขันเลือกตั้งในรอบปี ค.ศ. 2009 ต่อไปได้ โดยเพิ่มขึ้นไปอยู่ที่ร้อยละ 3 ของจำนวนส.ส.ทั้งหมด การกำหนดเกณฑ์จำนวนส.ส.ขั้นต่ำเช่นนี้ ทำให้พรรคการเมืองที่ไม่ผ่านเกณฑ์จำนวนส.ส.ขั้นต่ำ ต้องไปรวมกับพรรคอื่น หรือยุบพรรคแล้วตั้งพรรคใหม่ขึ้นมา ในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1999 มีพรรคการเมืองเพียง 6 พรรคเท่านั้นที่สามารถผ่านเกณฑ์จำนวนส.ส.ต่ำเข้ามาสู่การเลือกตั้งในรอบปี ค.ศ. 2004 ได้ แต่ก็ยังมีพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่หรือที่ไปรวมกับพรรค

<sup>159</sup> The Carter Center, "Legislative Elections: April 5, 2004," *In The Carter Center 2004 Indonesia Election Report*. (June 2005): 48-49, [www.cartercenter.org/documents/2161.pdf](http://www.cartercenter.org/documents/2161.pdf).

<sup>160</sup> Crouch, "Reforming the Constitution and Electoral System," 65; Sherlock, "The 2004 Indonesian Elections: How the System Works and What the Parties Stand For". 9.

อื่นจำนวนถึง 18 พรรคซึ่งผ่านข้อกำหนดในเรื่องการจัดตั้งสาขาพรรค ทำให้สามารถเข้าไปแข่งขันเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2004 ได้

นอกจากนี้ เพื่อให้เกิดกระบวนการประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง ในกฎหมายการเลือกตั้งจึงได้ระบุให้ กระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคจะต้องสอดคล้องตามวิถีของประชาธิปไตยและเป็นไปอย่างเปิดเผย แต่ก็ไม่ได้มีการกำหนดเป็นแบบแผนขั้นตอนอย่างชัดเจนและไม่มียุทธศาสตร์ในกรณีที่ฝ่าฝืน<sup>161</sup>

#### 3.2.4.4 สรุปรูปแบบของระบบบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งทั่วไปปี ค.ศ. 2004

รูปแบบของระบบบัญชีรายชื่อ เป็นระบบเลือกตั้งแบบกึ่งบัญชีรายชื่อเปิด โดยใช้เป็นระบบเลือกตั้งเดียว ไม่ได้ผสมใช้ร่วมกับระบบเลือกตั้งรูปแบบอื่น ในการลงคะแนนเสียง นอกจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะลงคะแนนเลือกพรรคการเมืองแล้ว ยังเปิดโอกาสให้สามารถเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.จากในบัญชีรายชื่อได้โดยตรง โดยเลือกได้เพียง 1 คน แต่ประชาชนจะต้องลงคะแนนเลือกพรรคการเมืองด้วย หากเลือกแต่เพียงผู้สมัครเพียงอย่างเดียว โดยไม่ลงคะแนนให้พรรค จะถือเป็นบัตรเสีย หรือหากเลือกพรรคการเมือง 1 พรรค แล้วไปลงคะแนนให้กับผู้สมัครจากพรรคอื่น ก็จะเป็นบัตรเสียด้วย ฉะนั้น หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องการเลือกผู้สมัครโดยตรง ก็จำเป็นต้องเลือกพรรคการเมืองเดียวกับผู้สมัครด้วย จึงจะถือว่าเป็นบัตรดี<sup>162</sup>

จำนวนส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ มีจำนวนทั้งหมด 550 คน มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งหมด โดยไม่มีการแต่งตั้งผู้แทนของกองทัพอีกต่อไป

จำนวนเขตเลือกตั้ง มีเขตเลือกตั้งเพิ่มขึ้นเป็นทั้งหมด 69 เขต เขตจังหวัดที่มีจำนวนประชากรมาก เช่น ใน 3 จังหวัดใหญ่บนเกาะชวาคือ จังหวัดชวาตะวันตก ชวาตะวันออก และชวากลางจะถูกแบ่งออกเป็นเขตเลือกตั้งจังหวัดละ 10 เขต

จำนวนส.ส.ต่อเขตเลือกตั้ง จำนวนส.ส.ต่อเขตเลือกตั้งจะลดลงเหลืออยู่ระหว่าง 3 – 12 คน ตามเกณฑ์จำนวนประชากร

<sup>161</sup> Crouch, "Reforming the Constitution and Electoral System." Political Reform in Indonesia After Soeharto - Harold A. Crouch - CH.3, p. 65-66

<sup>162</sup> Sherlock, "The 2004 Indonesian Elections: How the System Works and What the Parties Stand For". 7-8.

เกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำ เช่นเดียวกับในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1999 คือ ไม่ได้มีการกำหนดเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำที่แต่ละพรรคจะต้องได้รับคะแนนเสียงเกินกว่าที่กฎหมายได้ระบุไว้ ผู้สมัครของทางพรรคจึงจะได้รับการจัดสรรเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง แต่ได้มีการกำหนดเงื่อนไขสำหรับพรรคการเมืองที่จะได้ไปลงแข่งขันเลือกตั้งในรอบปี ค.ศ. 2009 ไว้ คือ พรรคการเมืองจะต้องมีจำนวนส.ส. จากการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2004 ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ของจำนวนส.ส.ทั้งหมด จึงจะสามารถผ่านไปสู่การเลือกตั้งในรอบปี ค.ศ. 2009 ได้<sup>163</sup>

วิธีการคำนวณคะแนนเสียงเพื่อจัดสรรที่นั่งในสภา จะมีขั้นตอนที่เหมือนกับในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1999 เพียงแต่ได้กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถชนะการเลือกตั้งจากคะแนนเสียงส่วนบุคคลที่ได้รับมาได้ โดยจะต้องมีคะแนนเสียงส่วนบุคคลเกินกว่าหรือเท่ากับค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คนในเขตเลือกตั้งนั้น โดยค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยนี้ก็ใช้วิธีคำนวณเช่นเดียวกับในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1999 คือ นำจำนวนคะแนนเสียงของทุกพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้งนั้นมารวมกัน แล้วหารด้วยจำนวนส.ส. ที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น แต่หากผู้สมัครมีคะแนนเสียงส่วนบุคคลต่ำกว่าค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยนี้แล้ว คะแนนก็จะถูกโอนจัดสรรไปเป็นคะแนนของพรรค ก่อนที่จะถูกจัดสรรใหม่ไปตามลำดับบัญชีรายชื่อของพรรค<sup>164</sup> ดังตัวอย่างการคำนวณคะแนนเสียง ดังนี้

สมมติว่าในเขตเลือกตั้งที่ 1 พรรค A ได้รับคะแนนเสียงเลือกเข้ามารวมทั้งหมดจำนวน 2,100,000 คะแนน (รวมคะแนนเสียงทั้งที่เลือกพรรคและเลือกตัวผู้สมัคร) และมีค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คนอยู่ที่ 700,000 คะแนน ดังนั้น พรรค A จะได้รับการจัดสรรที่นั่งในสภาจำนวน 3 ที่นั่ง ผู้สมัครที่อยู่ในลำดับที่ 1 – 5 ของบัญชีรายชื่อที่พรรคจัดทำมา มีคะแนนเสียงส่วนบุคคลดังนี้

<sup>163</sup> Crouch, "Reforming the Constitution and Electoral System," 62-65.

<sup>164</sup> The Carter Center, "Legislative Elections: April 5, 2004". 48.



ผู้สมัครของพรรค A	คะแนนเสียงส่วนบุคคล
ลำดับที่ 1	80,000
ลำดับที่ 2	20,000
ลำดับที่ 3	30,000
ลำดับที่ 4	650,000
ลำดับที่ 5	500,000
ลำดับที่ 6	100,000
<b>รวม</b>	<b>1,380,000</b>

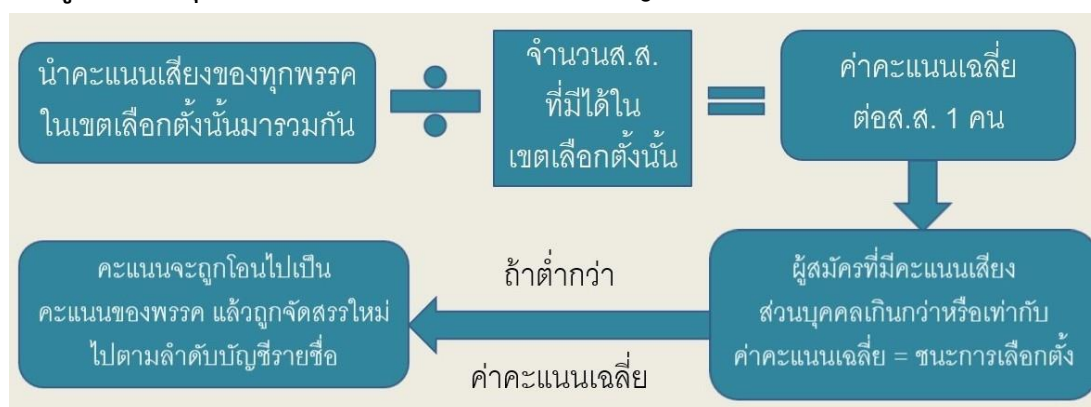
ทางพรรค A ได้รับคะแนนจากการเลือกแบบพรรคอย่างเดียวเข้ามา 720,000 คะแนน (ไม่นับรวมกับคะแนนเสียงส่วนบุคคล) แม้ว่า ผู้สมัครในลำดับที่ 4-6 จะมีคะแนนเสียงส่วนบุคคลมากเป็น 3 อันดับแรก คือ 650,000, 500,000 และ 100,000 ตามลำดับ แต่ก็ยังเป็นคะแนนเสียงที่ต่ำกว่าค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คนซึ่งอยู่ที่ 700,000 ทำให้ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปจะได้แก่ผู้สมัครลำดับที่ 1 – 3 เท่านั้น ดังนั้น คะแนนเสียงส่วนบุคคลของผู้สมัครลำดับที่ 4-6 จึงถูกจัดสรรไปเป็นคะแนนรวมของทางพรรคเพื่อนำไปคำนวณเป็นค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คน และจัดสรรที่นั่งในสภาต่อไปยังผู้สมัครในลำดับที่ 1-3 แทน

หรือตัวอย่างของพรรค B ในเขตเลือกตั้งเดียวกันนี้ พรรค B ได้รับคะแนนเสียงเลือกเข้ามาทั้งคะแนนเสียงที่เลือกพรรคและเลือกตัวผู้สมัคร รวมทั้งหมดจำนวน 700,000 คะแนน ดังนั้น พรรค B เมื่อคำนวณจากค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คนในเขตเลือกตั้งนี้แล้ว พรรค B จะได้รับการจัดสรรที่นั่งในสภาจำนวน 1 ที่นั่ง โดยพรรค B ได้รับคะแนนจากการเลือกแบบพรรคอย่างเดียวเข้ามา 400,000 คะแนน ส่วนผู้สมัครลำดับแรกไม่ได้รับคะแนนเสียงส่วนบุคคลเลย ขณะที่ผู้สมัครลำดับที่ 2 ได้รับคะแนนเสียงส่วนบุคคลจำนวน 300,000 คะแนน (ต่ำกว่าค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คน) ฉะนั้นแล้ว ผู้สมัครลำดับที่ 1 จะได้รับเลือกเป็นส.ส. แม้ว่าจะไม่ได้รับคะแนนเสียงส่วนบุคคลเลยก็ตาม

และเช่นเดียวกับกรณีของพรรค A คะแนนของผู้สมัครลำดับที่ 2 จะถูกจัดสรรไปยังผู้สมัครที่อยู่ลำดับแรกแทน<sup>165</sup>

จากตัวอย่างและวิธีการในการคำนวณคะแนนเสียงเพื่อจัดสรรที่นั่งในสภาของระบบบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2004 สามารถสรุปเป็นแผนภูมิที่ 3.5 ได้ตามนี้

แผนภูมิที่ 3.5 สรุปการคำนวณคะแนนเสียงของระบบบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2004



### 3.2.4.5 ระบบบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งทั่วไปปี ค.ศ. 2009 และ 2014

การพยายามปรับเปลี่ยนมาใช้ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเปิดในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2004 มีเจตนารมณ์ก็เพื่อให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส. มีความรับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่มากขึ้น แต่ด้วยลักษณะของความเป็นจริงของกฎหมายที่กำกับระบบเลือกตั้งเอาไว้ ทำให้เจตนารมณ์ดังกล่าวไม่อาจเป็นจริงได้ ระบบบัญชีรายชื่อแบบเปิดจึงเป็นเพียงแค่ภาพลวงตาเท่านั้น<sup>166</sup> ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งยังไม่สามารถมีพลังอำนาจที่แท้จริงในการเลือกผู้สมัครโดยตรงเข้าไปในสภาได้ พรรคการเมืองยังคงมีอำนาจอยู่มากในการจัดสรรลำดับผู้สมัครรับเลือกตั้งในบัญชีรายชื่อ อันเป็นส่วนสำคัญที่สุดต่อการกำหนดผู้ชนะการเลือกตั้ง

ดังนั้น จึงยังมีแรงกดดันอย่างต่อเนื่องจากกลุ่มนักเคลื่อนไหวในองค์กรภาคเอกชน สื่อมวลชน และนักวิชาการที่ต้องการให้มีการปรับปรุงกฎหมายการเลือกตั้งเพื่อให้เสียงของประชาชนมีความหมายต่อการกำหนดชัยชนะในการเลือกตั้งได้มากขึ้น จนนำไปสู่การร่างกฎหมายการเลือกตั้ง

<sup>165</sup> Sherlock, "The 2004 Indonesian Elections: How the System Works and What the Parties Stand For". 40.

<sup>166</sup> "Indonesia's 2009 Elections: The New Electoral System and the Competing Parties". 5.

ฉบับใหม่ขึ้นมา<sup>167</sup> ซึ่งมีประเด็นของการกำหนดเกณฑ์ค่าสัดส่วนของคะแนนเสียงส่วนบุคคลที่จะทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถชนะการเลือกตั้งได้ทันที โดยไม่ต้องนำเรื่องของลำดับในบัญชีรายชื่อเข้ามาพิจารณา จากเดิมที่ในการเลือกตั้ง ปี ค.ศ. 2004 ผู้สมัครที่จะชนะการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงส่วนบุคคลได้นั้นจะต้องได้รับคะแนนเสียงส่วนบุคคลเกินกว่าหรือเท่ากับค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คนในเขตเลือกตั้งนั้น<sup>168</sup> ก็ได้มีการพิจารณาในสภาเพื่อปรับลดเกณฑ์ดังกล่าวลงมาใหม่ โดยมีข้อเสนอแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายพรรคการเมืองที่เสนอให้ลดลงมาเหลือร้อยละ 25 และฝ่ายพรรคการเมืองที่เสนอให้ลดลงมาเหลือร้อยละ 35 ของค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คนในเขตเลือกตั้งนั้น ซึ่งก็ได้มีความเห็นจาก Hadar Gumay จากศูนย์เพื่อการปฏิรูปการเลือกตั้ง (Center for Electoral Reform - CETRO) ว่า ยังมีค่าสัดส่วนของคะแนนเสียงส่วนบุคคลที่จะทำให้ผู้สมัครชนะการเลือกตั้งได้มากเท่าไร ก็จะยิ่งทำให้โอกาสที่ผู้สมัครจะสามารถชนะการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงส่วนบุคคลได้นั้นมีน้อยลงไป โดยหากมีการกำหนดเกณฑ์ค่าสัดส่วนดังกล่าวไว้ที่ร้อยละ 25 ของค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คนในเขตเลือกตั้งนั้น ก็จะทำให้มีส.ส.ในสภาขณะนั้นเป็นจำนวน 155 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 28.18 ของจำนวนส.ส.ทั้งหมดที่สามารถชนะการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงส่วนบุคคลได้<sup>169</sup>

หลังจากที่ผ่านการประชุมเจรจาระหว่างพรรคการเมืองทั้ง 2 ฝ่ายแล้ว ก็ได้มีการประนีประนอมตกลงจนผ่านออกมาเป็นกฎหมายการเลือกตั้งฉบับที่ 10/2008 ที่กำหนดเกณฑ์ค่าสัดส่วนของคะแนนเสียงส่วนบุคคลไว้ที่ร้อยละ 30 ของค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คนในเขตเลือกตั้งนั้น<sup>170</sup> กล่าวคือ ที่นั่งในสภาจะถูกจัดสรรให้แก่ผู้สมัครที่ได้รับเลือกแบบเฉพาะบุคคลได้ก็ต่อเมื่อผู้สมัครดังกล่าวได้รับคะแนนเสียงแบบเฉพาะบุคคลเกินกว่าร้อยละ 30 ของเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำในเขตเลือกตั้งนั้น หากเกินกว่าแล้ว ก็จะได้รับเลือกทันที โดยไม่ต้องนำลำดับของบัญชีรายชื่อมาพิจารณาร่วมด้วย แต่หากได้คะแนนต่ำกว่าเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำ ลำดับของบัญชีรายชื่อก็จะเข้ามา

<sup>167</sup> Ibid., 2.

<sup>168</sup> ค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คน คำนวณจากการนำจำนวนคะแนนเสียงของทุกพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้งนั้นมารวมกัน แล้วหารด้วยจำนวนส.ส.ที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น

<sup>169</sup> Erwida Maulia, "Party Loyals to Continue Dominating House of Reps " *The Jakarta Post*, February 9, 2008, accessed July 18, 2016, <http://cbe.thejakartapost.com/news/2008/02/09/party-loyals-continue-dominating-house-reps.html>.

<sup>170</sup> Lilian Budianto, "House Compromises on Election Law," *The Jakarta Post*, February 16, 2008, <http://cbe.thejakartapost.com/news/2008/02/16/house-compromises-election-law.html>. accessed July 18, 2016, <http://cbe.thejakartapost.com/news/2008/02/16/house-compromises-election-law.html>.

มีผล โดยที่นั่นก็จะถูกจัดสรรไปตามลำดับของผู้สมัครในบัญชีรายชื่อของพรรค หากอยู่ลำดับสูงกว่าก็สามารถชนะการเลือกตั้งได้ แม้จะมีคะแนนเลือกแบบเฉพาะบุคคลน้อยกว่าผู้สมัครที่อยู่ลำดับต่ำกว่าก็ตาม

รวมทั้งยังได้กำหนดกฎเกณฑ์ใหม่ให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเลือกพรรคการเมือง 1 พรรคหรือเลือกตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส. โดยตรงได้ 1 คน โดยไม่จำเป็นที่เมื่อเลือกแบบเฉพาะบุคคลแล้วต้องลงคะแนนเลือกพรรคการเมืองตามไปด้วย การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้เพื่อช่วยส่งเสริมให้ประชาชนลงคะแนนเลือกผู้สมัครได้สะดวกขึ้น และป้องกันความสับสนจากการลงคะแนนเสียง เหมือนที่เคยเกิดขึ้นเมื่อการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2004 อันเป็นการช่วยลดจำนวนบัตรเสียลงไปด้วย<sup>171</sup>

แต่การปรับเปลี่ยนในกฎหมายการเลือกตั้งโดยเฉพาะเรื่องเกณฑ์ค่าสัดส่วนของคะแนนเสียงส่วนบุคคลที่ร้อยละ 30 เช่นนี้ ก็ทำให้ยังคงถูกวิจารณ์ว่าไม่เพียงพอต่อการเป็นระบบบัญชีรายชื่อแบบเปิดอย่างแท้จริง โดยได้มีการคำนวณจากผลการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2004 พบว่า ผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งส่วนใหญ่จะยังคงมาจากลำดับของบัญชีรายชื่ออยู่ มีผู้สมัครที่สามารถชนะการเลือกตั้งโดยผ่านเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำร้อยละ 30 ได้เพียง 89 คนเท่านั้น คิดเป็นร้อยละ 16.18 ของผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งทั้งหมด<sup>172</sup>

ทำให้ยังคงมีกระแสเรียกร้องให้การจัดสรรที่นั่งในสภาควรขึ้นอยู่กับคะแนนเสียงส่วนบุคคลที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส. ได้รับมาอย่างแท้จริง จนมีผู้สมัคร 2 รายจากพรรค PDI-P และพรรค Demokrat ไปยื่นข้อร้องเรียนต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า มาตรา 214 ของกฎหมายฉบับที่ 10/2008 ซึ่งกำหนดเกณฑ์ค่าสัดส่วนของคะแนนเสียงส่วนบุคคลที่ร้อยละ 30 ไว้นั้นไม่เป็นธรรม เนื่องจากอาจจะมีเหตุการณ์ที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส. ได้รับคะแนนเสียงส่วนบุคคลมากที่สุดในเขตเลือกตั้งนั้น แต่ทว่าก็ยังไม่สามารถชนะการเลือกตั้งได้ เพราะได้คะแนนเสียงส่วนบุคคลไม่ถึงเกณฑ์ร้อยละ 30 ของค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คนในเขตเลือกตั้งนั้น ส่งผลให้ต้องแพ้การเลือกตั้งให้กับผู้สมัครจากพรรค

<sup>171</sup> Sherlock, "Indonesia's 2009 Elections: The New Electoral System and the Competing Parties".

6.

<sup>172</sup> Crouch, "Reforming the Constitution and Electoral System," 74-75.

เดียวกันที่ได้คะแนนเสียงส่วนบุคลน้อยกว่า แต่ว่าได้อยู่ในลำดับของบัญชีรายชื่อที่สูงกว่า จึงทำให้สามารถชนะการเลือกตั้งได้<sup>173</sup>

ต่อมาในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2008 ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้มีคำสั่งยกเลิกเรื่องการที่ผู้สมัครต้องได้คะแนนเสียงเฉพาะบุคคลเกินกว่าร้อยละ 30 ของค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คนในเขตเลือกตั้งนั้นจึงจะสามารถชนะการเลือกตั้งโดยอาศัยคะแนนเสียงเฉพาะบุคคลได้<sup>174</sup> โดยศาลให้เหตุผลว่า ข้อกำหนดดังกล่าวขัดต่อหลักการประชาธิปไตยแบบตัวแทน ไม่เคารพเสียงของประชาชน อันเท่ากับละเมิดอำนาจอธิปไตยของปวงชน (people's sovereignty) ที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ<sup>175</sup>

อันเป็นผลให้ในทางพฤตินัย ลำดับของบัญชีรายชื่อของพรรคจะไม่มีผลต่อการแพ้-ชนะการเลือกตั้งอีกต่อไป ผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งจะมาจากจำนวนคะแนนเสียงแบบเฉพาะบุคคลที่ได้รับมา โดยไม่นำลำดับของบัญชีรายชื่อเข้ามาพิจารณาด้วยแบบในการเลือกตั้งครั้งที่ผ่าน<sup>176</sup> โดยทุกคะแนนเสียงที่ประชาชนเลือกไม่ว่าจะเลือกพรรคหรือเลือกตัวผู้สมัครจะถูกนับรวมเป็นคะแนนพรรคทั้งหมดก่อน จากนั้นเฉพาะพรรคการเมืองที่สามารถผ่านเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำของคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศมาได้จึงจะได้รับการจัดสรรที่นั่งในสภา โดยในการเลือกตั้งส.ส.ปี ค.ศ. 2009 มีการกำหนดเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำของคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศไว้ที่ร้อยละ 2.5 และเพิ่มขึ้นมาเป็นร้อยละ 3.5 ในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2014<sup>177</sup> ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันไม่ให้มีพรรคการเมืองในสภามากจนเกินไป อันอาจส่งผลเสียต่อเสถียรภาพของรัฐบาลได้<sup>178</sup> ต่อมาก็จะนำคะแนนเสียงของพรรค

<sup>173</sup> Irawaty Wardany, "Court Hands Power Back to Voters," *The Jakarta Post*, December 24, 2008, accessed February 2, 2015, [www.thejakartapost.com/news/2008/12/24/court-hands-power-back-voters.html](http://www.thejakartapost.com/news/2008/12/24/court-hands-power-back-voters.html).

<sup>174</sup> Michael Buehler, "Islam and Democracy in Indonesia," *Insight Turkey* 11, no. 4 (2009): 58.

<sup>175</sup> Crouch, "Reforming the Constitution and Electoral System," 75.

<sup>176</sup> Buehler, "Islam and Democracy in Indonesia," 58.

<sup>177</sup> ในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1999 และ 2004 ไม่ได้มีการกำหนดเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำแบบนี้ไว้ โปรดดูใน Simon Butt, "Legislative Elections," in *The Constitutional Court and Democracy in Indonesia* (Leiden, The Netherlands: Brill | Nijhoff, 2015), 193-94.

<sup>178</sup> Vikram Nehru and Nadia Bulkin, "How Indonesia's 2014 Elections Will Work," Carnegie Endowment for International Peace, accessed October 8, 2015, <http://carnegieendowment.org/2013/10/24/how-indonesia-s-2014-elections-will-work>.

การเมืองที่ผ่านเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำแล้วมาคิดแยกไปตามแต่ละเขตเลือกตั้ง โดยจะนำคะแนนเสียงรวมทั้งหมดของเขตเลือกตั้งนั้นมาหารด้วยจำนวนส.ส.ที่มีได้ในเขตเลือกตั้งดังกล่าว ได้ออกมาเป็นคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คน นำคะแนนเฉลี่ยนี้ไปคำนวณหาจำนวนส.ส.ที่แต่ละพรรคจะพึงมี และจัดสรรเรียงไปตามลำดับของคะแนนเสียงเฉพาะบุคคล เรียงตามลำดับจากมากไปหาน้อย จนกว่าจะครบจำนวนส.ส.ที่พึงมีได้ของแต่ละพรรค ทำให้ไม่เกิดการถ่ายโอนคะแนนเสียงจากผู้สมัครที่อยู่ลำดับต่ำกว่าไปยังผู้สมัครที่อยู่ลำดับสูงกว่าแบบในการเลือกตั้งเมื่อปี ค.ศ. 2004<sup>179</sup>

นอกจากนี้ ยังมีการปรับเปลี่ยนอีกอย่างหนึ่งเพื่อช่วยส่งเสริมการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเปิดคือ การปรับลดขนาดของเขตเลือกตั้ง และลดจำนวนส.ส.ต่อเขตเลือกตั้งลง จากในการเลือกตั้งเมื่อปี ค.ศ. 2004 ที่มีจำนวนเขตเลือกตั้งทั้งหมด 69 เขต และมีจำนวนส.ส.ต่อเขตเลือกตั้งอยู่ระหว่าง 3 – 12 คน เปลี่ยนมาเพื่อให้มีจำนวนเขตเลือกตั้งเพิ่มขึ้นเป็น 77 เขตเลือกตั้ง และลดจำนวนส.ส.ต่อเขตเลือกตั้งลงให้อยู่ระหว่าง 3 – 10 คน เพื่อช่วยตอบสนองให้ผู้สมัครได้สามารถลงไปหาเสียงกับประชาชนในเขตเลือกตั้งได้ง่ายขึ้น ขณะเดียวกันก็ได้เพิ่มจำนวนส.ส.จากในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2004 ที่มีส.ส.จำนวน 550 คน ก็เพิ่มมาเป็น 560 คน<sup>180</sup>

คำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ได้ส่งผลสะท้อนสำคัญต่อระบบเลือกตั้งส.ส.ของอินโดนีเซียให้ก้าวข้ามไปสู่หน้าใหม่ของประวัติศาสตร์การเลือกตั้งของอินโดนีเซีย สู่ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเปิดอย่างเต็มตัว และได้ถูกใช้ต่อมาในการเลือกตั้งส.ส.ปี 2014 ด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>179</sup> International Foundation for Electoral Systems (IFES), "Elections in Indonesia: 2014 National Legislative Elections Frequently Asked Questions." (April 2, 2014): 4, accessed February 9, 2016, <http://www.ifes.org/faqs/elections-indonesia-2014-national-legislative-elections>.

<sup>180</sup> Ichal Supriadi, "A Decade of Democracy in Indonesia: The 2009 Legislative Election," *Report of International Election Observation Mission*. (The Asian Network for Free Elections (ANFREL), May 1, 2009): 35, accessed February 15, 2016, <http://anfrel.org/2009-mission-report-indonesia-legislative-election/>.

### 3.2.4.6 สรุปรูปแบบของระบบบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งทั่วไปปี ค.ศ. 2009 และ 2014

ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่ใช้ในการเลือกตั้งส.ส.ปี ค.ศ. 2009 และ 2014 จะมีระบบเลือกตั้งที่เหมือนกัน แตกต่างเพียงในรายละเอียดไม่มากนัก ดังนี้

รูปแบบของระบบบัญชีรายชื่อ เป็นระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเปิด โดยใช้เป็นระบบเลือกตั้งเดี่ยว ไม่ได้ใช้ในการเลือกตั้งส.ส.ร่วมกับระบบเลือกรูปแบบอื่น ในการลงคะแนนเสียงประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเลือกพรรคการเมือง 1 พรรคหรือเลือกตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.โดยตรงได้ 1 คน โดยไม่จำเป็นที่เมื่อเลือกตัวผู้สมัครแล้วต้องลงคะแนนเลือกพรรคการเมืองตามไปด้วย โดยคะแนนเสียงที่ประชาชนเลือกผู้สมัครจะถูกนับรวมเป็นคะแนนของทางพรรคด้วย<sup>181</sup>

จำนวนส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ มีจำนวนทั้งหมด 560 คน มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งหมด

จำนวนเขตเลือกตั้ง มีจำนวนเขตเลือกตั้งเพิ่มขึ้นเป็น 77 เขตเลือกตั้ง

จำนวนส.ส.ต่อเขตเลือกตั้ง ลดจำนวนส.ส.ต่อเขตเลือกตั้งลงให้อยู่ระหว่าง 3 – 10 คน<sup>182</sup>

เกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำ ในการเลือกตั้งส.ส.ปี ค.ศ. 2009 ได้มีการกำหนดเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำที่พรรคการเมืองจะต้องได้รับคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 2.5 ของคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ จึงจะได้รับการจัดสรรที่นั่งในสภา และได้เพิ่มเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำมาอยู่ที่ร้อยละ 3.5 ของคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ ในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2014

วิธีการคำนวณคะแนนเสียงเพื่อจัดสรรที่นั่งในสภา มีขั้นตอนในการคำนวณคะแนนเสียงที่คล้ายกับในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1999 โดยสามารถสรุปรายละเอียดสำคัญได้ดังนี้

<sup>181</sup> International Foundation for Electoral Systems (IFES), "Elections in Indonesia: 2014 National Legislative Elections Frequently Asked Questions". 1; Sherlock, "Indonesia's 2009 Elections: The New Electoral System and the Competing Parties". 6.

<sup>182</sup> International Foundation for Electoral Systems (IFES), "Elections in Indonesia: 2014 National Legislative Elections Frequently Asked Questions". 1; Supriadi, "A Decade of Democracy in Indonesia: The 2009 Legislative Election". 35.

1. นำคะแนนเสียงของทุกพรรคการเมืองไปหาค่าสัดส่วนจากคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ หากพรรคใดได้คะแนนเสียงต่ำกว่าเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำ คือ ร้อยละ 2.5 ของคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ ในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2009 และร้อยละ 3.5 ในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2014 พรรคการเมืองนั้นจะไม่มีสิทธิได้รับการจัดสรรที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร
2. เมื่อได้จำนวนพรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงเกินเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำของคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศแล้ว ในการคิดคะแนนเสียงเพื่อจัดสรรจำนวนส.ส.ที่แต่ละพรรคจะได้รับในแต่ละเขตเลือกตั้งให้นำคะแนนเสียงของพรรคที่ผ่านเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำของคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศที่อยู่ในเขตเลือกตั้งนั้นมารวมกันและหารด้วยจำนวนส.ส.ที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น ก็จะได้เป็นค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คนของเขตเลือกตั้งดังกล่าว
3. นำคะแนนเสียงของแต่ละพรรคในเขตเลือกตั้งนั้นที่ผ่านเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำของคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ มาหารด้วยค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คน ผลลัพธ์ที่ได้ออกมาเป็นจำนวนเต็มคือ จำนวนส.ส.ที่พรรคนั้นจะได้รับ โดยเรียงลำดับตามคะแนนเสียงส่วนบุคคลของผู้สมัครที่ได้รับมา จากมากไปหาน้อย ไล่เรียงลงไปเรื่อยๆ โดยไม่นำเรื่องของลำดับในบัญชีรายชื่อเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย
4. หากยังได้จำนวนส.ส.ไม่ครบตามจำนวนส.ส.ที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น ให้ใช้วิธีการคิดคะแนนแบบเศษเหลือสูงสุด โดยพิจารณาว่า พรรคใดมีเศษเหลือเป็นจำนวนมากที่สุดแล้วบวกเพิ่มจำนวนส.ส.เรียงตามลำดับของพรรคที่มีเศษเหลืออยู่มากที่สุดไปเรื่อยๆ จนกว่าจะครบตามจำนวนส.ส.ที่มีได้ในเขตเลือกตั้งดังกล่าว<sup>183</sup>

ตัวอย่างของการคำนวณคะแนนเสียงเพื่อจัดสรรที่นั่งในสภา สมมติว่า ในการเลือกตั้งทั่วไปปี ค.ศ. 2014 ทั้งประเทศอินโดนีเซียมีพรรคการเมืองลงแข่งขันทั้งหมด 7 พรรค มีผลการเลือกตั้งดังนี้

---

<sup>183</sup> International Foundation for Electoral Systems (IFES), "Elections in Indonesia: 2014 National Legislative Elections Frequently Asked Questions". 4; Nehru and Bulkin, "How Indonesia's 2014 Elections Will Work"; Supriadi, "A Decade of Democracy in Indonesia: The 2009 Legislative Election". 40-41.



พรรคการเมือง	คะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับ	ร้อยละของคะแนนเสียงรวมทุกพรรคทั่วประเทศ
A	13,000,000	10.39%
B	6,500,000	5.20%
C	3,890,000	3.11%
D	38,500,000	30.78%
E	36,000,000	28.78%
F	23,000,000	18.39%
G	4,200,000	3.36%
<b>รวม</b>	<b>125,090,000</b>	<b>100.00%</b>

ผลของคะแนนเสียงรวมทุกพรรคทั่วประเทศ คือ 125,090,000 ร้อยละ 3.5 ของผลคะแนนเสียงรวมของทุกพรรคทั่วประเทศเท่ากับ 4,378,150 ทำให้มีพรรคที่มีคะแนนเสียงไม่ถึงเกณฑ์ขั้นต่ำร้อยละ 3.5 และถูกตัดสิทธิไม่ได้รับการจัดสรรส.ส. จำนวน 2 พรรค คือ พรรค C และ G ที่มีคะแนนเสียงเพียงร้อยละ 3.11 และ 3.36 ของคะแนนเสียงรวมทั่วประเทศ ตามลำดับ ขึ้นต่อมาก็คือ จำนวนในแต่ละเขตเลือกตั้ง สมมติว่า ในเขตเลือกตั้งที่ 1 มีส.ส.ได้ทั้งหมด 10 คน และมีผลการเลือกตั้งตามนี้

พรรคการเมือง	คะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับ
A	2,100,000
B	1,100,000
C	765,000
D	4,850,000
E	2,970,000
F	1,430,000
G	940,000
<b>รวมทุกพรรค</b>	<b>14,155,000</b>

ให้นำคะแนนเสียงของพรรคเฉพาะที่ผ่านเกณฑ์ขั้นต่ำร้อยละ 3.5 ในเขตเลือกตั้งที่ 1 มารวมกัน ฉะนั้น คะแนนเสียงของพรรค C และ G จะไม่ถูกนำมารวมด้วย โดยทั้งหมดจะเท่ากับ 12,450,000 จากนั้นหารด้วย 20 จะได้เป็นค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คนอยู่ที่ 1,245,000 คะแนน แล้วนำไปหารกับจำนวนคะแนนเสียงของแต่ละพรรคการเมืองที่ได้รับมา ได้ผลดังนี้

พรรคการเมือง	คะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับ	ผลลัพธ์จากการหาร	จำนวนส.ส.ที่ได้รับเบื้องต้น
A	2,100,000	1.68675	1
B	1,100,000	0.88353	-
D	4,850,000	3.89558	3
E	2,970,000	2.38554	2
F	1,430,000	1.14859	1
<b>รวม</b>	<b>12,450,000</b>		<b>7</b>

จะเห็นว่า พรรค B ยังไม่ได้ส.ส.ในขั้นตอนนี้ เพราะผลลัพธ์ที่ได้ออกมาไม่เป็นจำนวนเต็ม ในขณะที่พรรคอื่นได้ผลลัพธ์ออกมาเป็นจำนวนเต็ม ทำให้มีจำนวนส.ส.ของทุกพรรครวมแล้วเท่ากับ 7 คน ยังขาดส.ส.ไปอีก 3 คนจึงจะครบจำนวนส.ส.ที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนี้ ขั้นตอนที่ไปจึงจะต้องพิจารณาจากเศษที่เหลือเป็นจำนวนมากที่สุด หากพรรคใดเหลือเศษมากที่สุด ก็จะได้รับการจัดสรรจำนวนส.ส.เพิ่มขึ้น ดังผลในตารางข้างล่างนี้

พรรคการเมือง	เศษเหลือจากการหาร	จำนวนส.ส.ที่ได้รับเพิ่มขึ้น
A	0.68675	1
B	0.88353	1
D	0.89558	1
E	0.38554	-
F	0.14859	-
<b>รวม</b>		<b>3</b>

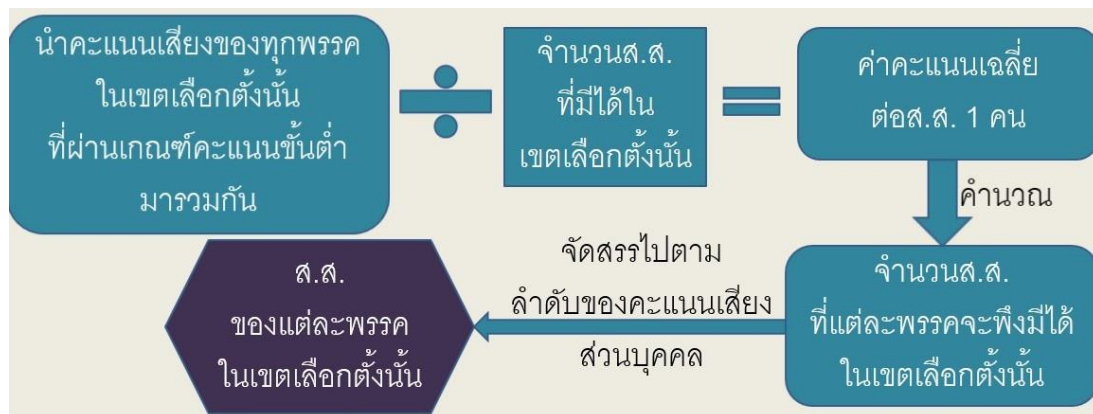
จากในตาราง จะพบว่า พรรค D, B และ A เป็นพรรคที่มีเศษเหลือเป็นจำนวนมากที่สุด 3 อันดับแรก คือ 0.89558, 0.88353 และ 0.68675 ตามลำดับ ทั้ง 3 พรรคนี้ก็จะได้รับการจัดสรรจำนวนส.ส.เพิ่มขึ้นอีกพรรคละ 1 คน ทำให้มีส.ส.ครบจำนวน 10 คนของเขตเลือกตั้งที่ 1 ซึ่งจะเห็นได้ว่า พรรค B จากในขั้นตอนที่แล้วที่ยังไม่ได้ส.ส. แต่มาในขั้นตอนนี้ด้วยจำนวนเศษที่เหลืออยู่มากเป็นอันดับ 2 จึงทำให้พรรค B ได้ส.ส.ไป 1 คน ดังนั้น โดยสรุปแล้ว แต่ละพรรคจะได้รับจำนวนส.ส.ทั้งหมด เป็นดังนี้

พรรคการเมือง	จำนวนส.ส.ที่ได้รับทั้งหมด
A	2
B	1
D	4
E	2
F	1
<b>รวม</b>	<b>10</b>

หลังจากนี้ก็จะป็นขั้นตอนของการจัดสรรผู้สมัครที่ได้รับการเลือกตั้ง โดยเรียงตามลำดับของคะแนนเสียงส่วนบุคคลที่ผู้สมัครแต่ละคนได้รับมา จากมากไปหาน้อย ไล่เรียงไปเรื่อยๆ จนครบตามจำนวนส.ส.ที่พรรคนั้นมีได้ในเขตเลือกตั้งนี้

จากที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปขั้นตอนการคำนวณคะแนนเสียงเพื่อจัดสรรที่นั่งในสภาของระบบบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งทั่วไปปี ค.ศ. 2009 และ 2014 เป็นแผนภูมิที่ 3.6 ได้ดังนี้

แผนภูมิที่ 3.6 สูตรการคำนวณคะแนนเสียงของระบบบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2009 และ 2014



### 3.2.5 เหตุผลและบริบททางการเมืองต่อการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของอินโดนีเซีย

จากพัฒนาการของระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของอินโดนีเซียที่ผ่านมาได้มีจุดพลิกผันที่สำคัญคือ คือ ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในปีค.ศ. 1997 ที่ทำให้เกิดขบวนการต่อต้านรัฐบาลและประธานาธิบดี Suharto เกิดเป็นการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองจากระบอบอำนาจนิยมแห่งยุคระเบียบใหม่ ซึ่งด้วยสถานการณ์และแรงกดดันทางการเมืองจากมวลชน ทำให้ทางเลือกของชนชั้นนำทางการเมืองในขณะนั้นมีอยู่ไม่มากนัก จนนำมาสู่การประนีประนอมเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่การเลือกตั้งและก้าวเข้าสู่ยุคแห่งประชาธิปไตย

ด้วยความมุ่งหวังที่จะออกแบบระบบเลือกตั้งให้ส.ส. มีความรับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่เพื่อแก้ไขข้อเสียของระบบเลือกตั้งในยุคระเบียบใหม่ที่มีลักษณะเป็นระบบแบบบัญชีรายชื่อปิด การคัดสรรและจัดลำดับของผู้สมัครรับเลือกตั้งในบัญชีรายชื่อได้ตกอยู่ภายใต้อำนาจของแกนนำพรรคใน ส่วนกลาง การลงคะแนนเสียงของประชาชนก็เลือกได้แต่เพียงพรรคการเมือง ไม่สามารถเลือกผู้สมัครได้โดยตรง ชัยชนะของการเลือกตั้งจะขึ้นอยู่กับคะแนนเสียงที่ทางพรรคได้รับ จากนั้นก็จะจัดสรรไปตามลำดับของผู้สมัคร ดังนั้น หากเป็นผู้สมัครในลำดับต้นๆ ของบัญชีรายชื่อ ก็มีโอกาสดำเนินการเลือกตั้งสูง<sup>184</sup> แต่บางครั้งผู้ชนะการเลือกตั้งก็ไม่ได้มาจากการไล่ไปตามลำดับในบัญชีรายชื่อเสมอไป เนื่องด้วยพรรคการเมืองมีสิทธิคัดผู้สมัครจากลำดับใดก็ได้ของบัญชีรายชื่อเพื่อเสนอให้เป็นผู้ชนะการ

<sup>184</sup> Crouch, "Reforming the Constitution and Electoral System," 63.

เลือกตั้งได้<sup>185</sup> เมื่อเป็นเช่นนี้ ชัยชนะของผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงไม่ได้มาจากการลงพื้นที่เพื่อหาเสียงกับประชาชนเป็นสำคัญ แต่มาจากเครือข่ายความสัมพันธ์ที่มีภายในพรรค โดยเฉพาะต่อแกนนำพรรคที่มีอำนาจในการจัดทำบัญชีรายชื่อต่างหากที่เป็นกุญแจสำคัญต่อชัยชนะการเลือกตั้งของตน รวมไปถึงเขตเลือกตั้งที่มีขนาดเขตเท่ากับเขตจังหวัด ทำให้เป็นการยากที่ผู้สมัครจะลงไปหาเสียงได้ครอบคลุมพื้นที่ทั้งเขตเลือกตั้ง ด้วยเหตุนี้ตลอดยุคระเบียบใหม่ที่ผ่านมา ส.ส.จึงแทบไม่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่เลย ทางคณะผู้ร่างกฎหมายการเลือกตั้งในตอนนั้นจึงได้มีความคิดเสนอรระบบเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียว เพื่อให้ชัยชนะของผู้สมัครรับเลือกตั้งมาจากคะแนนเสียงที่ประชาชนลงคะแนนผู้สมัครโดยตรง ผู้สมัครจะได้มีปฏิสัมพันธ์และความรับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้น

แต่อย่างที่กล่าวไปแล้วว่า เมื่อข้อเสนอดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของพรรคการเมืองในสภา ก็ถูกคัดค้านจากพรรคการเมืองอย่าง PPP และ PDI แม้ทาง Golkar จะสนับสนุนระบบเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียว แต่ก็มักใช้กำลังเสียงข้างมากของตนเข้าหักดิบเสียงของ 2 พรรคดังกล่าวเพื่อผลักดันเป็นกฎหมายเลือกตั้งออกมา จำต้องยอมเข้าสู่การประนีประนอม จนสุดท้ายก็ได้ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิดอย่างที่เคยใช้ในยุคระเบียบใหม่มาใช้ในการเลือกตั้งส.ส.ปี ค.ศ. 1999 ซึ่งถึงแม้จะมีรูปแบบของการเลือกตั้งแบบเดียวกับในยุคระเบียบใหม่ แต่ก็มีจัดการเลือกตั้งที่เป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรม มีการตั้งหน่วยงานโดยเฉพาะคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นมาเพื่อจัดการการเลือกตั้ง โดยมีความเป็นกลางและไม่เป็นเครื่องมือของรัฐบาลโดยตรงแบบเดียวกับในยุคระเบียบใหม่ พรรค Golkar ก็ต้องลงแข่งขันการเลือกตั้งภายใต้กติกาเดียวกับพรรคการเมืองอื่นๆ โดยไม่อาจใช้ข้อได้เปรียบจากเครือข่ายรัฐการได้อีกแล้ว พรรคการเมืองพรรคใหม่ก็สามารถตั้งขึ้นเพื่อแข่งขันการเลือกตั้งได้ โดยไม่จำกัดเพียง 3 พรรค และสามารถหาเสียงได้โดยเสรี โดยไม่ถูกเข้มงวดอย่างหนักอย่างในยุคระเบียบใหม่ รวมไปถึงเสรีภาพของสื่อมวลชนที่มีมากขึ้น ทั้งหมดนี้จึงส่งผลให้การเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1999 เป็นที่ยอมรับและเป็นความสำเร็จก้าวสำคัญสู่ระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยอินโดนีเซีย

อย่างไรก็ตาม ด้วยลักษณะของระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิด ทำให้ยังถูกวิจารณ์ในประเด็นที่ส.ส.ขาดความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับประชาชนในพื้นที่ ทั้งการจัดสรรผู้ชนะการเลือกตั้งที่บางครั้งก็ไม่เป็นไปตามลำดับของบัญชีรายชื่อ พรรคการเมืองยังคงสามารถคัดผู้สมัครจากลำดับใดก็ได้ของบัญชีรายชื่อมาเป็นผู้ชนะการเลือกตั้งได้อยู่ จึงได้มีความพยายามจะปรับปรุงระบบเลือกตั้งเพื่อแก้ไขข้อเสียในเรื่องนี้ แม้จะมีแรงสนับสนุนจากนอกสภาผลักดันให้ใช้ระบบเขตเดียวคนเดียว แต่ทางคณะทำงานร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งก็คำนึงถึงข้อเท็จจริงที่เคยเกิดขึ้น ทำให้ประเมินได้

<sup>185</sup> วิทยา สุจริตธนารักษ์, "การเลือกตั้งในอินโดนีเซีย," 49.

ว่า เป็นการยากที่พรรคการเมืองจะยอมเห็นชอบให้ใช้ระบบเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียว จึงได้หาทางออกแบบระบบเลือกตั้งที่สามารถให้ส.ส.มีความรับผิดชอบต่อประชาชนได้มากขึ้น และทำให้พรรคการเมืองต่างๆ สามารถยอมรับได้ จึงเป็นที่มาของการเสนอระบบเลือกตั้งแบบ “บัญชีรายชื่อเปิด” ที่ยังคงลักษณะของระบบบัญชีรายชื่อและเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้หลายคนไว้อยู่ แต่ขณะเดียวกันก็ทำให้เสียงของประชาชนมีความหมายต่อการกำหนดชัยชนะของผู้สมัครได้ อันน่าจะคาดหวังถึงความรับผิดชอบของส.ส.ต่อประชาชนในพื้นที่ได้มากขึ้น

แต่เมื่อได้เสนอระบบบัญชีรายชื่อเปิดไปแล้วก็ยังมีพรรคการเมืองที่ไม่เห็นด้วยอยู่ นำไปสู่การเจรจาประนีประนอม จนได้ระบบที่มีลักษณะแบบกึ่งบัญชีรายชื่อเปิด ซึ่งหากพิจารณาไปในเนื้อหาจริงๆ ก็ยังคงสาระสำคัญของระบบบัญชีรายชื่อปิดไว้เกือบหมด กฎเกณฑ์ที่ส่งเสริมให้คะแนนเสียงของประชาชนมีผลต่อการเลือกตั้งได้นั้นมีความเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ จนทำให้ในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2004 มีผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ที่ชนะการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงส่วนบุคคลเพียง 2 คนเท่านั้น

เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงยังคงได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงระบบเลือกตั้งต่อไปเพื่อแก้ไขข้อเสียในประเด็นดังกล่าวต่อไป จนสามารถผลักดันกฎหมายที่ผ่านการเจรจาประนีประนอมของแต่ละพรรค จนได้กฎหมายใหม่ที่ลดเกณฑ์คะแนนเสียงส่วนบุคคลเหลือร้อยละ 30 ของเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำในเขตเลือกตั้งนั้นที่จะทำให้ผู้สมัครสามารถชนะการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงส่วนบุคคลได้ แต่ก็ยังมีกระแสความไม่พอใจเกิดขึ้น จนนำไปสู่การร้องเรียนยังศาลรัฐธรรมนูญว่า กฎเกณฑ์ดังกล่าวไม่เป็นธรรมต่อการแข่งขันการเลือกตั้ง จนในที่สุดศาลรัฐธรรมนูญก็ได้มีคำตัดสินยกเลิกกฎหมายดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่า กฎเกณฑ์ดังกล่าวขัดต่ออำนาจอธิปไตยของปวงชน เป็นคำตัดสินที่ยืนบนฐานของการให้ค่าแก่เสียงประชาชนให้มีความหมายอย่างแท้จริงต่อการเลือกตั้ง นำมาสู่ความเปลี่ยนแปลงอย่างมากต่อการเมืองของอินโดนีเซียที่ระบบการเลือกตั้งได้เปลี่ยนผ่านสู่ระบบบัญชีรายชื่อเปิดอย่างเต็มตัว

การเปลี่ยนแปลงมาสู่ระบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซียจึงยืนอยู่บนฐานของเหตุผลในเรื่องของการพยายามสร้างความรับผิดชอบต่อผู้แทนต่อประชาชนในพื้นที่ ผ่านกลไกที่ทำให้เสียงของประชาชนมีความหมายอย่างแท้จริงและมากขึ้นต่อการกำหนดชัยชนะการเลือกตั้งส.ส.ได้ อันเป็นสิ่งที่ขาดหายไปจากระบบการเลือกตั้งตลอดจนช่วงยุคระเบียบใหม่ ซึ่งข้อเสนอของคณะทำงานร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดี Habibie ก็มาจากฐานคิดของการมองข้อผิดพลาดของระบบเลือกตั้งในอดีตเป็นสำคัญ

โดยเมื่อพิจารณาจากบริบททางการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวที่สถานการณ์และแรงกดดันของมวลชนส่งผลให้รัฐบาลประธานาธิบดี Habibie ต้องปฏิรูปการเมือง อันรวมไปถึงการปฏิรูปในเรื่อง

การเลือกตั้งด้วยนั้น เมื่อมองพิจารณาเพียงเท่านั้น ระบบเลือกตั้งก็น่าจะเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียวตามข้อเสนอของคณะทำงานได้ไม่ยาก แต่การเปลี่ยนผ่านดังกล่าวยังคงเกิดขึ้นภายใต้ระบบการเมืองในสภาอยู่ เมื่อข้อเสนอระบบเลือกตั้งรูปแบบใหม่นี้ไปกระทบกับผลประโยชน์ของพรรคการเมืองในสภาแล้ว ความแตกต่างไม่ลงรอยในผลประโยชน์จากระบบเลือกตั้งใหม่ ทำให้นำไปสู่การเจรจาประนีประนอมเพื่อประสานผลประโยชน์ให้แต่ละพรรคสามารถรวมข้อมในผลประโยชน์ร่วมกันได้

ถึงแม้ผลประโยชน์ของพรรคการเมืองที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งจะเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้กว่าจะสามารถเปลี่ยนแปลงมาสู่ระบบบัญชีรายชื่อเปิดได้ก็ใช้เวลานานหลายปี แต่บริบททางการเมืองของระบอบประชาธิปไตยก็มีส่วนเอื้อที่สำคัญที่ทำให้การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเกิดขึ้นได้ แม้จะใช้เวลา แต่ก็มีช่องทางที่จะผลักดันให้เกิดขึ้นได้ ซึ่งเมื่อเทียบกับในช่วงยุคอำนาจนิยมแห่งระเบียบใหม่แล้ว การผลักดันระบบการเลือกตั้งที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ทางการเมืองเช่นนี้ คงเป็นไปได้แน่นอน

หนึ่งในตัวแปรสำคัญที่ทำให้ระบบเลือกตั้งของอินโดนีเซียเปลี่ยนแปลงมาสู่ระบบบัญชีรายชื่อเปิดได้คือ “ศาลรัฐธรรมนูญ” อันเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นมาจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญในช่วงปี ค.ศ. 1999-2002 เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยข้อขัดแย้งทางกฎหมายที่อาจส่งผลกระทบต่อรัฐธรรมนูญ หากไม่มีคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญต่อกรณีมาตรา 214 ของกฎหมายฉบับที่ 10/2008 แล้ว การเปลี่ยนแปลงของระบบเลือกตั้งส.ส.ในอินโดนีเซียคงไม่อาจเกิดขึ้นได้เร็วเช่นนี้ ซึ่งคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญยังได้แสดงให้เห็นถึงทัศนคติของศาลรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญแก่ “เสียงประชาชน” ที่ควรมีความหมายต่อการเลือกตั้งอย่างแท้จริง<sup>186</sup>

โดยหากมองพิจารณาย้อนกลับไป การแก้ไขรัฐธรรมนูญในช่วงปี ค.ศ. 1999-2002 ก็ถือได้ว่าเป็นหมุดหมายที่สำคัญทางการเมืองที่นำพาการปฏิรูปการเมืองมาสู่อินโดนีเซีย เพราะไม่เพียงแต่การตั้งศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น การบัญญัติให้ที่มาของส.ส.ต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเท่านั้น ก็ถือเป็นก้าวที่สำคัญที่ช่วยให้ระบอบประชาธิปไตยของอินโดนีเซียเติบโตขึ้นได้ อันนำมาซึ่งการสิ้นสุดของผู้แทนทหารในสภาผู้แทนราษฎรที่ค่อยๆ ลดบทบาทลงนับตั้งแต่ช่วงเปลี่ยนผ่านทางการเมืองในปี

<sup>186</sup> Crouch, "Reforming the Constitution and Electoral System," 75; Iwan Satriawan and Khairil Azmin Mokhtar, "The Role of the Constitutional Court in Consolidating Democracy in Indonesia: An Evaluation after Ten Years." (24, accessed March 18, 2016, [http://www.academia.edu/16159460/The\\_Role\\_of\\_the\\_Constitutional\\_Court\\_in\\_Consolidating\\_Democracy\\_in\\_Indonesia\\_An\\_Evaluation\\_after\\_Ten\\_Years](http://www.academia.edu/16159460/The_Role_of_the_Constitutional_Court_in_Consolidating_Democracy_in_Indonesia_An_Evaluation_after_Ten_Years)).

ค.ศ. 1998 ซึ่งกลุ่มทหารก็รู้ว่า มีอาจฝืนกระแสดังกล่าวเพื่อครองอำนาจนำในระบบการเมืองต่อไปได้ โดยการกำหนดให้ทหารไม่มีตัวแทนในสภาผู้แทนราษฎรนี้ ก็ไม่ได้หักดิบอำนาจของทหารจนเกินไป เพราะยังคงอนุญาตให้ทหารสามารถมีบทบาทในธุรกิจของตัวเองต่อไปได้ การยินยอมเช่นนี้เพื่อแลกกับการหมดอำนาจนำในสภาผู้แทนราษฎรของทหาร ถือเป็นประนีประนอมที่ยังทำให้ระบอบประชาธิปไตยสามารถเดินไปข้างหน้าโดยอำนาจนำแห่งฝ่ายพลเรือนได้<sup>187</sup>

การแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยกำหนดให้ส.ส.ต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งหมดยังเปิดช่องเพื่อนำไปสู่การร่างกฎหมายการเลือกตั้งขึ้นมาใหม่ ซึ่งทำให้พรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1999 ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบระบบการเลือกตั้ง อันต่างจากระบบการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1999 ที่เกิดจากการตกลงร่วมกันของพรรคการเมืองในสภาของยุคระเบียบใหม่อยู่ โดยถึงแม้ระบบเลือกตั้งที่ออกมาจะไม่สามารถบรรลุเป็นระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเปิดตามที่คณะทำงานของของ ดร. Ramlan ตั้งใจไว้ได้ แต่อย่างน้อยก็ได้เริ่มเปิดโอกาสให้เสียงของประชาชนสามารถกำหนดชัยชนะของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้บ้าง อันเป็นรากฐานที่ได้ต่อยอดต่อมาสู่การปรับปรุงกฎหมายการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2008 และไปสิ้นสุดที่คำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา

การเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบเลือกตั้งบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซียจึงอยู่ในบริบทการเมืองของการพัฒนาประชาธิปไตยให้เข้มแข็งและก้าวหน้าไปกว่าเดิม (democratic consolidation) อันเป็นบริบททางการเมืองสำคัญที่ทำให้การเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเปิดเป็นไปได้

### 3.3 บทสรุปสู่การทดสอบสมมติฐานข้อที่ 1

จากผลการศึกษาในบทนี้ได้นำมาสู่การทดสอบสมมติฐานข้อที่ 1 พบว่า เหตุผลซึ่งส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งของทั้ง 2 ประเทศมีความแตกต่างกันจริง กล่าวคือ การที่ประเทศไทยได้นำเอาระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิดเข้ามาใช้ร่วมในการเลือกตั้งส.ส.ด้วย เพราะคาดหวังว่าจะเป็นช่องทางให้พรรคการเมืองสามารถสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ แต่ไม่ถนัดลงพื้นที่หาเสียง ได้เข้ามาอยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรค เพื่อเข้าไปเป็นผู้แทนในระดับชาติในการแก้ไขปัญหาและดำเนินนโยบายในระดับประเทศ รวมทั้งให้พรรคการเมืองมีการแข่งขันนโยบายเพื่อสร้างฐานคะแนน

<sup>187</sup> Robin Bush, "Lessons from Indonesia's Democratic Transition." (last modified May 4, 2011, <https://asiafoundation.org/2011/05/04/lessons-from-indonesias-democratic-transition/>).

รายละเอียดเพิ่มเติม โปรดดูใน ภาณุวัฒน์ พันธุ์ประเสริฐ, "การปฏิรูปกองทัพอินโดนีเซียให้เป็นประชาธิปไตยในยุคของประธานาธิบดีซูซีโล บัมบัง ยูโดโยโน," สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2559, <http://goo.gl/lrQahc>.



เสียงจากประชาชนให้มาเลือกพรรคของตน และด้วยเหตุที่ระบบบัญชีรายชื่อเป็นเขตเลือกตั้งในระดับประเทศ จึงยากที่จะใช้การซื้อเสียงให้ได้ผล ก็จะมีส่วนช่วยละลายการซื้อเสียงได้ระดับหนึ่ง ในขณะที่ประเทศอินโดนีเซียได้เปลี่ยนมาใช้ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเปิดในการเลือกตั้งส.ส. เพราะต้องการสร้างกลไกที่ทำให้เสียงของประชาชนมีความหมายต่อการกำหนดชัยชนะการเลือกตั้งส.ส.ได้ เพื่อนำไปสู่การกระตุ้นความรับผิดชอบของส.ส.ต่อประชาชนในพื้นที่

เหตุผลที่แตกต่างกันนี้เป็นผลสำคัญมาจากบริบททางการเมืองที่แตกต่างกันของทั้ง 2 ประเทศ โดยถึงแม้ทั้งไทยและอินโดนีเซียจะมีบริบททางเศรษฐกิจร่วมกันคือ ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วงปีเดียวกันคือปี พ.ศ. 2540 (ค.ศ. 1997) ซึ่งได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพการเมืองภายในแต่ละประเทศ และมีส่วนต่อการเกิดขึ้นของระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อในไทยและอินโดนีเซีย แต่ด้วยบริบททางการเมืองอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องและประสบการณ์จากระบบเลือกตั้งในอดีตที่แตกต่างกันออกไปในระหว่าง 2 ประเทศนี้ ก็ได้ส่งผลต่อทิศทางของการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อให้มีความแตกต่างกันออกไป ดังจะสามารถวิเคราะห์ได้จากแนววิเคราะห์สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (historical institutionalism) ที่เสนอถึงความสำคัญของบริบททางประวัติศาสตร์ที่สามารถส่งผลกระทบต่อปรากฏการณ์ทางการเมืองต่างๆ ได้นั้น ในกรณีของระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิดของไทยเป็นผลมาจากปัญหาของระบบเลือกตั้งในอดีตที่แต่เดิมเป็นระบบเสียงข้างมากธรรมดา ที่แม้ว่าจะมีการปรับเปลี่ยนเรื่องเขตเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นแบบเขตละหนึ่งคน เขตละหลายคน หรือแบบผสมระหว่างเขตละหนึ่งคนและเขตละหลายคนก็ตาม ทั้ง 3 รูปแบบดังกล่าวก็เป็นระบบเลือกตั้งที่เน้นการนำเสนอตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นหลัก การลงคะแนนของประชาชนจึงมักพิจารณาจากคุณสมบัติของผู้สมัคร ไม่ได้มีกลไกที่ส่งเสริมให้พรรคการเมืองนำเสนอนโยบายเพื่อเข้าแข่งขันกันในการเลือกตั้ง จึงไม่มีการแข่งขันกันนโยบายระหว่างพรรคการเมือง รวมทั้งในกรณีที่เขตเลือกตั้งหนึ่งมีส.ส.ได้หลายคน ผู้สมัครก็จะมีภาระเสียงเป็นของตนเอง แยกต่างหากจากผู้สมัครจากพรรคเดียวกัน ทำให้ผู้สมัครไม่สามารถอาศัยชื่อเสียง ภาพลักษณ์ และนโยบายของพรรคมาใช้ในการเสียงได้ เพราะจะส่งผลให้ผู้สมัครไม่สามารถแยกตัวเองหรือสร้างจุดยืน ความแตกต่างจากผู้สมัครจากพรรคเดียวกันได้ อันส่งผลให้พรรคการเมืองไม่มีความเข้มแข็งและพัฒนาได้เท่าที่ควร รวมไปถึงปัญหาการทุจริตการเลือกตั้งด้วยการซื้อสิทธิขายเสียงกันอย่างกว้างขวางด้วย

ด้วยปัญหาจากระบบเลือกตั้งในอดีตเช่นนี้จึงได้ส่งผลต่อประสบการณ์และการตัดสินใจเพื่อออกแบบระบบเลือกตั้งในทอนร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นำเสนอออกมาเป็นรูปแบบของระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิดที่จะนำมาใช้ร่วมในการเลือกตั้งส.ส. ด้วยความคาดหวังว่า ลักษณะและรูปแบบของระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจะช่วยให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง มีการแข่งขัน

นโยบาย เป็นช่องทางให้คนที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานการเมืองเป็นผู้แทนในสภาได้ และน่าจะมีส่วนช่วยลดปัญหาชื่อเสียงได้ระดับหนึ่ง

ซึ่งระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อนี้จะเกิดขึ้นไม่ได้หรือเกิดขึ้นได้ยากกว่านี้ หากขาดพลังของกระแสการปฏิรูปทางการเมืองหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ จนสามารถนำมาสู่การร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งกล่าวกันว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” กระแสการปฏิรูปทางการเมืองจึงไม่ได้เป็นเพียงแต่จุดเริ่มต้นของการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนเท่านั้น หากแต่ยังมีส่วนสำคัญต่อการสนับสนุน เรียกร้อง ตลอดจนสร้างแรงกดดันต่อรัฐสภาให้ต้องยอมรับและผ่านให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐธรรมนูญ กอปรกับกระแสจากปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นได้ส่งผลเป็นสถานการณ์บังคับให้สมาชิกรัฐสภาจำต้องยอมรับร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องด้วยกลัวจะเกิดปัญหาความวุ่นวายตามมา หากร่างรัฐธรรมนูญไม่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา

ต่อมาระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อก็ต้องเผชิญกับบริบททางการเมืองที่สำคัญที่นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงของระบบเลือกตั้งคือ เหตุการณ์รัฐประหาร พ.ศ. 2549 โดยคณะคปค.ที่ได้ประกาศให้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ล้มสตุกลง ทำให้ต้องมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรใหม่ขึ้นมา การออกแบบระบบเลือกตั้งใหม่จึงเกิดขึ้น เหตุการณ์รัฐประหาร พ.ศ. 2549 จึงกลายเป็นเงื่อนไขและบริบทบังคับที่ทำให้ต้องร่างรัฐธรรมนูญและมีการออกแบบระบบเลือกตั้งขึ้นมาใหม่ บริบททางการเมืองในช่วงนี้จึงต่างจากในช่วงของการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เพราะไม่ได้มีจุดเริ่มต้นมาจากกระแสของมวลชนที่ต้องการปฏิรูปการเมืองอย่างในสมัยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แต่สุดท้ายในการผ่านร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็มีกระแสของมวลชนเข้ามาเกี่ยวข้องในเรื่องของการลงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบ/ไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งด้วยความพยายามรณรงค์อย่างเต็มที่ของภาครัฐ การสนับสนุนจากองค์กรภาคเอกชนที่ต้องการให้มีการเลือกตั้งโดยเร็ว และกระแสไม่ต้องการให้ทักษิณและพรรคไทยรักไทยกลับมาใช้อำนาจอีกครั้ง ก็สามารถผลักดันให้ร่างรัฐธรรมนูญผ่านความเห็นชอบจากประชาชนและประกาศใช้ได้

ระบบเลือกตั้งบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดถูกใช้ร่วมในการเลือกตั้งส.ส.เพียงครั้งเดียวคือ ในปีพ.ศ. 2550 ก็ต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งหนึ่ง อันมีที่มาจากบริบททางการเมืองในขณะนั้นคือ เหตุการณ์ชุมนุมทางการเมืองของกลุ่มนปช.ในช่วงปี พ.ศ. 2552-2553 เพื่อเคลื่อนไหวประท้วงรัฐบาลนายกรัฐมนตรืออภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นเหตุการณ์ชุมนุมทางการเมืองที่ได้นำพาความขัดแย้งทางการเมืองระลอกใหญ่มาสู่สังคมไทย เป็นเหตุให้ทางฝ่ายรัฐบาลมีการตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินงานศึกษาหาทางแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยเป็นหนึ่งในมาตรการที่หวังว่าจะช่วยลดความขัดแย้งและสร้างความปรองดองในสังคมได้

แต่เมื่อพิจารณาจากการดำเนินแก้ไขรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้น จะพบว่า ประเด็นที่แก้ไขนั้นไม่ได้มีส่วนช่วยสมานรอยร้าวจากความขัดแย้งในสังคมแต่อย่างใด ประเด็นหลักของการแก้ไขจะอยู่ที่เรื่องที่มาของส.ส. อันมีผลกระทบโดยตรงต่อการแข่งขันการเลือกตั้งของพรรคการเมือง จนดูเหมือนว่า ความขัดแย้งในสังคมจากเหตุการณ์ชุมนุมทางการเมืองได้กลายเป็นบริบททางการเมืองที่นำมาสู่ข้ออ้างโดยสะดวกเพื่อให้เกิดการแก้ไขในประเด็นที่จะทำให้เกิดผลได้-ผลเสียในการเลือกตั้งของพรรคการเมืองเสียมากกว่า

เมื่อพิจารณาจากความข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิดทั้ง 3 รูปแบบได้เกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงไปภายใต้บริบททางการเมืองที่แตกต่างกันออกไป แต่บริบททางการเมืองที่แตกต่างกันออกไปนี้ เมื่อวิเคราะห์ดูในภาพรวมแล้วจะพบได้ถึงความเชื่อมโยงไปสู่บริบททางการเมืองกรอบใหญ่ของไทยที่มีความเป็นรัฐซ้อนรัฐหรือรัฐพันลึก (deep state) ของการเมืองไทย โดยมีกองทัพเป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญที่ดำรงความเป็นรัฐพันลึกซ้อนอยู่ภายใต้รัฐปกตಿಯ่างรัฐสภา พรรคการเมือง หรือการเลือกตั้งไว้ เมื่อมีเหตุการณ์ทางการเมืองที่จุดชนวนจนติด ก็จะถูกเปลี่ยนข้ออ้างโดยสะดวกให้กองทัพได้เคลื่อนออกมาหน้าฉากเพื่อแสดงพลังของความเป็นหนึ่งในสถาบันการเมืองที่มีพลังต่อการกำหนดและเปลี่ยนแปลงการเมืองของไทยได้ผ่านการออกมาทำรัฐประหาร ซึ่งจะว่าไปแล้วเหตุการณ์รัฐประหารในปี พ.ศ. 2534 ก็มีส่วนต่อการก่อให้เกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ และกลายเป็นกระแสของการปฏิรูปการเมืองหลังจากนั้นที่นำมาสู่การผลักดันให้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เกิดขึ้นได้ ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจึงถูกนำมาใช้ร่วมในการเลือกตั้งส.ส.เป็นครั้งแรกของไทย รวมไปถึงเหตุการณ์รัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 ก็ได้เป็นสาเหตุที่นำไปสู่การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ทำให้ต้องมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อันเป็นการเปิดช่องไปสู่การปรับปรุงระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของไทย

และตามที่ได้กล่าวไปแล้ว การเข้ามารัฐประหารของกองทัพในปี พ.ศ. 2549 ไม่ได้เป็นที่ยอมรับของคนทุกกลุ่มในสังคม และไม่ได้ทำให้กระแสความนิยมในตัวของทักษิณ-พรรคไทยรักไทยหมดไป นำมาสู่การรวมตัวและพัฒนาเป็นกลุ่มนปช. ซึ่งเป็นกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองที่สำคัญในช่วงเหตุการณ์การชุมนุมทางการเมืองในปี พ.ศ. 2552-2553 จนกลายเป็นข้ออ้างโดยสะดวกที่นำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญ ในปี พ.ศ. 2554 อันส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่ออีกครั้ง ฉะนั้น ความเป็นรัฐพันลึกที่มีกองทัพเป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญนี้จึงเป็นบริบทในกรอบใหญ่ทางการเมืองของไทยที่มีผลเชื่อมโยงไปสู่บริบททางการเมืองในระดับย่อยลงมา อันนำไปสู่การเกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงของระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของไทย แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงในระบบบัญชีรายชื่อเกิดขึ้น แต่การเปลี่ยนแปลงระบบบัญชีรายชื่อใน 2 รูปแบบหลังก็

ยังคงอ้างอิงกรอบความคิดและเจตนารมณ์เดียวกับระบบบัญชีรายชื้อตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ไว้ อยู่ เป็นแต่การเปลี่ยนแปลงในเชิงเทคนิคเท่านั้น

ส่วนในกรณีของประเทศอินโดนีเซีย ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในปี ค.ศ. 1997 ที่ทำให้เกิด ขบวนการต่อต้านรัฐบาลและประธานาธิบดี Suharto นำมาสู่แรงกดดันทางการเมืองของมวลชน ในช่วงของการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองจากระบอบอำนาจนิยมแห่งยุคระเบียบใหม่ อันเป็นบริบททางการเมืองที่สำคัญซึ่งส่งผลต่อทางเลือกของชนชั้นนำทางการเมืองในขณะนั้น จนเกิดการ ประนีประนอมเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่การเลือกตั้งภายใต้บรรยากาศแห่งความเป็นประชาธิปไตย และเป็นช่องทางที่นำไปสู่การออกแบบระบบเลือกตั้งขึ้นมาใหม่ โดยได้มีการพิจารณาย้อนไปยังปัญหา ของระบบเลือกตั้งในยุคระเบียบใหม่ อันเป็นระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิดซึ่งช่วยชนะในการ เลือกตั้งจะขึ้นอยู่กับคะแนนเสียงที่ทางพรรคได้รับ และจัดสรรไปตามลำดับของผู้สมัคร ทำให้ผู้สมัคร ในลำดับต้นๆ ของบัญชีรายชื่อมีโอกาสได้รับการเลือกตั้งสูงกว่าผู้สมัครในลำดับล่างลงไป แต่บางครั้งผู้ ชนะการเลือกตั้งก็ไม่ได้มาจากลำดับของบัญชีรายชื่อเสมอไป เนื่องด้วยพรรคการเมืองมีสิทธิคัด ผู้สมัครจากลำดับอื่นของบัญชีรายชื่อมาเสนอให้เป็นผู้ชนะการเลือกตั้งก็ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ ชัยชนะของ ผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงมาจากเครือข่ายความสัมพันธ์ที่มีภายในพรรค โดยเฉพาะต่อแกนนำพรรคที่มี อำนาจในการจัดสรรบัญชีรายชื่อ รวมไปถึงเขตเลือกตั้งที่มีขนาดเขตเท่ากับเขตจังหวัด ทำให้เป็นการ ยากที่ผู้สมัครจะลงไปหาเสียงได้ครอบคลุมพื้นที่ทั้งเขตเลือกตั้งได้ ทำให้ในยุคระเบียบใหม่ ส.ส.ที่ถึงแม้ จะมาจากการเลือกตั้ง แต่ก็แทบไม่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่เลย

ในตอนแรก ทางคณะผู้ร่างกฎหมายการเลือกตั้งในตอนนั้นได้เสนอระบบเลือกตั้งแบบเขต เดี่ยวคนเดียว เพื่อให้ชัยชนะของผู้สมัครรับเลือกตั้งมาจากคะแนนเสียงที่ประชาชนลงคะแนนเลือก ผู้สมัครโดยตรง ผู้สมัครจะได้มีปฏิสัมพันธ์และความรับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้น ปัญหาที่เกิดขึ้น จากระบบเลือกตั้งในยุคระเบียบใหม่ได้ส่งผลต่อประสบการณ์และการตัดสินใจของคณะผู้ร่าง กฎหมายให้ออกแบบระบบเลือกตั้งใหม่ออกมาเช่นนี้ แต่เมื่อร่างกฎหมายนี้เข้าสู่การพิจารณาของสภา พรรคการเมืองในสภาพขณะนั้นคือ พรรค PPP และ PDI ก็เห็นถึงข้อเสียเปรียบของพรรคตนที่จะเกิด จากระบบเลือกตั้งเช่นนี้ จึงได้เกิดการคัดค้านและนำมาสู่การเจรจาต่อรอง จนในที่สุดก็ได้เป็นระบบ เลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิดอย่างที่เคยใช้ในยุคระเบียบใหม่มาใช้ในการเลือกตั้ง ส.ส.ปี ค.ศ. 1999

ถึงแม้การเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1999 จะมีการจัดการเลือกตั้งที่เป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรม แต่ก็ถูกวิจารณ์ในประเด็นที่ ส.ส.ขาดความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับประชาชนในพื้นที่ จึงยังมีความพยายาม ที่จะปรับปรุงระบบเลือกตั้งเพื่อแก้ไขข้อเสียในเรื่องนี้ โดยแม้จะได้รับแรงสนับสนุนจากนอกสภา ผลักดันให้ใช้ระบบเขตเดี่ยวคนเดียว แต่ทางคณะทำงานร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งก็คำนึงถึง ข้อเท็จจริงที่เคยเกิดขึ้น ทำให้ประเมินได้ว่า เป็นการยากที่พรรคการเมืองจะยอมเห็นชอบให้ใช้ระบบ

เลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียว จึงได้หาทางออกแบบระบบเลือกตั้งที่สามารถให้ส.ส.มีความรับผิดชอบ ต่อประชาชนได้มากขึ้น และทำให้พรรคการเมืองต่างๆ สามารถยอมรับได้ จึงเป็นที่มาของการเสนอ ระบบเลือกตั้งแบบ “บัญชีรายชื่อเปิด” ที่ยังคงลักษณะของระบบบัญชีรายชื่อและเขตเลือกตั้งที่มี ผู้แทนได้หลายคนไว้อยู่ แต่ขณะเดียวกันก็ทำให้เสียงของประชาชนมีความหมายต่อการกำหนดชัย ชนะของผู้สมัครได้ อันน่าจะคาดหวังถึงความรับผิดชอบของส.ส.ต่อประชาชนในพื้นที่ได้มากขึ้น

แต่เมื่อได้เสนอเรื่องระบบบัญชีรายชื่อเปิดไปยังสภาเพื่อพิจารณา ก็ยังมีพรรคการเมืองที่ไม่ เห็นด้วยอยู่ ทำให้มีการเจรจาประนีประนอม จนได้ระบบที่มีลักษณะแบบกึ่งบัญชีรายชื่อเปิด แต่โดย เนื้อหาจริงๆ ก็ยังคงสาระสำคัญของระบบบัญชีรายชื่อปิดไว้เกือบหมด กฎเกณฑ์ที่ส่งเสริมให้คะแนน เสียงของประชาชนมีผลต่อการเลือกตั้งได้นั้นมีความเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ จนทำให้ในการ เลือกตั้งปี ค.ศ. 2004 มีผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ที่ชนะการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงส่วนบุคคลเพียง 2 คนเท่านั้น

เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงยังคงได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงระบบเลือกตั้งต่อไปเพื่อแก้ไขข้อเสียใน ประเด็นดังกล่าวต่อไป จนสามารถผลักดันกฎหมายที่ผ่านการเจรจาประนีประนอมของแต่ละพรรค จนได้กฎหมายใหม่ที่ลดเกณฑ์คะแนนเสียงส่วนบุคคลเหลือร้อยละ 30 ของเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำ ในเขตเลือกตั้งนั้นที่จะทำให้ผู้สมัครสามารถชนะการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงส่วนบุคคลได้ แต่ก็ยังมี กระแสความไม่พอใจเกิดขึ้น จนนำไปสู่การร้องเรียนยังศาลรัฐธรรมนูญว่า กฎเกณฑ์ดังกล่าวไม่เป็น ธรรมต่อการแข่งขันการเลือกตั้ง จนในที่สุดศาลรัฐธรรมนูญก็ได้มีคำตัดสินยกเลิกกฎหมายดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่า ข้อกำหนดดังกล่าวขัดต่อหลักการประชาธิปไตยแบบตัวแทน ไม่เคารพเสียงของ ประชาชน อันเท่ากับละเมิดอำนาจอธิปไตยของประชาชนที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ คำ ตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ได้ทำให้ระบบเลือกตั้งส.ส.ของอินโดนีเซียก้าวเข้าสู่ระบบเลือกตั้ง แบบบัญชีรายชื่อเปิดอย่างเต็มรูปแบบ

ศาลรัฐธรรมนูญถือเป็นตัวแปรสำคัญที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งส.ส. ของ อินโดนีเซียให้มาสู่ระบบบัญชีรายชื่อเปิดได้ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีที่มาจาก การแก้ไขรัฐธรรมนูญในช่วงปี ค.ศ. 1999-2002 ที่ถือได้ว่าเป็นหมุดหมายที่สำคัญทางการเมืองที่นำพาการปฏิรูปการเมืองมาสู่ อินโดนีเซีย เพราะไม่เพียงแต่การตั้งศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น การบัญญัติให้ที่มาของส.ส.ต้องมาจากการ เลือกตั้งของประชาชนเท่านั้นก็ถือเป็นก้าวที่สำคัญที่ช่วยให้ระบอบประชาธิปไตยของอินโดนีเซียเติบโต ขึ้นได้ รวมไปถึงการสิ้นสุดของผู้แทนทหารในสภาผู้แทนราษฎรที่ค่อยๆ ลดบทบาทลงนับตั้งแต่ช่วง เปลี่ยนผ่านทางการเมืองในปี ค.ศ. 1998 การเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบเลือกตั้งบัญชีรายชื่อเปิดของ อินโดนีเซียจึงเกิดขึ้นภายใต้บริบทการเมืองของการพัฒนาประชาธิปไตยให้เข้มแข็งและก้าวหน้าไป กว่าเดิม อันเป็นบริบททางการเมืองที่สำคัญที่ทำให้เกิดช่องทางที่สามารถผลักดันและเปลี่ยนแปลง

ระบบเลือกตั้งเช่นนี้ได้ ซึ่งเมื่อเทียบกับในช่วงยุคอำนาจนิยมแห่งระบอบใหม่แล้ว การผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ทางการเมืองเช่นนี้ คงเป็นไปได้ยากอย่างแน่นอน

ดังนั้น ถึงแม้ว่าทั้ง 2 ประเทศจะเผชิญกับปัญหาจากวิกฤตเศรษฐกิจในช่วงเวลาเดียวกัน แต่ด้วยบริบททางการเมืองของประเทศไทยและอินโดนีเซียที่แตกต่างกันเช่นนี้ จึงส่งผลต่อประสบการณ์และการตัดสินใจของตัวแสดงทางการเมืองในการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งให้มีผลลัพธ์ออกมาที่แตกต่างกัน ปัญหาของระบบเลือกตั้งในอดีตของไทยที่ไม่มีกลไกส่งเสริมความเข้มแข็งของพรรคการเมือง ทำให้นำมาสู่การออกแบบให้มีระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิดเพื่อใช้ร่วมในการเลือกตั้ง ส.ส. ในขณะที่ปัญหาของระบบเลือกตั้งในยุคระบอบใหม่ของอินโดนีเซียที่ขาดกลไกที่จะส่งเสริมความรับผิดชอบของนักการเมืองต่อประชาชนในพื้นที่ ทำให้นำมาสู่การพยายามปรับปรุงระบบเลือกตั้งเพื่อสร้างกลไกดังกล่าว จนได้ออกมาเป็นระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเปิด



## บทที่ 4

### ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ กับการจัดทำบัญชีรายชื่อและยุทธศาสตร์ในการหาเสียงเลือกตั้ง

จากเนื้อหาในบทที่แล้วที่แสดงให้เห็นถึงเหตุผลและบริบททางการเมืองที่แตกต่างกันของประเทศไทยและอินโดนีเซีย อันมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่แตกต่างกันออกไป ความแตกต่างของระบบบัญชีรายชื่อที่ใช้ในการเลือกตั้งส.ส.ของทั้ง 2 ประเทศนี้ได้ส่งผลให้เกิดความแตกต่างต่อการจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองและยุทธศาสตร์การหาเสียงเลือกตั้งที่แตกต่างออกไปด้วย อันจะนำไปสู่การทดสอบสมมติฐานข้อที่ 2 ต่อไป โดยทั้ง 2 ประเด็นนี้เป็นประเด็นที่ผู้เขียนมีความสนใจและต้องการศึกษาหาคำตอบ เพื่อจะได้เข้าใจได้ถึงจุดแข็งและจุดด้อยของระบบบัญชีรายชื่อใน 2 ประเทศนี้มากขึ้น

เนื้อหาในบทนี้ ผู้เขียนจะแบ่งออกเป็น 2 ประเด็นหลัก ประเด็นหลักแรกคือ ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อกับการจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง ผู้เขียนจะได้ศึกษาในเรื่องพัฒนาการการจัดทำบัญชีรายชื่อว่า พรรคการเมืองในแต่ละประเทศมีวิธีการคัดสรร เสนอชื่อ และเรียงลำดับผู้สมัครในบัญชีรายชื่อได้อย่างไร จากนั้นจะเป็นเรื่องสัดส่วนของผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อหน้าเก่าและหน้าใหม่ ซึ่งก็จะมีแง่มุมที่น่าสนใจซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองด้วย

ส่วนประเด็นหลักที่สองคือ เรื่องของระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อกับยุทธศาสตร์ในการหาเสียงเลือกตั้ง เนื้อหาในประเด็นนี้ ผู้เขียนจะได้ศึกษาและชี้ให้เห็นถึงผลของระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อในแต่ละประเทศที่มีต่อยุทธศาสตร์การหาเสียงเลือกตั้งให้มีความแตกต่างกันออกไป รวมไปถึงเรื่องของการแข่งขันหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อซึ่งเป็นลักษณะที่เกิดขึ้นแต่ในระบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซีย ไม่ได้เกิดขึ้นในระบบบัญชีรายชื่อปิดของไทย

## 4.1 ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อกับการจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง

### 4.1.1 ประเทศไทย

#### 4.1.1.1 พัฒนาการการจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง

ในการเลือกตั้งส.ส.ปี 2544 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งส.ส.ครั้งแรกที่นำระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิดเข้ามาใช้ โดยจากการศึกษาของพจน เลิศพรเจริญ (2544) พบว่า พรรคการเมืองทั้ง 5 พรรคคือ พรรคไทยรักไทย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติพัฒนา พรรคชาติไทย และพรรคความหวังใหม่ ต่างก็ให้ความสำคัญกับการสรรหาและเรียงลำดับของผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ เพราะถือว่าเป็นกุญแจสำคัญต่อชัยชนะของผู้สมัครในการเลือกตั้งระบบนี้ ในการจัดทำบัญชีรายชื่อของทั้ง 5 พรรคการเมืองจะมีการนำบุคคลผู้มีชื่อเสียงในสังคม อดีตส.ส. อดีตข้าราชการประจำที่มีชื่อเสียง ตัวแทนกลุ่มอาชีพ และนายทุนของพรรคเข้ามาอยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรค ซึ่งอำนาจในการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายในการเลือกสรรและจัดลำดับผู้สมัครในบัญชีรายชื่อของพรรค หากว่ากันตามข้อบังคับของพรรคการเมืองแล้ว อำนาจดังกล่าวจะตกอยู่กับคณะกรรมการบริหารพรรค แต่ในความเป็นจริงแล้ว อำนาจการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายจริงๆ จะตกอยู่กับหัวหน้าพรรค หรือเลขาธิการพรรค หรือไม่ก็ผู้บริหารระดับสูงของพรรคเพียง 2-3 คนเท่านั้น เช่น

- พรรคไทยรักไทย ขึ้นอยู่กับหัวหน้าพรรคคนเดียวเป็นผู้ชี้ขาด โดยมีคณะกรรมการบริหารพรรคเข้ามาให้คำปรึกษา
- พรรคชาติพัฒนา อำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายจะตกอยู่ที่เลขาธิการพรรค โดยปรึกษาหารือกับหัวหน้าพรรค
- พรรคประชาธิปัตย์ อำนาจการตัดสินใจขั้นสูงสุดอยู่ที่กรรมการบริหารพรรค ไม่ใช่หัวหน้าพรรค

โดยหลักเกณฑ์ที่ใช้การตัดสินใจคัดสรรบุคคลลงในบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคก็จะแตกต่างกันไปบ้าง แต่ส่วนมากก็จะให้ความสำคัญแก่เรื่องของความใกล้ชิดและผลงานที่มีต่อพรรคเป็นลำดับต้นๆ เช่นตัวอย่างของพรรคการเมืองต่างๆ ดังนี้

**พรรคประชาธิปัตย์** ในการจัดสรรบุคคลที่จะลงสมัครในระบบบัญชีรายชื่อ ทางพรรคประชาธิปัตย์จะจัดแบ่งบุคคลออกเป็น 4 กลุ่ม คือ

- กลุ่มผู้บริหารพรรคและคณะรัฐมนตรี
- กลุ่มผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาชีพ



- กลุ่มผู้ที่จะทำงานในสภา
- กลุ่มนักวิชาการ

หลังจากจัดแบ่งผู้สมัครออกเป็น 4 กลุ่มแล้ว ก็จะพิจารณาเพื่อจัดลำดับในบัญชีรายชื่อเป็นขั้นตอนต่อไป ทางพรรคจะได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมา เพื่อพิจารณาการจัดลำดับลงบัญชีรายชื่อโดยอาศัยหลักเกณฑ์ว่า อันดับแรกจะต้องให้ความสำคัญแก่กลุ่มผู้บริหารพรรคและอดีตรัฐมนตรีก่อน ซึ่งกลุ่มนี้จะได้อยู่ในลำดับต้นๆ ของบัญชีรายชื่อ ถัดมาก็เป็นกลุ่มผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาชีพที่พรรคเชิญเข้ามา จะได้ให้ความสำคัญเป็นอันดับ 2 ถัดต่อมาก็เป็นกลุ่มผู้ทำหน้าที่ในสภา และที่ให้ความสำคัญเป็นอันดับสุดท้ายคือ กลุ่มนักวิชาการ<sup>1</sup>

**พรรคชาติพัฒนา** นายสุภาพ คลีขจาย ผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อได้ให้สัมภาษณ์ไว้ว่า

“การเลือกสรรและจัดลำดับบุคคล พรรคชาติพัฒนาให้ความสำคัญกับความอาวุโส ความรู้ ความสามารถ และความสำคัญที่มีต่อพรรค ซึ่งในบัญชีรายชื่อของพรรคชาติพัฒนาจะเห็นค่อนข้างชัดเจน คือ คนที่มีบทบาทสำคัญต่อพรรคจะอยู่ในลำดับต้นๆ”<sup>2</sup>

**พรรคความหวังใหม่** กมล บันไดเพชร รองผู้อำนวยการพรรคความหวังใหม่ได้ให้สัมภาษณ์ถึงหลักเกณฑ์ในการเลือกสรรและจัดลำดับผู้สมัครในบัญชีรายชื่อไว้ว่า

“พรรคความหวังใหม่ใช้กระบวนการเลือกสรร โดยจะมีการทาบทามและการมาสมัครเองของผู้สมัคร โดยแบ่งการบริหารออกเป็นประธานเขตต่างๆ ส่งรายชื่อมาให้คณะกรรมการบริหารพรรคพิจารณา โดยจะพิจารณาถึงประสบการณ์ ความรู้ความสามารถ การเสียสละให้กับพรรค การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองร่วมกับพรรค”<sup>3</sup>

**พรรคมหาชน** ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นมาใหม่ในช่วงของการเลือกตั้งส.ส.ปี พ.ศ. 2548 โดยในการจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคมหาชน นายอเนก เหล่าธรรมทัศน์ หัวหน้าพรรค ได้กล่าวว่า

<sup>1</sup> พจน์ เลิศพรเจริญ, "การเลือกสรรและจัดลำดับผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองไทย: ศึกษากรณี พรรคประชาธิปัตย์ พรรคไทยรักไทย พรรคชาติพัฒนา พรรคชาติไทย และพรรคความหวังใหม่," 98-99.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, 116.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, 121.

การจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคจะเป็นการปรึกษาหารือกันกับผู้ใหญ่ในพรรค และฟังเสียงจากผู้อาวุโส โดยพิจารณาจากผลงาน ความสามารถ และการสนับสนุนการเลือกตั้งให้กับพรรค<sup>4</sup>

การให้ความสำคัญแก่หลักเกณฑ์เรื่องความใกล้ชิดและความสำคัญที่มีต่อพรรคในการนำมาใช้ตัดสินเพื่อจัดสรรผู้สมัครลงในบัญชีรายชื่อเช่นนี้ ก็เป็นผลมาจากตัวของระบบบัญชีรายชื่อที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องของตัวเองและผู้สมัครและเขตพื้นที่ที่ผู้สมัครต้องลงไปหาเสียง เพราะเป็นระบบเลือกตั้งที่อนุญาตให้ประชาชนลงคะแนนเสียงเลือกได้แต่พรรคการเมือง ไม่สามารถเลือกตัวผู้สมัครโดยตรงจากในบัญชีรายชื่อได้ รวมทั้งเขตเลือกตั้งก็เป็นเขตประเทศ ฉะนั้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อจึงไม่จำเป็นต้องลงพื้นที่ไปหาเสียงเอง การหาเสียงที่เกิดขึ้นจะเป็นไปในเรื่องของการแข่งขันหาเสียงในระดับพรรคมากกว่า ไม่ใช่เรื่องของตัวผู้สมัครโดยตรง การตัดสินและคัดสรรผู้สมัครลงในบัญชีรายชื่อจึงไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงชื่อเสียงและความนิยมของผู้สมัครที่มีในเขตพื้นที่เป็นปัจจัยหลัก ทางพรรคการเมืองจึงสามารถจัดสรรบุคคลลงในบัญชีรายชื่อโดยคำนึงถึงเรื่องความใกล้ชิดและความสำคัญที่มีต่อพรรคเป็นลำดับต้นๆ ได้

แม้การจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจะไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงความนิยมและฐานเสียงของตัวผู้สมัครเป็นหลัก แต่ก็มียุ่บ่างที่ในการจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคจะดึงเอาบุคคลผู้มีชื่อเสียงที่สามารถจะช่วยขยายฐานเสียงให้แก่พรรคในบางพื้นที่ได้ เช่น ในการเลือกตั้งส.ส.ปี พ.ศ. 2548 กรณีของพรรคชาติไทยที่เชิญร.ต.อ.นิติภูมิ เนาวรัตน์ มาลงในระบบบัญชีรายชื่อเพื่อช่วยทางพรรคในการหาเสียงภาพกว้างทั้งในเขตกรุงเทพมหานครและภาคใต้ โดยทางร.ต.อ.นิติภูมิได้เดินทางลงไปช่วยปราศรัยหาเสียงให้กับผู้สมัครของพรรคในจังหวัดปัตตานีและสตูลด้วย เพราะร.ต.อ.นิติภูมิรู้จักชาวมุสลิมเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดภาคใต้ ซึ่งจะช่วยการหาเสียงให้กับพรรคชาติไทยในพื้นที่ภาคใต้ได้มาก<sup>5</sup>

นอกจากนี้ยังพบว่า พรรคการเมืองขนาดใหญ่คือ พรรคไทยรักไทยและพรรคประชาธิปัตย์ จะค่อนข้างมีข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อครบถ้วนสมบูรณ์ แต่หากเปรียบเทียบกับข้อมูลผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อของพรรคขนาดกลาง คือ พรรคชาติพัฒนา พรรคชาติไทย และพรรคความหวังใหม่ จะพบว่า มีข้อมูลรายละเอียดของผู้สมัครที่

<sup>4</sup> "มหาชนเปิดตัว "สังคิต" นั่งหัวหน้าทีมเศรษฐกิจ," *ผู้จัดการ Online*, 5 มกราคม 2548, สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มกราคม 2559, <http://www.manager.co.th/Election48/ViewNews.aspx?NewsID=948000001714>.

<sup>5</sup> "“ปาเต็ง” เชื้อมือ “นิติภูมิ” ส่งลงปาร์ตี้ลิสต์-คุมทัพหาเสียงแดนใต้," *ผู้จัดการ Online* 2 ธันวาคม 2547, สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มกราคม 2559,

<http://www.manager.co.th/Election48/ViewNews.aspx?NewsID=9470000090976>.

ครบถ้วนชัดเจนไม่เกิน 20 ลำดับแรกของบัญชีรายชื่อเท่านั้น ผู้สมัครในลำดับที่เหลือมักจะเป็นการไปเกณฑ์บุคคลจากที่ต่างๆ มาลงสมัครให้ครบ 100 คนของบัญชีรายชื่อ ดังที่นายสุภาพ คลีชยา กรรมการบริหารพรรคชาติพัฒนา ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ว่า

“เราประเมินแล้วว่า น่าจะได้ประมาณ 15 ลำดับแรก จึงไม่อยากจะเสี่ยงทรัพยากรของบุคคลที่เราไปเชิญเข้ามา แต่ที่เราส่งครบ 100 คน เพราะแสดงให้เห็นศักยภาพความพร้อมของพรรค ว่า พรรคเรามีใช้พรรคเล็ก”

รวมทั้งที่นายนิกร จำนง ผู้อำนวยการพรรคชาติไทย ได้กล่าวไว้ว่า

“สังเกตดูว่าการประกาศรายชื่อ party list จะมีขึ้นในวันสุดท้ายหรือวินาทีสุดท้ายก็ว่าได้ โดยไม่มีใครประกาศก่อนใคร เพราะช่วงนั้นมีการเกทับหรือแย่งชิงตัวบุคคลกัน คนดีๆ จะถูกดูดเข้าสู่พรรคใหญ่ที่มีโอกาสได้รับเลือกมากกว่า”<sup>6</sup>

เหตุที่พรรคขนาดกลางและเล็กมีโอกาสดังกล่าวได้ ส.ส.แบบบัญชีรายน้อยกว่าทางพรรคขนาดใหญ่เป็นผลมาจากระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่ใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง จึงทำให้พรรคขนาดใหญ่ซึ่งมีความพร้อมและฐานเสียงสนับสนุนจากเขตพื้นที่ต่างๆ ที่มากกว่าพรรคขนาดกลางและเล็ก โอกาสที่จะได้ ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อจึงมีมากกว่า ทำให้สามารถดึงดูดบุคคลที่สนใจมาเข้าร่วมลงสมัครรับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อได้มากกว่าทางพรรคขนาดกลางและเล็ก

พรรคขนาดกลางและเล็กจึงค่อนข้างประสบกับปัญหาในการสรรหาบุคคลมาลงสมัครในระบบบัญชีรายชื่อให้ครบ 100 คน เช่น กรณีของพรรคความหวังใหม่ที่ให้ประธานเขตต่างๆ ส่งรายชื่อมาให้คณะกรรมการบริหารพรรคพิจารณา หรือในกรณีของพรรคชาติพัฒนาที่ได้ใช้วิธีการให้ ส.ส.ในแต่ละภาคเสนอชื่อผู้สมัครที่จะลงในระบบบัญชีรายชื่อมายังคณะกรรมการกั่นกรองของพรรคอีกที<sup>7</sup>

ส่วนพรรคขนาดใหญ่อย่างพรรคไทยรักไทย ก็จะมีกลุ่มนักการเมืองเก่า ซึ่งเป็นกลุ่มใหญ่ที่พรรคไทยรักไทยไปทาบทามมาจากหลายพรรคการเมือง และได้ตอบรับเข้าร่วมกับทางพรรค ซึ่งทางพรรคก็มักจะจัดสรรให้คนที่เป็หัวหน้ากลุ่มนักการเมืองนั้นได้ลงสมัครในระบบบัญชีรายชื่อ เช่น นายเสนาะ เทียนทอง หัวหน้ากลุ่มวังน้ำเย็น ที่มีอดีต.ส.อยู่ในกลุ่มประมาณ 80 คน ได้ส่งอดีต.ส.ในกลุ่มลงแข่งขันเลือกตั้งแบบแบ่งเขตในนามของพรรคไทยรักไทย และตัวของนายเสนาะเองก็ได้ลงสมัครในระบบบัญชีรายชื่อ หรือกลุ่มของนายจำลอง ครุฑขุนทด ที่ได้นำอดีต.ส.จังหวัดนครราชสีมา

<sup>6</sup> “การเลือกสรรและจัดลำดับผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองไทย: ศึกษากรณี พรรคประชาธิปัตย์ พรรคไทยรักไทย พรรคชาติพัฒนา พรรคชาติไทย และพรรคความหวังใหม่,” 94.

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, 117-21.

พรรคชาติพัฒนา ย้ายมาสังกัดพรรคไทยรักไทย และลงแข่งขันในระบบแบ่งเขต ส่วนตัวนายจำลองได้ลงสมัครในระบบบัญชีรายชื่อ<sup>8</sup>

นอกจากนี้ ด้วยเหตุที่ระบบเลือกตั้งส.ส.ของประเทศไทยมีลักษณะเป็นแบบผสมคือ มีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตกับแบบบัญชีรายชื่อคู่ขนานกันไป การจัดสรรบุคคลลงสมัครส.ส.ในระบบบัญชีรายชื่อจึงยังมีส่วนช่วยประนีประนอมและลดความขัดแย้งภายในพรรคจากเรื่องของการแข่งขันชนกันระหว่างผู้สมัครจากพรรคเดียวกันในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตได้ ตามที่นายคณิต ฒ นคร อดีตสมาชิกสภาารัฐธรรมนูญและอดีตผู้ร่วมก่อตั้งพรรคไทยรักไทย ได้แสดงความคิดเห็นไว้ว่า

“การเลือกตั้งที่ผ่านมา พรรคการเมืองไทยนำระบบบัญชีรายชื่อหรือ Party List มาเป็นเครื่องต่อรองทางการเมือง ถ้ามีผู้สมัครชนกันในเขตเลือกตั้งเดียวกัน ก็จัดคนหนึ่งขึ้นอันดับต้นๆ ในบัญชีรายชื่อ”<sup>9</sup>

ความเห็นของนายคณิต สามารถสะท้อนให้เห็นจริงได้จากในการเลือกตั้งส.ส.ปี พ.ศ. 2544 กับกรณีของนางชรินทร์น พุทธปวน ผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ของพรรคไทยรักไทย ที่เดิมถูกจัดให้ลงเป็นผู้สมัครแบบแบ่งเขต ลงแข่งขันเลือกตั้งในเขต 1 จังหวัดเชียงใหม่ โดยได้มีการขึ้นป้ายหาเสียงเตรียมไว้เรียบร้อยแล้ว แต่ต่อมามีการเจรจาต่อรองเพื่อให้นายปกรณ์ บูรณุปกรณ์ อดีตนายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่ 2 สมัย ได้ลงแข่งขันเลือกตั้งในเขต 1 จังหวัดเชียงใหม่แทน แล้วจะโยกนางชรินทร์นไปเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ ในลำดับที่น่าจะได้รับการเลือกตั้ง โดยสุดท้ายนางชรินทร์นก็ได้เข้าไปอยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคไทยรักไทยในลำดับที่ 36 และได้รับการเลือกตั้งเป็นส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ<sup>10</sup>

หรืออย่างในกรณีของการเลือกตั้งส.ส.ปี พ.ศ. 2550 ที่ทางพรรคภูมิใจไทยชาติพัฒนาได้ตัดสินใจให้พล.ท.หญิงพูนภิรมย์ ลิปตพัลลภ จากเดิมที่เคยวางตัวให้ลงสมัครในระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด ก็ได้โยกให้ไปลงสมัครในระบบแบ่งเขตแทน เพื่อเปิดทางและให้เกียรติหัวหน้าพรรคคือ พล.อ.เชษฐา ฐานะจาโร ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งส.ส.ระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดในเขตกลุ่มที่ 5 ลำดับที่ 1 แทน<sup>11</sup>

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน, 113.

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน, 96.

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน, 97.

<sup>11</sup> "เปิดตัวส.ส.สัดส่วนศึกศึก รับสมัครวันนี้ ศึกช้างชนช้างชิงชัยใน 8 กลุ่ม," เดลินิวส์, ฉบับที่ 21209, 7 พฤศจิกายน 2550, 14.

การเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อ นอกจากจะช่วยลดความขัดแย้งภายในพรรคจากการแข่งขันชนกันระหว่างผู้สมัครด้วยกันแล้ว ยังได้กลายเป็นพื้นที่ของการเลือกตั้งที่ใช้สับเปลี่ยนผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เดิมลงแข่งขันในระบบแบ่งเขต แต่เมื่อพิจารณาจากฐานคะแนนเสียงในพื้นที่และคะแนนความนิยมในตัวผู้สมัครของพรรคคู่แข่งแล้วพบว่า ฝ่ายตนเองเป็นรอง อาจจะแพ้การเลือกตั้งในเขตพื้นที่นั้นได้ ก็จะมีการสับเปลี่ยนตัวผู้สมัคร โดยนำบุคคลอื่นที่คิดว่า น่าจะสามารถแข่งขันชิงชัยกับผู้สมัครของพรรคคู่แข่งได้มาลงในพื้นที่นั้นแทน ส่วนตัวผู้สมัครในระบบแบ่งเขตเดิมก็จะโยกย้ายไปลงในบัญชีรายชื่อแทน เช่น ในการเลือกตั้งส.ส.ป พ.ศ. 2548 ที่มีกรณีของนางสุวิทย์ พิศสุวรรณ อุซึ่ง น้องสาวของนายสุรินทร์ พิศสุวรรณ และเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเดิมทางพรรคได้วางตัวไว้ว่า จะให้ลงชิงชัยในเขตเลือกตั้งที่ 1 จ.นครศรีธรรมราช แต่ความนิยมกลับยังเป็นรองผู้สมัครจากพรรคไทยรักไทยซึ่งกำลังมาแรงในเขตดังกล่าว ทำให้พรรคประชาธิปัตย์ต้องปรับแผนอย่างเร่งด่วนก่อนการรับสมัครเลือกตั้ง โดยนายสุรินทร์ พิศสุวรรณ ซึ่งเดิมพรรคได้วางตัวไว้จะให้ลงในระบบบัญชีรายชื่อ ได้เข้าพบและหารือกับนายบัญญัติ บรรทัดฐาน หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ในขณะนั้นและเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาคัดสรรผู้สมัครลงในระบบบัญชีรายชื่อ โดยได้ข้อสรุปว่า จะให้นายสุรินทร์ไปลงแข่งขันในเขตเลือกตั้งที่ 1 จ.นครศรีธรรมราชแทน และจะโยกให้นางสุวิทย์ไปลงในระบบบัญชีรายชื่อแทนนายสุรินทร์ ทำให้ต้องมีการปรับลำดับในบัญชีรายชื่อ โดยนางสุวิทย์ได้อยู่ในลำดับที่ 47 ทั้งนี้ นายสุรินทร์เดิมเคยอยู่ในระบบบัญชีรายชื่อลำดับที่ 20<sup>12</sup>

แต่ในการคัดสรรและจัดลำดับผู้สมัครลงในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองก็มีเหตุที่สามารถสร้างความไม่พอใจให้แก่กรรมการเมืองภายในพรรคได้ เช่น ในการเลือกตั้งส.ส.ป พ.ศ. 2548 กรณีของพรรคไทยรักไทย หลังจากที่มีการเปิดเผยรายชื่อและลำดับของผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคแล้ว นายเสนาะ เทียนทอง ประธานที่ปรึกษาของพรรคและหัวหน้ากลุ่มวังน้ำเย็นได้แสดงความไม่พอใจที่ ส.ส.ในกลุ่มของตนได้ลำดับในบัญชีรายชื่อที่ไม่ดีเท่าไร ทั้งที่ ส.ส.ในกลุ่มหลายคนต่างก็ทุ่มเททำงานเพื่อพรรค โดยบอกว่า การจัดทำบัญชีรายนี้นั้นก็ไม่ได้มีการหารือกับตนก่อน รู้สึกไม่สบายใจ เหมือนกับถูกหลอกใช้ให้ทำงาน นอกจากนี้ยังชี้ให้เห็นว่า กรรมการเมืองต่างต้องการอนาคต ต้องการเติบโต ไม่เช่นนั้นคงไม่ยอมเปลืองตัว ซึ่งก็คงทำให้ลำบากกับเรื่องอย่างนี้ จึงแนะนำให้ผู้ใหญ่ในพรรคช่วยกันแก้ เพราะกลัวว่าคนในพรรคจะไม่ลงรอยกัน<sup>13</sup>

<sup>12</sup> "ปชป.เปิดโพลาร์ตีลิสต์1-20/ทรท.4อันดับแรก," *ผู้จัดการ Online* 6 มกราคม 2548, สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มกราคม 2559, <http://www2.manager.co.th/Around/ViewNews.aspx?NewsID=948000002387>.

<sup>13</sup> "“ปาเหณะ” ท้อ “แม้ว” จัดปาร์ตีลิสต์-หวั่นพรรคแตก!," *ผู้จัดการ Online*, 10 มกราคม 2548, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2559, <http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=948000003634>.

จากที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายของการจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคไทยรักไทยจะอยู่ที่หัวหน้าพรรคคือ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งจากกรณีความไม่พอใจของนายเสนาะ คงพอจะชี้ให้เห็นถึงความเด็ดขาดและรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจเพื่อจัดทำบัญชีรายชื่อของ พ.ต.ท.ทักษิณ เพราะถึงนายเสนาะ จะมีตำแหน่งในพรรคเป็นถึงประธานที่ปรึกษาของพรรคและยังเป็นหัวหน้ากลุ่มวังน้ำเย็นที่มีส.ส.ในกลุ่มอยู่หลายคน แต่ก็ไม่ได้ปรึกษาหารือกับนายเสนาะในเรื่องของการจัดทำบัญชีรายชื่อก่อน เมื่อผลของบัญชีรายชื่อเปิดเผยออกมาก็ยังความไม่พอใจมายังนายเสนาะที่ ส.ส.ในกลุ่มตนได้ลำดับที่ไม่ดีเท่าไรนัก ด้านหนึ่งก็แสดงให้เห็นถึงอำนาจเด็ดขาดของทักษิณ หัวหน้าพรรคที่สามารถตัดสินใจกำหนดผู้ที่ลงลงบัญชีรายชื่อได้ โดยที่ไม่จำเป็นต้องฟังเสียงของคนในพรรค และอีกด้านหนึ่งก็เผยให้เห็นถึงความสำคัญของลำดับในบัญชีรายชื่อ ซึ่งภายใต้ระบบบัญชีรายชื่อแบบปิด ลำดับของบัญชีรายชื่อมีผลอย่างมากต่อการแพ้-ชนะเลือกตั้งของผู้สมัครในบัญชีรายชื่อ ฉะนั้นย่อมเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่นายเสนาะจะต้องไม่พอใจมากที่สุดที่ผู้สมัครในกลุ่มวังน้ำเย็นของตนได้ลำดับในบัญชีรายชื่อที่ไม่ดีนัก

นอกจากนี้ ด้วยเหตุที่พรรคไทยรักไทยเป็นพรรคขนาดใหญ่ และจากผลการเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ เมื่อปี พ.ศ. 2544 พรรคไทยรักไทยก็ได้จำนวนส.ส.แบบบัญชีรายชื่อมากที่สุด เป็นอันดับหนึ่ง ทำให้ในการเลือกตั้งครั้งนี้มีบุคคลจำนวนมากให้ความสนใจจะลงสมัครในระบบบัญชีรายชื่อของพรรค ซึ่งด้วยจำนวนลำดับเพียง 100 ลำดับ ทำให้ไม่พอรองรับผู้สนใจจำนวนมากได้ ทางพรรคจึงได้จัดทำ “บัญชี 2” ขึ้นมา ซึ่งพ.ต.ท.ทักษิณได้ให้สัมภาษณ์ถึงเหตุผลการมีบัญชี 2 ไว้ว่า

“คนของเราเยอะ บุคคลากรมีมาก การที่มีบัญชี 2 เพื่อให้รู้ว่าบัญชี 2 ประกอบด้วยคนที่จะเป็นรัฐมนตรี คนที่เป็นที่ปรึกษา หรือคนที่จะเป็นผู้ช่วยรัฐมนตรี ทั้งนี้ยอมรับว่า บัญชีนี้จะมีคนนอกเข้ามาเป็นรัฐมนตรีอยู่ด้วยหลายคน”<sup>14</sup>

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้เอื้อต่ออำนาจของหัวหน้าและแกนนำพรรคในการจัดการจัดทำบัญชีรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส. ทำให้แทนที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ในระบบเลือกตั้งแบบนี้จะต้องอาศัยฐานเสียงของประชาชนในเขตพื้นที่เฉพาะหนึ่งๆ เพื่อให้สามารถชนะการเลือกตั้งได้ กลับต้องมาพึ่งและขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของหัวหน้าและแกนนำพรรค ซึ่งเป็นผู้กุมอำนาจในการจัดทำและควบคุมลำดับของผู้สมัครในบัญชีรายชื่อ หากได้ลำดับไม่ดี อยู่ท้ายๆ ของบัญชีรายชื่อ ก็คงยากหรือแทบที่จะเป็นไปได้เลยที่จะชนะการเลือกตั้งได้ โดยในกรณีของพรรคไทยรักไทย อำนาจในการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายในการเลือกสรรและจัดลำดับผู้สมัครในบัญชี

<sup>14</sup> ““แม่่ว” ยืนยัน “ประชัย” หลุดปาร์ตี้ลิสต์ไทยรักไทย,” *ผู้จัดการ Online*, 5 มกราคม 2548, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2559, <http://www.manager.co.th/Election48/ViewNews.aspx?NewsID=948000001529>.

รายชื่อของพรรคไทยรักไทยจะค่อนข้างผูกขาดอยู่ที่ตัวของทักษิณอย่างมาก แม้แต่ในช่วงของการเลือกตั้งส.ส.ปี พ.ศ. 2550 ที่พรรคไทยรักไทยถูกยุบ โดยเปลี่ยนมาเป็นพรรคพลังประชาชน และระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจะเปลี่ยนแปลงไปสู่รูปแบบของระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด แต่โดยหลักแล้วก็ยังคงสาระสำคัญของระบบเลือกตั้งบัญชีรายชื่อแบบปิดตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ไว้อยู่ ทำให้ถึงแม้ทักษิณจะไม่ได้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคและไม่ได้อยู่ในประเทศไทยแล้ว แต่ก็ยังมีอิทธิพลและอำนาจในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ในระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดอยู่ โดยในการประชุมเพื่อจัดวางตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ในระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดจะมีการหารือต่อสายโทรศัพท์คุยกับทักษิณ เพื่อร่วมพิจารณารายชื่อผู้สมัครอยู่เป็นระยะ<sup>15</sup> และในช่วงต้นเดือนพฤศจิกายน ปี พ.ศ. 2550 ก่อนการเลือกตั้งในเดือนธันวาคม ปีเดียวกัน แกนนำของพรรคพลังประชาชนหลายคน เช่น นายยงยุทธ ดิยะไพรัช นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ นายสัมพันธ์ เลิศนุวัฒน์ นพ.สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี รวมไปถึงอดีตแกนนำของพรรคไทยรักไทย เช่น นายวราเทพ รัตนากร นายภูมิธรรม เวชยชัย คุณหญิงสุดารัตน์ เกตุราพันธุ์ นางเยาวภา วงศ์สวัสดิ์ ได้ทยอยเดินทางไปพบทักษิณที่ฮ่องกง เพื่อพิจารณารายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ทั้งระบบแบ่งเขตและระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด<sup>16</sup>

นอกจากนี้ อดีตแกนนำพรรคไทยรักไทยก็ยังคงมีอิทธิพลต่อการจัดทำบัญชีรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดอยู่ เช่น นายเนวิน ชิดชอบ ที่ได้เข้าร่วมประชุมและเพิ่มเติมรายชื่อผู้สมัคร เช่น ในกลุ่มที่ 5 ได้เพิ่มชื่อของนายสมพล เกตุราพันธุ์ บิดาของคุณหญิงสุดารัตน์ และนายอัสนี เชิดชัย บุตรของนางสุจินดา ไว้ในลำดับที่ 2 และ 3 โดยขยับนาย นพดล ปัทมะ ลงไปอยู่ลำดับที่ 4

นอกจากอดีตแกนนำพรรคไทยรักไทยจะยังคงมีอิทธิพลต่อการจัดทำบัญชีรายชื่อแล้ว เหล่าแกนนำของพรรคอื่นๆ ก็มีบทบาทสำคัญต่อการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดเช่นกัน จนทำให้บางครั้งก็เกิดความขัดแย้งของการส่งผู้สมัครในสังกัดของแกนนำพรรคแต่ละคน นำมาสู่ปัญหาและความไม่พอใจขึ้นภายในพรรค เช่น กรณีของพรรคเพื่อแผ่นดินในเขตเลือกตั้งของระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดในเขตกลุ่มจังหวัดที่ 6 ซึ่งในช่วงก่อนการเลือกตั้ง ยังมีความไม่ชัดเจนว่าจะส่งใครเป็นผู้สมัครของทางพรรค เพราะเกิดความขัดแย้งในระหว่างแกนนำพรรคคือ นายพินิจ ที่ต้องการส่งพล.อ.ธงชัย เกื้อสกุล อดีตประธานเครือข่ายพุทธศาสนา และนางจุฑามาศ ศิริวรรณ

<sup>15</sup> "สุดารัตน์ ป่วนพลังประชาชน," *ไทยรัฐ*, ปีที่ 58 ฉบับที่ 18188, 8 พฤศจิกายน 2550, 16.

<sup>16</sup> "แห่เปิดตัวผู้สมัครระบบสัดส่วน 'ผบ.ทพ.' ยันไม่มีทหารใช้ปืนจี๊หัวคนของพปช.แน่," *เดลินิวส์*, ฉบับที่ 21208, 6 พฤศจิกายน 2550, 17.

อดีตผู้ว่าการททท. ส่วนนายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย ประธานสภาที่ปรึกษาพรรค ได้เสนอชื่อพ.พลดิษฐ์ ดำรงรัตน์ อดีตส.ส.กรุงเทพมหานคร และนายจิรายุ วสุรัตน์ ในขณะที่นายสุรนนท์ เวชชาชีวะ กรรมการสภาที่ปรึกษาพรรค ได้เสนอชื่อนายถิรชัย วุฒิธรรม อดีตรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร<sup>17</sup>

ในการเลือกตั้งส.ส.ปี พ.ศ. 2550 ยังมีกรณีตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นชัดว่า การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครของพรรคการเมืองได้ให้ความสำคัญแก่เรื่องของความใกล้ชิด บทบาท และผลงานที่มีต่อพรรคในการนำมาใช้ตัดสินใจเพื่อจัดสรรผู้สมัครลงในบัญชีรายชื่อ โดยเป็นกรณีตัวอย่างของพรรคพลังประชาชนที่นอกจากทางพรรคจะให้ความสำคัญแก่แกนนำพรรคให้ได้อยู่ในลำดับต้นๆ ของบัญชีรายชื่อและพยายามเกลี้ยแกนนำพรรคไปให้กระจายในทุกกลุ่มจังหวัดแล้ว ทางพรรคยังคำนึงถึงผู้สมัครที่มีบทบาทร่วมต่อสู้และสนับสนุนพรรคในช่วงยุครัฐประหาร ปี พ.ศ. 2549 ด้วย โดยพบว่าอดีตแกนนำกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการ (นปก.) หลายคนได้เข้ามาเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดในลำดับต้นๆ ของบัญชีรายชื่อ

แต่การให้โอกาสแก่อดีตแกนนำนปก.ได้เข้ามาเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดของทางพรรคพลังประชาชนนั้น ก็ได้สร้างความขัดแย้งไม่พอใจให้แก่สมาชิกพรรคหลายคน ดังที่มีความเคลื่อนไหวของกลุ่มส.ส.กรุงเทพมหานครซึ่งไม่พอใจที่แกนนำพรรคมีการเปลี่ยนชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดในลำดับที่ 4 และ 5 ของกลุ่มจังหวัดที่ 6 จากนายจารุพงษ์ เรืองสุวรรณ และนายคณวัฒน์ วิศินสังวร เปลี่ยนมาเป็นนายจตุพร พรหมพันธุ์ และนายมานิตย์ จิตต์จันทร์กลับ อดีตแกนนำนปก. โดยได้รวมตัวไปเข้าพบคุณหญิงสุภารัตน์ เกยุราพันธุ์ แกนนำของกลุ่มส.ส.กรุงเทพมหานคร เพื่อหารือปัญหาดังกล่าว และได้มีมติยื่นใบลาออกและขอเว้นวรรคทางการเมือง ทำให้นายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคพลังประชาชนและแกนนำพรรคคนอื่นๆ ต้องเข้ามาเจรจากันไกลเกลี่ย จนสามารถยุติความขัดแย้งนี้ได้<sup>18</sup>

เหตุที่ทางพรรคพลังประชาชนนำแกนนำกลุ่มนปก.มาลงสมัครส.ส.ในระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด ทางพรรคไม่ได้ชี้แจงถึงเหตุผลที่ชัดเจนว่า ทำไมถึงนำแกนนำนปก.มาลงสมัคร ซึ่งนายสมัครบอกว่า เป็นเรื่องภายในพรรค ไม่จำเป็นต้องบอกรายละเอียดให้คนนอกรู้ โดยกล่าวแต่เพียงว่า

<sup>17</sup> "เปิดตัวส.ส.สัดส่วนคึกคัก รับสมัครวันนี้ คึกข้างขย้างชิงชัยใน 8 กลุ่ม," 14.

<sup>18</sup> "ปชป. ยึดได้เบอร์ 4 ส.ส.แบบสัดส่วน 18 พรรคสุดคึกคัก พช.หมายเลข 12," *เดลินิวส์*, ฉบับที่ 21210, 8 พฤศจิกายน 2550, 17; "พช.ยุติศึกภายในใส่เกียร์ลุยสนามกทท., *โลกวันนี้*, ปีที่ 9 ฉบับที่ 2157, 9 พฤศจิกายน 2550, 06A.



“นปก. เขาต่อต้านเผด็จการ มีใครไปช่วยเขาหรือไม่ มันเป็นการคุ้มครองระบอบประชาธิปไตยให้กลับมา ทำให้ไปสงสัยว่า เขาเป็นคนไม่ดี เขาต่อสู้ก็ควรให้เครดิตเขา”<sup>19</sup>

ทั้งนี้ ในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ในระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด ยังได้มีการคำนึงถึงฐานเสียงในพื้นที่กลุ่มจังหวัดนั้นๆ ด้วย เพราะการเลือกตั้งส.ส.ในระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดได้มีการแบ่งพื้นที่ประเทศออกเป็น 8 กลุ่มจังหวัด ไม่ได้ใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเดี่ยวแบบระบบบัญชีรายชื่อปิดก่อนหน้านั้น ทำให้ในการจัดส่งผู้สมัครลงในแต่ละกลุ่มจังหวัดจะมีคำนึงถึงเรื่องฐานเสียง ความเป็นที่รู้จัก หรือความนิยมของประชาชนในกลุ่มจังหวัดนั้นๆ ด้วย เช่น ตัวอย่างของพรรคประชาธิปัตย์ที่พบว่า นายการุณ ไสงาม รองหัวหน้าพรรค ผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดในเขตกลุ่มที่ 4 ที่เคยอยู่ในลำดับที่ 1 ได้ถูกปรับตกลงมาอยู่ในลำดับที่ 2 โดยนายวิรัชศักดิ์ จิรรัตน์ อดีตส.ว.จังหวัดอุบลราชธานี และอดีตรองอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ได้เข้ามาอยู่ในลำดับที่ 1 แทน เนื่องมาจากการประชุมของเหล่าแกนนำพรรคในการพิจารณาผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดรอบสุดท้ายที่เห็นควรให้นายวิรัชศักดิ์ได้ขึ้นมาอยู่ในลำดับที่ 1 แทนนายการุณ เพราะนายวิรัชศักดิ์เคยเป็นอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีมาก่อนและมีความกว้างขวางในพื้นที่แถบอีสาน ในขณะที่นายการุณมีฐานเสียงที่จังหวัดบุรีรัมย์เพียงอย่างเดียว การให้นายวิรัชศักดิ์ได้ขึ้นมาอยู่ในลำดับที่ 1 แทน จึงน่าจะส่งผลดีต่อทางชัยชนะของพรรคมากกว่า<sup>20</sup>

หลังจากการเลือกตั้งส.ส.ปี พ.ศ. 2550 แล้ว ก็ได้มีการปรับแก้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ซึ่งได้ส่งผลเปลี่ยนแปลงต่อระบบเลือกตั้งบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดให้กลับไปเป็นระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ทำให้กลับไปใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเหมือนเดิม แต่ได้ปรับแก้ไขเพิ่มจำนวนส.ส.แบบบัญชีรายชื่อไปอยู่ที่ 125 คน ด้วยรูปแบบของระบบเลือกตั้งบัญชีรายชื่อเช่นนี้จึงทำให้การคัดสรรและจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองไม่ได้มีความแตกต่างจากการเลือกตั้งก่อนหน้านี้เท่าไรนัก ทางพรรคการเมืองอย่างพรรคเพื่อไทย ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่มีขึ้นไว้วางรับส.ส.จากพรรคพลังประชาชนที่ถูกตัดสินยุบพรรคอีกครั้ง อำนาจในการตัดสินใจและอนุมัติรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อของทางพรรคก็ยังคงอยู่ที่พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรเป็นหลัก ซึ่งตัวของพ.ต.ท.ทักษิณเองก็ยังคงอยู่นอกประเทศไทยอยู่ โดยในการตัดสินใจเพื่อจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อของพรรคเพื่อไทย ทางนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

<sup>19</sup> "พปช.ยุติศึกภายในใส่เกียร์ลู่สนามกทม.," 06A.

<sup>20</sup> "พปช. ยึดได้เบอร์4 ส.ส.แบบสัดส่วน 18 พรรคสุดศึกคัก พปช.หมายเลข 12," 17.

น้องสาวของพ.ต.ท.ทักษิณ และเป็นผู้สมัครในลำดับที่ 1 ของบัญชีรายชื่อพรรคเพื่อไทย ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ว่า

“ส่วนการสรรหาบุคคลลงสมัครส.ส.บัญชีรายชื่อ นั้น พรรคจะให้ความสำคัญกับบุคคลที่ทำงานร่วมกับพรรคก่อนจากนั้นจึงจะพิจารณาถึง ความรู้ความสามารถควบคู่กันไป โดยวันนี้จะร่วมพิจารณาสรรหาด้วย ก่อนส่งรายชื่อให้กรรมการบริหารของพรรคพิจารณา”<sup>21</sup>

จากคำให้สัมภาษณ์ดังกล่าวนี้ก็ได้สะท้อนให้เห็นว่า การทำงานใกล้ชิดและมีผลงานต่อพรรค เป็นปัจจัยสำคัญต่อการได้รับคัดเลือกเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ ดังจะเห็นได้จากที่มีรายชื่อของแกนนำของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) หลายคนได้เข้าไปอยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคเพื่อไทย ซึ่งกลุ่มนปช.เป็นกลุ่มเคลื่อนไหวที่ปรับเปลี่ยนรูปแบบมาจากกลุ่มนปก. อันเป็นขบวนการเคลื่อนไหวที่สนับสนุนและเป็นฐานมวลชนให้แก่ทักษิณ-พรรคเพื่อไทยมาโดยตลอด

แต่การที่พรรคเพื่อไทยให้โอกาสแกนนำนปช.ได้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ ก็ได้สร้างความไม่พอใจให้แก่อดีตส.ส.และนายทุนของพรรคหลายคนที่ถูกเลื่อนลำดับลงไป เพื่อให้พื้นที่ในบัญชีรายชื่อแก่แกนนำนปช. โดยแกนนำนปช.ต่างได้อยู่ในลำดับต้นๆ ของบัญชีรายชื่อที่คาดว่าจะได้รับเลือกตั้งเป็นส.ส. เช่น

- นายจตุพร พรหมพันธุ์ ลำดับที่ 8
- นายณัฐวุฒิ ใสยเกื้อ ลำดับที่ 9
- พ.อ.อภิวัฒน์ วิริยะชัย ลำดับที่ 14
- นพ.เหวง โตจิราการ ลำดับที่ 19
- นางรพีพรรณ พงษ์เรืองรอง ภรรยาของนายอริสมันต์ พงษ์เรืองรอง ลำดับที่ 27
- น.ส.ชัตติยา สวัสดิผล ลูกสาวของพล.ต.ชัตติยะ สวัสดิผล หรือเสธ.แดง ลำดับที่ 42

<sup>21</sup> "เปิดปาร์ตี้ลิสต์พท.3 แฉแรง มาร์คคุณ-จีสัญชาติ," *ข่าวสด* (กรอบข่าย), ปีที่ 21 ฉบับที่ 7477, 20 พฤษภาคม 2554, 10.

ทำให้แกนนำพรรคเพื่อไทยต้องหารือปรึกษากับทักษิณ ชินวัตร จนทำให้ทักษิณซึ่งอยู่ในต่างประเทศต้องโทรศัพท์มาพูดคุยกับนายทุนและอดีตส.ส.ให้เข้าใจและอธิบายเหตุผลในการจัดทำบัญชีรายชื่อดังกล่าว<sup>22</sup>

โดยกว่าที่ผลของบัญชีรายชื่อพรรคเพื่อไทยจะได้ข้อยุติก็วุ่นวายพอสมควร เพราะมีผู้แจ้งความประสงค์ขอลงสมัครเป็นส.ส.แบบบัญชีทั้งเหล่าแกนนำพรรค-อดีตส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดของพรรคเมื่อปี พ.ศ. 2550 แกนนำนปช.ทั้งส่วนกลางและภูมิภาค อดีตส.ส.แบบแบ่งเขตในการเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2550 ที่ต้องการมาเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อเพื่อเปิดพื้นที่ให้เครือข่ายของตัวเองได้ลงสมัครส.ส.แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง อดีตส.ส.เมื่อครั้งยังเป็นพรรคไทยรักไทย และพลังประชาชนที่เคยย้ายออกจากพรรคไปแล้วมีปัญหาเลยขอกลับเข้ามายังพรรคเพื่อไทยอีกครั้ง รวมแล้วมีผู้แจ้งความประสงค์เข้าสมัครเป็นส.ส.แบบบัญชีรายชื่อเกือบ 300 คน ทำให้ทางพรรคต้องใช้วิธีการอันดับแรกคือ แยกกลุ่มผู้ขอสมัครเป็นส.ส.แบบบัญชีรายชื่อออกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

1. กลุ่มแกนนำพรรค ส่วนใหญ่ประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารพรรค เช่น ยงยุทธ วิชัยดิษฐ หัวหน้าพรรค พลอดประสพ สุรัสวดี รองหัวหน้าพรรค จารุพงศ์ เรืองสุวรรณ เลขาธิการพรรค และกลุ่มนายทุนพรรคอย่างสันติ พร้อมพัฒน์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม
2. กลุ่มโควตากลาง มีทั้งแกนนำกลุ่มนปช. อาทิ จตุพร พรหมพันธุ์, ญัฐวุฒิ ใสยเกื้อ, นพ.เหวง โตจิราการ รวมถึงกลุ่มที่ทำงานให้กับพรรคมาอย่างต่อเนื่อง อาทิ พร้อมพงศ์ นพฤทธิ์ โฆษกพรรคเพื่อไทย สุชาติ ธาดาธำรงเวช อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ที่ช่วยทำงานยกร่างนโยบายเศรษฐกิจให้กับพรรค
3. กลุ่มตัวแทนภาค ภายในพรรคจะเป็นคนเสนอรายชื่อผู้ที่มีความเหมาะสมของแต่ละภาค เข้ามา เช่น กรุงเทพมหานคร ส่งตฤพร ปุณณกันต์ อดีต ส.ส.กรุงเทพมหานคร ภาคเหนือ ส่งพล.ต.อ.วิรุฬห์ พันแสน ภาคกลางส่งพ.อ.อภิวันท์ วิริยะชัย อดีต ส.ส.นนทบุรี เป็นต้น
4. กลุ่มที่ทางพรรคเพื่อไทยดึงเข้ามาร่วมพรรค เช่น พล.ต.อ.ประชา พรหมนอก, เสนาะ เทียนทอง เป็นต้น

<sup>22</sup> "นับ 1 เดิมพันแล้ว ถ่างตาตี 5 จัดให้แดงนายทุนอุทธรณ์เปิด 'ปู' ลั่นปชช. ชี้นำโรช," *คม ชัด ลึก*, ปีที่ 10 ฉบับที่ 3499, 20 พฤษภาคม 2554, 13; "ทักษิณรีบเคลียร์ 22 นปช. ยึดโปปาร์ตี้ลิสต์," *ไทยรัฐ*, ปีที่ 62 ฉบับที่ 19477, 20 พฤษภาคม 2554, 16.

ถึงแม้จะจัดแยกกลุ่มออกมาแล้ว ทางพรรคก็ยังมีปัญหาอยู่ เพราะหลายรายชื่อไม่สามารถตัดสินใจได้แน่นอน เนื่องจากแกนนำพรรคหลายคนก็ไม่กล้าใช้ความเด็ดขาดในการจัดลำดับของรายชื่อผู้สมัครเบื้องต้น เพราะความเกรงใจระหว่างกันภายในพรรค หากคนไหนได้ลำดับไม่ดี ไม่ได้อยู่ในลำดับต้นๆ ก็จะไม่พอใจเป็นการส่วนตัว ทำให้ทักษิณ ส่งยิ่งลักษณ์ ชินวัตรไปประชุมเพื่อตรวจรายชื่อรอบสุดท้าย จากนั้นยิ่งลักษณ์ก็จะส่งรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อไปให้ทักษิณเห็นชอบ เพื่อจะได้ไม่มีปัญหาตามมาภายหลัง เพราะทุกคนภายในพรรคยอมรับได้หากเป็นการตัดสินใจของทักษิณในขั้นสุดท้าย<sup>23</sup>

และแน่นอนว่า ด้วยลำดับในบัญชีรายชื่อที่มีเพียง 125 ลำดับ ทำให้ไม่เพียงพอรองรับบุคคลที่ต้องการลงสมัครในระบบบัญชีรายชื่อได้ทั้งหมด ทางพรรคเพื่อไทยจึงได้จัดทำ “บัญชี 2” อย่างที่เคยใช้มา เพื่อเป็นบัญชีรายชื่อของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งทางการเมือง อาทิ รัฐมนตรี ผู้ช่วยรัฐมนตรี เลขาธิการและที่ปรึกษาต่างๆ ซึ่งก็มีแกนนำพรรคหลายคนที่แสดงความจำนงไม่ขอลงสมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ และทางพรรคก็ได้จัดให้อยู่ในบัญชี 2 นี้<sup>24</sup>

นอกจากนี้ หากมีกรณีที่คนที่คาดว่าจะลงสมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ แต่ไม่สามารถลงสมัครได้ด้วยเหตุผลจำเป็นอย่างอื่น ก็จะมีการส่งตัวแทนของตนมาลงสมัครแทน เช่น กรณีของนายอริสมันต์ พงษ์เรืองรอง ที่มีชื่อว่าจะลงสมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ แต่เมื่อทางพรรคเพื่อไทยได้ตรวจสอบคุณสมบัติของนายอริสมันต์ก็พบว่า มีคุณสมบัติไม่ครบ เนื่องจากไม่ได้ไปเลือกตั้งท้องถิ่นในปลายปี พ.ศ. 2553 เพราะช่วงเวลาดังกล่าวนายอริสมันต์ต้องหลบหนีคดีไปต่างประเทศ แกนนำพรรคจึงได้หารือกับนายอริสมันต์ เพื่อให้เสนอบุคคลมาลงสมัครแทน สุดท้ายนายอริสมันต์จึงตัดสินใจส่งนางระพีพรรณ พงศ์เรืองรอง ภรรยา มาลงสมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อแทน

รวมทั้งยังมีกรณีที่พบว่า ในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบแบ่งเขตลงเลือกตั้งในเขตพื้นที่ต่างๆ ทางพรรคเพื่อไทยจะจัดทำโพลสำรวจความคิดเห็นประชาชนในพื้นที่เป็นระยะ หากพบว่าคะแนนเสียงเป็นรองคู่แข่ง ก็จะแจ้งให้ผู้สมัครทราบ เพื่อให้ผู้สมัครขยันหาเสียงลงพื้นที่มากขึ้น แต่หากผลสำรวจครั้งที่สองยังเป็นรองอยู่ คะแนนเสียงไม่กระเตื้องขึ้น ก็จะเปลี่ยนตัวโดยขยับให้ไปเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อแทน อาทิ นายพูลสวัสดิ์ โหตระไวศยะ ว่าที่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง

<sup>23</sup> "บ้านเรา: เบื้องหลังบัญชีปาร์ตี้ลิสต์ 'ยิ่งลักษณ์' โข้วพาเวอร์ร่วมทำโผ," *สยามรัฐ สัปดาห์วิจารณ์*, ปีที่ 58 ฉบับที่ 35, 20 - 26 พฤษภาคม 2554, 8.

<sup>24</sup> "สมัครวันนี้! ชิงเบอร์ปาร์ตี้ลิสต์ พท.เปิดชื่อ20อันดับแรก ก็รัลดูโผส่งเมียลงแทน...", *ข่าวสด*, ปีที่ 21 ฉบับที่ 7476, 19 พฤษภาคม 2554, 11.

ส.ส.จังหวัดอุบลราชธานี เขต 8 ที่มีคะแนนเสียงเป็นรองน.ส.บุญยธิดา สมชัย บุตรสาวของนายอิสสระ สมชัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (ในขณะนั้น) ทางแกนนำ พรรคจึงได้ตัดสินใจขยับนายพลสวัสดิ์ไปเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อแทน โดยที่ไม่แจ้ง ก่อนว่าจะให้อยู่ในลำดับที่เท่าใด ก่อนที่จะส่งนายบุญยังมั่น โสภาสาย ลงแข่งขันเลือกตั้งในเขตพื้นที่ดังกล่าวแทน เป็นต้น<sup>25</sup>

ในขณะที่ทางพรรคประชาธิปัตย์ แกนนำของพรรคทั้งนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และนายสุเทพ เทือกสุบรรณได้ลงมาคุมสถานการณ์ในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ ทั้งหมด และเมื่อเสร็จเรียบร้อยแล้วก็จะเสนอต่อไปยังคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ที่มี นายบัญญัติ บรรทัดฐาน กรรมการสภาที่ปรึกษาพรรค เป็นประธานพิจารณา โดยส่วนใหญ่แล้ว ในการจัดทำบัญชีรายชื่อจะยึดหลักเกณฑ์ความ อาวุโส-การเป็นผู้ใหญ่ในพรรค มีการนำส.ส.ที่อยู่ในระบบบัญชีรายชื่อเดิมและส.ส.แบบแบ่งเขต เช่น นายกรณ์ จาติกวณิช นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน นายองอาจ คล้ามไพบูลย์ คุณหญิงกัลยา โสภณพนิช เป็นต้น เข้ามาอยู่ในบัญชีรายชื่อครั้งนี้ และมีการพิจารณาถึงบทบาทและผลงานภายในพรรค เช่น เป็นทีมเศรษฐกิจ ทีมจัดทำร่างนโยบายพรรคในการหาเสียง รวมถึงคนที่ลงสมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบแบ่งเขต แล้วมีปัญหาพื้นที่เขตเลือกตั้งทับซ้อนกัน อันเนื่องมาจากการแบ่งเขตพื้นที่เลือกตั้งที่ต้องลดจำนวนเขตเลือกตั้งลงตามจำนวนของส.ส.แบบแบ่งเขตที่ลดลงเหลือ 375 คน เช่น ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครอย่างนายโกวิทย์ ธารณา นายวัชรเพชรทอง ที่ได้ถูกวางให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อในลำดับที่ปลอดภัยว่าจะได้รับเลือกเป็นส.ส.แน่นอน<sup>26</sup>

ส่วนการจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคภูมิใจไทยก็มีลักษณะไม่แตกต่างไปจากพรรคเพื่อไทยคือ อำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายอยู่ที่นายเนวิน ชิดชอบ แกนนำพรรคคนสำคัญเพียงคนเดียว แต่กรณีของภูมิใจไทยพบว่าปัญหาหน้อยกว่าเพื่อไทยมาก เพราะคนที่เข้าพรรคภูมิใจไทยส่วนใหญ่ต้องการลงส.ส.แบบแบ่งเขตมากกว่า เพราะมีโอกาสชนะการเลือกตั้งได้มากกว่า โดยทางพรรคก็หวังลำดับในบัญชีรายชื่อที่จะสามารถชนะการเลือกตั้งได้เพียงไม่เกิน 15 ที่นั่งเท่านั้น<sup>27</sup> ซึ่งในการจัดทำบัญชีรายชื่อ

<sup>25</sup> "เปิดปาร์ตี้ลิสต์พท.3 แดงแรง มาร์คคุณ-จี๊สัญชาติ," 11.

<sup>26</sup> "บ้านเรา: เบื้องหลังบัญชีปาร์ตี้ลิสต์ 'ยิ่งลักษณ์' โข้วเพาเวอร์ร่วมทำโผ," 8.

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน; "ปาร์ตี้ลิสต์...ต่างตอบแทน," โพลด์ทูเดย์, ปีที่ 9 ฉบับที่ 3025, 20 พฤษภาคม 2554, A5.

ของพรรคภูมิใจไทย จะมีการพิจารณานำผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบแบ่งเขตที่มีกระแสตอบรับในเขตพื้นที่เลือกตั้งไม่ค่อยดี ไปเป็นผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อแทนด้วย<sup>28</sup>

สำหรับพรรคชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดิน เบื้องหลังของการจัดทำรายชื่อผู้สมัครในบัญชีรายชื่อจะมาจาก การตัดสินใจของร.ต.ประพาส ลิ้มปะพันธ์ุ ร่วมกันกับนายสุวิจน์ ลิปิถพัลลภ และแกนนำพรรคคนอื่น ๆ<sup>29</sup> ซึ่งการจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคเป็นไปอย่างยากลำบาก เพราะมีการขัดแย้งกันระหว่างแกนนำพรรคแต่ละคนที่ต้องการส่งผู้สมัครในสังกัดของตนลงสมัครส.ส.ในระบบบัญชีรายชื่อ<sup>30</sup>

การจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองในช่วงของการเลือกตั้งส.ส.ปี พ.ศ. 2554 จึงไม่ได้มีลักษณะสำคัญที่แตกต่างไปจากการเลือกตั้งส.ส.ในครั้งก่อนๆ แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจในการจัดทำบัญชีรายชื่อยังคงรวมศูนย์อยู่ที่หัวหน้าและแกนนำพรรคในการคัดเลือกหรือตัดสินใจเพื่ออนุมัติบัญชีรายชื่อผู้สมัครในขั้นสุดท้ายอยู่ ฉะนั้นแล้ว ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิดของไทย แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงตัวของระบบเลือกตั้งไปบ้างในช่วงของการเลือกตั้งส.ส.ปี 2550 แต่โดยหลักแล้ว ก็ยังคงสาระสำคัญของระบบบัญชีรายชื่อปิดไว้อยู่ ในการตัดสินใจเพื่อจัดสรรผู้สมัครลงในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองก็มักจะให้ความสำคัญแก่เรื่องของความใกล้ชิด บทบาท และผลงานที่มีต่อพรรคเป็นหลัก ไม่ได้มีการคำนึงถึงความนิยมและฐานเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งเท่าไรนัก จะมีก็แต่ในช่วงของการเลือกตั้งส.ส.ปี พ.ศ. 2550 ที่ระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดมีการแบ่งประเทศออกเป็น 8 กลุ่มจังหวัดเลือกตั้ง ทำให้ต้องมีการคำนึงถึงฐานเสียงของผู้สมัครในเขตกลุ่มจังหวัดนั้นด้วย แต่ระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดก็ยังคงเป็นระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิดที่อนุญาตให้ประชาชนลงคะแนนเลือกได้แต่พรรคการเมืองเท่านั้น ทำให้เรื่องของความใกล้ชิด บทบาท และผลงานที่มีต่อพรรคยังคงเป็นปัจจัยสำคัญในลำดับต้นๆ เพื่อพิจารณาคัดสรรผู้สมัครลงในบัญชีรายชื่อ

ถึงจะมีการปรับเปลี่ยนตัวของระบบเลือกตั้งไปบ้าง แต่ชัยชนะของการได้รับการเลือกตั้งในระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของไทยที่ผ่านมาก็ล้วนมาจากการจัดสรรที่นั่งในสภาที่แต่ละพรรคพึงได้รับ โดยจัดสรรเรียงไปตามลำดับผู้สมัครในบัญชีรายชื่อของพรรคนั้น เมื่อเป็นเช่นนี้ ระบบบัญชีรายชื่อปิดของไทยจึงเป็นระบบที่ทำให้พรรคการเมืองมีอำนาจในการจัดทำบัญชีรายชื่อ โดยเฉพาะกับหัวหน้าและแกนนำพรรคเป็นอย่างมาก ผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อไม่สามารถอาศัยคะแนนเสียงจาก

<sup>28</sup> "มติพท.เบอร์ 1 ชิงนายกฯ 'ยิ่งลักษณ์' ลั่น'ไม่แก้แค้นแต่จะแก้ไข'," *มติชน*, ปีที่ 34 ฉบับที่ 12120, 17 พฤษภาคม 2554, 15.

<sup>29</sup> "ปาร์ตี้ลิสต์...ต่างตอบแทน," A5.

<sup>30</sup> "เปิดปาร์ตี้ลิสต์พท.3 แดงแรง มาร์คฉุน-จี๊สัญชาติ," 10.

ประชาชนเพื่อชัยชนะของการเลือกตั้ง จำเป็นต้องขึ้นอยู่กับลำดับในบัญชีรายชื่อเป็นสำคัญ หากได้อยู่ในลำดับต้นๆ ก็ยังมีโอกาสได้รับการเลือกตั้งเป็นส.ส.มากขึ้น ทำให้ผู้สมัครจำต้องผูกพัน มีเครือข่าย ความสัมพันธ์หัวหน้าและแกนนำพรรค เพื่อให้ได้รับการจัดสรรลำดับที่ปลอดภัยต่อชัยชนะของการเลือกตั้ง หัวหน้าและแกนนำพรรคจึงสามารถกุมอำนาจในการจัดทำบัญชีรายชื่อไว้ได้อย่างมาก ดังจะเห็นได้ชัดในกรณีของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในช่วงของการเลือกตั้งส.ส.ปี 2548 ที่กุมอำนาจในการจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคเอาไว้ จนนำมาสู่ความไม่พอใจของนายเสนาะ เทียนทอง แกนนำคนสำคัญของพรรค เพราะไม่ได้มีการปรึกษารื้อกับนายเสนาะก่อน จนเมื่อผลของการจัดสรรบัญชีรายชื่อเปิดเผยออกมาก็ทำให้นายเสนาะไม่พอใจที่ผู้สมัครในกลุ่มวังน้ำเย็นของตนได้ลำดับในบัญชีรายชื่อที่ไม่ดีเท่าไรนัก หรือแม้แต่ตอนที่พรรคไทยรักไทยถูกยุบ เปลี่ยนมาเป็นพรรคพลังประชาชน และเพื่อไทยในภายหลัง ทักษิณที่ถึงแม้จะอยู่ต่างประเทศก็ยังกุมอำนาจในการจัดตัดสินใจอนุมัติบัญชีรายชื่อของพรรคไว้อยู่ และในส่วนของพรรคการเมืองอื่นๆ อาจจะไม่ได้เห็นภาพของหัวหน้าพรรคที่สามารถกุมอำนาจในการตัดสินใจอนุมัติบัญชีรายชื่อของพรรคไว้ได้เด็ดขาดเท่าของกรณีทักษิณ แต่ก็ยังรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจอยู่ที่หัวหน้าและแกนนำพรรคอยู่ ไม่ได้มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจลงไปยังระดับล่างของพรรค

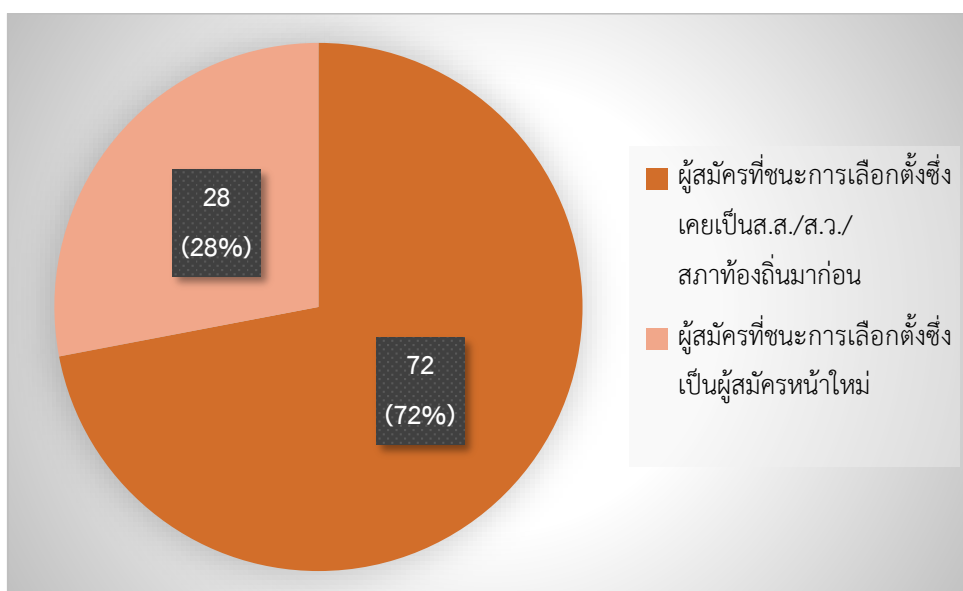
และด้วยเหตุที่ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของไทยไม่ได้ถูกใช้เป็นระบบเลือกตั้งเดียว แต่ถูกใช้เป็นระบบเลือกตั้งผสมแบบคู่ขนานไปกับระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ทำให้ในบางครั้งการตัดสินใจเพื่อพิจารณาคัดสรรผู้สมัครลงในบัญชีรายชื่อ ก็จะมาจากการโยกผู้สมัครในระบบแบบแบ่งเขตมาลงในระบบบัญชีรายชื่อแทน ทั้งที่มีสาเหตุมาจากมีผู้สมัครที่ต้องการลงสมัครในเขตพื้นที่เลือกตั้งนั้นหลายคน เกินกว่าจำนวนส.ส.ที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น จึงได้มีการเจรจาประนีประนอมและโยกผู้สมัครมาลงในบัญชีรายชื่อแทน หรือคะแนนเสียงของผู้สมัครในเขตพื้นที่นั้นไม่ดีพอ ไม่สามารถแข่งกับผู้สมัครจากพรรคอื่นได้ ทางพรรคก็จะโยกผู้สมัครคนนั้นมาลงในบัญชีรายชื่อแทน แล้วส่งผู้สมัครคนใหม่ไปลงแข่งในระบบแบ่งเขตแทน พื้นที่ของบัญชีรายชื่อจึงมีส่วนช่วยประนีประนอมและลดความขัดแย้งในกรณีนี้ได้

ในเนื้อหาส่วนต่อไป จะได้ขยายพิจารณาถึงประเด็นของผลการเลือกตั้งนับตั้งแต่ที่ไทยได้ใช้ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเข้ามาร่วมในการเลือกตั้งส.ส.เป็นครั้งแรกในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2544 มาจนถึงการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2554 ว่า ผู้สมัครที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นส.ส.แบบบัญชีรายชื่อมีจำนวน สัดส่วนของผู้สมัครหน้าเก่า/ผู้สมัครหน้าใหม่เป็นอย่างไร และมีประเด็นที่น่าสนใจและเกี่ยวข้องกับ การจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองอย่างไรบ้าง

#### 4.1.1.2 สัดส่วนของผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อหน้าเก่าและหน้าใหม่

ผลของการเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อที่มีขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2544 ได้สะท้อนให้เห็นแง่มุมที่น่าสนใจเกี่ยวกับประเด็นของผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งซึ่งเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) สมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นมาก่อน กับผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งซึ่งเป็นผู้สมัครหน้าใหม่ ดังข้อมูลในแผนภูมิที่ 4.1

แผนภูมิที่ 4.1 ผลการเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ ปี พ.ศ. 2544 (จำแนกตามเกณฑ์ผู้สมัครหน้าเก่า/หน้าใหม่)



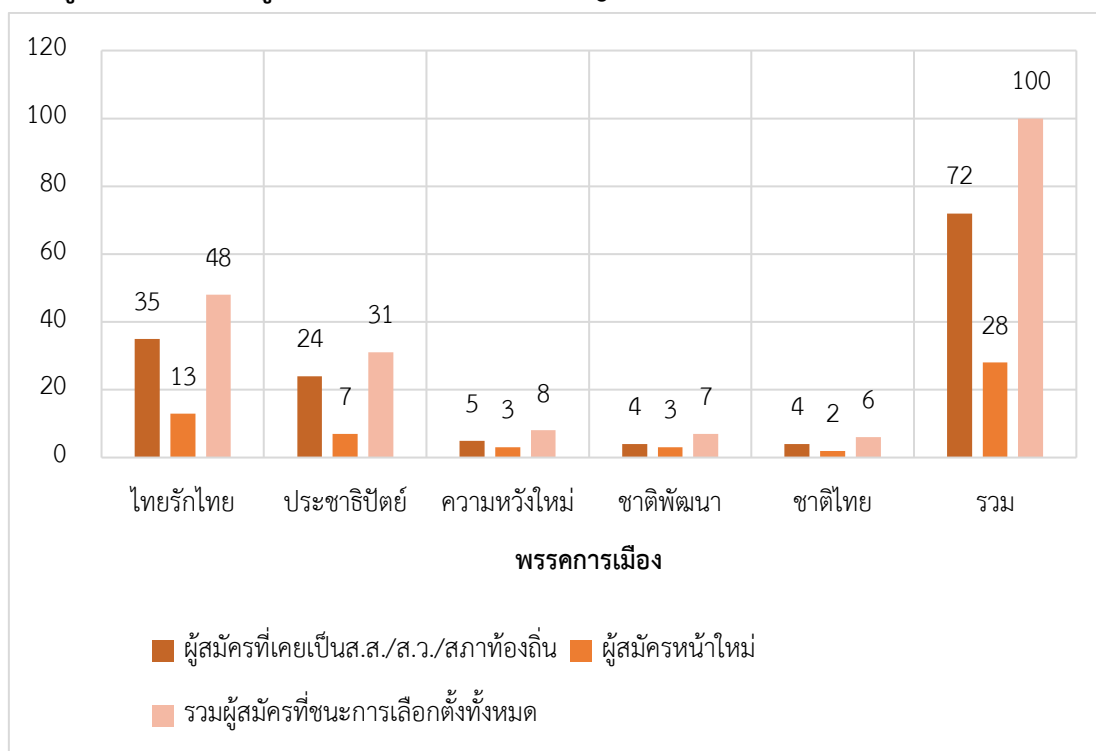
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 (กรุงเทพฯ: เอส ทู อาร์ กรุ๊ป, 2544), 129-32; สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "ภาพและประวัติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร," ใน *ทำเนียบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร: ได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2544* (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2545), 7-256.

จะเห็นได้ว่า มีจำนวนของผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งซึ่งเคยเป็นส.ส. ส.ว. หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นมาก่อนมากถึง 72 คน หรือร้อยละ 72 ของจำนวนส.ส.แบบบัญชีรายชื่อที่มีได้ทั้งหมด 100 คน ในขณะที่มีผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งซึ่งเป็นผู้สมัครหน้าใหม่เพียง 28 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 28 ของจำนวนส.ส.แบบบัญชีรายชื่อทั้งหมด ซึ่งเมื่อพิจารณาจากลักษณะของระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของไทยที่มีเป็นลักษณะแบบบัญชีรายชื่อปิด การจัดสรรผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งจะจัดสรรเรียงไป



ตามลำดับของผู้สมัครในบัญชีรายชื่อจนครบจำนวนส.ส.แบบบัญชีรายชื่อที่พึงมีได้ของพรรคการเมืองนั้น โดยจากจำนวนของผู้สมัครหน้าเก่าที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นจำนวนมากเช่นนี้ ก็ทำให้พอจะคาดการณ์ได้ว่า ผู้สมัครที่อยู่ในลำดับต้นๆ ของบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคที่ได้รับการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อเป็นผู้สมัครหน้าเก่าที่เคยผ่านสนามของการเลือกตั้งมาแล้ว

แผนภูมิที่ 4.2 จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อที่ชนะการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2544



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 (กรุงเทพฯ: เอส ทู อาร์ กรุ๊ป, 2544), 129-32; สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "ภาพและประวัติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร," ใน *ทำเนียบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร: ได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2544* (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2545), 7-256.

ตารางที่ 4.1 ร้อยละของจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อที่ชนะการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2544

พรรคการเมือง	ผู้สมัครที่เคยเป็น ส.ส./ส.ว./สภาท้องถิ่น (คิดเป็นร้อยละของผู้สมัครหน้าเก่าที่ชนะการเลือกตั้งทั้งหมด)	ผู้สมัครที่เคยเป็น ส.ส./ส.ว./สภาท้องถิ่น (คิดเป็นร้อยละของผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งทั้งหมด)	ผู้สมัครหน้าใหม่ (คิดเป็นร้อยละของผู้สมัครหน้าใหม่ที่ชนะการเลือกตั้งทั้งหมด)	ผู้สมัครหน้าใหม่ (คิดเป็นร้อยละของผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งทั้งหมด)	รวมผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งทั้งหมด (คิดเป็นร้อยละของผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งทั้งหมด)
ไทยรักไทย	48.61	35.00	46.43	13.00	48.00
ประชาธิปัตย์	33.33	24.00	25.00	7.00	31.00
ความหวังใหม่	6.94	5.00	10.71	3.00	8.00
ชาติพัฒนา	5.56	4.00	10.71	3.00	7.00
ชาติไทย	5.56	4.00	7.14	2.00	6.00
<b>รวม</b>	<b>100.00</b>	<b>72.00</b>	<b>100.00</b>	<b>28.00</b>	<b>100.00</b>

ที่มา: คำนวณโดยผู้เขียนจากข้อมูลในแผนภูมิที่ 4.2

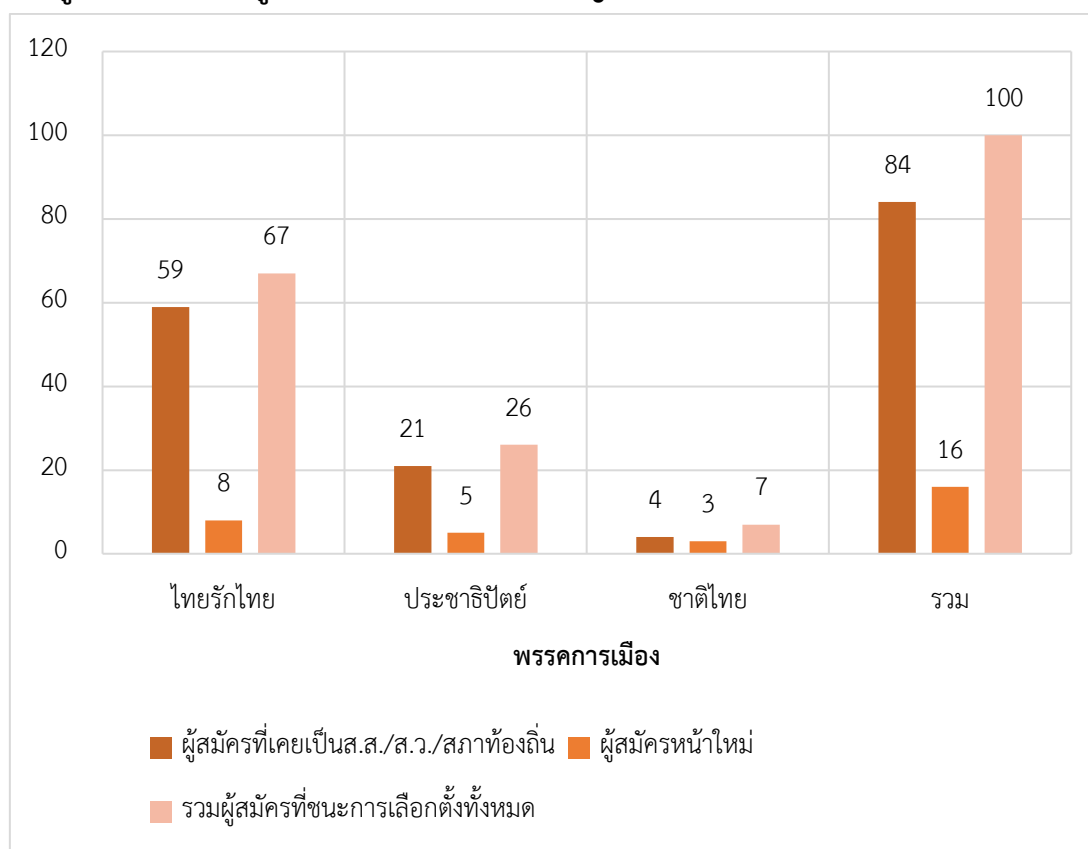
จากข้อมูลในแผนภูมิที่ 4.2 และตารางที่ 4.1 พบว่า มีพรรคการเมืองทั้งหมด 5 พรรคที่สามารถผ่านเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำร้อยละ 5 ของคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ โดย 2 พรรคใหญ่คือพรรคไทยรักไทยและประชาธิปัตย์ก็ได้จำนวนส.ส.แบบบัญชีรายชื่อไปกว่า 79 คน คิดเป็นร้อยละ 79 ของจำนวนส.ส.แบบบัญชีรายชื่อทั้งหมด 100 คน ทางพรรคไทยรักไทยมีผู้สมัครหน้าเก่าที่ได้รับการเลือกตั้งทั้งหมด 35 คน และมีผู้สมัครหน้าใหม่ที่ได้รับการเลือกตั้งทั้งหมด 13 คน ส่วนทางพรรคประชาธิปัตย์มีผู้สมัครหน้าเก่าที่ได้รับการเลือกตั้งทั้งหมด 24 คน และมีผู้สมัครหน้าใหม่ที่ได้รับการเลือกตั้งทั้งหมด 7 คน ส่วนพรรคขนาดกลางและขนาดเล็กที่เหลืออีก 3 พรรค คือ ความหวังใหม่

ชาติพัฒนา และชาติไทย มีจำนวนผู้สมัครหน้าเก่าที่ได้รับการเลือกตั้งรวมทั้งหมด 13 คน และมีผู้สมัครหน้าใหม่ที่ได้รับการเลือกตั้งรวมทั้งหมด 8 คน

เมื่อพิจารณาแยกตามรายพรรคการเมืองเช่นนี้ จะเห็นได้ว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อที่ชนะการเลือกตั้งของแต่ละพรรคการเมืองมักจะเป็นผู้สมัครหน้าเก่าที่เคยผ่านสนามการเลือกตั้งมาก่อน ยิ่งเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่แล้วอย่างพรรคไทยรักไทยและประชาธิปัตย์ก็ยังมีจำนวนของผู้สมัครหน้าเก่าที่ชนะการเลือกตั้งอยู่มาก ในขณะที่พรรคขนาดกลางและขนาดเล็กจะมีจำนวนของผู้สมัครหน้าเก่าที่ชนะการเลือกตั้งไม่มากเท่าไรนัก ทั้งนี้ คงเป็นเพราะด้วยศักยภาพของพรรคขนาดใหญ่ทำให้สามารถมีจำนวนส.ส.แบบบัญชีรายชื่อได้มากกว่าทางพรรคขนาดกลางและขนาดเล็ก ซึ่งย่อมหมายถึง ลำดับในบัญชีรายชื่อที่คาดว่าจะได้รับการเลือกตั้งของพรรคขนาดใหญ่จะมีจำนวนของลำดับที่มากกว่าของทางพรรคขนาดกลางและขนาดเล็ก ดังนั้น จึงไม่อาจสามารถบรรจุแกนนำและบุคลากรของพรรคลงในบัญชีรายชื่อเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้งเป็นส.ส.ได้ทั้งหมด ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างของนายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทยที่ก็ไม่ได้ลงแข่งขันในระบบบัญชีรายชื่อ แต่ไปลงแข่งขันในระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขตแทน

อย่างไรก็ตาม ผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อที่ชนะการเลือกตั้งของแต่ละพรรคการเมืองส่วนมากจะเป็นผู้สมัครหน้าเก่ามากกว่าเมื่อเทียบกับจำนวนผู้สมัครหน้าใหม่ที่ชนะการเลือกตั้งมาได้ แสดงให้เห็นว่า ลำดับที่คาดว่าจะได้รับการเลือกตั้งของผู้สมัครในบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคมักจะเป็นลำดับของผู้สมัครหน้าเก่าที่เคยผ่านการแข่งขันการเลือกตั้งมาแล้ว ซึ่งลักษณะเช่นนี้ยังคงเห็นได้ชัดจากผลการเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อในปี พ.ศ. 2548 ดังข้อมูลในแผนภูมิที่ 4.3 และตารางที่ 4.2 ดังนี้

แผนภูมิที่ 4.3 จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อที่ชนะการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2548



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, "สถิติการเลือกตั้ง." สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2558, [http://www.ect.go.th/th/?page\\_id=494](http://www.ect.go.th/th/?page_id=494); สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "ภาพและประวัติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร," ใน *ทำเนียบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2548: ได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548* (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2548), 13-262.

ตารางที่ 4.2 ร้อยละของจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อที่ชนะการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2548

พรรคการเมือง	ผู้สมัครที่เคยเป็น ส.ส./ส.ว./สภาท้องถิ่น (คิดเป็นร้อยละของผู้สมัครหน้าเก่าที่ชนะการเลือกตั้งทั้งหมด)	ผู้สมัครที่เคยเป็น ส.ส./ส.ว./สภาท้องถิ่น (คิดเป็นร้อยละของผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งทั้งหมด)	ผู้สมัครหน้าใหม่ (คิดเป็นร้อยละของผู้สมัครหน้าใหม่ที่ชนะการเลือกตั้งทั้งหมด)	ผู้สมัครหน้าใหม่ (คิดเป็นร้อยละของผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งทั้งหมด)	รวมผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งทั้งหมด (คิดเป็นร้อยละของผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งทั้งหมด)
ไทยรักไทย	70.24	59.00	50.00	8.00	67.00
ประชาธิปัตย์	25.00	21.00	31.25	5.00	26.00
ชาติไทย	4.76	4.00	18.75	3.00	7.00
<b>รวม</b>	<b>100.00</b>	<b>84.00</b>	<b>100.00</b>	<b>16.00</b>	<b>100.00</b>

ที่มา: คำนวณโดยผู้เขียนจากข้อมูลในแผนภูมิที่ 4.3

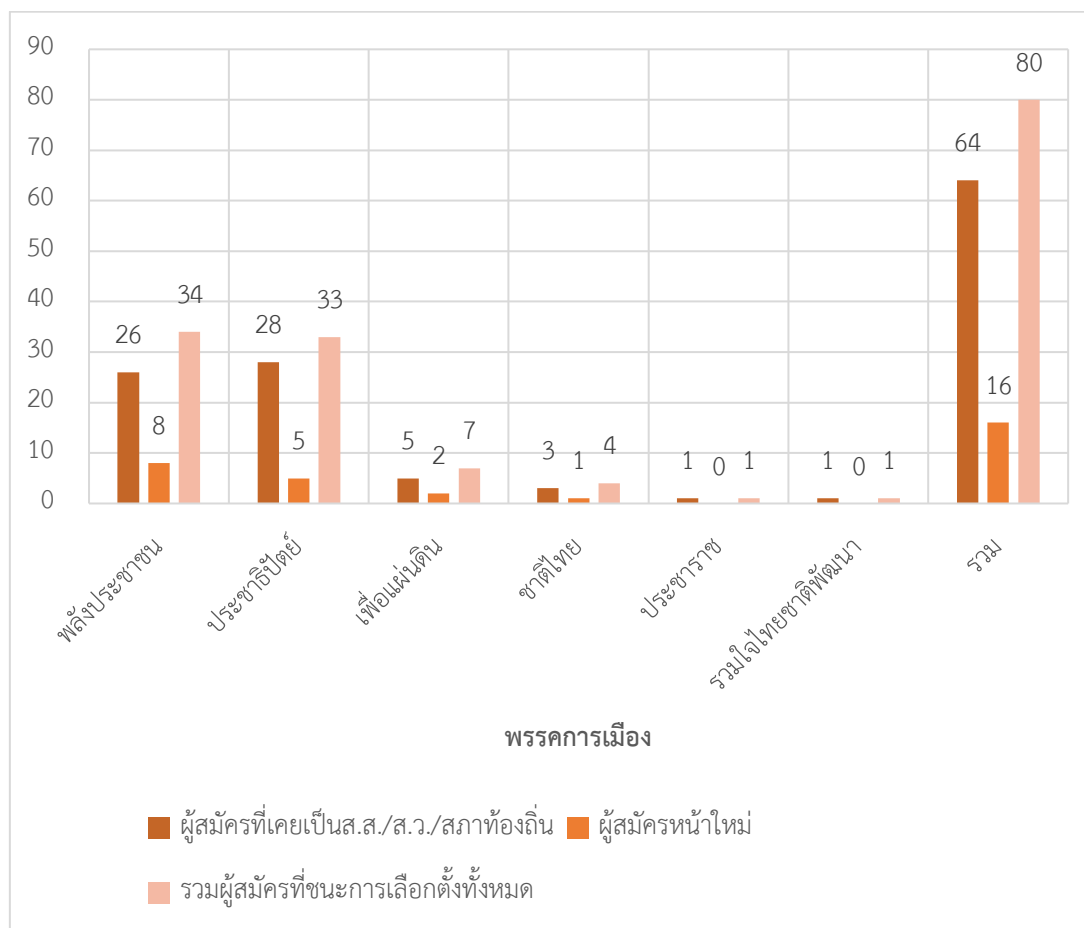
จากข้อมูลในแผนภูมิที่ 4.3 และตารางที่ 4.2 แสดงให้เห็นว่า จำนวนผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งได้เป็นส.ส.แบบบัญชีรายชื่อส่วนมากยังคงเป็นผู้สมัครหน้าเก่าอยู่ โดยมีจำนวนถึง 84 คน และมีผู้สมัครหน้าใหม่ที่ชนะการเลือกตั้งเพียง 16 คนเท่านั้น เมื่อจำแนกเป็นรายพรรค พรรคการเมืองขนาดใหญ่คือ พรรคไทยรักไทยและประชาธิปัตย์มีผู้สมัครหน้าเก่าที่ชนะการเลือกตั้งรวมทั้งหมด 80 คน และมีผู้สมัครหน้าใหม่ที่ชนะการเลือกตั้งเพียง 13 คนเท่านั้น ส่วนพรรคขนาดกลางและขนาดเล็กที่ได้รับการจัดสรรที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งครั้งนี้เหลืออยู่แต่เพียงพรรคชาติไทย ซึ่งมีผู้สมัครหน้าเก่าที่ชนะการเลือกตั้ง 4 คน และมีผู้สมัครหน้าใหม่ที่ชนะการเลือกตั้ง 3 คน

จะเห็นได้ว่า พรรคการเมืองขนาดใหญ่ยังคงมีสัดส่วนของผู้สมัครหน้าเก่าที่ชนะการเลือกตั้งเป็นจำนวนมากกว่าทางพรรคขนาดเล็ก แต่โดยรวมจากผลของการเลือกตั้งทั้งในปี พ.ศ. 2544 และ 2548 ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของไทยดูจะเป็นระบบที่เอื้อให้แก่ผู้สมัครหน้าเก่ามากกว่า

ผู้สมัครหน้าใหม่ ทั้งนี้ก็คงเป็นไปด้วยเรื่องของตัวระบบที่เลือกตั้งที่เป็นแบบระบบบัญชีรายชื่อปิดซึ่งไม่เน้นการแข่งขันระหว่างตัวบุคคลภายในบัญชีรายชื่อ ทางพรรคจึงสามารถคัดเลือกบุคคลมาลงในบัญชีรายชื่อโดยดูจากเรื่องความสำคัญ ความใกล้ชิด บทบาท ผลงาน หรือแม้แต่เรื่องความอาวุโสภายในพรรค มาเป็นปัจจัยสำคัญในการคัดสรรและจัดทำบัญชีรายชื่อ มากกว่าการคำนึงเรื่องของความนิยมและฐานเสียงของผู้สมัครในพื้นที่ ซึ่งไม่ใช่สิ่งที่ระบบบัญชีรายชื่อของไทยเน้นหรือให้ความสำคัญ ดังนั้น บรรดาแกนนำ อดีตส.ส. รัฐมนตรี นายทุนพรรค และบุคคลที่มีผลงานหรือความสำคัญต่อพรรคจึงสามารถเข้าไปอยู่ในบัญชีรายชื่อได้ ซึ่งบุคคลเหล่านี้ก็ไม่ใช่พนักงานการเมืองหน้าใหม่ที่เพิ่งจะลงสนามของการแข่งขันเลือกตั้งเป็นครั้งแรก แต่เป็นพนักงานเมืองที่ได้ผ่านเส้นทางของการแข่งขันเลือกตั้งมาพอควรแล้ว ในขณะที่พนักงานการเมืองหน้าใหม่ที่เพิ่งจะลงสนามของการเลือกตั้งเป็นครั้งแรก ยังไม่มีบทบาทหรือความสำคัญต่อทางพรรคมากพอ ก็คงจะยากที่จะเบียดกลุ่มพนักงานการเมืองหรือผู้หน้าสมัครหน้าเก่าเหล่านี้เพื่อเข้าไปชิงให้ได้มาซึ่งลำดับในบัญชีรายชื่อที่ปลอดภัยต่อการได้รับการเลือกตั้ง

แม้ต่อมามีการปรับเปลี่ยนระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อไปเป็นระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดแล้ว แต่จำนวนของผู้สมัครหน้าเก่าที่ชนะการเลือกตั้งได้เป็นส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดก็ยังคงมีมากกว่าจำนวนของผู้สมัครหน้าใหม่ที่ชนะการเลือกตั้งได้ ดังข้อมูลในแผนภูมิที่ 4.4 และตารางที่ 4.3 ต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 4.4 จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดที่ชนะการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2550



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, "สถิติการเลือกตั้ง." สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2558, [http://www.ect.go.th/th/?page\\_id=494](http://www.ect.go.th/th/?page_id=494); สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "ภาพและประวัติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร," ใน *ทำเนียบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2550: ได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2550* (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), 13-252.

ตารางที่ 4.3 ร้อยละของจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดที่ชนะการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2550

พรรคการเมือง	ผู้สมัคร ที่เคยเป็น ส.ส./ส.ว./ สภาท้องถิ่น  (คิดเป็น ร้อยละของ ผู้สมัคร หน้าเก่า ที่ชนะ การเลือกตั้ง ทั้งหมด)	ผู้สมัคร ที่เคยเป็น ส.ส./ส.ว./ สภาท้องถิ่น  (คิดเป็น ร้อยละของ ผู้สมัคร ที่ชนะ การเลือกตั้ง ทั้งหมด)	ผู้สมัคร หน้าใหม่  (คิดเป็น ร้อยละของ ผู้สมัคร หน้าใหม่ ที่ชนะ การเลือกตั้ง ทั้งหมด)	ผู้สมัคร หน้าใหม่  (คิดเป็น ร้อยละของ ผู้สมัคร ที่ชนะ การเลือกตั้ง ทั้งหมด)	รวมผู้สมัคร ที่ชนะ การเลือกตั้ง ทั้งหมด  (คิดเป็น ร้อยละของ ผู้สมัคร ที่ชนะ การเลือกตั้ง ทั้งหมด)
พลังประชาชน	40.63	32.50	50.00	10.00	42.50
ประชาธิปัตย์	43.75	35.00	31.25	6.25	41.25
เพื่อแผ่นดิน	7.81	6.25	12.50	2.50	8.75
ชาติไทย	4.69	3.75	6.25	1.25	5.00
ประชากรชน	1.56	1.25	-	-	1.25
รวมใจไทยชาติพัฒนา	1.56	1.25	-	-	1.25
<b>รวม</b>	<b>100.00</b>	<b>80.00</b>	<b>100.00</b>	<b>20.00</b>	<b>100.00</b>

ที่มา: คำนวณโดยผู้เขียนจากข้อมูลในแผนภูมิที่ 4.4

จากผลของการเลือกตั้งส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดในปี พ.ศ. 2550 ตามข้อมูลในแผนภูมิที่ 4.4 และตารางที่ 4.3 พบว่า จำนวนของผู้สมัครหน้าเก่าที่ชนะการเลือกตั้งได้ก็ยังคงมีมากกว่าจำนวนของผู้สมัครหน้าใหม่ที่ชนะการเลือกตั้งได้ คือ มีจำนวนผู้สมัครหน้าเก่าที่ชนะการเลือกตั้งที่ชนะการเลือกตั้งทั้งหมด 64 คน คิดเป็นร้อยละ 80 ของจำนวนผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้ง

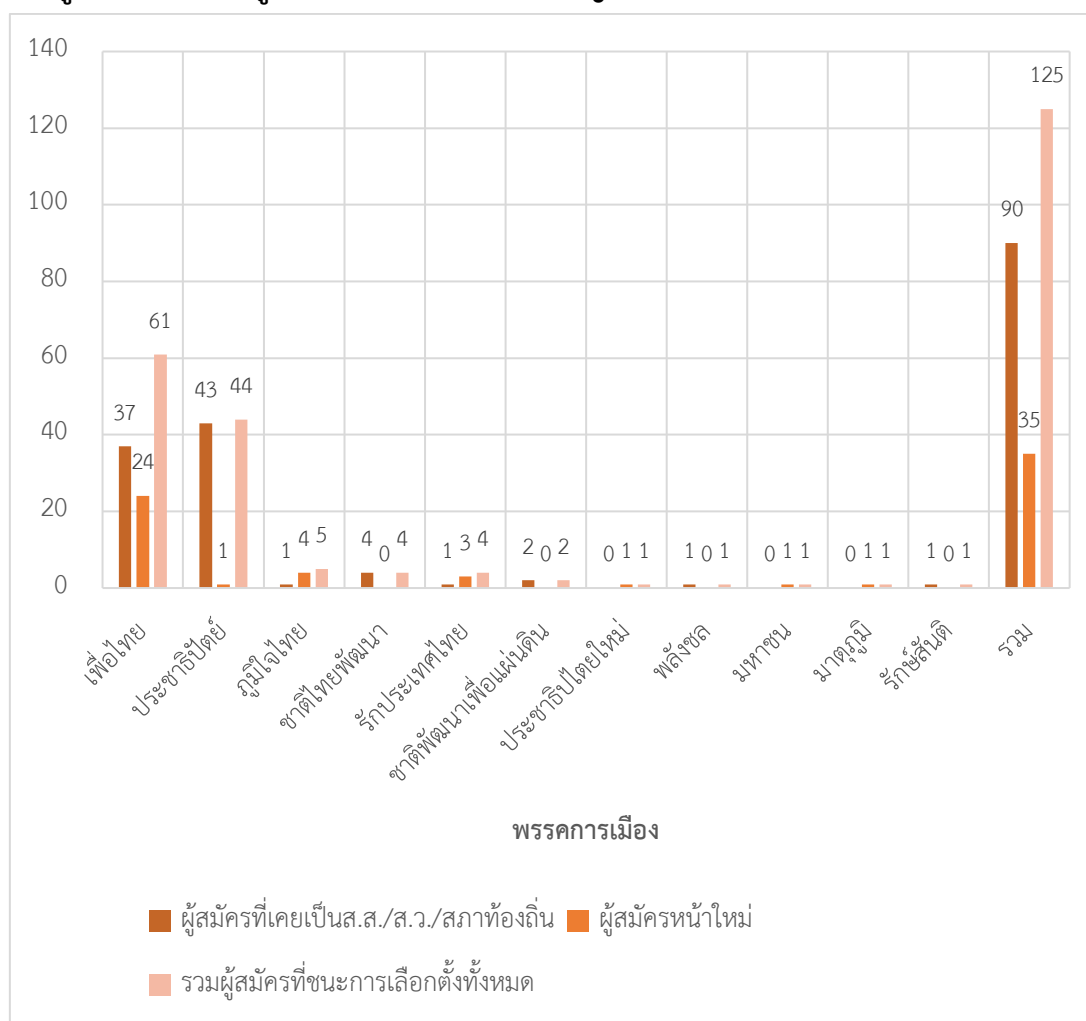


ทั้งหมด และมีจำนวนของผู้สมัครหน้าใหม่ที่ชนะการเลือกตั้งได้เพียง 16 คน คิดเป็นร้อยละ 20 ของจำนวนผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งทั้งหมด

ทั้งนี้ เมื่อแยกพิจารณาตามพรรคการเมืองแล้ว จะพบข้อมูลที่น่าสนใจเพิ่มเติมคือ ทางพรรคพลังประชาชน ซึ่งเป็นพรรคที่ไว้รองรับส.ส.และสมาชิกของพรรคไทยรักไทยเดิมจากการถูกตุลาการรัฐธรรมนูญตัดสินให้ยุบพรรคไทยรักไทย มีจำนวนของผู้สมัครหน้าเก่าที่ชนะการเลือกตั้งน้อยกว่าทางพรรคประชาธิปัตย์ คือ พรรคพลังประชาชนมีผู้สมัครหน้าเก่าที่ชนะการเลือกตั้งทั้งหมด 26 คน ส่วนพรรคประชาธิปัตย์มีผู้สมัครหน้าเก่าที่ชนะการเลือกตั้งทั้งหมด 28 คน ในขณะที่การเลือกตั้งที่ผ่านมา พรรคไทยรักไทยจะมีจำนวนของผู้สมัครหน้าเก่าที่ชนะการเลือกตั้งมากกว่าทางพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งสาเหตุสำคัญมาจากการยุบพรรคไทยรักไทยที่ทำให้กรรมการบริหารพรรคไทยรักไทยต้องถูกเพิกถอนสิทธิทางการเมืองไปเป็นระยะเวลา 5 ปีด้วย ทำให้กรรมการบริหารพรรคเหล่านี้ซึ่งมักเป็นกลุ่มนักการเมืองที่ผ่านสนามการแข่งขันของการเลือกตั้งมาแล้ว ไม่สามารถเข้าร่วมกับทางพรรคพลังประชาชนเพื่อลงสมัครแข่งขันในระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดได้ ทางพรรคจึงต้องสรรหาผู้สมัครคนใหม่เข้ามาทดแทน อันส่งผลให้ผู้สมัครหน้าเก่าของทางพรรคลดจำนวนลงไป

ระบบเลือกตั้งบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดถูกใช้ในการเลือกตั้งได้เพียงครั้งเดียว ก็ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ที่ส่งผลให้ระบบเลือกตั้งบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดถูกปรับเปลี่ยนให้กลับไปใช้รูปแบบของระบบบัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 อีกครั้ง เพียงแต่ได้ปรับจำนวนส.ส.แบบบัญชีรายชื่อเพิ่มไปเป็น 125 คน และไม่มีการใช้เรื่องของเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำเหมือนอย่างในระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด โดยระบบบัญชีรายชื่อครั้งใหม่นี้ได้ถูกนำมาใช้ร่วมในการเลือกตั้งส.ส.ปี พ.ศ. 2554 มีผลการเลือกตั้งตามในแผนภูมิที่ 4.5 และตารางที่ 4.4 ดังนี้

แผนภูมิที่ 4.5 จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อที่ชนะการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2554



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, "สถิติการเลือกตั้ง." สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2558, [http://www.ect.go.th/th/?page\\_id=494](http://www.ect.go.th/th/?page_id=494); สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "ภาพและประวัติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร," ใน *ทำเนียบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2554 ชุดที่ 24* (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555), 13-262.

ตารางที่ 4.4 ร้อยละของจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อที่ชนะการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2554

พรรคการเมือง	ผู้สมัคร ที่เคยเป็น ส.ส./ส.ว./ สภาท้องถิ่น  (คิดเป็น ร้อยละของ ผู้สมัคร หน้าเก่า ที่ชนะ การเลือกตั้ง ทั้งหมด)	ผู้สมัคร ที่เคยเป็น ส.ส./ส.ว./ สภาท้องถิ่น  (คิดเป็น ร้อยละของ ผู้สมัคร ที่ชนะ การเลือกตั้ง ทั้งหมด)	ผู้สมัคร หน้าใหม่  (คิดเป็น ร้อยละของ ผู้สมัคร หน้าใหม่ ที่ชนะ การเลือกตั้ง ทั้งหมด)	ผู้สมัคร หน้าใหม่  (คิดเป็น ร้อยละของ ผู้สมัคร ที่ชนะ การเลือกตั้ง ทั้งหมด)	รวมผู้สมัคร ที่ชนะ การเลือกตั้ง ทั้งหมด  (คิดเป็น ร้อยละของ ผู้สมัคร ที่ชนะ การเลือกตั้ง ทั้งหมด)
เพื่อไทย	41.11	29.60	68.57	19.20	48.80
ประชาธิปัตย์	47.78	34.40	2.86	0.80	35.20
ภูมิใจไทย	1.11	0.80	11.43	3.20	4.00
ชาติไทยพัฒนา	4.44	3.20	-	-	3.20
รักประเทศไทย	1.11	0.80	8.57	2.40	1.60
ชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดิน	2.22	1.60	-	-	0.80
ประชาธิปัตย์ใหม่	-	-	2.86	0.80	0.80
พลังชล	1.11	0.80	-	-	0.80
มหาชน	-	-	2.86	0.80	0.80
มาตุภูมิ	-	-	2.86	0.80	0.80
รักษสันติ	1.11	0.80	-	-	0.80
<b>รวม</b>	<b>100.00</b>	<b>72.00</b>	<b>100.00</b>	<b>28.00</b>	<b>100.00</b>

ที่มา: คำนวณโดยผู้เขียนจากข้อมูลในแผนภูมิที่ 4.5

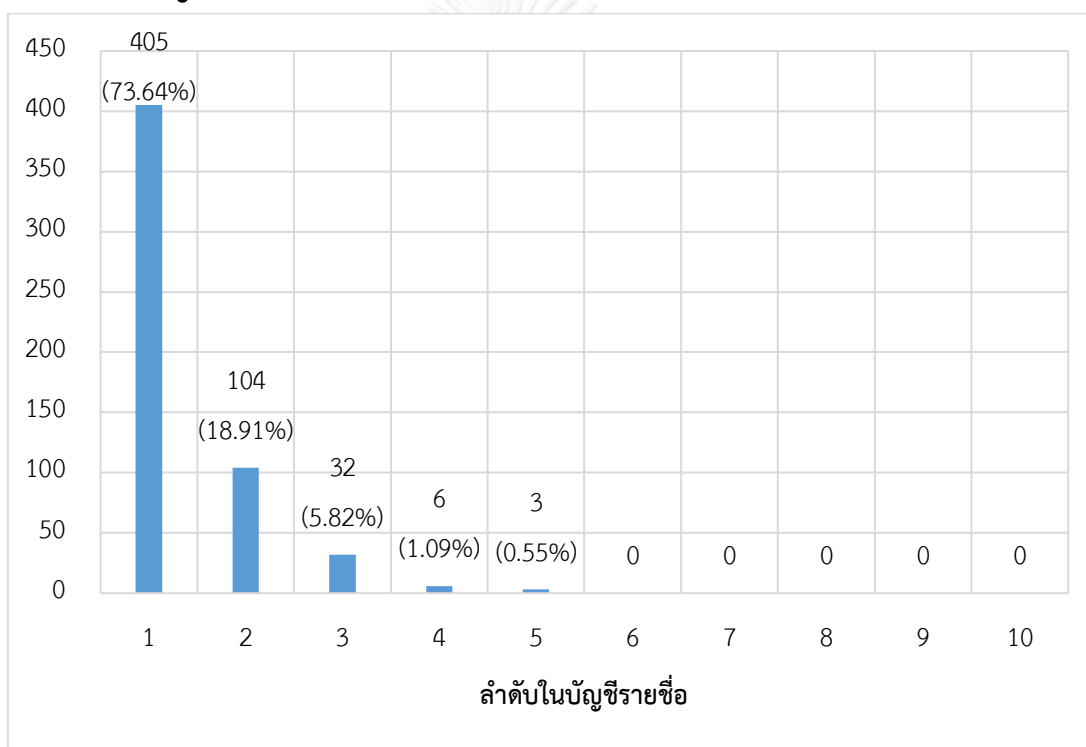
จากผลการเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อในปี พ.ศ. 2554 ตามข้อมูลในแผนภูมิที่ 4.5 และตารางที่ 4.4 ปรากฏว่า สัดส่วนของจำนวนผู้สมัครหน้าเก่ากับผู้สมัครหน้าใหม่ที่ชนะการเลือกตั้งก็ยังคงมีลักษณะสำคัญเช่นเดียวกับการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมาๆ กล่าวคือ มีจำนวนผู้สมัครเก่าที่ชนะการเลือกตั้งมากกว่าจำนวนผู้สมัครหน้าใหม่ที่ชนะการเลือกตั้ง โดยมีผู้สมัครเก่าที่ชนะการเลือกตั้งเป็นจำนวนทั้งหมด 90 คน คิดเป็นร้อยละ 72.00 ของจำนวนผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งทั้งหมด และมีผู้สมัครหน้าใหม่ที่ชนะการเลือกตั้งเป็นจำนวนทั้งหมด 35 คน คิดเป็นร้อยละ 28.00 ของจำนวนผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งทั้งหมด และในการเลือกตั้งครั้งนี้ พรรคเพื่อไทย ซึ่งเป็นพรรคที่ไว้วางใจส.ส.และสมาชิกพรรคที่ย้ายมาจากพรรคพลังประชาชน เนื่องมาจากได้ถูกศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ยุบพรรค อันมีผลให้กรรมการบริหารพรรคพลังประชาชนถูกเพิกถอนสิทธิทางการเมืองไปด้วย ทำให้จำนวนผู้สมัครหน้าเก่าที่ชนะการเลือกตั้งได้มีจำนวนน้อยกว่าทางพรรคประชาธิปัตย์เช่นเดียวกับการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2550 ทำให้กรรมการบริหารพรรคของพรรคพลังประชาชนที่ถูกเพิกถอนสิทธิทางการเมืองไปไม่สามารถมาลงสมัครในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคเพื่อไทยได้ และกรรมการบริหารพรรคที่ถูกเพิกถอนสิทธิทางการเมืองจากช่วงยุคพรรคไทยรักไทยก็ยังไม่พ้นโทษของการถูกเพิกถอนสิทธิทางการเมือง ทำให้ก็ยังไม่สามารถมาลงสมัครในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคเพื่อไทยได้เช่นกัน ซึ่งก็ส่งผลต่อจำนวนนักการเมืองหรือผู้สมัครหน้าเก่าในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคด้วย ในขณะที่พรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคที่สามารถรอดพ้นจากการถูกยุบพรรคมาได้ตลอดช่วงที่มีการเลือกตั้งส.ส.ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 - 2554 ทำให้ไม่ส่งผลต่อจำนวนผู้สมัครหน้าเก่าในระบบบัญชีรายชื่อของพรรค ดังนั้นจึงพอจะคาดการณ์ได้ว่า หากพรรคไทยรักไทยไม่ถูกยุบพรรคถึง 2 ครั้ง สัดส่วนของจำนวนผู้สมัครหน้าเก่าที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นส.ส.แบบบัญชีรายชื่อของพรรคน่าจะยังมีมากกว่าของทางพรรคประชาธิปัตย์

## 4.1.2 ประเทศอินโดนีเซีย

### 4.1.2.1 พัฒนาการการจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง

ด้วยลักษณะของระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิดที่ใช้ในการเลือกตั้งส.ส.ปี ค.ศ. 1999 จนมาในการเลือกตั้งส.ส.ปี ค.ศ. 2004 ที่ถึงแม้จะมีความพยายามปรับเปลี่ยนและแก้ไขกฎหมายเพื่อพัฒนาระบบเลือกตั้งให้เป็นแบบบัญชีรายชื่อเปิดมากขึ้น แต่โดยเนื้อแท้แล้วยังคงความเป็นระบบบัญชีรายชื่อปิดไว้อยู่ ซึ่งก็สามารถสะท้อนได้จากผลของการเลือกตั้งตามข้อมูลในแผนภูมิที่ 4.6 ดังนี้

แผนภูมิที่ 4.6 จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ที่ชนะการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2004 (จำแนกตามลำดับในบัญชีรายชื่อ)



ที่มา: Pemilu.asia, "Anggota Terpilih: Pemilu DPR 2004," accessed October 20, 2015, <http://www.pemilu.asia/?lang=ind&c=54&opt=2&s=67>.

จะเห็นได้ว่า ส่วนใหญ่ผู้สมัครที่ชนะด้วยการเลือกตั้งมักจะอยู่ในลำดับที่ 1-2 เป็นจำนวนรวมกว่า 509 คน คิดเป็นร้อยละ 93 ของผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ที่ชนะการเลือกตั้งทั้งหมด เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็ด้วยเพราะรูปแบบการคิดคะแนนเสียงที่ให้ค่าน้ำหนักแก่เกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำและลำดับของบัญชีรายชื่อในพรรคมากกว่าค่าคะแนนเสียงส่วนบุคคลที่ผู้สมัครได้รับมาตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3

แล้ว ด้วยวิธีคิดคะแนนแบบนี้จึงส่งผลให้แทบไม่มีผู้สมัครที่ได้รับเลือกแบบเฉพาะบุคคลเข้ามาในสภาเลย จากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 550 คน มีได้รับเลือกแบบเฉพาะบุคคลที่สามารถผ่านเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำในเขตเลือกตั้งมาได้เพียง 2 คน คือ Hidayat Nur Wahid จากพรรค PKS และ Saleh Djasit จากพรรค Golkar แต่ทั้ง 2 คนก็อยู่ในลำดับแรกๆ ของบัญชีรายชื่อของพรรคด้วย นอกนั้นได้รับเลือกเข้ามาจากการจัดสรรคะแนนไปตามลำดับบัญชีรายชื่อทั้งสิ้น<sup>31</sup>

ดังนั้น ระบบการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2004 จึงยังคงความเป็นระบบบัญชีรายชื่อปิดไว้อยู่ การจัดทำบัญชีรายชื่อที่เกิดขึ้นจึงยังคงอยู่ในอำนาจและการควบคุมของหัวหน้าและแกนนำพรรคเป็นอย่างมาก เพราะยังได้อยู่ในอันดับต้นๆ ของบัญชีรายชื่อ ก็ยังรับประกันถึงชัยชนะของการเลือกตั้งได้มากยิ่งขึ้น เหล่าผู้สมัครจึงต้องสร้างความผูกพันใกล้ชิดกับหัวหน้าและแกนนำของพรรคให้มาก เพื่อรับประกันถึงลำดับของตนในบัญชีรายชื่อ ทำให้เหล่าผู้สมัครที่อยู่ในลำดับต้นจึงมักเป็นบุคคลที่ร่ำรวย เป็นนายทุนที่ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรค หรือไม่ก็เป็นเหล่าญาติพี่น้องของหัวหน้าและแกนนำพรรค หรือมาจากตระกูลที่ทรงอิทธิพลทางการเมือง<sup>32</sup>

การจัดทำบัญชีรายชื่อจึงมักไม่ค่อยคำนึงถึงผลงานและความนิยมของเหล่าผู้สมัครในพื้นที่มากเท่าใดนัก กอปรกับกลไกการหาเสียงที่เป็นไปในระดับพรรค ทำให้ผู้สมัครแทบไม่จำเป็นต้องมีปฏิสัมพันธ์กับประชาชนในพื้นที่เพื่อสร้างฐานคะแนนเสียง แต่เป็นภายในพื้นที่ของพรรคการเมืองต่างหากที่เป็นพื้นที่หลักที่เหล่าผู้สมัครต้องมีปฏิสัมพันธ์เพื่อรับประกันถึงลำดับของตนเองในบัญชีรายชื่อ อันนำมาสู่ข้อครหาว่า ในการจัดทำบัญชีชื่ออ้อมก็มีการเล่นพรรคเล่นพวกกัน (collusion and nepotism) ดังเช่น ในกรณีของพรรค PDI-P ในช่วงก่อนการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2004 ที่สาขาพรรคแต่ละแห่งจะมีการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ในเขตพื้นที่สาขาของตน ก่อนที่จะส่งมาให้คณะกรรมการบริหารพรรคในส่วนกลางได้ตัดสินใจเลือกในขั้นสุดท้ายอีกที โดยได้เกิดเหตุการณ์ความขัดแย้งขึ้นที่สาขาพรรคในเขตพื้นที่เกาะสุมาตราเหนือ (North Sumatra) ที่มีสมาชิกพรรคในสาขาดังกล่าวนี้บร้อยละคนประท้วงกล่าวหาว่า นาย Rudolf Pardede ประธานสาขาพรรค PDI-P ในเขต

<sup>31</sup> The Carter Center, "Legislative Elections: April 5, 2004". 48-49.

<sup>32</sup> Adianto P. Simamora, "Parties Choose Loyalty over Democracy in Polls," *The Jakarta Post*, August 20, 2008, accessed February 10, 2016, <http://www.thejakartapost.com/news/2008/08/20/parties-choose-loyalty-over-democracy-polls.html>; Cecep Effendi and Djan Faridz, "Democracy with Failing Representation," *The Jakarta Post*, October 6, 2008, <http://www.thejakartapost.com/news/2008/10/06/democracy-with-failing-representation.html>.

เกาะสุมาตราเหนือได้จัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส. ของเขตพื้นที่นี้ โดยดึงเอาคนในครอบครัวและคนใกล้ชิดเข้าไปอยู่ในบัญชีรายชื่อ

“มันไม่น่าเชื่อว่า นาย Rudolf จะกล้าทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครแบบนั้น ทำอย่างกะเขาเป็นเจ้าของพรรคเสียเอง” กล่าวโดยนาย Nurwahid หนึ่งในผู้ประท้วงครั้งนั้น และยังได้กล่าวต่อไปอีกว่าการจัดทำบัญชีรายชื่อดังกล่าวนี้ยังผิดกฎหมายของทางพรรคด้วย เพราะเป็นการจัดทำที่ไม่ได้ผ่านการประชุมเต็มคณะของทางสาขาพรรคก่อน<sup>33</sup>

จากรณีข้างต้นนี้แสดงให้เห็นว่า มีการจัดทำบัญชีรายชื่อที่อิงกับเครือญาติและพรรคพวกของแกนนำพรรคที่มีอำนาจในการจัดทำบัญชีรายชื่อ และไม่ได้คำนึงถึงความต้องการหรือความนิยมของประชาชนในพื้นที่ด้วย ซึ่งส่วนหนึ่งก็เป็นปัญหาจากระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิดที่เอื้อให้อำนาจแก่แกนนำพรรคในการควบคุมและจัดทำบัญชีรายชื่อได้มากเช่นนี้ และลักษณะของการจัดทำบัญชีรายชื่อแบบนี้ก็เป็นลักษณะร่วมทั่วไปของพรรคการเมืองอินโดนีเซียในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส. กล่าวคือ เป็นการคัดสรรผู้สมัครและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครที่รวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางของพรรค ถึงแม้จะเปิดโอกาสให้สาขาพรรคในแต่ละเขตพื้นที่ได้เสนอบัญชีรายชื่อผู้สมัครเข้ามา แต่อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังคงตกเป็นของหัวหน้าและแกนนำพรรคในส่วนกลางอยู่<sup>34</sup>

จนมาในปี ค.ศ. 2008 ก็ได้มีการปรับแก้กฎหมายการเลือกตั้งเพื่อผลักดันให้เป็นระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเปิดมากขึ้น โดยมีการแก้กฎหมายให้ผู้สมัครที่จะสามารถชนะการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงเฉพาะบุคคลได้ก็ต่อเมื่อผู้สมัครคนดังกล่าวได้รับคะแนนเสียงแบบเฉพาะบุคคลเกินกว่าร้อยละ 30 ของค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คนในเขตเลือกตั้งนั้น หากเกินกว่าแล้ว ก็จะได้รับเลือกทันที โดยไม่ต้องนำลำดับของบัญชีรายชื่อมาพิจารณาร่วมด้วย แต่หากได้คะแนนต่ำกว่าค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คนแล้ว ลำดับของบัญชีรายชื่อก็จะเข้ามามีผล โดยที่นั่งก็จะถูกจัดสรร

<sup>33</sup> Apriadi Gunawan, "Pdip Cadres Demand Annulment of Legislative Nomination," *The Jakarta Post*, December 2, 2003, <http://www.thejakartapost.com/news/2003/12/02/pdip-cadres-demand-annulment-legislative-nomination.html>.

<sup>34</sup> Nathan Allen, "Like Ants Attracted to Sugar: Candidate Recruitment and Entry in Indonesia" (paper presented at the Canadian Political Science Association (CPSA) Annual Conference, May 16-18, 2011), 7.

ไปตามลำดับของผู้สมัครในบัญชีรายชื่อของพรรค หากอยู่ลำดับสูงกว่าก็สามารถชนะการเลือกตั้งได้ แม้จะมีคะแนนเลือกแบบเฉพาะบุคคลน้อยกว่าผู้สมัครที่อยู่ลำดับต่ำกว่าก็ตาม<sup>35</sup>

ด้วยการปรับแก้กฎหมายการเลือกตั้งเช่นนี้ทำให้ยังคงบทบาทของลำดับบัญชีรายชื่อต่อการจัดสรรที่นั่งในสภาไว้อยู่ แต่ก็มีบางพรรคการเมือง เช่น พรรค Golkar ที่ต้องการให้มีการใช้การคิดคะแนนเสียงแบบระบบบัญชีรายชื่อเปิดอย่างเต็มตัว กล่าวคือ ผู้ชนะการเลือกตั้งจะมาจกคะแนนเสียงส่วนบุคคลเท่านั้น โดยเรียงตามลำดับจากคะแนนมากไปหาน้อย จนครบจำนวนส.ส.ที่พึงมีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น โดยการพิจารณาที่จะใช้ระบบคิดคะแนนเสียงเช่นนี้ของพรรค Golkar มาจากความคาดหวังว่า ระบบการคิดคะแนนแบบบัญชีรายชื่อเปิดจะสามารถช่วยลดความขัดแย้งภายในพรรคได้ อันเนื่องมาจากปัญหาการไม่ลงรอยกันในการจัดลำดับของผู้สมัครในบัญชีรายชื่อ มีการกล่าวหาว่าการจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคแบบในการเลือกตั้งครั้งก่อนๆ ที่ผ่านมามีการเล่นพรรคเล่นพวก นั้นให้ผู้สมัครที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับหัวหน้าและแกนนำพรรคได้อยู่ในลำดับต้นๆ ของบัญชีรายชื่อ โดยที่ผู้สมัครเหล่านี้ก็ไม่ค่อยเป็นที่รู้จักของประชาชน นำมาซึ่งความไม่พอใจให้เกิดขึ้นภายในพรรค และการประท้วงจากสมาชิกพรรคบางคน ดังนั้น เพื่อลดปัญหาการลำเอียงหรือเข้าข้างผู้สมัครคนใดคนหนึ่ง ในลำดับของบัญชีรายชื่อ จึงใช้เสียงของประชาชนเข้ามาตัดสินแทนเรื่องของลำดับบัญชีรายชื่อ<sup>36</sup>

นาย Yorris Th. Raweyai ส.ส.พรรค Golkar ได้กล่าวว่า การปรับเปลี่ยนมาใช้ระบบคิดคะแนนเสียงแบบบัญชีรายชื่อเปิดของทางพรรค Golkar จะเป็นไปอย่างจริงจังเพื่อช่วยลดความขัดแย้งแตกแยกภายในพรรคและระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ด้วยกันเอง

<sup>35</sup> Sherlock, "Indonesia's 2009 Elections: The New Electoral System and the Competing Parties". 6.

<sup>36</sup> Abdul Khalik, "Golkar Bets Its Fate on Open System," *The Jakarta Post*, October 16, 2008, accessed February 10, 2016, <http://www.thejakartapost.com/news/2008/10/16/golkar-bets-its-fate-open-system.html>; "Golkar Members Grumble over Lists," *The Jakarta Post*, September 1, 2008, accessed February 10, 2016, <http://www.thejakartapost.com/news/2008/09/01/golkar-members-grumble-over-lists.html>; "Support Grows for Changes to Legislative Election Law," *The Jakarta Post*, September 1, 2008, accessed February 10, 2016, <http://www.thejakartapost.com/news/2008/09/01/support-grows-changes-legislative-election-law.html>.



“ตอนนี้ พวกเราทุกคนอยู่ในลำดับที่เท่าเทียมกันแล้ว หากเป็นในการเลือกตั้งครั้งก่อน ผมคงไม่ยอมรับลำดับของตัวเองในบัญชีรายชื่อที่ลำดับที่ 3 แน่ๆ เพราะผมอาจจะไม่สามารถชนะการเลือกตั้งได้”<sup>37</sup>

และเพื่อให้การคิดคะแนนเสียงแบบบัญชีรายชื่อเปิดดำเนินไปได้ ทางพรรค Golkar จึงได้ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ทุกคนลงลายมือชื่อในจดหมายลาออกจากการเป็นผู้สมัครของทางพรรคไว้ เพื่อว่าในกรณีที่หากมีผู้สมัครคนไหนที่อยู่ในลำดับของบัญชีรายชื่อที่สูงกว่า แต่มีผลคะแนนเสียงส่วนบุคคลน้อยกว่าผู้สมัครที่อยู่ในลำดับต่ำลงไป ทางพรรค Golkar ก็จะส่งจดหมายลาออกของผู้สมัครที่อยู่ในลำดับที่สูงกว่านั้นไปให้ทางคณะกรรมการการเลือกตั้ง พร้อมกับรายชื่อของผู้สมัครที่อยู่ในลำดับต่ำกว่าที่เข้ามาแทนที่<sup>38</sup> ซึ่งความพยายามที่จะใช้ระบบคิดคะแนนเสียงแบบบัญชีรายชื่อเปิดของพรรค Golkar เช่นนี้ ก็ได้ทำให้ผู้สมัครหลายคนลาออกจากการลงแข่งขันเลือกตั้ง ด้วยมองว่า ตนเองคงไม่สามารถได้รับคะแนนเสียงเพียงพอต่อการชนะการเลือกตั้งได้แน่ๆ ลงแข่งขันหาเสียงเลือกตั้งก็เสียเวลา เสียเงินไปโดยเปล่าประโยชน์ รวมทั้งยังทำให้ผู้สมัครที่เคยเป็นส.ส.มาก่อนไม่พอใจในลำดับของตนเองในบัญชีรายชื่อ เช่น กรณีของนาย Yudhi Chrisnandi ที่ตัดสินใจไม่ลงแข่งขันเลือกตั้งเพื่อประท้วงที่พรรคจัดให้เขาอยู่ในลำดับที่ 4 ของบัญชีรายชื่อในเขตเลือกตั้งเมือง Cirebon ของเขตเกาะชวาตะวันตก

“ผู้สมัครหลายคนไม่พอใจในลำดับของตนเองในบัญชีรายชื่อ ผู้สมัครอาวุโสบางคนที่ทำงานรับใช้พรรคมากกว่า 15 ปี กลับต้องเลื่อนลำดับต่ำลงมาเพื่อเปิดทางให้ผู้สมัครหน้าใหม่ได้ขึ้นไปอยู่ในลำดับต้นๆ แทน คำถามคือ ผู้สมัครหน้าใหม่เหล่านั้นดีกว่าตัวผมจริงหรือ?” นาย Yudhi Chrisnandi กล่าวไว้

การที่ผู้สมัครลาออกไม่ลงแข่งขันเลือกตั้ง ยังเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองอื่นๆ ที่ต้องการปรับเปลี่ยนไปใช้ระบบคิดคะแนนเสียงแบบบัญชีรายชื่อเปิดคือ พรรค PAN พรรค PKB และพรรค Demokrat (Partai Demokrat) ด้วยเหตุผลเหมือนกับของทางพรรค Golkar ที่เห็นว่า ตัวเองคงยากที่จะชนะการเลือกตั้งได้ ลงแข่งขันไปก็ไม่คุ้มกับเวลาและเงินทุนที่เสียไป<sup>39</sup> หรือไม่บางที่ผู้สมัครก็อาจจะย้ายไปสมัครในพรรคการเมืองขนาดเล็กพรรคใหม่ หรือย้ายไปลงสมัครในการเลือกตั้งระดับ

<sup>37</sup> "Golkar Bets Its Fate on Open System."

<sup>38</sup> "Golkar Commits to Popular Vote Candidate Selection," *The Jakarta Post*, accessed February 10, 2016, <http://www.thejakartapost.com/news/2008/10/20/golkar-commits-popular-vote-candidate-selection.html>; "Support Grows for Changes to Legislative Election Law."

<sup>39</sup> "Golkar Members Grumble over Lists."

ท้องถิ่นแทน ด้วยเห็นว่า ตนเองน่าจะสามารถชนะการเลือกตั้งได้ง่ายและสะดวกกว่า<sup>40</sup> โดยก่อนหน้าที่พรรค Golkar จะตัดสินใจปรับเปลี่ยนมาใช้ระบบคิดคะแนนเสียงแบบบัญชีรายชื่อเปิด ก็มีพรรค PAN และ PKS ที่ได้ตัดสินใจปรับเปลี่ยนมาใช้ระบบบัญชีรายชื่อเปิดในการคิดคะแนนเสียง และหลังจากการตัดสินใจของพรรค Golkar ก็ช่วยชั่งน้ำหนักน้ำหนักให้พรรค Demokrat ที่มีท่าทีที่ต้องการจะปรับเปลี่ยนอยู่แล้ว ให้ตัดสินใจมาใช้ระบบบัญชีรายชื่อเปิดในการคิดคะแนนเสียงได้ง่ายขึ้น<sup>41</sup>

ต่อมาในช่วงเดือนธันวาคม ปี ค.ศ. 2008 ระบบบัญชีรายชื่อเปิดอย่างเต็มรูปแบบก็สามารถเกิดขึ้นได้จริงในการเลือกตั้งส.ส.ของประเทศอินโดนีเซีย อันเนื่องมาจากศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำตัดสินยกเลิกเรื่องของผู้สมัครต้องได้คะแนนเฉพาะบุคคลเกินกว่าร้อยละ 30 ของเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำในเขตเลือกตั้งนั้น จึงจะสามารถชนะการเลือกตั้งโดยอาศัยคะแนนเฉพาะบุคคลได้ ทำให้ลำดับบัญชีรายชื่อของพรรคจะไม่มีผลต่อการแพ้-ชนะการเลือกตั้งอีกต่อไป กล่าวคือ ไม่มีการนำลำดับบัญชีรายชื่อเข้ามาพิจารณาด้วยแบบในการเลือกตั้งครั้งที่แล้ว ผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งจะมาจากจำนวนคะแนนเสียงแบบเฉพาะบุคคลที่ได้รับมาเท่านั้น<sup>42</sup>

ด้วยคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญเช่นนี้ได้ทำให้ระบบเลือกตั้งส.ส.ของอินโดนีเซียก้าวเข้าสู่ระบบบัญชีรายชื่อเปิดอย่างเต็มตัวและมีผลสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์การหาเสียงของการเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 2009 จากที่ในการเลือกตั้งครั้งก่อนๆ เป็นการหาเสียงในระดับพรรคการเมือง ผู้สมัครไม่จำเป็นต้องลงมาหาเสียงเอง แต่ในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2009 เมื่อลำดับบัญชีรายชื่อไม่มีผลต่อการแพ้-ชนะการเลือกตั้ง แต่เป็นเรื่องของคะแนนเสียงส่วนบุคคลแทน ผู้สมัครจึงจำเป็นต้องลงมาหาเสียงเอง เพื่อสร้างฐานคะแนนเสียงจากประชาชนในพื้นที่ บทบาทของผู้สมัครที่มีต่อการแข่งขันเลือกตั้งจึงมีมากขึ้นตามไปด้วย แต่ในช่วงเวลาที่มีคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญออกมานั้นก็เป็นช่วงเวลาที่พรรคการเมืองได้จัดส่งบัญชีรายชื่อไปให้ทางคณะกรรมการเลือกตั้งเป็นที่

<sup>40</sup> Michael Buehler and Philips J. Vermonte, "The Impact of an Open-Party List System on Incumbency Turnover and Political Representativeness in Indonesia," *Open Forum Briefs*. (the United States-Indonesia Society (USINDO), June 26, 2012): 8, accessed February 9, 2016, <http://www.usindo.org/events/the-impact-of-an-open-party-list-system-on-incumbency-turnover-in-indonesia/>.

<sup>41</sup> Abdul Khalik, "Sby Claims Credit for Open Elections " *The Jakarta Post*, August 14, 2008, accessed February 10, 2016, <http://www.thejakartapost.com/news/2008/08/14/sby-claims-credit-open-elections.html>.

<sup>42</sup> Buehler, "Islam and Democracy in Indonesia," 58.

เรียบร้อยแล้ว ดังนั้น คำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญที่ส่งผลให้ระบบการเลือกตั้งเป็นแบบบัญชีรายชื่อเปิดอย่างเต็มตัวนี้ จึงยังไม่ส่งผลต่อกระบวนการของการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2009

ในการเลือกตั้งครั้งต่อมาในปี ค.ศ. 2014 จึงได้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่น่าสนใจของกระบวนการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ของพรรคการเมือง โดยในช่วงเดือนมกราคม ค.ศ. 2013 พรรค Gerindra (Partai Gerakan Indonesia Raya) ได้สร้างปรากฏการณ์ที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในการเมืองของประเทศอินโดนีเซีย คือ การโฆษณาไปทั่วประเทศเพื่อรับสมัครผู้ที่เข้ามาลงแข่งขันเลือกตั้งส.ส.ในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2014 ซึ่งก็มีผู้ให้ความสนใจสมัครนับพันคน โดยผู้ที่สมัครลงรับเลือกตั้งส.ส.กับทางพรรค Gerindra จะต้องจัดทำวีดิทัศน์ที่ผู้สมัครลงพื้นที่ไปพบปะกับประชาชน เพื่อแสดงให้เห็นว่า ผู้สมัครมีเครือข่ายความสัมพันธ์กับเขตท้องที่ของตัวเองอย่างไรบ้าง และประชาชนให้ความสนับสนุนผู้สมัครมากน้อยเพียงใด จากนั้นขั้นตอนต่อมา ทางคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครของพรรคได้ว่าจ้างนักศึกษามหาวิทยาลัยมาช่วยตรวจสอบคุณสมบัติในการศึกษาและความนิยมของผู้สมัครในท้องที่ และขั้นตอนสุดท้ายก็จะเป็นการสัมภาษณ์ผู้สมัคร<sup>43</sup> โดยหนึ่งในคำถามที่ถามระหว่างการสัมภาษณ์ผู้ที่มาสมัครรับเลือกตั้ง คือ “คุณมีเงินเพียงพอในการแข่งขันหาเสียงหรือไม่” ทั้งนี้ก็เพราะด้วยระบบเลือกตั้งที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้ผู้สมัครต้องลงพื้นที่หาเสียงเอง เงินทุนจึงถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ผู้สมัครจะต้องมีอย่างเพียงพอเพื่อให้การหาเสียงเป็นไปได้ด้วยดี โดยทางพรรคก็จะมีคำถามถึงจำนวนคะแนนเสียงที่ทางผู้สมัครคาดหวังว่า จะสามารถชนะการเลือกตั้งได้ เพื่อจะคำนวณออกมาเป็นค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้สำหรับการหาเสียงเลือกตั้ง โดยตัวเลขประมาณการที่ทางพรรคคิดไว้อยู่ที่ประมาณ 300 ล้านรูเปียห์ (Rupiah) หรือประมาณ 790,000 บาท<sup>44</sup>

นอกจากพรรค Gerindra ที่ใช้วิธีสรรหาผู้สมัครจากภายนอกแล้ว ก็มีพรรค Demokrat ที่มีการโฆษณารับสมัครผู้ที่เข้ามาแข่งขันเลือกตั้งผ่านทางโปสเตอร์และป้ายหาเสียง รวมไปถึงโฆษณาทางเว็บไซต์ของพรรคด้วย ซึ่งทางพรรค Demokrat ได้เปิดรับสมัครผู้สนใจจะลงสมัครรับเลือกตั้งตั้งแต่วันที่ 6-31 มีนาคม ค.ศ. 2013 โดยกว่าร้อยละ 30 ของผู้มาสมัครเป็นผู้สมัครหน้าใหม่ ในส่วนของคัดเลือกและจัดลำดับ ทางพรรคจะให้ความสำคัญกับประวัติของผู้สมัครเป็นหลัก เพื่อดูในเรื่อง

<sup>43</sup> Proditia Sabarini and Sebastian Partogi, "Parties Struggle to Seek Right Candidates," *The Jakarta Post*, April 9, 2013, accessed February 7, 2016, <http://www.thejakartapost.com/news/2013/04/09/parties-struggle-look-right-candidates.html>.

<sup>44</sup> "Want to Run? Show Me the Money First," *The Jakarta Post*, April 9, 2013, accessed February 7, 2016, <http://www.thejakartapost.com/news/2013/04/09/want-run-show-me-money-first.html>.

ของกิจกรรมงานที่ทำมาและเครือข่ายของผู้สมัครในพื้นที่ จากนั้นก็จะจัดทำเป็นลำดับรายชื่อและส่งไปให้ทางคณะกรรมการบริหารพรรคเป็นคนคัดเลือกในขั้นตอนสุดท้าย

ส่วนพรรคการเมืองอื่นๆ เช่น พรรค Golkar, PDI-P และ PKS ก็ได้ใช้การสรรหาและคัดเลือกผู้สมัครจากภายในพรรคเป็นหลัก โดยพรรคที่มีกระบวนการสรรหาผู้สมัครภายในของทางพรรคเองมักจะเตรียมตัวและเริ่มกระบวนการเร็วกว่าทางพรรคที่มีกระบวนการสรรหาผู้สมัครจากภายนอก

สำหรับพรรค Golkar เป็นพรรคที่ใช้วิธีการสรรหาผู้สมัครจากภายในพรรคเท่านั้น โดยเริ่มกระบวนการสรรหาเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2012 โดยทาง Binny Buchori หัวหน้าของศูนย์เพื่อการพัฒนาคุณภาพและฝึกความเป็นผู้นำของพรรค (Golkar's Center for Membership Development and Leadership Training) ได้กล่าวว่า

“ทางพรรคเรามีกฎว่า เฉพาะสมาชิกพรรคที่อยู่มานานเกิน 5 ปี และเข้าร่วมฝึกอบรมในโครงการของพรรค จึงจะมีสิทธิได้รับการคัดเลือกเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งของทางพรรค แม้แต่ผู้ที่เคยเป็นส.ส.มาแล้วก็ต้องเข้าร่วมฝึกอบรมด้วย หากต้องการจะลงสมัครรับเลือกตั้งใหม่อีกครั้ง”

เมื่อสมาชิกพรรคผ่านการฝึกอบรมแล้วก็จะได้รับคัดเลือกให้เข้ามาอยู่ในบัญชีรายชื่อผู้สมัคร จากนั้นจะส่งให้หัวหน้าพรรคเป็นผู้คัดเลือกในขั้นตอนสุดท้าย โดยพิจารณาจากการทำงานทุ่มเทเพื่อพรรคและโอกาสในการได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง (electability) ซึ่งส่วนใหญ่ของผู้ที่เคยเป็นส.ส.มาก่อนจะได้รับคัดเลือกให้ลงเลือกตั้งอีกครั้ง

ในขณะที่ทางพรรค PKS และพรรค PDI-P ได้เตรียมกระบวนการสรรหาตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2012 โดยพรรค PDI-P ได้เริ่มสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2012 ถึงปลายเดือนมกราคม ค.ศ. 2013 และเริ่มการคัดเลือกผู้สมัครในเดือนกุมภาพันธ์ โดยมีการใช้แบบทดสอบทางจิตวิทยา การสัมภาษณ์ ข้อสอบเขียน และการทดสอบยาเสพติดด้วย ซึ่งการมีแบบทดสอบทางจิตวิทยานี้ก็เป็นไปเพื่อให้แน่ใจว่า ได้ผู้สมัครที่มีสุขภาพจิตดี มีความซื่อสัตย์และมั่นคงต่ออุดมการณ์แนวทางชาตินิยมของพรรค หากผู้สมัครคนไหนมีแนวทางหรือความคิดที่จะต้องการจะเปลี่ยนประเทศเป็นรัฐอิสลามก็จะไม่ผ่านขั้นตอนการคัดเลือกนี้

สำหรับกระบวนการสรรหาผู้สมัครของทางพรรค PKS จะมีลักษณะเป็นแบบจากล่างสู่บน (bottom-up) คือ ให้แต่ละระดับของพรรคเป็นผู้เสนอชื่อเข้ามา โดยแต่ละระดับก็จะมีค่าคะแนนความสำคัญของการเสนอชื่อน้อยต่างกันไป หากเป็นระดับสมาชิกพรรคเสนอชื่อเข้ามาก็มีค่าคะแนน 1 คะแนน หากเป็นระดับสาขาพรรคเสนอชื่อก็จะมีค่าคะแนน 10 คะแนน และค่าคะแนนจะพุ่งขึ้นไปมากมายหลายเท่า หากเป็นระดับคณะกรรมการบริหารพรรคเสนอชื่อเข้ามา ซึ่งจะมีค่าคะแนนอยู่ที่ 10,000 คะแนน ดังนั้น ผู้ที่สนใจจะลงสมัครรับเลือกตั้งจะมาจากการเสนอชื่อเท่านั้น ไม่

สามารถยื่นความจำนงขอสมัครเองได้ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า การสรรหาของพรรค PKS จะเป็นไปได้ตามกระบวนการสรรหาเช่นนี้เสมอไป เพราะมีตัวอย่างของผู้หญิงคนหนึ่งที่ได้พบกับหัวหน้าพรรค PKS ที่จังหวัด Lampung และแสดงความสนใจจะเข้าร่วมสมัครลงรับเลือกตั้งด้วย และจากนั้นเธอก็ได้อยู่ในบัญชีรายชื่อผู้สมัครของพรรค นอกจากการสรรหาภายในพรรคแล้ว ก็ยังมีผู้สมัครบางส่วนประมาณร้อยละ 20 ของผู้สมัครทั้งหมดที่มาจากภายนอกพรรคด้วย<sup>45</sup>

นอกจากวิธีการสรรหาผู้สมัครดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว อีกวิธีการหนึ่งที่หลายพรรคการเมืองนิยมนำมาใช้การสรรหาผู้สมัครคือ การชักจูงและสรรหาบุคคลผู้มีชื่อเสียง (celebrity) มาเข้าร่วมแข่งขันการเลือกตั้ง เพราะถึงแม้คนเหล่านี้อาจจะไม่มีประสบการณ์ทางการเมืองมาก่อน แต่ด้วยความมีชื่อเสียงของคนเหล่านี้ ทำให้เป็นที่รู้จักโดยทั่วไปของประชาชน ซึ่งส่งผลต่อการสร้างฐานความนิยมและคะแนนเสียงในหมู่ประชาชน ดังสะท้อนได้จากคำพูดของนาย Charles Bonar Sirait พิธีกรรายการโทรทัศน์ชื่อดังที่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค Golkar ได้กล่าวไว้ว่า

“เนื่องด้วยในแต่ละเขตเลือกตั้งจะมีผู้สมัครลงแข่งขันเป็นจำนวนมาก ประชาชนก็มักจะลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครที่ตนมีความคุ้นเคยใกล้ชิดด้วย ซึ่งก็จะรวมไปถึงเหล่าบรรดาบุคคลผู้มีชื่อเสียงที่ได้เห็นหน้าค่าตาทางสื่อต่างๆ มาเป็นเวลานานก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง”

เช่นเดียวกับที่นักแสดงหญิง Helmalia Putri ผู้สมัครของพรรค Gerindra ในเขตพื้นที่เกาะ Riau ได้กล่าวไว้ว่า ประสบการณ์ของเธอในงานบันเทิงได้ช่วยให้เธอเป็นที่จดจำของประชาชนได้ง่ายขึ้น เวลาที่เธอลงพื้นที่หาเสียงเลือกตั้ง<sup>46</sup>

ก่อบริบทด้วยเหตุที่การเลือกตั้งภายใต้ระบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซีย ผู้สมัครจำเป็นต้องออกหาเสียงเอง ทำให้ต้องมีเงินทุนมากเพียงพอใช้ในการหาเสียง เหล่าบุคคลผู้มีชื่อเสียงก็มักจะมีฐานะที่ถักนออยู่แล้ว ช่วยให้พรรคไม่ต้องเสียเงินมาช่วยอุดหนุนการหาเสียงเลือกตั้งอีก ทั้งหมดนี้จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้แต่ละพรรคต่างพยายามสรรหาบุคคลผู้มีชื่อเสียงมาเข้าร่วมพรรคของตน<sup>47</sup> ในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2014 จึงพบว่า มีจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นบุคคลที่มีชื่อเสียงอย่างน้อย 75 คนจากผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งหมด 6,607 คน โดยบุคคลผู้มีชื่อเสียงเหล่านี้มา

<sup>45</sup> "Parties Struggle to Seek Right Candidates."

<sup>46</sup> Hasyim Widhiarto, "Celebrities Recruited to Lure Voters," *The Jakarta Post*, February 24, 2014, <http://www.thejakartapost.com/news/2014/02/24/celebrities-recruited-lure-voters.html>.

<sup>47</sup> Tom Power, "Hot on the Hustings—Indonesia's 'Caleg Cantik'," *New Mandala*, March 21, 2014, accessed February 7, 2016, <http://asiapacific.anu.edu.au/newmandala/2014/03/21/caleg-cantik/>.

จากอาชีพดารานักแสดง นักร้อง นายแบบ นางแบบ ตลก พิธีกร นักกีฬา และจากพรรคการเมืองที่ลงแข่งขันทั้งหมด 12 พรรค พรรค PAN เป็นพรรคที่ส่งผู้สมัครที่เป็นบุคคลผู้มีชื่อเสียงจำนวนมากที่สุดคือ 15 คน พรรค NasDem (Partai Nasional Demokrat) และพรรค PKB ส่งมาประมาณ 12 คน มีเพียงพรรค PKS และพรรค PBB (Partai Bulan Bintang) เท่านั้นที่ไม่ส่งผู้สมัครที่เป็นบุคคลผู้มีชื่อเสียงมาลงแข่งขันเลือกตั้ง<sup>48</sup>

นอกจากการสรรหาบุคคลที่มีชื่อเสียงมาช่วยดึงดูดคะแนนเสียงจากประชาชนแล้ว บางพรรคการเมืองก็ได้เสนอชื่อคนที่เป็นนักกิจกรรมเคลื่อนไหว (activist) มาเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ของทางพรรคด้วย เช่น กลุ่มนักเคลื่อนไหวที่เคยเข้าร่วมในการประท้วงขับไล่ประธานาธิบดี Suharto ในช่วงปี ค.ศ. 1998 ไม่ว่าจะเป็นนาย Faisol Riza ที่ได้เข้าร่วมเป็นผู้สมัครของพรรค PKB นาย Aan Rusdianto ที่เป็นผู้สมัครของพรรค Gerindra และนาย Miksil Mina Munir ที่ได้ลงสมัครในนามของพรรค PDI-P นอกจากกลุ่มที่เคยเคลื่อนไหวขับไล่ประธานาธิบดี Suharto แล้ว ก็ยังมีนักเคลื่อนไหวกลุ่มอื่นๆ อีกที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส. เช่น Agung Putri อดีตสมาชิกของสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษานโยบาย (Institute for Policy Research and Advocacy) Yulianti Ratnaningsih อดีตสมาชิกของกลุ่มผู้หญิงสนับสนุนประชาธิปไตยแห่งสุราบายา (Surabaya-based Pro-Democracy Women's Group) ทั้งคู่ได้เป็นผู้สมัครของพรรค PDI-P โดยทางพรรค PDI-P เป็นพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครที่เป็นนักเคลื่อนไหวลงแข่งขันเลือกตั้งมากที่สุด ซึ่งก็มีส่วนช่วยส่งเสริมภาพลักษณ์ของพรรคด้วย ดังคำกล่าวของเลขาธิการพรรค นาย Tjahjo Kumolo ที่ว่า

“การเข้าร่วมพรรคของเหล่านักเคลื่อนไหวนี้ ไม่ต้องสงสัยเลยว่าจะมีส่วนช่วยให้พรรคสามารถเข้าถึงประชาชนและทำให้เห็นว่า พรรคพร้อมสนับสนุนกิจกรรมของนักเคลื่อนไหวผ่านทางนโยบายสาธารณะที่พรรคจะผลักดันในสภา”<sup>49</sup>

นอกจากนี้ก็มีตัวอย่างของ พรรค PAN ที่ได้เสนอชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีอายุน้อยกว่า 40 ปี ให้มีมากขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากทางพรรคเห็นว่า จำนวนของประชาชนชาวอินโดนีเซียกว่าร้อยละ

<sup>48</sup> Widhiarto, "Celebrities Recruited to Lure Voters."

<sup>49</sup> Margareth S. Aritonang, "Activists Join Celebrities in Legislative Race," *The Jakarta Post*, April 23, 2013, <http://www.thejakartapost.com/news/2013/04/23/activists-join-celebrities-legislative-race.html>.

90 เป็นคนรุ่นหนุ่มสาว ฉะนั้น ภาพลักษณ์ของผู้สมัครรับเลือกตั้งก็ควรจะต้องคล้องกับจำนวนประชากรดังกล่าว เพื่อสร้างฐานคะแนนเสียงจากกลุ่มประชากรหนุ่มสาวด้วย<sup>50</sup>

ด้วยระบบเลือกตั้งที่เปลี่ยนแปลงจากระบบบัญชีรายชื่อปิดมาสู่ระบบบัญชีรายชื่อเปิด ทำให้บทบาทของผู้สมัครมีมากขึ้น ผู้สมัครจำเป็นต้องออกหาเสียงเพื่อสร้างฐานคะแนนเสียงจากประชาชนในพื้นที่ อันจะมีผลต่อชัยชนะในการเลือกตั้งได้ กอปรกับเรื่องของเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำที่เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 2.5 ของคะแนนเสียงรวมทั้งหมดในการเลือกตั้งเมื่อปี ค.ศ. 2009 มาเป็นร้อยละ 3.5 ในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2014 ด้วยแล้ว ก็คงยิ่งสร้างแรงกดดันในการแข่งขันการเลือกตั้งให้เพิ่มขึ้น ทำให้แต่ละพรรคการเมืองต้องมีกระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส. ที่ต้องพิจารณาและคำนึงถึงศักยภาพและโอกาสของผู้สมัครในการชนะการเลือกตั้งให้มากขึ้น กระบวนการสรรหาผู้สมัครจึงเปิดกว้าง มีการเปิดโอกาสให้บุคคลจากภายนอกพรรคได้เข้ามาสมัครเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งของทางพรรคได้ และมีการสรรหาผู้สมัครที่เป็นบุคคลที่มีชื่อเสียง หรือมีประวัติ ภาพลักษณ์ และผลงานที่ดีมาเข้าร่วมพรรค หากเป็นผู้สมัครที่มีประวัติ ภาพลักษณ์ และเครือข่ายความสัมพันธ์กับประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างดี ก็ยิ่งทำให้พรรคการเมืองสนใจและต้องการดึงตัวมาเข้าร่วมพรรคให้ได้ เช่น กรณีของ Nihayatul Wafiroh หลานสาวของนาย Mukhtar Syafa'at ผู้ก่อตั้งโรงเรียนอิสลามชื่อดังในเมือง Banyuwangi ที่อยู่เขตเลือกตั้งชาวตะวันออก ซึ่งได้ถูกทาบทามจากทางพรรค PKB ให้มาเป็นผู้สมัครของพรรค จนในที่สุดเธอก็ยอมตกลงเข้าร่วมกับพรรค PKB แต่มีเงื่อนไขข้อหนึ่งว่า ลำดับในบัญชีรายชื่อของเธอต้องอยู่ในลำดับต้นๆ “อย่างน้อย ฉันคิดว่า ฉันควรได้อยู่ไม่ต่ำกว่าลำดับที่ 2” ซึ่งสุดท้ายเธอก็ได้อยู่ในลำดับที่ 2 ของบัญชีรายชื่อ<sup>51</sup>

ตัวอย่างของ Nihayatul Wafiroh ได้แสดงให้เห็นบทบาทความสำคัญของผู้สมัครที่มีศักยภาพและโอกาสในการชนะเลือกตั้งที่มีต่อการสรรหาของพรรคการเมือง จนถึงขั้นสามารถต่อรองลำดับของตนในบัญชีรายชื่อได้ ซึ่งถึงแม้ลำดับของบัญชีรายชื่อจะไม่มีผลต่อการคิดคะแนนเสียงแล้ว แต่ยังมีผลในทางจิตวิทยาอยู่ ดังจะมีรายละเอียดในหัวข้อถัดไป แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจของพรรคในการจัดทำบัญชีรายชื่อก็ยังคงมีมากอยู่ โดยเฉพาะกับหัวหน้าและแกนนำพรรคในส่วนกลาง เพราะถึงแม้การสรรหาผู้สมัครจะเปิดกว้างและให้สาขาพรรคสามารถเสนอชื่อผู้สมัครมาได้ หรือมีกรณีที่

<sup>50</sup> "Pan Targets Young Candidates for 2014," *The Jakarta Post*, March 4, 2013, <http://www.thejakartapost.com/news/2013/03/04/pan-targets-young-candidates-2014.html>-0.

<sup>51</sup> Proditia Sabarini and Sebastian Partogi, "Striving for 30 Percent Quota for Women," *The Jakarta Post*, April 9, 2013, <http://www.thejakartapost.com/news/2013/04/09/striving-30-percent-quota-women.html>.

ผู้สมัครต่อรองลำดับในบัญชีรายชื่อ แต่สุดท้ายก็ยังมีการรวมศูนย์อำนาจมาสู่หัวหน้าและแกนนำพรรค ในการคัดเลือกหรือตัดสินใจเพื่ออนุมัติบัญชีรายชื่อผู้สมัครในขั้นสุดท้ายอยู่ และในบางกรณีเช่นของ พรรค PKS หัวหน้าและแกนนำพรรคในส่วนกลางก็มีอำนาจในการเสนอชื่อผู้สมัครได้มากกว่าสมาชิก พรรคในระดับอื่นๆ ดังนั้น ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซียจึงยังไม่ส่งผลต่ออำนาจ ของหัวหน้าและแกนนำพรรคในการจัดทำบัญชีรายชื่อ

ในเนื้อหาส่วนต่อไป จะได้ขยายพิจารณาถึงประเด็นของผลการเลือกตั้งนับตั้งแต่ที่ อินโดนีเซียได้เปลี่ยนแปลงมาสู่ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเปิดอย่างเต็มตัวว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส.ที่สามารถชนะการเลือกตั้งมาได้นั้นมีสัดส่วนของผู้สมัครหน้าเก่า/ผู้สมัครหน้าใหม่เป็นอย่างไร และมีแง่มุมที่น่าสนใจซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองอย่างไรบ้าง

#### 4.1.2.2 สัดส่วนของผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.หน้าเก่าและหน้าใหม่

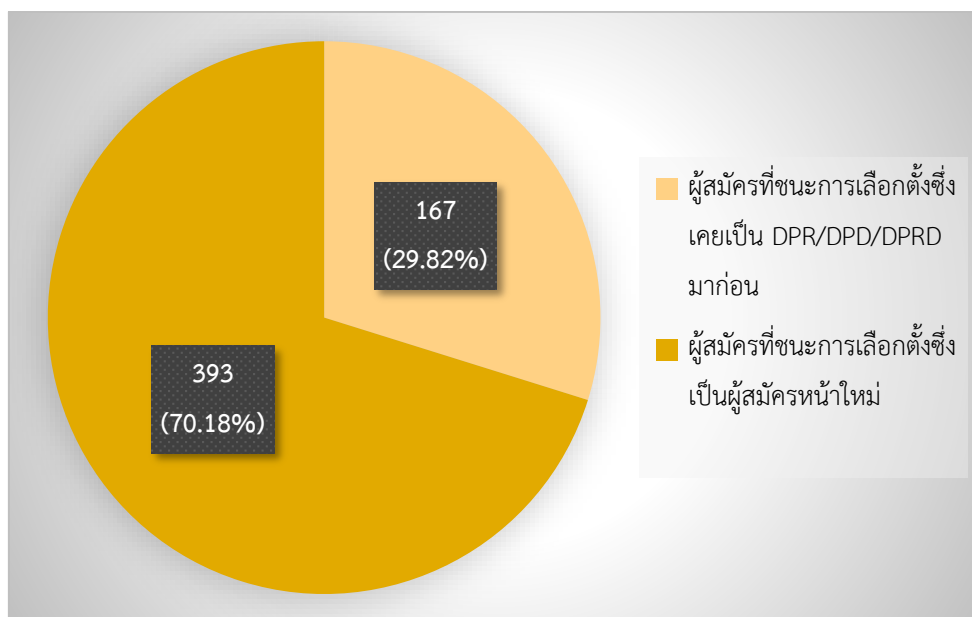
ถึงแม้ว่า คำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งให้เป็นรูปแบบ บัญชีรายชื่อเปิดอย่างเต็มตัวจะมีขึ้นหลังจากที่กระบวนการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส. ได้เสร็จสิ้นไปแล้ว แต่เมื่อมาพิจารณาถึงผลของการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2009 ที่เกิดขึ้น ก็พบแง่มุมบาง ประการที่น่าสนใจในส่วนของผู้สมัครที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Dewan Perwakilan Rakyat - DPR) สมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาค (Dewan Perwakilan Daerah - DPD) และสมาชิกสภา ท้องถิ่น (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah - DPRD)<sup>52</sup> มาก่อน กับผู้สมัครหน้าใหม่ ตามข้อมูลใน แผนภูมิที่ 4.7 ดังนี้

<sup>52</sup> สมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาคของอินโดนีเซียจะมีลักษณะคล้ายกับวุฒิสภาของประเทศสหรัฐอเมริกา คือ เป็นผู้แทน ที่มาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด (Province) โดยแต่ละจังหวัดจะมีสมาชิกในสภาเท่ากันคือ 4 คน มีหน้าที่หลัก คือ ร่วมถกเถียงกับสภาผู้แทนราษฎรในกฎหมายที่มีผลเกี่ยวข้องโดยตรงต่อภูมิภาค ให้คำปรึกษาแก่สภา ผู้แทนราษฎรในข้อกฎหมายต่างๆ และตรวจสอบการนำกฎหมายไปบังคับใช้

ส่วนสมาชิกสภาท้องถิ่น จะเป็นสมาชิกในฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด อำเภอ เทศบาล มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ



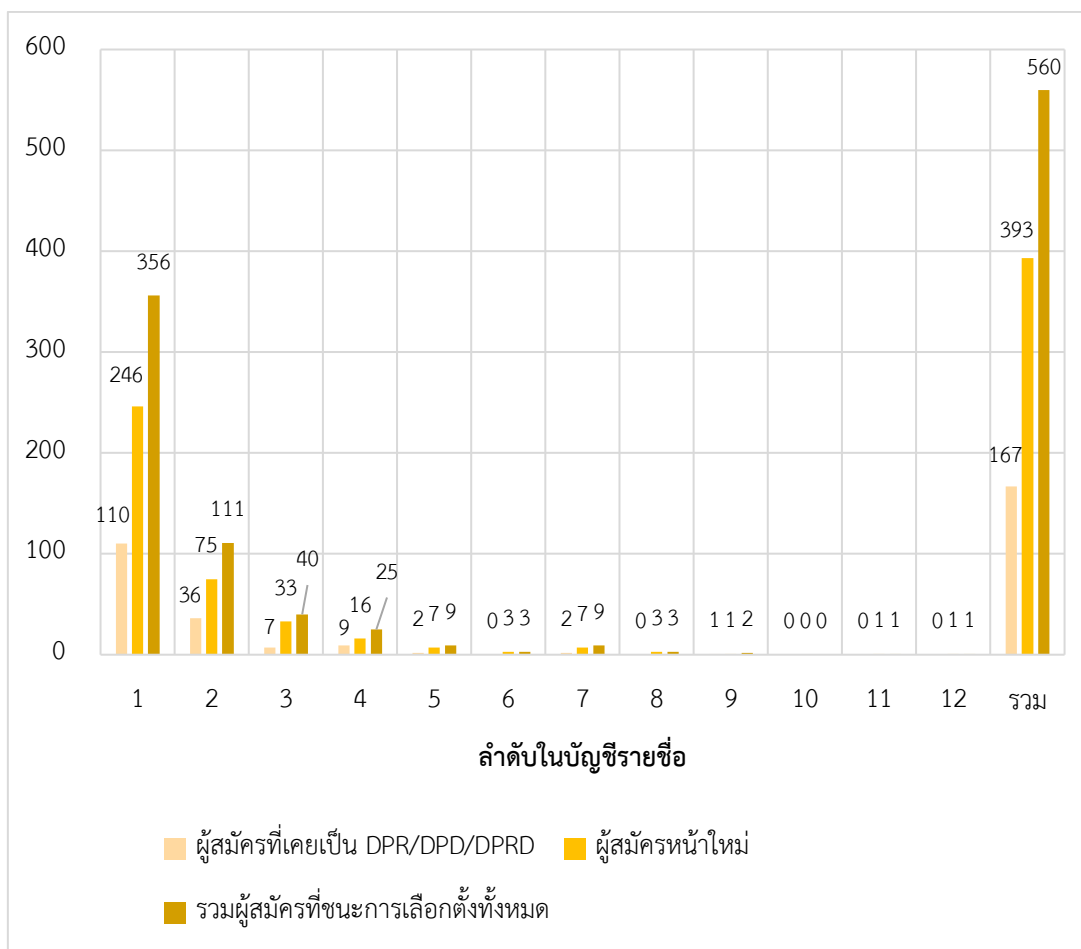
แผนภูมิที่ 4.7 ผลการเลือกตั้งส.ส.ในปี ค.ศ. 2009 (จำแนกตามเกณฑ์ผู้สมัครหน้าเก่า/หน้าใหม่)



ที่มา: Komisi Pemilihan Umum (KPU), "Profil Anggota DPR RI Tahun 2009 - 2014," accessed October 20, 2015, <http://www.kpu.go.id>.

ปรากฏว่า มีสัดส่วนของผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.หน้าใหม่ที่ไม่เคยเป็น DPR/DPD/DPRD มาก่อนแล้วสามารถชนะการเลือกตั้งได้มากถึง 393 คน คิดเป็นร้อยละ 70.18 ของผู้ชนะการเลือกตั้งส.ส.ทั้งหมด เหตุที่เป็นเช่นนี้ ส่วนหนึ่งก็ด้วยระบบเลือกตั้งที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้ประชาชนสามารถเลือกผู้สมัครจากในบัญชีรายชื่อได้โดยตรง ผู้สมัครที่ถึงจะหน้าใหม่แต่หากสามารถเข้าไปสร้างความนิยมในหมู่ประชาชนได้ก็มีโอกาสชนะการเลือกตั้งได้ และเมื่อพิจารณาข้อมูลในแผนภูมิที่ 4.8 และตารางที่ 4.5 ก็จะพบแง่มุมเพิ่มเติม ดังนี้

แผนภูมิที่ 4.8 จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ที่ชนะการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2009



ที่มา: Komisi Pemilihan Umum (KPU), "Bab II Hasil Pemilu 2009 (DPR-RI)." In *Pemilu 2009: Dalam Angka* (Jakarta: Komisi Pemilihan Umum (KPU), 2010), 28-42; Komisi Pemilihan Umum (KPU), "Profil Anggota DPR RI Tahun 2009 - 2014." accessed October 20, 2015, <http://www.kpu.go.id>.

ตารางที่ 4.5 ร้อยละของจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ที่ชนะการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2009

ลำดับ ใน บัญชี รายชื่อ	ผู้สมัคร ที่เคยเป็น DPR/DPD/ DPRD  (คิดเป็น ร้อยละของ ผู้สมัคร หน้าเก่าที่ชนะ การเลือกตั้ง ทั้งหมด)	ผู้สมัคร ที่เคยเป็น DPR/DPD/ DPRD  (คิดเป็น ร้อยละของ ผู้สมัคร ที่ชนะ การเลือกตั้ง ทั้งหมด)	ผู้สมัคร หน้าใหม่  (คิดเป็น ร้อยละของ ผู้สมัคร หน้าใหม่ที่ชนะ การเลือกตั้ง ทั้งหมด)	ผู้สมัคร หน้าใหม่  (คิดเป็น ร้อยละของ ผู้สมัคร ที่ชนะ การเลือกตั้ง ทั้งหมด)	รวมผู้สมัคร ที่ชนะ การเลือกตั้ง ทั้งหมด  (คิดเป็น ร้อยละของ ผู้สมัคร ที่ชนะ การเลือกตั้ง ทั้งหมด)
1	65.87	19.64	62.60	43.93	63.57
2	21.56	6.43	19.08	13.39	19.82
3	4.19	1.25	8.40	5.89	7.14
4	5.39	1.61	4.07	2.86	4.46
5	1.20	0.36	1.78	1.25	1.61
6	0.00	0.00	0.76	0.54	0.54
7	1.20	0.36	1.78	1.25	1.61
8	0.00	0.00	0.76	0.54	0.54
9	0.60	0.18	0.25	0.18	0.36
10	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
11	0.00	0.00	0.25	0.18	0.18
12	0.00	0.00	0.25	0.18	0.18
<b>รวม</b>	<b>100.00</b>	<b>29.82</b>	<b>100.00</b>	<b>70.18</b>	<b>100.00</b>

ที่มา: คำนวณโดยผู้เขียนจากข้อมูลในแผนภูมิที่ 4.8

จากข้อมูลในแผนภูมิที่ 4.8 และตารางที่ 4.5 พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มักจะเลือกผู้สมัครที่อยู่ในลำดับต้นๆ ของบัญชีรายชื่อ คือ ลำดับที่ 1 – 3 ซึ่งมีจำนวนถึง 507 คน คิดเป็นร้อยละ 90.54 ของผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส. ที่ชนะการเลือกตั้ง ทำให้แม้ว่า จะมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกผู้สมัครได้โดยตรง แต่ส่วนใหญ่ประชาชนยังคงยึดติดกับการเลือกตามลำดับอยู่ ถึงจะมีผู้สมัครในลำดับล่างๆ ที่ชนะการเลือกตั้งได้บ้าง และมีจำนวนมากกว่าเมื่อเทียบกับการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2004 แต่ก็ได้เป็นจำนวนที่มากมายนัก ฉะนั้น การที่ประชาชนเลือกผู้สมัครได้โดยตรงจึงไม่ใช่สาเหตุสำคัญเพียงสาเหตุเดียวที่ทำให้ผู้สมัครหน้าใหม่สามารถชนะการเลือกตั้งได้มากถึงเพียงนี้ แต่ต้องคำนึงถึงการจัดลำดับผู้สมัครในบัญชีรายชื่อของทางพรรคการเมืองด้วย เพราะหากพรรคไม่จัดลำดับให้ผู้สมัครหน้าใหม่ได้อยู่ในลำดับต้นๆ แล้ว ผู้สมัครหน้าใหม่ก็คงไม่สามารถชนะการเลือกตั้งได้มากขนาดนี้<sup>53</sup> ดังปรากฏในตารางว่า ลำดับในบัญชีรายชื่อของผู้สมัครหน้าใหม่ที่ชนะการเลือกตั้งมากที่สุดคือ ลำดับที่ 1 มีผู้สมัครหน้าใหม่ชนะการเลือกตั้งมากถึง 246 คน คิดเป็นร้อยละ 43.93 ของผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งทั้งหมด หรือคิดเป็นร้อยละ 62.60 ของผู้สมัครหน้าใหม่ที่ชนะการเลือกตั้งทั้งหมด และมีจำนวนผู้สมัครหน้าใหม่ที่ชนะการเลือกตั้งลดหลั่นลงมาตามลำดับของบัญชีรายชื่อที่เหลือ

เมื่อพิจารณาจากเหตุปัจจัยก่อนที่จะมีคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญ ก็มีแนวโน้มที่จะพยายามปรับปรุงระบบเลือกตั้งไปสู่ระบบบัญชีรายชื่อเปิดมากขึ้น ทั้งการปรับแก้กฎหมายการเลือกตั้งและความพยายามของบางพรรคการเมืองที่ต้องการใช้ระบบคิดคะแนนเสียงแบบบัญชีรายชื่อเปิด เหตุเหล่านี้จึงมีส่วนสำคัญที่ทำให้พรรคการเมืองต้องคำนึงถึงเรื่องการจัดลำดับบัญชีรายชื่อของผู้สมัครให้มากขึ้น การดึงเอาผู้สมัครหน้าใหม่ที่มีภาพลักษณ์ดี เป็นที่นิยมของประชาชนมาเข้าร่วมการเลือกตั้งและจัดให้อยู่ในลำดับต้นๆ รวมไปถึงการปรับลดลำดับของผู้สมัครหน้าเก่าลงมา เพราะอาจไม่ได้เป็นที่นิยมหรือรู้จักของประชาชนมากเท่าใดนัก ดังเช่นที่เกิดขึ้นในพรรค Golkar รวมไปถึงยังมีกรณีที่ผู้สมัครหลายคนจากพรรค Golkar พรรค PAN พรรค PKB และพรรค Demokrat ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่ต้องการปรับเปลี่ยนไปใช้ระบบคิดคะแนนเสียงแบบบัญชีรายชื่อเปิดได้พากันทยอยลาออกจากการลงแข่งขันเลือกตั้ง ด้วยเหตุผลว่า หากต้องลงไปแข่งขันหาเสียงเพื่อให้ได้รับคะแนนเสียงที่เพียงพอต่อการชนะการเลือกตั้งได้ คงเป็นเรื่องลำบาก ยากที่จะชนะการเลือกตั้งได้แน่นอน เสียเวลาและเงินทุนไปโดยเปล่าประโยชน์<sup>54</sup> หรือไม่บางที่ผู้สมัครก็อาจจะย้ายไปสมัครในพรรคการเมืองขนาดเล็กพรรคใหม่ หรือย้ายไปลงสมัครในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นแทน ด้วยเห็นว่า น่าจะมีโอกาส

<sup>53</sup> Buehler and Vermonte, "The Impact of an Open-Party List System on Incumbency Turnover and Political Representativeness in Indonesia". 5-6.

<sup>54</sup> Khalik, "Golkar Members Grumble over Lists."

สามารถชนะการเลือกตั้งได้ง่ายและสะดวกกว่า<sup>55</sup> ทั้งหมดนี้จึงส่งผลให้พรรคการเมืองจำต้องสรรหาผู้สมัครหน้าใหม่เข้ามาทดแทน และส่งผลต่อเนื่องให้มีจำนวนผู้สมัครหน้าใหม่ที่สามารถชนะการเลือกตั้งได้เป็นจำนวนมากถึงเพียงนี้

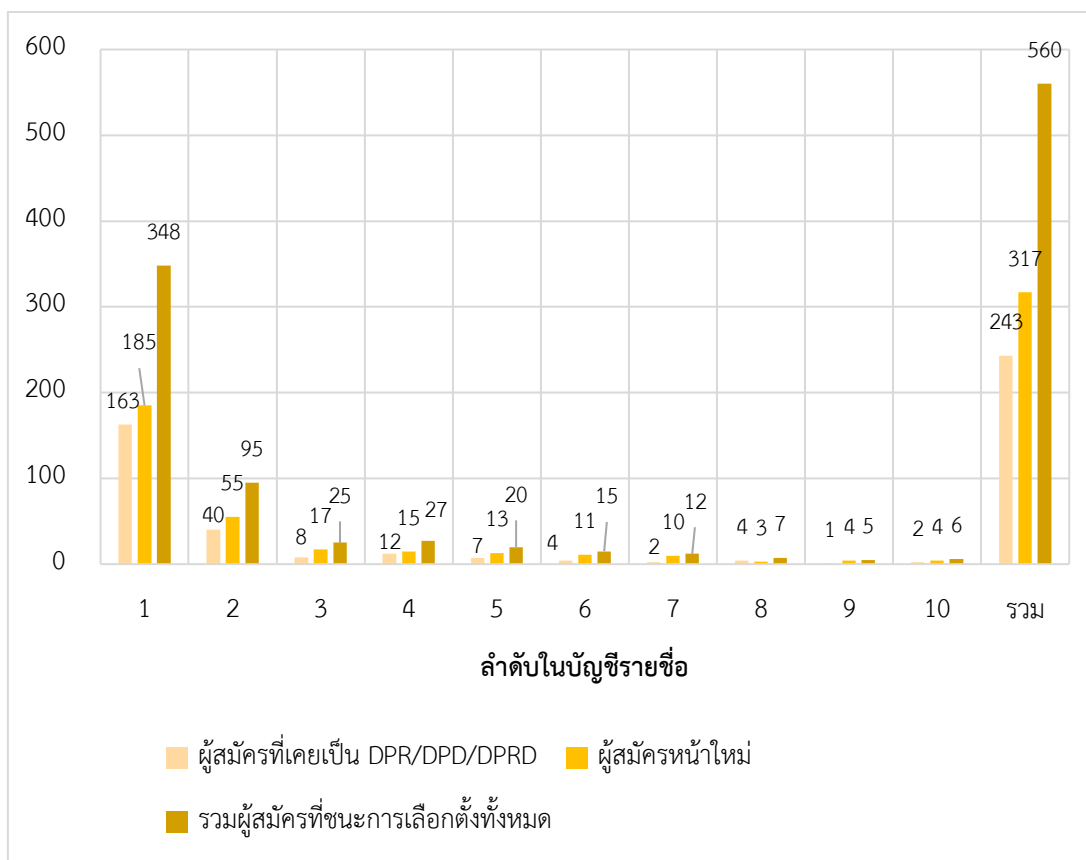
เมื่อระบบเลือกตั้งของอินโดนีเซียได้ปรับเปลี่ยนไปสู่ระบบบัญชีรายชื่อเปิดอย่างเต็มตัวแล้ว การจัดทำบัญชีรายชื่อเพื่อดึงคะแนนเสียงจากประชาชนในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2014 จึงยิ่งทวีความสำคัญขึ้น ดังที่ได้กล่าวในเรื่องของการจัดทำบัญชีรายชื่อมาแล้ว และสามารถสะท้อนแง่มุมที่น่าสนใจในประเด็นของผู้สมัครหน้าเก่ากับผู้สมัครหน้าใหม่ได้จากผลของการเลือกตั้งส.ส. ดังแผนภูมิที่ 4.9 และตารางที่ 4.6 ต่อไปนี้



---

<sup>55</sup> Buehler and Vermonte, "The Impact of an Open-Party List System on Incumbency Turnover and Political Representativeness in Indonesia". 8.

แผนภูมิที่ 4.9 จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ที่ชนะการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2014



ที่มา: Komisi Pemilihan Umum (KPU), "Daftar Calon Terpilih Anggota DPR – RI Tahun 2014," last modified February 11, 2015, <http://www.kpu.go.id/index.php/pages/detail/2016/387/Anggota-DPRDPD-Periode-2014-2019/NzE0>; Pemilu.asia, "Anggota Terpilih: Pemilu DPR 2014," accessed October 20, 2015, <http://www.pemilu.asia/?lang=ind&c=54&opt=2&s=113>.

ตารางที่ 4.6 ร้อยละของจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ที่ชนะการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2014

ลำดับ ใน บัญชี รายชื่อ	ผู้สมัคร ที่เคยเป็น DPR/DPD/ DPRD  (คิดเป็น ร้อยละของ ผู้สมัคร หน้าเก่าที่ชนะ การเลือกตั้ง ทั้งหมด)	ผู้สมัคร ที่เคยเป็น DPR/DPD/ DPRD  (คิดเป็น ร้อยละของ ผู้สมัคร ที่ชนะ การเลือกตั้ง ทั้งหมด)	ผู้สมัคร หน้าใหม่  (คิดเป็น ร้อยละของ ผู้สมัคร หน้าใหม่ที่ชนะ การเลือกตั้ง ทั้งหมด)	ผู้สมัคร หน้าใหม่  (คิดเป็น ร้อยละของ ผู้สมัคร ที่ชนะ การเลือกตั้ง ทั้งหมด)	รวมผู้สมัคร ที่ชนะ การเลือกตั้ง ทั้งหมด  (คิดเป็น ร้อยละของ ผู้สมัคร ที่ชนะ การเลือกตั้ง ทั้งหมด)
1	67.08	29.11	58.36	33.04	62.14
2	16.46	7.14	17.35	9.82	16.96
3	3.29	1.43	5.36	3.04	4.46
4	4.94	2.14	4.73	2.68	4.82
5	2.88	1.25	4.10	2.32	3.57
6	1.65	0.71	3.47	1.96	2.68
7	0.82	0.36	3.15	1.79	2.14
8	1.65	0.71	0.95	0.54	1.25
9	0.41	0.18	1.26	0.71	0.89
10	0.82	0.36	1.26	0.71	1.07
<b>รวม</b>	<b>100.00</b>	<b>43.39</b>	<b>100.00</b>	<b>56.61</b>	<b>100.00</b>

ที่มา: คำนวณโดยผู้เขียนจากข้อมูลในแผนภูมิที่ 4.9

ผลการเลือกตั้งครั้งนี้ก็ได้สะท้อนถึงพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงของประชาชนอินโดนีเซียที่ไม่ได้แตกต่างจากการเลือกตั้งครั้งที่แล้วคือ ส่วนใหญ่ยังคงลงคะแนนผู้สมัครในลำดับต้นๆ ของบัญชีรายชื่ออยู่ โดยมีผู้สมัครลำดับที่ 1 - 3 ชนะการเลือกตั้งไปกว่า 468 คน คิดเป็นประมาณร้อยละ 83.57 ของจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ที่ชนะการเลือกตั้งทั้งหมด มีผู้สมัครในลำดับที่ต่ำลงมาคือตั้งแต่อันดับที่ 4 ลงไปที่สามารถชนะการเลือกตั้งเข้ามาได้ แต่ก็ยังเป็นจำนวนที่ไม่มากนักคือ 92 คน คิดเป็นประมาณร้อยละ 16.43 ของจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ที่ชนะการเลือกตั้งทั้งหมด แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.หน้าใหม่ที่สามารถชนะการเลือกตั้งเข้ามาได้เป็นจำนวนมากคือ 317 คน คิดเป็นประมาณร้อยละ 56.61 ของจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ที่ชนะการเลือกตั้งทั้งหมด โดยมีผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.หน้าใหม่ที่อยู่ในลำดับที่ 1-3 ของบัญชีรายชื่อกว่า 257 คนที่สามารถชนะการเลือกตั้งได้ คิดเป็นร้อยละ 45.89 ของจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ที่ชนะการเลือกตั้งทั้งหมด หรือคิดเป็นร้อยละ 81.07 ของผู้สมัครหน้าใหม่ที่ชนะการเลือกตั้งหมด ในขณะที่ก็มีผู้สมัครหน้าเก่าที่อยู่ในลำดับที่ 1-3 ของบัญชีรายชื่อที่สามารถชนะการเลือกตั้งเข้ามาได้เป็นจำนวน 211 คน คิดเป็นร้อยละ 37.68 ของจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ที่ชนะการเลือกตั้งทั้งหมด หรือคิดเป็นร้อยละ 86.83 ของผู้สมัครหน้าเก่าที่ชนะการเลือกตั้งหมด

จะเห็นได้ว่า ในลำดับที่ 1-3 ของบัญชีรายชื่อก็มีผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.หน้าใหม่จำนวนมากที่สามารถชนะการเลือกตั้งเข้ามาได้ อันสะท้อนให้เห็นว่า แต่ละพรรคการเมืองก็ได้ให้ความสำคัญกับเหล่าผู้สมัครหน้าใหม่ ด้วยการจัดให้อยู่ในลำดับต้นๆ ของบัญชีรายชื่อ ถึงแม้ว่า ลำดับในบัญชีรายชื่อจะไม่มีผลต่อการจัดสรรคะแนนเสียงอีกต่อไป แต่เมื่อพิจารณาจากผลการเลือกตั้งครั้งที่แล้วที่ประชาชนส่วนมากยังคงเลือกผู้สมัครในลำดับต้นๆ ลำดับของบัญชีรายชื่อจึงน่าจะมีผลทางจิตวิทยาต่อการลงคะแนนเสียงของประชาชน การจัดให้ผู้สมัครหน้าใหม่ได้อยู่ในลำดับต้นๆ ของบัญชีรายชื่อจึงเท่ากับสร้างโอกาสให้ผู้สมัครหน้าใหม่ได้ชนะการเลือกตั้งมากขึ้นด้วย ซึ่งผู้สมัครหน้าใหม่เหล่านี้คงเป็นคนที่ทางพรรคเล็งเห็นแล้วว่า มีภาพลักษณ์ มีผลงานที่ดี เป็นที่นิยมในหมู่ประชาชน สามารถที่จะดึงคะแนนเสียงจากประชาชนได้ ซึ่งก็สะท้อนย้อนกลับไปยังกระบวนการสรรหาผู้สมัครของพรรคการเมืองที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อที่แล้ว ที่จะเห็นได้ว่า แต่ละพรรคก็พยายามที่จะสรรหาผู้สมัครหน้าใหม่ที่มีศักยภาพให้มาเข้าร่วมพรรคของตน

แม้การสรรหาผู้สมัครหน้าใหม่จะเป็นสิ่งสำคัญในการช่วยเสริมทัพผู้คัดเลือกตั้งของพรรคการเมือง แต่พรรคก็ไม่อาจละทิ้งความสำคัญของผู้สมัครหน้าเก่าๆ ไปได้ หลายพรรคการเมืองยังคงให้โอกาสเหล่าผู้สมัครหน้าเก่าที่เคยเป็นส.ส.เมื่อครั้งที่แล้วได้ลงสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2014 ทั้งนี้คงเป็นเพราะเหล่าผู้สมัครหน้าเก่าที่ชนะการเลือกตั้งมาในปี ค.ศ. 2009 ได้ ก็ได้พิสูจน์ตนเองมาแล้วว่า ตนเองมีฐานความนิยมในพื้นที่เขตเลือกตั้งมากเพียงพอที่จะสามารถชนะการเลือกตั้ง



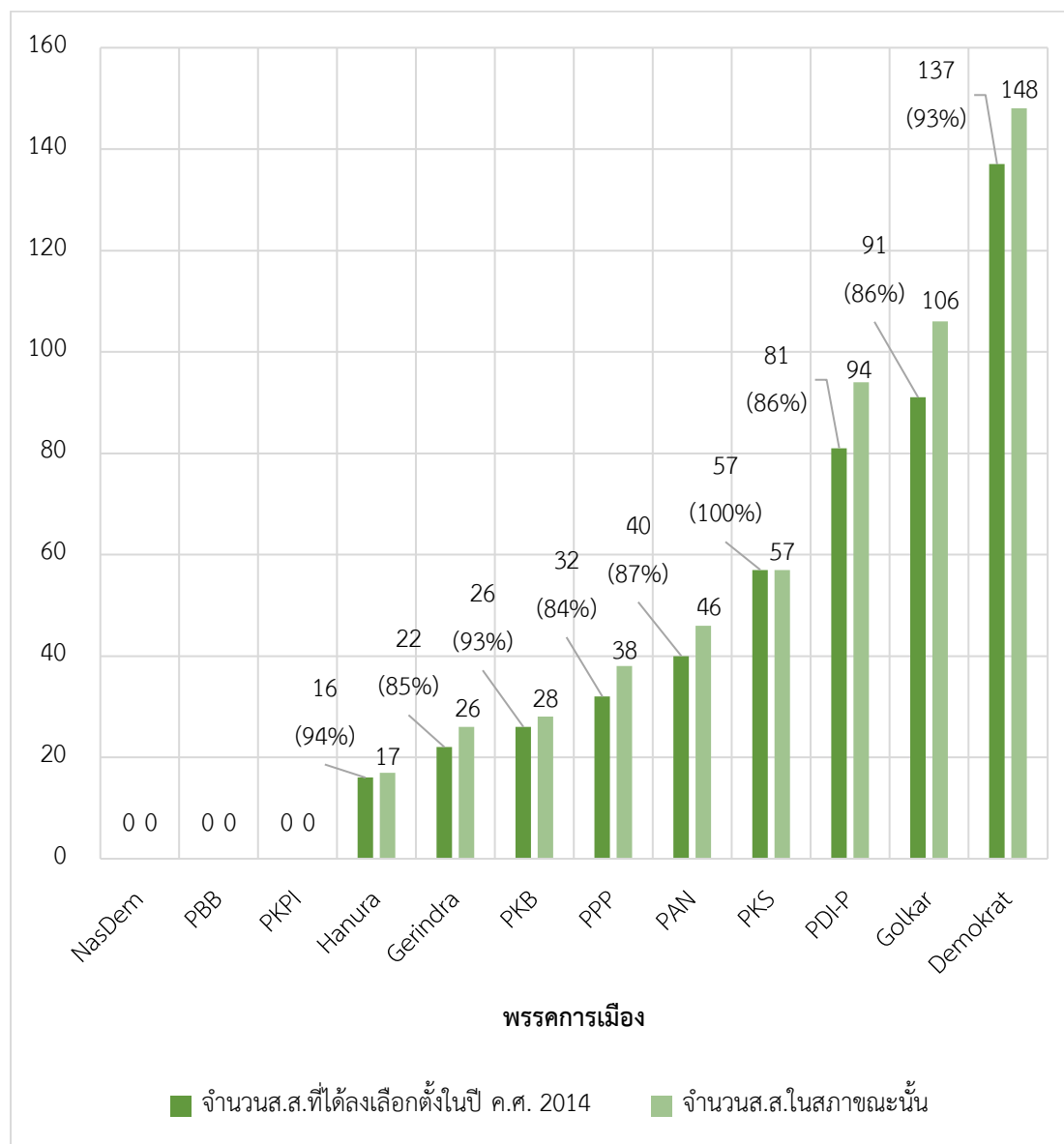
ด้วยคะแนนเสียงส่วนบุคคลมาได้ โดยจากการสำรวจขององค์กร FORMAPPI (Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia) พบว่า จากจำนวนส.ส. 560 คนในสมัยของการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2009 มีส.ส.ถึง 502 คน (คิดเป็นร้อยละ 90 ของจำนวนส.ส.ทั้งหมด) ที่ได้รับโอกาสเข้าแข่งขันเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2014 อีกครั้ง โดยกว่าร้อยละ 57 ของส.ส.ที่เข้าร่วมการเลือกตั้งอีกครั้ง ได้รับการจัดลำดับให้อยู่ลำดับที่ 1 ของบัญชีรายชื่อ และอีกร้อยละ 24 ได้รับการจัดให้อยู่ในลำดับที่ 2<sup>56</sup> โดยมีรายละเอียดในแต่ละพรรคการเมืองตามแผนภูมิที่ 4.10 ดังนี้



---

<sup>56</sup> Petrus Kristamtomo, "Did You Know?: Old Faces in Election Race," *The Jakarta Post*, March 14, 2014, accessed February 5, 2016, <http://www.thejakartapost.com/news/2014/03/14/did-you-know-old-faces-election-race.html>.

แผนภูมิที่ 4.10 จำนวนส.ส.ที่ได้ลงเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2014 เทียบกับจำนวนส.ส.ในสภาขณะนั้น (จำแนกตามพรรคการเมือง)



ที่มา: Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia (FORMAPPI), "Anatomi Caleg Pemilu 2014," October 3, 2013, accessed February 5, 2016, <http://parlemenindonesia.org/wp-content/uploads/2014/02/ANATOMI-CALEG-PEMILU-2014.pdf>.

จากข้อมูลในแผนภูมิที่ 4.10 แสดงให้เห็นว่า พรรคการเมืองยังคงให้ความสำคัญกับส.ส.เก่ามากอยู่ แต่การพึงส.ส.เก่าก็ไม่เพียงพอที่จะทำให้พรรคสามารถชนะการเลือกตั้งได้มากขึ้นกว่าการเลือกตั้งในครั้งก่อนๆ ได้ ดูได้จากตัวอย่างของพรรค Demokrat ที่แม้จะเป็นพรรคการเมืองที่ชนะได้

ส.ส.มากที่สุดในการเลือกตั้งเมื่อปี ค.ศ. 2009 แต่ก็มีจำนวนส.ส.หน้าเก่าที่กลับมาลงแข่งขันเลือกตั้งอีกได้เพียง 137 คน ทางพรรคจะต้องสรรหาผู้สมัครหน้าใหม่มาลงแข่งขันอีกกว่า 400 คนจึงจะครบจำนวนผู้สมัครในทุกเขตเลือกตั้ง และยังเมื่อคำนึงถึงว่า ด้วยระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเปิดนี้ได้ทำให้การแข่งขันของการเลือกตั้งเป็นการแข่งขันของตัวผู้สมัครมากขึ้น ทำให้ยิ่งสร้างแรงกดดันและท้าทายต่อทางพรรคในการสรรหาผู้สมัครหน้าใหม่ที่มีศักยภาพมาลงแข่งขันเลือกตั้งให้ได้เป็นจำนวนมาก เช่นนี้ ซึ่งก็คงนำมาสู่การตัดสินใจในการเปิดรับสมัครบุคคลจากภายนอกพรรคมาเป็น ผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ของทางพรรค เพื่อจะได้ช่วยเหลือหาผู้สมัครที่มีศักยภาพและสามารถส่งผู้สมัครได้ครบในทุกเขตเลือกตั้ง

นอกจากนี้เมื่อประเด็นพิจารณาเพิ่มเติมด้วยว่า ด้วยเหตุที่มีผู้สมัครหน้าเก่าที่เคยเป็นส.ส.จากการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2009 ได้มาลงสมัครรับเลือกตั้งอีกครั้งในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2014 เป็นจำนวนมากเช่นนี้ จึงส่งผลให้ในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2014 มีจำนวนของผู้สมัครหน้าเก่าที่สามารถชนะการเลือกตั้งได้มากกว่าในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2009 คือ มีจำนวน 243 คน คิดเป็นร้อยละ 43.39 ของผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งหมด ขณะที่ในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2009 มีผู้สมัครหน้าเก่าที่สามารถชนะการเลือกตั้งได้เป็นจำนวน 167 คน คิดเป็นร้อยละ 29.82 ของผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งหมด ตามเหตุผลที่ได้กล่าวไปแล้วว่า เหล่าผู้สมัครหน้าเก่าที่สามารถชนะการเลือกตั้งมาในปี ค.ศ. 2009 ได้นั้นก็เท่ากับได้พิสูจน์ตนเองมาแล้วว่า มีฐานเสียงและความนิยมในพื้นที่เขตเลือกตั้งมากเพียงพอที่จะสามารถชนะการเลือกตั้งได้ ทำให้สามารถพอที่จะคาดการณ์ล่วงหน้าได้ว่า ในการเลือกตั้งส.ส.ครั้งหน้าของอินโดนีเซีย หากยังเป็นการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อเปิดเหมือนเดิมอยู่ จำนวนของผู้สมัครหน้าเก่าที่เคยเป็นส.ส.จากการเลือกตั้งครั้งก่อนและได้รับโอกาสให้ลงแข่งขันเลือกตั้งอีกครั้งก็คงจะยังมีจำนวนที่สูงอยู่ และคงส่งผลให้มีจำนวนผู้สมัครหน้าเก่าที่สามารถชนะการเลือกตั้งได้มากขึ้น

อนึ่ง ถึงแม้ว่าด้วยระบบเลือกตั้งที่เปลี่ยนแปลงไปจะทำให้กระบวนการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ของพรรคการเมืองในอินโดนีเซียต้องคำนึงถึงศักยภาพในการชนะการเลือกตั้งของผู้สมัคร มีการเปิดกว้างและให้โอกาสแก่ผู้สมัครหน้าใหม่มากขึ้น แต่เรื่องของเครือข่ายของหัวหน้าและแกนนำพรรคที่ได้เข้าไปอยู่ในบัญชีรายชื่อผู้สมัครก็ยังคงมีอยู่ เช่น ลูกหลานของนาย Hashim Djojohadikusumo น้องชายของนาย Prabowo Subianto หัวหน้าพรรค Gerindra คือ นาย Aryo P.S. Djojohadikusumo และ นาง Rahayu Saraswati Djojohadikusumo ที่ได้รับการเสนอชื่อให้เป็นผู้สมัครของทางพรรค

ในพรรค PDI-P พบว่า มีคนในตระกูล Sukarno ที่ได้รับการเสนอชื่อให้เป็นผู้สมัครของพรรค คือ Puan Maharani ลูกสาวของ Megawati Sukarnoputri หัวหน้าพรรค นาย Guruh Sukarnoputra หลานของ Puan และ Puti Guntur Sukarnoputri ลูกพี่ลูกน้องของ Puan

สำหรับพรรค Demokrat ก็พบว่า มีบุคคลถึง 15 คนด้วยกันที่มีความเกี่ยวพันทางเครือญาติกับนาย Susilo Bambang Yudhoyono หัวหน้าพรรค เช่น นาย Edhie Baskoro Yudhoyono ลูกชายของนาย Susilo นาย Sartomo Hutomo ลูกพี่ลูกน้องของนาย Susilo นาย Hartanto Edhie Wibowo และ Agus Hermanto เขยในตระกูล Yudhoyono, Lintang Pramesti และ Putri Permatasari ลูกสาวและหลานสาวของนาย Agus เป็นต้น<sup>57</sup>

#### 4.1.3 สรุป: ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อกับการจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง

จากเนื้อหาในประเด็นของระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่ส่งผลต่อการจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองในประเทศไทยและอินโดนีเซีย สามารถสรุปข้อมูลให้เห็นถึงข้อเหมือนและข้อแตกต่างกัน ได้ดังนี้

#### ตารางที่ 4.7 สรุปประเด็นของระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อกับการจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองในไทยและอินโดนีเซีย

	ระบบบัญชีรายชื่อปิด ของไทย	ระบบบัญชีรายชื่อเปิด ของอินโดนีเซีย
<b>การจัดทำ บัญชีรายชื่อ</b>	<p>รวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจอยู่ที่หัวหน้าและแกนนำพรรค</p> <p>คัดสรรและเรียงลำดับผู้สมัครในบัญชีรายชื่อโดยคำนึงถึงเรื่องความใกล้ชิด บทบาท ความสำคัญ และการเป็นผู้ให้ทุนพรรคเป็นปัจจัยหลัก</p> <p>คัดสรรผู้สมัครเป็นการภายในพรรค</p>	<p>รวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจอยู่ที่หัวหน้าและแกนนำพรรค</p> <p>คัดสรรและเรียงลำดับผู้สมัครในบัญชีรายชื่อโดยคำนึงถึงศักยภาพและโอกาสในการชนะเลือกตั้งของผู้สมัครมากขึ้น</p> <p>มีการสรรหาและเปิดรับผู้สมัครหน้าใหม่จากภายนอกพรรคด้วย</p>

<sup>57</sup> Proditia Sabarini, "Tried, Tested Strategies: Incumbents, Dynasties and Celebrities," *The Jakarta Post*, May 14, 2013, <http://www.thejakartapost.com/news/2013/05/14/tried-tested-strategies-incumbents-dynasties-and-celebrities.html>.

<b>สัดส่วนของ ผู้สมัครหน้าเก่า/ หน้าใหม่</b>	มีสัดส่วนของจำนวนผู้สมัครหน้าเก่า ที่ชนะการเลือกตั้งได้มากกว่าจำนวน ของผู้สมัครหน้าใหม่	มีสัดส่วนของจำนวนผู้สมัครหน้าใหม่ ที่ชนะการเลือกตั้งได้มากกว่าจำนวน ของผู้สมัครหน้าเก่า
------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------

ในการจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองทั้งของประเทศไทยและอินโดนีเซียต่างก็ยังคงรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจเพื่อจัดทำและเรียงลำดับผู้สมัครในบัญชีรายชื่ออยู่ที่หัวหน้าและแกนนำพรรคอยู่ แต่ในหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการคำนึงเพื่อจัดทำบัญชีรายชื่อจะมีความแตกต่างกัน โดยระบบบัญชีรายชื่อของไทยมีลักษณะแบบระบบบัญชีรายชื่อปิดทำให้ไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงเรื่องของฐานเสียง ความนิยม โอกาส และศักยภาพในการชนะการเลือกตั้งของผู้สมัครมาเป็นปัจจัยหลักในการจัดทำบัญชีรายชื่อ พรรคจึงสามารถคัดสรรและเรียงลำดับผู้สมัครในบัญชีรายชื่อโดยอาศัยเรื่องของความใกล้ชิด บทบาท และความสำคัญที่มีต่อพรรคมาเป็นปัจจัยหลักในการพิจารณาได้ การสรรหาผู้สมัครมาลงในระบบบัญชีรายชื่อจึงมักเป็นเรื่องภายในพรรค ไม่ได้มีการออกโฆษณาเพื่อเชิญชวนบุคคลภายนอกมาร่วมสมัครในระบบบัญชีรายชื่อแบบของทางอินโดนีเซีย ซึ่งด้วยลักษณะของระบบบัญชีรายชื่อเปิด ทำให้พรรคการเมืองไม่อาจคัดสรรและจัดลำดับของผู้สมัครในบัญชีรายชื่อโดยคำนึงถึงเรื่องของความใกล้ชิด บทบาท และความสำคัญที่มีต่อพรรคเป็นปัจจัยหลักได้แต่เพียงอย่างเดียว แต่ด้วยตัวของระบบเลือกตั้งที่ทำให้คะแนนเสียงส่วนบุคคลที่ผู้สมัครแต่ละคนได้รับมาเป็นกุญแจสำคัญที่นำไปสู่ชัยชนะในการเลือกตั้งได้ ทำให้การคำนึงถึงเรื่องศักยภาพและโอกาสในการชนะเลือกตั้งของผู้สมัครเป็นปัจจัยสำคัญที่ทางพรรคต้องนำมาพิจารณาในการจัดทำและเรียงลำดับในบัญชีรายชื่อ ดังนั้น จึงมีการเปิดรับผู้สมัครหน้าใหม่จากภายนอกพรรค และสรรหาผู้สมัครหน้าใหม่ที่มีศักยภาพ มีภาพลักษณ์ ผลงานที่ดี และได้รับความนิยมจากประชาชนในพื้นที่มาเข้าร่วมพรรค พร้อมกับจัดลำดับให้ผู้สมัครหน้าใหม่จำนวนมากได้อยู่ในลำดับต้นๆ ของบัญชีรายชื่อ ก็เพื่อเข้ามาช่วยเสริมทัพร่วมกับผู้สมัครหน้าเก่าในการลงแข่งขันชิงชัยในสมรภูมิของการเลือกตั้ง

ดังนั้นแล้ว แม้ภายใต้ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ จะทำให้พรรคการเมืองในอินโดนีเซียต้องมีกระบวนการสรรหาที่เปิดกว้างและต้องคำนึงถึงเรื่องโอกาสของผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ในการชนะการเลือกตั้งมากขึ้น ก็ไม่ได้หมายความว่า จะต้องทำให้พรรคสูญเสียอำนาจในการควบคุมและจัดลำดับบัญชีรายชื่อไป เพราะสุดท้ายแล้วในกระบวนการของการสรรหาที่จะรวมศูนย์อำนาจเข้ามาที่หัวหน้าและแกนนำพรรคในส่วนกลางในการคัดเลือกหรือตัดสินใจเพื่ออนุมัติบัญชีรายชื่อผู้สมัครในขั้นสุดท้ายอยู่ รวมทั้งยังพบว่า มีเครือข่ายของหัวหน้าและแกนนำพรรคได้เข้าไปอยู่ในบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ด้วย หัวหน้าและแกนนำพรรคในส่วนกลางยังคงมีอำนาจอยู่มากในเรื่องการจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรค แต่ด้วยระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเปิดที่ทำให้เสียงของประชาชน

สามารถกำหนดชัยชนะของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้โดยตรง การคัดเลือกและจัดลำดับบัญชีรายชื่อจึงไม่อาจคำนึงถึงแต่เรื่องความภักดี ความใกล้ชิด หรือความทุ่มเทให้แก่พรรคได้เพียงอย่างเดียว จำต้องคำนึงถึงศักยภาพและโอกาสในการชนะการเลือกตั้งของผู้สมัครด้วย การจัดลำดับของบัญชีรายชื่อของผู้สมัครจึงไม่สามารถผูกติดหรือให้โอกาสแก่ผู้สมัครหน้าเก่าเท่านั้น จำเป็นคำนึงถึงความสำคัญและให้โอกาสแก่ผู้สมัครหน้าใหม่ในการลงแข่งขันเลือกตั้งด้วย

ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ในบัญชีรายชื่อผู้สมัครของพรรคการเมืองในอินโดนีเซีย มีผู้สมัครหน้าใหม่จำนวนมากที่ได้อยู่ในลำดับต้นๆ ของบัญชีรายชื่อ ซึ่งถึงแม้ลำดับในบัญชีรายชื่อจะไม่มีผลต่อการจัดสรรคะแนนเสียงแล้ว แต่ก็ยังมีผลในทางจิตวิทยาต่อการลงคะแนนเสียงของประชาชนอยู่ การที่ผู้สมัครหน้าใหม่อยู่ในลำดับต้นๆ ของบัญชีรายชื่อก็ช่วยส่งผลสนับสนุนต่อชัยชนะในการเลือกตั้งของผู้สมัครหน้าใหม่มากขึ้นด้วย ดังจะเห็นได้จาก สัดส่วนของจำนวนผู้สมัครหน้าใหม่ที่ชนะการเลือกตั้งได้มีมากกว่าจำนวนของผู้สมัครหน้าเก่าที่ชนะการเลือกตั้ง ซึ่งแตกต่างจากในระบบบัญชีรายชื่อปิดของไทยที่พรรคการเมืองมักจะจัดเรียงลำดับโดยให้ความสำคัญแก่กลุ่มนักการเมืองหรือผู้สมัครหน้าเก่า ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีความใกล้ชิด มีบทบาท และผลงานที่สำคัญต่อทางพรรค ให้ได้อยู่ในลำดับของบัญชีรายชื่อที่คาดว่าจะได้รับการเลือกตั้ง ซึ่งด้วยลักษณะของการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ยังทำให้พื้นที่ของบัญชีรายชื่อถูกมองว่า เป็นพื้นที่ที่มีเกียรติและดึงดูดให้นักการเมืองหลายคนต้องการมาลงสมัครในระบบบัญชีชื่อมากกว่าในระบบแบ่งเขต เนื่องด้วยไม่ต้องยุ่งยากกับการลงพื้นที่ไปหาเสียงแบบในระบบแบ่งเขต และประสบปัญหาการถูกร้องเรียนและถูกตรวจสอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งมากนัก ดังที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะได้กล่าวไว้ว่า

“มีเหตุผลอยู่หลายประการที่ทำให้ผู้สมัครหลายคนสนใจที่จะลงในระบบบัญชีรายชื่อ ข้อแรกคือ ไม่ต้องแบกรับภาระของการหาเสียงในเขตพื้นที่ ยิ่งเป็นระบบแบบเขตเดียวคนเดียวแล้ว ก็ยังมีการแข่งขันในพื้นที่มากไปด้วย ข้อสอง กระบวนการและความยุ่งยากกับทางคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นสิ่งที่น่าเบื่อหน่ายพอควร คุณจะเห็นได้ว่า ถ้าเป็นในระบบบัญชีรายชื่อ ขั้นตอนหลังการเลือกตั้งจะง่ายดายกว่ามาก ไม่ต้องไปเผชิญกับความวุ่นวายจากขั้นตอนการร้องเรียน การกล่าวหา และการตรวจสอบต่างๆ และข้อสาม คือ แทบจะกลายเป็นกฎที่ยอมรับกันโดยทั่วไปอยู่แล้วว่า พรรคการเมืองที่ได้เข้าร่วมรัฐบาล จะดึงเอาผู้ที่อยู่ในบัญชีรายชื่อไปเป็นรัฐมนตรี”<sup>58</sup>

ฉะนั้น ผู้สมัครหน้าใหม่ที่ยังไม่เคยผ่านสนามของการเลือกตั้ง ยังไม่มีบทบาทต่อทางพรรคมากนักจึงยากที่จะเบียดกลุ่มผู้สมัครหน้าเก่าเพื่อให้มาซึ่งลำดับในบัญชีรายชื่อที่คาดว่าจะได้รับการ

<sup>58</sup> Elin Bjarnegård, "Men in Politics: Revisiting Patterns of Gendered Parliamentary Representation in Thailand and Beyond" (PhD diss., Uppsala University, 2009), 146-47.

เลือกตั้งได้ จำนวนของผู้สมัครหน้าเก่าที่ได้รับการเลือกตั้งจึงมีมากกว่าจำนวนของผู้สมัครหน้าใหม่ที่ได้รับการเลือกตั้ง

นอกจากนี้ อีกประเด็นที่ควรนำมาพิจารณา คือ ระบบบัญชีรายชื่อของไทยไม่ได้ถูกใช้เป็นระบบเลือกตั้งเดี่ยวแบบของอินโดนีเซีย แต่ถูกใช้ควบคู่ไปกับระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ทำให้ระบบเลือกตั้งส.ส.ของไทยนับตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา มีลักษณะเป็นระบบเลือกตั้งแบบคู่ขนาน คือ เป็นระบบเลือกตั้งแบบผสมที่คะแนนเสียงในระบบแบ่งเขตกับคะแนนเสียงในระบบบัญชีรายชื่อจะไม่มีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกัน การคิดคะแนนเสียงจะคิดแยกเป็นอิสระจากกัน<sup>59</sup> ด้วยรูปแบบที่ระบบบัญชีรายชื่อถูกใช้ร่วมกับระบบแบ่งเขตเช่นนี้ จึงทำให้พรรคการเมืองมีช่องทางในการส่งผู้สมัครเพื่อลงแข่งขันเลือกตั้ง โดยเน้นพิจารณาและคัดเลือกผู้สมัครที่มีฐานเสียงและความนิยมชมชอบจากประชาชนในพื้นที่ได้ ซึ่งก็จะช่วยให้พรรคการเมืองสามารถสร้าง รักษา และขยายฐานเสียงของพรรคตนเองไปสู่ประชาชนในพื้นที่ผ่านเครือข่ายความสัมพันธ์ของผู้สมัครได้ ฉะนั้น เมื่อมีช่องทางจากระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเช่นนี้แล้ว จึงมีส่วนต่อการพิจารณาเพื่อคัดสรรผู้สมัครลงในบัญชีรายชื่อให้ไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงเรื่องของฐานเสียงและโอกาสในการชนะการเลือกตั้งของผู้สมัคร ในขณะที่ระบบเลือกตั้งส.ส.ของอินโดนีเซียมีลักษณะเป็นระบบเลือกตั้งเดี่ยวคือ ระบบบัญชีรายชื่อแบบเปิด ไม่ได้มีการใช้ร่วมหรือผสมกับระบบเลือกตั้งอื่นใด ทำให้พรรคการเมืองของอินโดนีเซียมีเพียงช่องทางเดียวในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส. ซึ่งด้วยลักษณะของระบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซียก็มีลักษณะที่คล้ายกับระบบเสียงข้างมากธรรมดาแบบเขตละหลายคน เพราะภายใต้ระบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซีย ผู้สมัครที่สามารถชนะการเลือกตั้งได้จะมาจากผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเสียงส่วนบุคคลมากที่สุดในเขตเลือกตั้งนั้น โดยเรียงตามลำดับคะแนนจากมากไปหาน้อยจนครบจำนวนส.ส.ที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น ซึ่งก็คล้ายกับในระบบเสียงข้างมากธรรมดาแบบเขตละหลายคน ซึ่งผู้ชนะการเลือกตั้งจะมาจากผู้สมัครที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุดในเขตเลือกตั้งเรียงลำดับตามจำนวนส.ส.ที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้นเช่นกัน ด้วยลักษณะที่คล้ายกันเช่นนี้จึงทำให้ยากที่อินโดนีเซียจะสามารถใช้ระบบบัญชีรายชื่อเปิดของตนร่วมหรือผสมกับระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาได้ เพราะจะทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของส.ส.ในพื้นที่ได้ แม้จะใช้ร่วมกับระบบเสียงข้างมากธรรมดาแบบเขตละ 1 คน ก็ยังยากที่จะเป็นไปได้ เพราะเขตเลือกตั้งภายใต้ระบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซียก็มีเขตเลือกตั้งขนาดเล็กที่มีส.ส.ได้เพียง 3 คนอยู่ด้วย ทำให้จะยิ่งเป็นการซ้ำซ้อนหนักเข้าไปอีก หากนำไปใช้ร่วมกับระบบเสียงข้างมากธรรมดาแบบเขตละ 1 คน ดังนั้น ด้วยสภาพและลักษณะของระบบบัญชี

<sup>59</sup> Norris, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*, 56-58.

รายชื่อเปิดของอินโดนีเซียจึงทำให้เหมาะสมต่อการใช้เป็นระบบเลือกตั้งเดี่ยวมากกว่าที่จะใช้เป็นระบบเลือกตั้งผสม

เหตุที่ระบบบัญชีรายชื่อของไทยไม่ได้ถูกใช้เป็นระบบเลือกตั้งเดี่ยวแบบของอินโดนีเซีย แต่ถูกใช้ผสมแบบคู่ขนานกับระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเช่นนี้ ยังทำให้พบว่า ได้มีการโยกผู้สมัครจากเดิมที่เคยวางตัวให้ลงในระบบแบ่งเขต ให้มาลงในระบบบัญชีรายชื่อแทน ทั้งที่มีสาเหตุมาจากคะแนนความนิยมของผู้สมัครจากพรรคคู่แข่งไม่ได้ เลยสรรหาผู้สมัครคนใหม่มาแข่งขันในระบบแบ่งเขตแทน หรือไม่ก็เกิดจากมีผู้สมัครหลายคนต้องการลงแข่งขันในเขตพื้นที่นั้น ทางพรรคจึงหาทางออกด้วยการประนีประนอมให้ผู้สมัครที่ยอมตกลงได้ ให้เข้ามาอยู่ในระบบบัญชีรายชื่อแทน พื้นที่ในบัญชีรายชื่อจึงไม่ใช่พื้นที่ของการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว แต่ยังมีส่วนลดความขัดแย้งภายในพรรคจากการเลือกตั้ง ส.ส. อีกด้วย

## 4.2 ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อกับยุทธศาสตร์ในการหาเสียงเลือกตั้ง

### 4.2.1 ยุทธศาสตร์หาเสียงเลือกตั้งภายใต้ระบบบัญชีรายชื่อปิดของไทย

ด้วยลักษณะของระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิดของประเทศไทยที่เลือกได้แต่พรรคการเมือง ไม่สามารถเลือกตัวบุคคลในบัญชีรายชื่อได้โดยตรง กอปรกับเขตเลือกตั้งที่เป็นเขตเลือกตั้งในระดับประเทศ ทำให้ไม่เอื้ออำนวยให้ผู้สมัครแต่ละคนจะออกมาหาเสียงเอง ยุทธศาสตร์ของการเลือกตั้งจึงต้องมีการวางให้เป็นการหาเสียงในระดับพรรคการเมืองที่จะสามารถครอบคลุมไปได้ทั่วประเทศ ซึ่งก็ได้อาศัยความก้าวหน้าของเทคโนโลยีและการขยายตัวของอุปกรณ์สื่อสารอย่างวิทยุ โทรทัศน์ โทรศัพท์มือถือ อินเทอร์เน็ต ในการช่วยให้การหาเสียงของพรรคการเมืองสามารถสื่อสารไปยังประชาชนได้ทั่วทั้งประเทศ<sup>60</sup> และถือเป็นความแตกต่างสำคัญระหว่างการหาเสียงของการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตกับการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของไทย กล่าวคือ ในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ผู้สมัครจะดำเนินการหาเสียงเฉพาะในเขตพื้นที่เลือกตั้งที่ตนเองลงสมัคร ในขณะที่การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ทางพรรคต้องโฆษณาหาเสียงไปให้ได้ทั่วถึงประชาชนในทุกพื้นที่ของประเทศ ไม่สามารถจำกัดวงของการหาเสียงได้แต่เพียงพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเท่านั้น โดยยุทธศาสตร์ของการหาเสียงในระดับพรรค

<sup>60</sup> Siripan Nogsuan Sawasdee, "Vote Structuring and Electoral Campaign," 131.



การเมืองที่สามารถที่จะจำแนกออกได้เป็น 2 แนวทางหลัก คือ แนวทางที่เน้นนโยบายของทางพรรค และแนวทางที่เน้นภาพลักษณ์และศักยภาพของหัวหน้าหรือแกนนำพรรค

แนวทางที่เน้นนโยบายของพรรค พรรคไทยรักไทยนับเป็นพรรคการเมืองพรรคแรกในการเลือกตั้งส.ส.ปี พ.ศ. 2544 ที่เน้นกลยุทธ์หาเสียงเลือกตั้งโดยชูนโยบายที่สามารถสื่อถึงผลประโยชน์ให้แก่ประชาชนได้อย่างชัดเจน และได้มีการโฆษณาประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ถึงนโยบายต่างๆ เหล่านั้น<sup>61</sup> ในขณะที่พรรคการเมืองพรรคอื่นๆ ในขณะนั้น ยังไม่ได้เน้นเรื่องกลยุทธ์หาเสียงโดยชูนโยบายที่เด่นชัดมากนัก แต่จะเน้นไปที่คุณสมบัติของหัวหน้าและแกนนำคนสำคัญของพรรคว่า สามารถเข้ามาเป็นรัฐมนตรี/รัฐบาลได้<sup>62</sup> และจากความสำเร็จของพรรคไทยรักไทยในการใช้กลยุทธ์ด้านนโยบายมาจูงใจคะแนนเสียงจากประชาชน ก็ทำให้การแข่งขันหาเสียงด้านนโยบายกลายเป็นอีกหนึ่งกลยุทธ์หลักของการหาเสียงในทุกพรรคการเมืองของการเลือกตั้งครั้งต่อๆ มา นโยบายที่แต่ละพรรคการเมืองนำเสนอก็จะมีลักษณะคล้ายกับแนวนโยบายของพรรคไทยรักไทย คือ สื่อถึงผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ หากพรรคการเมืองนั้นสามารถชนะการเลือกตั้งได้ ทั้งนี้ก็เพื่อโน้มน้าวคะแนนเสียงจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รวมทั้งยังสามารถมองได้อีกมุมหนึ่งว่า พรรคการเมืองได้เข้ามาสร้างเครือข่ายอุปถัมภ์กับประชาชนโดยตรง ผ่านการจัดทำนโยบายเพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสาธารณะในการสร้างงาน อาชีพ รายได้ และสาธารณูปโภคให้แก่ประชาชน บทบาทของเครือข่ายอุปถัมภ์จึงไม่ได้จำกัดอยู่แต่ส.ส.ในเขตพื้นที่แบบแต่เดิมอีกต่อไป แต่ได้ขยายมาสู่พรรคการเมืองโดยนโยบายหาเสียงเลือกตั้งต่างๆ<sup>63</sup> ดังจะเห็นได้จากป้ายหาเสียงในรูปภาพที่ 4.1

<sup>61</sup> Allen Hicken, "Party Fabrication: Constitutional Reform and the Rise of Thai Rak Thai," *Journal of East Asian Studies* 6 (2006): 395.

<sup>62</sup> Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, "Reviving Democracy at Thailand's 2011 Election," *Asian Survey* 53, no. 4 (2013): 618.

<sup>63</sup> Siripan Nogsuan Sawasdee, "Vote Structuring and Electoral Campaign," 145.



รูปภาพที่ 4.1 ตัวอย่างป้ายหาเสียงในการเลือกตั้ง ปี พ.ศ. 2554

แบบเน้นนโยบายของพรรคเพื่อไทย ประชาธิปัตย์ ชาติไทยพัฒนา และภูมิใจไทย

ที่มา: "การเมืองเรื่องป้ายสี: วิเคราะห์ป้ายหาเสียงพรรคการเมืองในศึกเลือกตั้ง 2554," *Siam Intelligence Unit (SIU)*, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2558,  
<http://www.siamintelligence.com/election-campaign-board/>.

แนวทางที่เน้นภาพลักษณ์และศักยภาพของหัวหน้าหรือแกนนำพรรค เป็นที่เข้าใจโดยนัยว่า หากพรรคการเมืองพรรคใดสามารถเป็นแกนนำหรือร่วมจัดตั้งรัฐบาลได้ รัฐมนตรีที่จะเข้าร่วมรัฐบาล หากจะมาจากส.ส. ก็จะมาจากส.ส.ในระบบบัญชีรายชื่อ ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ โดยเฉพาะในลำดับต้นๆ จะถูกมองว่าเป็น “คณะรัฐมนตรีเงา” และผู้สมัครลำดับที่หนึ่งของบัญชีรายชื่อซึ่งมักจะเป็นตัวของหัวหน้าพรรคเองก็จะถูกวางตัวว่าเป็น “นายกรัฐมนตรีเงา” ประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงจึงสามารถคาดการณ์คณะรัฐมนตรีจากบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคได้ ทำให้เกิดการแข่งขันเลือกตั้งเพื่อจูงใจผู้คน โดยชูตัวผู้นำพรรคว่ามีศักยภาพ ความสามารถ และวิสัยทัศน์ที่จะเข้ามา

เป็นนายกรัฐมนตรีได้<sup>64</sup> เช่น การเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2548 ที่พรรคไทยรักไทยได้หาเสียงจูงใจให้ประชาชนเลือกพรรคเพื่อให้หัวหน้าพรรคในตอนนั้นคือ ทักษิณ ชินวัตร ได้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกสมัย และในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2554 ก็ได้โฆษณาหาเสียงยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ดังที่ปรากฏในป้ายหาเสียงของรูปภาพที่ 4.2



ป้ายหาเสียงในการเลือกตั้ง ปี พ.ศ. 2548



ป้ายหาเสียงในการเลือกตั้ง ปี พ.ศ. 2554

รูปภาพที่ 4.2 ตัวอย่างป้ายหาเสียงของพรรคไทยรักไทย/เพื่อไทยที่ชูการเป็นนายกรัฐมนตรี

ที่มา: "ระบอบนายกรัฐมนตรีคู่ - ยิ่งลักษณ์ออกหน้า ทักษิณคุมหลัง," *Siam Intelligence Unit (SIU)*, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2558, <http://www.siamintelligence.com/dual-prime-ministers/>; "เส้นทางสู่สภา เลือกตั้ง 2548 ...!!!!," สืบค้นเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2558, <http://www.numtan.com/nineboard/view.php?id=2915>.

หรืออย่างทางพรรคประชาธิปัตย์ก็ได้มีการโฆษณาชูนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะเป็นนายกรัฐมนตรี ทั้งในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2550 และ 2554 ดังปรากฏในป้ายหาเสียงของรูปภาพที่ 4.3

<sup>64</sup> Siripan Nogsuan Sawasdee, "Vote Structuring and Electoral Campaign," 136.



ป้ายหาเสียงในการเลือกตั้ง ปี พ.ศ. 2550



ป้ายหาเสียงในการเลือกตั้ง ปี พ.ศ. 2554

รูปภาพที่ 4.3 ตัวอย่างป้ายหาเสียงของพรรคประชาธิปัตย์ที่ชูการเป็นนายกรัฐมนตรี

ที่มา: "'คริส เบเกอร์' วิเคราะห์โพลเตอร์หาเสียงภาค 2 ชั่วแหละ "อภิสิทธิ์ผู้ไม่ยอมสบตาประชาชน-ยักษ์ชูวิทย์" ", *มติชนออนไลน์*, 11 มิถุนายน พ.ศ. 2554, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2558, [http://www.matichon.co.th/news\\_detail.php?newsid=1307718851](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1307718851); "Thai General Elections – December 23, 2007," *2Bangkok.com*, December 25, 2007, accessed November 17, 2015, <http://2bangkok.com/elections2007.html>.

ในขณะที่พรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็กอื่นๆ อาจจะได้เน้นโฆษณาหาเสียงว่า หัวหน้าหรือแกนนำพรรคจะเข้าเป็นนายกรัฐมนตรี แต่ก็จะเน้นโฆษณาถึงความสามารถที่จะเข้ามาทำงานเพื่อประเทศชาติและประชาชนได้ ดังเช่นตัวอย่างของป้ายหาเสียงในการเลือกตั้ง ส.ส. ปี พ.ศ. 2554 ของพรรคกิจสังคม ชาติไทยพัฒนา และรักษ์สันติ ที่ปรากฏในรูปภาพที่ 4.4





รูปภาพที่ 4.4 ตัวอย่างป้ายหาเสียงของพรรคกิจสังคม ชาติไทยพัฒนา และรักสันติ ที่ชูความสามารถของหัวหน้าหรือแกนนำพรรคที่จะเข้ามาทำงานเพื่อประเทศชาติ  
 ที่มา: "การเมืองเรื่องป้ายสี: วิเคราะห์ป้ายหาเสียงพรรคการเมืองในศึกเลือกตั้ง 2554," *Siam Intelligence Unit (SIU)*, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2558,  
<http://www.siamintelligence.com/election-campaign-board/>.

และจะมีที่แตกต่างออกไปจากพรรคอื่นๆ อยู่บ้าง คือ การหาเสียงของพรรครักประเทศไทยที่ชูศักยภาพของหัวหน้าพรรคคือ นายชูวิทย์ กมลวิศิษฎ์ ที่จะขอเข้ามาเป็น “ฝ่ายค้าน” เพื่อตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ดังที่ปรากฏในป้ายหาเสียงของรูปภาพที่ 4.5



รูปภาพที่ 4.5 ตัวอย่างป้ายหาเสียงที่จะขอเป็นฝ่ายค้านของพรรครักประเทศไทย

ที่มา: "การเมืองเรื่องป้ายสี: วิเคราะห์ป้ายหาเสียงพรรคการเมืองในศึกเลือกตั้ง 2554," *Siam Intelligence Unit (SIU)*, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2558, <http://www.siamintelligence.com/election-campaign-board/>.

ซึ่งยุทธศาสตร์ของการหาเสียงในระดับพรรคการเมืองทั้ง 2 แนวทางนี้ ถือเป็นรูปแบบหลักของการหาเสียงเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อของไทยมาโดยตลอด ถึงแม้จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2550 ซึ่งส่งผลให้มีการปรับเปลี่ยนเรื่องของการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อไปสู่รูปแบบของระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด แต่โดยเนื้อแท้แล้วยังคงความเป็นระบบบัญชีรายชื่อแบบปิดไว้อยู่ ที่มีการปรับเปลี่ยนไปคือ เรื่องของเขตเลือกตั้งจากเดิมที่ใช้เขตเลือกตั้งแบบทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเดียว ก็ได้มีการแบ่งจังหวัดออกเป็น 8 กลุ่ม แต่ละกลุ่มก็ให้นับเป็นหนึ่งหน่วยเขตเลือกตั้ง โดยมีส.ส.ได้เขตละ 10 คน รวมแล้วจะมีส.ส.ในระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดนี้ 80 คน<sup>65</sup> การคิดคะแนนก็ให้คิดคะแนนเฉพาะในแต่ละเขตเลือกตั้ง ตามหลักระบบบัญชีรายชื่อปิดแบบที่เคยเป็นมา<sup>66</sup> เมื่อเป็นเช่นนี้ การปรับเปลี่ยนมาใช้ระบบเลือกตั้งบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดจึงไม่ได้ส่งผลต่อยุทธศาสตร์การหาเสียงเลือกตั้งให้เปลี่ยนแปลงไปจากการเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อที่ผ่านมา เพราะเพียงแต่ปรับเปลี่ยนในเรื่องของเขตเลือกตั้งให้เล็กลงกว่าเดิม และถึงจะเล็กลงกว่าเดิม แต่เป็นก็เขตเลือกตั้งแบบกลุ่มจังหวัด ซึ่งกินเนื้อที่อยู่หลายจังหวัด การที่ผู้สมัครจะออกไปหาเสียงเอง จึง

<sup>65</sup> "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550," มาตรา 93, 30; มาตรา 96, 33.

<sup>66</sup> "พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550," มาตรา 91, 100-01.

เป็นเรื่องยากลำบากมาก และการคิดคะแนนและการจัดสรรที่นั่งในสภาก็ยังเป็นไปตามแบบระบบบัญชีรายชื่อปิดอย่างที่เคยเป็นมา กอปรกับแต่ละพรรคก็มีกลไกและแผนงานในการหาเสียงระดับพรรคไว้อยู่แล้ว ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดไม่มีความจำเป็นที่จะต้องออกหาเสียงเองเลย

โดยในการหาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมืองก็ได้มีการว่าจ้างบริษัทที่สามารถดูแลจัดการภาพลักษณ์สาธารณะและด้านโฆษณาเข้ามาช่วยด้วย เพื่อให้การหาเสียงของพรรคเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ตัวอย่างเช่นในการเลือกตั้งส.ส.ปี พ.ศ. 2548 ทางพรรคไทยรักไทยได้จ้างบริษัท SC Matchbox Agency มาช่วยผลิตโฆษณาหาเสียงของทางพรรค การจัดทำป้ายโฆษณาหาเสียงและวางแผนกลยุทธ์ทางการตลาด ส่วนพรรคประชาธิปัตย์ก็ได้จ้างบริษัท Panda Multi Media Service มาช่วยดูแลป้ายหาเสียง แผ่นพับหาเสียง และเว็บไซต์ของพรรค และพรรคมหาชนก็ได้ว่าจ้างบริษัท Media Ltd. Agency มาช่วยจัดการโฆษณาในหนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์<sup>67</sup>

หรือตัวอย่างของการเลือกตั้งส.ส.ปี พ.ศ. 2554 ที่ทางพรรคเพื่อไทยได้ว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญจากภาคเอกชนมาช่วยเสริมในการให้ความคิดเห็นและการกำหนดนโยบายบางส่วน ดังที่นายพร้อมพงศ์ นพฤทธิ์ โฆษกพรรคเพื่อไทยในขณะนั้น ได้กล่าวไว้ว่า

“การวางกลยุทธ์การหาเสียงพรรคทำเอง พรรคมีความชำนาญตั้งแต่ไทยรักไทย พลังประชาชน มันเป็นมรดกตกทอดและเป็นสายเลือด ถือได้ว่าเป็นการทำโดยทฤษฎีศาสตร์ของพรรคเองจริงๆ ถ้าเราจ้างบริษัทอื่นมาทำเค้าก็ไม่เข้าใจ เพราะการเมืองไม่ใช่การค้า หรือบริษัทเอกชนการเมืองเป็นเรื่องของการเป็นตัวแทนประชาชน เข้าใจยาก มีความซับซ้อน บางคนที่มาเป็นคีย์แมนหรือเป็นมันสมองให้กับพรรคบางคนก็มาจากภาคเอกชน หรือบางคนอาจมาแสดงความคิดเห็น แต่ในสถานการณ์ทางการเมืองที่มีความขัดแย้งทางการเมืองรุนแรงทำให้เค้าไม่ยอมเปิดเผย อย่างเค้าแสดงความคิดเห็นว่านโยบายนี้ดีนะ ก็ลองทำดู เค้าก็มีข้อมูลมาเราก้รับฟัง พรรคการเมืองต้องรับฟังจากคนทุกฝ่าย ส่วนจะทำหรือไม่ทำก็อีกเรื่องหนึ่ง”<sup>68</sup>

ในส่วนของพรรคประชาธิปัตย์ก็มีการจ้างทีมงานเสริมที่มีความชำนาญเฉพาะด้านมาช่วยพรรคในด้านที่มีความต้องการเพิ่มเติมเท่านั้น ดังที่นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน แกนนำพรรคคนสำคัญ ที่ได้กล่าวไว้ว่า

<sup>67</sup> Siripan Nogsuan Sawasdee, "Vote Structuring and Electoral Campaign," 133.

<sup>68</sup> บุรฉัตร พานธงรักษ์, "การตลาดการเมืองของพรรคเพื่อไทยและพรรคประชาธิปัตย์ในการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2554," 62.

“เรามีทฤษฎีศาสตร์ของพรรคที่ทำเรื่องการเลือกตั้งโดยตรง มีผู้อำนวยการเลือกตั้งที่ดูแลทั้งหมด มีผู้อำนวยการเลือกตั้งที่ดูแลในระดับพื้นที่ ระดับภาค และทฤษฎีศาสตร์กลางที่อยู่ในเรื่องของยุทธศาสตร์ เรื่องของนโยบาย กับสองเราก็มีทีมงานมืออาชีพ พุดง่ายๆ คือ คนนอกที่เป็นผู้เชี่ยวชาญในเรื่องของการทำวิจัย ในเรื่องของการทำแคมเปญด้วย และในยุคสมัยนี้ก็มี Segment แยกลงไปเลย เช่น Social Media สังคมออนไลน์ ก็จะมีทีมพวกนี้เข้ามาช่วย”<sup>69</sup>

นอกจากการว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญหรือบริษัทเอกชนเข้ามาช่วยในการหาเสียงของพรรคแล้ว ทางพรรคการเมืองต่างๆ ยังมีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนหรือการทำโพล (poll) ด้วย เพื่อนำมาใช้ประเมินและช่วยวางแผนการหาเสียงของทางพรรค โดยนอกจากการทำโพลโดยพรรคการเมืองเองแล้ว ก็จะมีการทำโพลด้วยสำนักโพลต่างๆ เช่น สวนดุสิตโพล เอเบคโพล นเรศวรโพล กรุงเทพโพล ธุรกิจบัณฑิตโพล เป็นต้น ซึ่งในการเลือกตั้งส.ส.ปี พ.ศ. 2554 หัวข้อเด่นๆ ที่สำนักโพลต่างๆ นิยมนำมาสำรวจความคิดเห็นของประชาชน ได้แก่ ความนิยมในพรรคการเมือง ความนิยมในผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อและแบบแบ่งเขต รวมถึงการสำรวจลักษณะความเป็นผู้นำในตัวของอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อในลำดับที่ 1 ของพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทย ซึ่งได้มีการวางตัวให้เป็น “นายกรัฐมนตรีเงา” ของแต่ละพรรค

การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนของสำนักโพลต่างๆ นี้ ก็จะมีผลต่อปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมือง เช่นตัวอย่างของพรรคเพื่อไทยที่จะนำผลสำรวจความคิดเห็นของสำนักโพลมาเทียบเคียงกับผลสำรวจความคิดเห็นจากการทำโพลของพรรคเอง หากมีจุดไหนที่ผลออกมาไม่ตรงกัน ก็ต้องเข้าไปดูหรือให้ความสนใจว่า มีข้อผิดพลาดขึ้นมาหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการวางยุทธศาสตร์การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของพรรคเพื่อไทยได้แสดงความเห็นไว้ว่า

“โพลของคนอื่นก็เป็นเครื่องสะท้อน ที่สำคัญคือโพลของเรา เพราะโพลเราใช้วิธีการที่เป็นวิทยาศาสตร์ที่สุดเราก็มั่นใจ แต่โพลของคนอื่นก็เป็นเสียงสะท้อนว่าถ้ามันตรงกันมันก็เป็นเครื่องยืนยัน ถ้ามันไม่ตรงกันก็มันมีความบกพร่องตรงไหน ก็ทำให้เราต้องไปให้ความสนใจกับจุดตรงนั้นให้มากขึ้นว่ามันมีข้อผิดพลาดที่ไหนเท่านั้นเอง”<sup>70</sup>

<sup>69</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>70</sup> เรื่องเดียวกัน, 67.



ในส่วนช่องทางพรรคประชาธิปัตย์ นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน ได้แสดงความเห็นต่อผลสำรวจความคิดเห็นของสำนักโพลต่างๆ ที่ออกมาในช่วงของการหาเสียงเลือกตั้งไว้ว่า

“ผลโพลที่ออกมามีผลอยู่แล้ว เพราะเราจะไปดูว่าเราจะต้องไปเน้นอะไรมากขึ้น แต่ว่าเท่าที่เราดูโพลก่อนการเลือกตั้งจริงๆ คะแนนก็ค่อนข้างสูสีมากนะครับ ไม่ห่างเหมือนที่ผลการเลือกตั้งออกมา แต่ผมเข้าใจว่าพรรคเพื่อไทยเขาก็เก่งมากที่มีการปรับยุทธศาสตร์นโยบายบางเรื่องที่เขาออกมาในช่วงหลังๆ ก็ถือว่าเขาทำได้เร็ว”<sup>71</sup>

โดยเมื่อเทียบกันแล้ว ทางพรรคเพื่อไทยจะมีความเชื่อมั่นในการการสำรวจความคิดเห็นที่จัดทำโดยพรรคเอง ทำให้การสำรวจความคิดเห็นของสำนักโพลต่างๆ จะไม่ค่อยมีผลต่อพรรคในการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์การหาเสียงเลือกตั้งของพรรคมากนัก ในขณะที่พรรคประชาธิปัตย์ การสำรวจความคิดเห็นของสำนักโพลมีผลต่อการวางแผนการณรงค์หาเสียงเลือกตั้งพอสมควร เห็นได้จากกรณีของการจัดกิจกรรมเสริม เช่น การจัดให้มีการปราศรัยขึ้นที่บริเวณแยกราชประสงค์ ซึ่งเป็นจุดที่ถือว่าเป็นสัญลักษณ์ของเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองในปี พ.ศ. 2554 หลังจากที่มีผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนออกมาว่า พรรคประชาธิปัตย์มีคะแนนความนิยมลดลง เป็นต้น<sup>72</sup>

อนึ่ง การหาเสียงในระดับพรรคการเมืองไม่ได้ส่งผลต่อคะแนนในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคอย่างเดียวนั่น แต่ยังส่งผลเพื่อช่วยเกื้อหนุนการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบแบ่งเขตด้วย ดังที่พบว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบแบ่งเขตได้มีการใช้ภาพลักษณ์และนโยบายของพรรคมาช่วยในการหาเสียง เช่น ป้ายโฆษณาหาเสียงที่มีรูปผู้สมัครกับหัวหน้าพรรคคู่กัน ดังที่ปรากฏอยู่ในรูปภาพที่ 4.6

<sup>71</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>72</sup> เรื่องเดียวกัน.



รูปภาพที่ 4.6 ตัวอย่างป้ายหาเสียงที่มีรูปผู้สมัครคู่กับหัวหน้าพรรค  
ของพรรคประชาธิปัตย์ เพื่อไทย รักสันติ และกิจสังคม

ที่มา: "การเมืองเรื่องป้ายสี: วิเคราะห์ป้ายหาเสียงพรรคการเมืองในศึกเลือกตั้ง 2554," *Siam Intelligence Unit (SIU)*, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2558,  
<http://www.siamintelligence.com/election-campaign-board/>.

ตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นการใช้ภาพลักษณ์และนโยบายของพรรคมาใช้ในการหาเสียงของผู้สมัครแบบแบ่งเขตคือ งานศึกษาของ Anyarat Chattharakul (2010) ที่ศึกษาการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบแบ่งเขตที่ใช้นามสมมติว่า “คม (Kom)” โดยการโฆษณาหาเสียงของพรรคการเมืองมีผลอย่างมากต่อการหาเสียงของคมในการเลือกตั้งทั้งในปี พ.ศ. 2544 และ 2548 เพราะได้ช่วยในการหาเสียงของคมในส่วนของ การจูงใจคะแนนเสียงของชนชั้นกลางที่อาศัยอยู่นอกเขตพื้นที่อิทธิพลของฐานคะแนนเสียงของคมและยังลังเลไม่ได้ตัดสินใจเลือกใคร คมได้อาศัยการโฆษณาหา

เสียงของทางพรรคที่ประชาสัมพันธ์ทางสื่อต่างๆ ที่เน้นภาพลักษณ์-ความคิดของหัวหน้าพรรคและนโยบายของทางพรรคเพื่อเอาชนะใจของชนชั้นกลางดังกล่าวให้ได้ ซึ่งได้สะท้อนผ่านป้ายโฆษณาหาเสียงของคนที่ถ่ายรูปลูกับหัวหน้าพรรค พร้อมข้อความสนับสนุนคนจากหัวหน้าพรรค รวมไปถึงการดึงหัวหน้าพรรคมาลงเขตพื้นที่ของตนในการช่วยค้นหาเสียงและจัดปราศรัย ซึ่งคนคาดหวังว่า การดึงกลไกในระดับพรรคมาช่วยเช่นนี้จะช่วยดึงคะแนนเสียงจากชนชั้นกลางดังกล่าวได้<sup>73</sup>

จากตัวอย่างการหาเสียงของคมจะเห็นได้ว่า พรรคก็มีส่วนช่วยสำคัญต่อการช่วยหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ซึ่งก็ส่งผลดีสะท้อนกลับมายังตัวพรรคด้วย เพราะก็ทำให้การหาเสียงในระดับพรรคสามารถเข้าถึงประชาชนในพื้นที่ได้ผ่านการโฆษณาหาเสียงของตัวเอง รวมทั้งยังเปิดโอกาสให้หัวหน้าพรรคหรือแกนนำคนสำคัญของพรรคได้ลงพื้นที่ไปพบปะประชาชนด้วย ซึ่งนอกจากจะช่วยผู้สมัครแบบแบ่งเขตหาเสียงแล้ว ก็ยังช่วยหาเสียงให้กับทางพรรคไปในตัวด้วย การหาเสียงในระดับพรรคจึงมีส่วนเกื้อหนุนส่งเสริมซึ่งกันและกันกับการหาเสียงของผู้สมัครในพื้นที่ อันเป็นผลสำคัญมาจากการมีระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิดเข้ามาใช้ร่วมในการเลือกตั้งส.ส.ที่ทำให้การหาเสียงในระดับพรรคการเมืองมีความสำคัญต่อการเลือกตั้งส.ส.เช่นนี้

#### 4.2.2 ยุทธศาสตร์หาเสียงเลือกตั้งภายใต้ระบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซีย

แม้ว่าอินโดนีเซียจะมีการปรับเปลี่ยนมาใช้ระบบเลือกตั้งบัญชีรายชื่อแบบเปิดตั้งแต่ในการเลือกตั้งส.ส.ปี ค.ศ. 2004 แต่ด้วยกฎเกณฑ์ของระบบเลือกตั้งดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่แล้ว ทำให้ในระบบเลือกตั้งในตอนนั้นถูกวิจารณ์ว่าเป็นเพียงระบบบัญชีรายชื่อเปิดแค่ครึ่งใบ (semi-open list) เท่านั้น ซึ่งส่งผลต่อเรื่องของยุทธศาสตร์การหาเสียงเลือกตั้งตามมา โดยพบว่า โปสเตอร์ สติกเกอร์ ป้ายโฆษณาในการหาเสียงเลือกตั้งยังคงผูกพันกับพรรคและผู้นำของพรรค เช่นเดียวกับในการเลือกตั้งส.ส.ในปี ค.ศ. 1999 ที่เป็นการเลือกตั้งภายใต้ระบบบัญชีรายชื่อปิด ตัวอย่างเช่น พรรค PDI-P จะเน้นแต่รูปผู้นำของพรรคคือ Megawati Sukarnoputri ไม่มีการใส่รูปและชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งเลย<sup>74</sup> แม้แต่การรณรงค์หาเสียงผ่านรูปแบบต่างๆ เช่น การจัดแข่งแรลลี่ การเดินขบวนพาเหรด การจัดขบวนคาราวานของจักรยานยนต์ การจัดคอนเสิร์ต ล้วนแต่ติดสติกเกอร์ แสดงป้าย

<sup>73</sup> Anyarat Chattharakul, "Thai Electoral Campaigning: Vote-Canvassing Networks and Hybrid Voting," 91.

<sup>74</sup> Sherlock, "Indonesia's 2009 Elections: The New Electoral System and the Competing Parties". 7.

โฆษณาที่เน้นแต่ความแข็งแกร่งของพรรค มีการแจกข้าวของผ่านการจัดงานต่างๆ แจกพวกอาหาร ขนม เสื้อยืด หมวก ที่ล้าแล้วแต่ประดับไปด้วยรูปของผู้นำและตราสัญลักษณ์ของพรรคการเมือง<sup>75</sup>

ฉะนั้น การเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2004 นี้ การหาเสียงจึงเป็นไปในแนวทางแบบเน้นพรรค เป็นการเลือกตั้งที่ตัดสินจากภาพลักษณ์ของผู้นำพรรคและตัวพรรคการเมือง ซึ่งก็สอดคล้องกับการสังเกตการณ์ของเครือข่ายเอเชียเพื่อการเลือกตั้งเสรี (Asian Network for Free Elections - ANFREL) ในวันเลือกตั้งจริงที่พบว่า ประชาชนไม่ค่อยรู้จักผู้สมัคร อันเนื่องมาจากการไม่ค่อยเข้ามาปฏิบัติสัมพันธ์กับผู้คนในท้องที่ของเหล่าผู้สมัครรับเลือกตั้ง<sup>76</sup>

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของยุทธศาสตร์การหาเสียงเลือกตั้งส.ส.ของอินโดนีเซียเกิดขึ้นในการเลือกตั้งครั้งถัดมาคือ ในปี ค.ศ. 2009 อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญตั้งที่ได้กล่าวไว้แล้ว การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ได้ทำให้ระบบเลือกตั้งส.ส.ของอินโดนีเซียก้าวเข้าสู่ระบบบัญชีรายชื่อเปิดอย่างเต็มรูปแบบและมีผลสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์การหาเสียงเลือกตั้ง จากเมื่อครั้งที่แล้ว โปสเตอร์ สติกเกอร์ ป้ายโฆษณายังคงผูกพันกับพรรคและผู้นำของพรรค แต่ในการเลือกตั้งครั้งนี้ โปสเตอร์ สติกเกอร์ ป้ายโฆษณาได้มีการเน้นไปที่ตัวผู้สมัครในแต่ละเขตเลือกตั้งมากขึ้น มีการใส่ชื่อและรูปถ่ายของผู้สมัครเคียงคู่ไปกับรูปของหัวหน้าพรรค มีการพยายามสร้างภาพลักษณ์ให้เห็นว่า ผู้สมัครเป็นคนที่มีความซื่อสัตย์ เติบโต และผูกพันกับท้องถิ่นอย่างแท้จริง อย่างเช่น กรณีของผู้สมัครคนหนึ่งในเขตจังหวัดโกรอนตาลี (Gorontalo) คือ นาย Rafflyn Lamusu ที่ได้ถ่ายภาพของตนเองเคียงคู่กับลูกสาวของตนที่เป็นนักร้องชื่อดัง ภายใต้ข้อความโฆษณาที่ว่า “Papanya Cynthia Lamusu” (พ่อของ Cynthia Lamusu) ผู้ไม่ได้เป็นเพียงบุตรของผู้คนเชื้อสาย Bugis อย่างแท้จริงเท่านั้น แต่ยังต้องการปลดปล่อยผู้คนออกจากวงจรของความยากจนและความอยุติธรรมด้วย<sup>77</sup> ตามที่ปรากฏในป้ายหาเสียงของรูปภาพที่ 4.7

<sup>75</sup> "The 2004 Indonesian Elections: How the System Works and What the Parties Stand For". 23.

<sup>76</sup> Maiko Shimizu and Herizal Hazri, "Indonesia General Assembly Election Presidential Election 2004," in *Report of International Observation Mission*, ed. Herizal Hazri (Bangkok: Asian Network for Free Elections (ANFREL) & Asian Forum for Human Rights and Development (FORUM-ASIA), 2004), 31.

<sup>77</sup> Sherlock, "Indonesia's 2009 Elections: The New Electoral System and the Competing Parties". 7.



รูปภาพที่ 4.7 ป้ายหาเสียงของนาย Rafflyn Lamusu

ที่มา: Dwiki Setiyawan, "Spanduk Lucu Dan Inspiratif Caleg Pemilu 2009," accessed October 8, 2015, <https://dwikisetiyawan.wordpress.com/2009/03/31/spanduk-lucu-dan-inspiratif-caleg-pemilu-2009/>.

หรือในกรณีของนาย H. Egy Massadiah ผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.จากพรรค Golkar ณ เขตเลือกตั้งในกรุงจาการ์ตาที่ได้ใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์ตกแต่งรูปภาพเพื่อใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยตกแต่งรูปภาพให้ตนเองอยู่ในชุดซูเปอร์แมนให้อยู่โทนเขียว-เหลือง เพราะสีเหลืองเป็นสีประจำพรรค Golkar พร้อมคำขวัญว่า “พลังแห่งการสร้างสรรค์”<sup>78</sup> ดังที่ปรากฏในป้ายหาเสียงของรูปภาพที่ 4.8

<sup>78</sup> Ibid.



รูปภาพที่ 4.8 ป้ายหาเสียงของนาย H. Egy Massadiah

ที่มา: Dwiki Setiyawan, "Spanduk Lucu Dan Inspiratif Caleg Pemilu 2009," accessed October 8, 2015, <https://dwikisetiyawan.wordpress.com/2009/03/31/spanduk-lucu-dan-inspiratif-caleg-pemilu-2009/>.

ยุทธศาสตร์ของการหาเสียงเลือกตั้งที่เปลี่ยนไปเช่นนี้ยังคงดำเนินต่อมาในการเลือกตั้งส.ส. ครั้งล่าสุดในปี ค.ศ. 2014 ป้ายหาเสียงโฆษณาเลือกตั้งก็เด่นด้วยใบหน้าของผู้สมัครแทนที่สัญลักษณ์ของพรรค ผู้สมัครก็พยายามหาเสียงเพื่อที่จะจูงใจผู้คนที่เลือกตัวเองให้มากที่สุด และฟังก์ชันของพรรคในการหาเสียงน้อยลง ดังจะเห็นพบได้จากข้อมูลของการลงพื้นที่ใน 18 จังหวัดของ Edward Aspinall (2014) ในช่วงระหว่างการหาเสียงเลือกตั้งส.ส. ในครั้งนี้ พบว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนใหญ่ มักจะให้ความสนใจทุ่มเทกับการหาเสียงเลือกตั้งของตัวเอง ไม่ค่อยฟังก์ชันของพรรคในการหาเสียงมากนัก มีการสร้างทีมงานหาเสียงของตัวเอง (tim sukses / success teams) เพื่อช่วยในการหาเสียงกับประชาชนในพื้นที่ เมื่อได้มีการสัมภาษณ์ผู้สมัครแล้ว ส่วนใหญ่ของผู้สมัครแทบจะไม่ค่อยพูดถึงเกี่ยวกับพรรคการเมือง หรือไม่ก็พูดถึงก็ต่อเมื่อได้รับคำถามที่ชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องพรรค<sup>79</sup>

สิ่งหนึ่งที่ตามมาจากการที่ผู้สมัครต้องลงมาหาเสียงเองเช่นนี้ คือ เรื่องของผลงาน ตัวตน และภาพลักษณ์ของผู้สมัครที่แสดงออกมาผ่านทางโฆษณาหรือสูสายตาสาธารณชนกลายเป็นสิ่งสำคัญต่อการหาเสียงเลือกตั้ง การออกหาเสียงเองของผู้สมัครโดยขาดการวางแผนที่ดีคงจะไม่ใช้เรื่องที่ดีนัก ทำ

<sup>79</sup> Edward Aspinall, "Why Was the Jokowi Effect Limited?," *New Mandala*, April 10, 2014, accessed November 17, 2015, <http://asiapacific.anu.edu.au/newmandala/2014/04/10/why-was-the-jokowi-effect-limited/>.

ให้นำมาสู่การมีบทบาทของที่ปรึกษาทางการเมือง (political consultants) ในการช่วยผู้สมัครหาเสียงเลือกตั้ง โดยหากนับย้อนหลังไปถึงการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1999 แล้ว ที่ปรึกษาทางการเมืองได้เข้ามามีบทบาทต่อการหาเสียงเลือกตั้ง แต่เป็นการช่วยเหลือโฆษณาหาเสียงในระดับพรรคการเมือง ไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับผู้สมัครรับเลือกตั้ง จนมาในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2009 ด้วยระบบเลือกตั้งที่เปลี่ยนไปอย่างที่ได้กล่าวไว้แล้ว ทำให้บทบาทของที่ปรึกษาทางการเมืองได้มีการขยายการบริการให้สามารถรองรับและรับประกันถึงชัยชนะของผู้สมัครในการเลือกตั้งได้ ตั้งแต่เรื่องของการวางแผนกลยุทธ์ของการหาเสียง การวางแผนและสรุปวิสัยทัศน์และภารกิจของผู้สมัคร การจัดการและออกแบบการหาเสียงแบบเคาะประตูบ้าน (door to door) รวมไปถึงการจัดการโฆษณาการหาเสียงเพื่อหวังผลชัยชนะในการเลือกตั้ง<sup>80</sup>

นอกจากบทบาทของที่ปรึกษาทางการเมืองแล้ว ก็ยังมีเรื่องของการสำรวจความคิดเห็นหรือการทำโพล (poll) ที่เข้ามามีบทบาทในการเลือกตั้งส.ส. ของอินโดนีเซียมากขึ้น โดยในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1999 และ 2004 การทำโพลยังไม่ได้รับความสนใจจากพรรคการเมืองในการนำมาใช้ในยุทธศาสตร์ของการหาเสียงเลือกตั้ง จนเมื่อมีการปรับเปลี่ยนระบบเลือกตั้งในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2009 ผู้สมัครหลายคนได้ใช้บริการของสำนักโพลเพื่อวัดความนิยมและเสียงสนับสนุนของผู้คนในพื้นที่ เพื่อจะได้นำมาใช้ในการวางแผนหาเสียงเลือกตั้ง โดยสิ่งหนึ่งที่สามารถสะท้อนถึงบทบาทของสำนักโพลในการเลือกตั้งคือ จำนวนของสำนักโพลที่ในช่วงการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2004 มีสำนักโพลต่างๆ เพียงแค่สำนักโพลของหนังสือพิมพ์ Kompas และขององค์กรภาคเอกชน LSI แต่มาในช่วงการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2009 ก็ได้มีจำนวนสำนักโพลเพิ่มขึ้น เช่น Lingkaran Survei Indonesia, Indo Barometer, CIRRUS Surveyor Group เป็นต้น<sup>81</sup>

อนึ่ง หากผู้สมัครคนใดมีคะแนนดีหรืออยู่ในอันดับต้นๆ ของผลโพลแล้ว ก็จะมีส่วนช่วยต่อการตัดสินใจของพรรคการเมืองในการให้สนับสนุนแก่ผู้สมัครคนดังกล่าว รวมไปถึงได้รับการสนับสนุนจากนักธุรกิจหรือผู้สนับสนุนรายอื่นๆ ซึ่งมักจะให้การสนับสนุนแก่ผู้สมัครที่สามารถคาดหมายได้ว่าจะสามารถชนะการเลือกตั้งได้ ดังปรากฏในคำสัมภาษณ์ของ Fahmi Idris นักการเมืองของพรรค Golkar ว่า

<sup>80</sup> Qodari, "The Professionalisation of Politics: The Growing Role of Polling Organisations and Political Consultants," 131-32.

<sup>81</sup> Ibid., 124-27.

“การบริจาคจากนักธุรกิจนั้น ส่วนมากก็จะเป็นไปแบบนี้ คือ เงินบริจาคกว่าร้อยละ 85 มักจะตกไปอยู่กับผู้สมัครที่มีโอกาสหรือแนวโน้มที่จะชนะการเลือกตั้งได้มากที่สุด ส่วนเงินที่เหลือก็จะกระจายไปอยู่กับผู้สมัครรายอื่นๆ”<sup>82</sup>

ดังนั้นแล้ว โพลจึงไม่ได้มีบทบาทต่อวัดความนิยมของผู้สมัครและนำมาใช้ในการวางแผนหาเสียงเลือกตั้งเท่านั้น แต่ยังมีส่วนอย่างมากต่อผู้สมัครในการระดมทุนเพื่อใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งอีกด้วย<sup>83</sup>

นอกจากเรื่องของการทำโพล การโฆษณาหาเสียงผ่านสื่อประชาสัมพันธ์ต่างๆ การใช้ทีมงานมืออาชีพเข้ามาช่วยในการหาเสียงแล้ว อีกสิ่งหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการหาเสียงของผู้สมัครหลายคน คือ การสร้างเครือข่ายความอุปถัมภ์ต่อประชาชนในพื้นที่ โดยสามารถจำแนกได้ 3 รูปแบบหลักๆ คือ

- การแจกสิ่งของ ที่มักจะแจกเวลาผู้สมัครลงพื้นที่ชุมชนไปหาเสียง หรือไม่ก็เวลาที่ทีมงานหาเสียงของผู้สมัครลงไปหาเสียงกับประชาชน โดยทั่วไปแล้ว สิ่งของที่มักจะเอาไปแจกจะมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องศาสนา หรือไม่ก็แจกสิ่งของจำพวกอาหาร เช่น เส้นก๋วยเตี๋ยว ข้าว น้ำมันปรุงอาหาร เป็นต้น ซึ่งสิ่งของที่เอาไปแจกนี้ก็มักจะมีตราสัญลักษณ์ต่างๆ ที่สามารถสื่อความหมายถึงผู้สมัคร เพื่อให้ประชาชนสามารถจดจำผู้สมัครที่ให้สิ่งของนี้มาได้
- ผู้สมัครได้ให้การสนับสนุนจัดงานต่างๆ เช่น การแสดงดนตรี งานชุมชนหมู่บ้าน งานแข่งขันกีฬาต่างๆ เป็นต้น ในรูปของอาหาร เครื่องดื่ม หรือไม่ก็รางวัลแก่ผู้ชนะหรือเข้าเงื่อนไขของการจัดงาน นอกจากนี้ บางทีผู้สมัครก็จะมีบริการต่างๆ เข้ามาร่วมในการจัดงานด้วย ที่เป็นที่นิยมกันมากคือ บริการตรวจสุขภาพและรักษาโรคโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ
- การบริจาคช่วยเหลือต่างๆ ให้แก่ชุมชน โดยส่วนมากมักจะเป็นการบริจาคข้าวของอุปโภคบริโภคให้แก่องค์กรต่างๆ ในชุมชน เช่น เครื่องเสียง เก้าอี้ โต๊ะ เต็นท์ผ้าใบ เป็นต้น รวมไปถึงการบริจาคเงินหรือให้ความช่วยเหลือในการซ่อมแซมบูรณะสาธารณูปโภค (ถนน

<sup>82</sup> "Fahmi Idris: Mesin Golkar Tak Bergerak Dukung Jk, Saya Syok," *TEMPO*, July 20, 2009, accessed November 17, 2015, <http://www.tempo.co/read/news/2009/07/20/149188094/fahmi-idris-mesin-golkar-tak-bergerak-dukung-jk-saya-syok>.

<sup>83</sup> "The Professionalisation of Politics: The Growing Role of Polling Organisations and Political Consultants," 128-29.



คลองชลประทาน) และสถานที่ทางศาสนา (มัสยิด โบสถ์คริสต์) ผู้สมัครหลายคนมักจะพึ่งพาวิธีนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงข้อกล่าวหาในเรื่องชื่อเสียง เนื่องจากผู้สมัครมองว่า ถ้าให้เงินหรือของกำนัลแก่ประชาชนแบบตัวต่อตัว มักจะถูกตั้งคำถามสงสัยว่าเป็นการซื้อเสียงได้ ในขณะที่การให้ความช่วยเหลือแก่ทั้งชุมชนเช่นนี้ ไม่เจาะจงผลประโยชน์ไปที่ประชาชนคนไหนคนใด จะถูกยอมรับว่าเป็นเรื่องของการช่วยพัฒนาชุมชนหรือกิจกรรมการกุศลมากกว่า

การสร้างความปลอดภัยเช่นนี้ ถือเป็นหัวใจสำคัญของการหาเสียงของผู้สมัครเลยทีเดียว โดยจากการลงพื้นที่สำรวจเพื่อเก็บข้อมูลวิจัยใน 18 จังหวัดของ Edward Aspinall ในช่วงการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2014 ซึ่งได้สัมภาษณ์ผู้สมัครมากกว่า 60 คน ส่วนใหญ่ผู้สมัครก็มักจะใช้การแจกจ่ายสิ่งของให้แก่ประชาชน มีเพียงแค่สองสามรายเท่านั้นที่บอกว่า ไม่ได้แจกจ่ายให้อะไรเลยแก่ประชาชน

แต่นอกจากการใช้วิธีการสร้างความปลอดภัยใน 3 รูปแบบข้างต้นแล้ว ยังมีอีกวิธีการหนึ่งที่ผู้สมัครหลายคนนิยมนำมาใช้คือ “การซื้อเสียง” ซึ่งจากการลงพื้นที่ของ Aspinall ดังกล่าวก็พบว่า มีการซื้อเสียงแทบจะในทุกพื้นที่ที่ได้ลงไปสำรวจเก็บข้อมูล โดยมีความเข้มข้นของการซื้อเสียงที่แตกต่างหลากหลายออกไป ในบางพื้นที่ก็ใช้วิธีการซื้อเสียงแบบ “แพ็คเกจ (packet)” เป็นจำนวนเงินถึง 400,000 รูเปียห์ หรือประมาณ 1,100 บาท เพื่อซื้อ 3 เสียงสำหรับลงคะแนนเลือกส.ส. 1 เสียง และอีก 2 เสียงสำหรับลงคะแนนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนท้องถิ่น หรือบางพื้นที่เช่นในเขตชวากลาง อาจจะใช้เงินซื้อเสียงเพียง 30,000 รูเปียห์ หรือประมาณ 100 บาท<sup>84</sup>

จะเห็นได้ว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีความพยายามที่จะใช้วิธีการหาเสียงต่างๆ ทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายเพื่อดึงดูดในการสร้างฐานคะแนนเสียงจากประชาชนในพื้นที่ให้ได้ ซึ่งก็เนื่องด้วยระบบเลือกตั้งที่เปลี่ยนไป ทำให้ยุทธศาสตร์หลักของการหาเสียงได้เปลี่ยนแปลงไป การหาเสียงของผู้สมัครกลายเป็นแกนหลักสำคัญของการหาเสียงเลือกตั้งส.ส.ไปแล้ว แต่ถึงอย่างไรก็ตาม การหาเสียงในระดับพรรคการเมืองก็ยังคงมีอยู่ ทางพรรคต่างๆ ยังคงมีการจัดทำนโยบายเพื่อใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งออกมา แต่ก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า นโยบายของแต่ละพรรคไม่ได้มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญเท่าไรนัก โดยทุกพรรคจะมีนโยบายทางเศรษฐกิจแบบชาตินิยม (economic nationalism) และสนับสนุนหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย จะมีที่แตกต่างออกไปบ้างก็คือ พรรค Gerindra ที่ค่อนข้างสุดโต่งในทางชาตินิยม การไม่มีนโยบายที่แตกต่างกันอย่างชัดเจนเช่นนี้ ทำให้ไม่มีการวิเคราะห์ และจัดถกเถียงในเรื่องนโยบายระหว่างผู้นำของแต่ละพรรคในช่วงการหาเสียงเลือกตั้ง

<sup>84</sup> Edward Aspinall, "Money Politics," *Inside Indonesia* 116 (April-June 2014), accessed November 17, 2015, <http://www.insideindonesia.org/money-politics>.

เลย<sup>85</sup> แต่ละพรรคจึงขาดสิ่งสำคัญที่จะช่วยแยกแยะหรือสร้างความแตกต่างจากพรรคอื่นๆ รวมทั้งถูกมองว่า การหาเสียงของทางพรรคเป็น “สงครามทางอากาศ (air war)” คือ เป็นการหาเสียงในอีกระดับหนึ่งที่แยกต่างหากและไม่ได้มีการเชื่อมโยงกับการหาเสียงในระดับ “สงครามภาคพื้นดิน (ground war)” ของเหล่าผู้สมัครรับเลือกตั้งมากเท่าใดนัก<sup>86</sup> ดังสะท้อนได้จากคำให้สัมภาษณ์ของผู้สมัครที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น ในประเด็นที่ไม่ได้มีการหยาบคายหรือพูดถึงพรรคในการหาเสียงเลือกตั้งของตนมากเท่าใดนัก

อย่างไรก็ตาม ความนิยมชมชอบหรือเป็นที่รู้จักกันดีในหมู่ประชาชนของผู้นำหรือแกนนำคนสำคัญในพรรคก็มีส่วนต่อการช่วยดึงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งส.ส.ได้ โดยเฉพาะในกรณีที่แกนนำของพรรคลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี ดังเช่นในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2009 พรรค Demokrat ที่มีหัวหน้าพรรคคือ นาย Susilo Bambang Yudhoyono ที่เคยเป็นประธานาธิบดีมาแล้วสมัยหนึ่ง ก็ได้ลงสมัครแข่งขันเป็นประธานาธิบดีอีกครั้งในปี ค.ศ. 2009 โดยในสมัยที่แล้ว นาย Susilo ก็มีผลงานที่ค่อนข้างน่าประทับใจ กอปรกับนโยบายของพรรคและการณรงค์หาเสียงผ่านสื่อประชาสัมพันธ์ต่างๆ เพื่อให้ประชาชนสามารถจดจำพรรคได้ ก็ช่วยให้ทางพรรค Demokrat สามารถชนะการเลือกตั้งส.ส. โดยได้คะแนนเสียงมากเป็นอันดับหนึ่งคือ ร้อยละ 21 ของคะแนนเสียงทั้งหมด<sup>87</sup>

ในช่วงการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2014 ก็ได้เกิดปรากฏการณ์ความโด่งดังของนาย Joko Widodo หรือที่มักเรียกกันว่า Jokowi โดยนาย Jokowi เป็นผู้สมัครลงชิงชัยตำแหน่งประธานาธิบดีจากพรรค PDI-P ด้วยบุคลิกที่ดูเรียบง่าย ติดดิน เข้าถึงประชาชน และมีผลงานดีสมัยดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าแห่งกรุงจาการ์ตา ทำให้ได้รับการกล่าวถึงและเป็นที่รู้จักของประชาชนทั่วไป จนมีการการทำโพลคาดการณ์ออกมาว่า คะแนนความนิยมของนาย Jokowi จะช่วยให้พรรค PDI-P ชนะการเลือกตั้งเป็นที่

<sup>85</sup> "Parliament and Patronage," 100; Max Lane, "Indonesia's 2014 Legislative Elections: The Dilemmas of 'Elektabilitas' Politics." (Institute of Southeast Asian Studies, April 23, 2014), accessed November 17, 2015, [www.asia-pacific-solidarity.net/asiapacific/focus/maxlane\\_indonesias2014legislative\\_230414.htm](http://www.asia-pacific-solidarity.net/asiapacific/focus/maxlane_indonesias2014legislative_230414.htm).

<sup>86</sup> Aspinal, "Parliament and Patronage." Parliament and Patronage, 101

<sup>87</sup> รายละเอียดเพิ่มเติม โปรดดูใน Marcus Mietzner, "Indonesia's 2009 Elections: Populism, Dynasties and the Consolidation of the Party System," *Lowy Institute Analysis*. (Lowy Institute for International Policy, May 2009), accessed October 8, 2015, <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?lang=en&id=100187>; Saiful Mujani and R. William Liddle, "Personalities, Parties, and Voters," *Journal of Democracy* 21, no. 2 (2010).

หนึ่ง ด้วยคะแนนเสียงสูงถึงร้อยละ 39 และด้วยความโด่งดังของนาย Jokowi นี้ ก็ส่งผลดีต่อการช่วยหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.จากพรรค PDI-P เช่นกัน ดังเช่นตัวอย่างของผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.จากพรรค PDI-P ในเขตพื้นที่สุลาเวสี (Sulawesi) ตะวันออกเฉียงใต้ คือ นาง Ibu Ratna ที่ได้บอกกล่าวไว้ว่า ในช่วงระหว่างลงพื้นที่หาเสียง เมื่อแนะนำตัวกับชาวบ้านว่า มาจากพรรค PDI-P แล้วชาวบ้านก็มักจะตอบโดยทันทีว่า “อ๊อ Jokowi นี้” จากนั้นก็จะต้อนรับเข้าบ้านอย่างอบอุ่น หรือผู้สมัครอีกคนจากพรรค PDI-P ในเขตพื้นที่สุลาเวสีตะวันออกเฉียงใต้เช่นกันคือ นาย La Ode Ota ก็ได้อาศัยความโด่งดังของนาย Jokowi เข้ามาช่วยในการหาเสียงด้วย พร้อมทั้งยังบอกกล่าวกับประชาชนในพื้นที่ให้เลือกพรรค PDI-P เพื่อช่วยให้นาย Jokowi ได้ชนะการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีด้วย<sup>88</sup>

แต่ความโด่งดังของนาย Jokowi เช่นนี้ ก็ไม่ได้รับประกันว่า จะช่วยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ของพรรค PDI-P สามารถชนะการเลือกตั้งได้ แม้จะมีการทำโพลคาดการณ์ออกมา แต่เมื่อผลของการเลือกตั้งจริงออกมาแล้ว แม้พรรค PDI-P จะได้คะแนนเสียงมากมาเป็นอันดับ 1 แต่ก็ได้คะแนนเสียงมาเพียงร้อยละ 19 ซึ่งเหตุที่ได้คะแนนเสียงต่ำกว่าที่โพลคาดการณ์ไว้ เป็นเพราะถึงนาย Jokowi จะโด่งดังเป็นที่รู้จักของประชาชนทั่วไป และการช่วยเลือกพรรค PDI-P จะส่งผลดีต่อการเสนอชื่อนาย Jokowi ในการเข้าชิงชัยตำแหน่งประธานาธิบดี<sup>89</sup> แต่เรื่องนี้ก็เป็นเรื่องของพรรคมากกว่า ไม่ได้เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์โดยตรงของประชาชนในแต่ละพื้นที่ของเขตเลือกตั้ง แสดงให้เห็นว่าประชาชนอินโดนีเซียส่วนใหญ่ตัดสินใจเลือกผู้สมัครจากการหาเสียง นโยบาย และผลงานของผู้สมัครมากกว่า เพราะสิ่งนี้เท่ากับเป็นผลประโยชน์โดยตรงที่ประชาชนจะได้รับ หากผู้สมัครคนนั้นสามารถชนะการเลือกตั้งได้ ในขณะที่การตัดสินใจจากนโยบายของพรรคการเมืองหรือในตัวของผู้สมัคร

<sup>88</sup> Eve Warburton, "Jokowimania: A Dispatch from Southeast Sulawesi," *New Mandala*, March 24, 2014, accessed October 8, 2015, <http://asiapacific.anu.edu.au/newmandala/2014/03/24/jokowimania-a-dispatch-from-southeast-sulawesi/>.

<sup>89</sup> เนื่องจากพรรคการเมืองที่จะมีสิทธิเสนอชื่อผู้สมัครลงชิงชัยเลือกตั้งในตำแหน่งประธานาธิบดีได้ จะต้องได้รับคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ของคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ หรือมีจำนวนส.ส.ในสภาไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ของจำนวนส.ส.ทั้งหมด โดยหากคะแนนหรือจำนวนส.ส.ไม่ถึงเกณฑ์ดังกล่าว พรรคการเมืองก็สามารถรวมกลุ่มกับพรรคการเมืองอื่นๆ เป็นแนวร่วมพรรคการเมืองเพื่อให้มีคะแนนเสียงหรือจำนวนส.ส.ถึงเกณฑ์ดังกล่าวได้ โปรดดูใน Markus Junianto Sihalohe, "Presidential Threshold Likely Here to Stay," *Jakarta Globe*, September 13, 2013, accessed October 8, 2015, <http://www.thejakartaglobe.com/news/presidential-threshold-likely-here-to-stay/>; Nehru and Bulkin, "How Indonesia's 2014 Elections Will Work".

ประธานาธิบดีดูจะไม่ใช่ว่าแรงจูงใจหลักที่ประชาชนส่วนใหญ่นำมาใช้ในการตัดสินใจเลือกลงคะแนนเสียง<sup>90</sup>

ดังนั้นแล้ว ปัจจัยตัดสินใจหลักที่จะชี้ขาดว่า ผู้สมัครคนไหนจะสามารถชนะการเลือกตั้งได้ ก็คือ กลยุทธ์ในการหาเสียงของผู้สมัครแต่ละคนเอง รวมไปถึงเรื่องของผลงานและนโยบายของผู้สมัคร เพราะต้องไม่ลืมว่า ในการเลือกตั้งส.ส.ของอินโดนีเซีย เขตเลือกตั้งจะเป็นแบบผู้สมัครหลายคน ฉะนั้น จึงเกิดภาวะที่ผู้สมัครจากพรรคเดียวกันต้องแข่งขันกันเอง การใช้กลไกของพรรคเข้ามาช่วยในการหาเสียงจึงอาจส่งผลเสียอีกด้านหนึ่งที่ทำให้ผู้สมัครไม่สามารถแยกตัวตนที่ชัดเจนออกจากผู้สมัครคนอื่น ๆ ของพรรคเดียวกันได้ กลยุทธ์ของการหาเสียงเฉพาะตัวจึงเป็นเรื่องสำคัญมากที่จะทำให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับรู้ว่า ทำไมจึงควรเลือกตัวเอง ไม่ใช่ผู้สมัครคนอื่น ๆ จากพรรคเดียวกัน ตัวเองดีและแตกต่างจากคนอื่น ๆ ของพรรคเดียวกันอย่างไรบ้าง ซึ่งเรื่องของการแข่งขันระหว่างผู้สมัครจากพรรคเดียวกันนี้จะมีกล่าวโดยละเอียดในหัวข้อถัดไป

#### 4.2.3 การแข่งขันหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งภายใต้ระบบบัญชีรายชื่อ

ภายใต้ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซีย ผู้สมัครที่จะสามารถชนะการเลือกตั้งได้จะมาจากคะแนนเสียงที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้ โดยไม่มีเรื่องของลำดับบัญชีรายชื่อเข้ามาเกี่ยวข้องแบบในระบบบัญชีรายชื่อปิดของไทย ด้วยกฎหมายเช่นนี้ทำให้ผู้สมัครนอกจากจะต้องแข่งขันกับผู้สมัครจากต่างพรรคการเมืองด้วยแล้ว ยังจะต้องแข่งขันกับผู้สมัครจากพรรคเดียวกันเองด้วย และยิ่งเมื่อพิจารณาถึงกฎหมายของการเลือกตั้งที่อนุญาตให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเสียงได้เพียงหนึ่งคะแนนเสียงเท่านั้น ก็น่าจะยิ่งสร้างสภาวะกดดันให้แก่การแข่งขันระหว่างผู้สมัครจากพรรคเดียวกันให้มากยิ่งขึ้นไปด้วย ดังที่ผู้สมัครหลายคนมองว่า ในการแข่งขันหาเสียงเลือกตั้งสิ่งที่ทำลายพวกเขามากที่สุด กลับไม่ใช่การแข่งขันกับผู้สมัครจากต่างพรรค แต่เป็นการแข่งขันในระหว่างผู้สมัครจากพรรคเดียวกันเอง ซึ่งสามารถแย่งชิงและตัดฐานคะแนนเสียงกันเองได้

“ผมไม่เคยเห็นสตีกเกอร์หาเสียงของผู้สมัครถูกแปะทับโดยสตีกเกอร์จากผู้สมัครต่างพรรคเลยนะ ส่วนใหญ่เท่าที่ผมสังเกตเห็นมาจะเป็นผู้สมัครจากพรรคเดียวกันเองนี่แหละที่ไปแปะสตีกเกอร์ของตัวเองทับสตีกเกอร์หาเสียงของผู้สมัครพรรคเดียวกัน”

<sup>90</sup> Aspinall, "Why Was the Jokowi Effect Limited?."

คำพูดข้างต้นของ Boy Bernardi Sadikin ประธานสาขาพรรค PDI-P ที่กรุงจาการ์ตา<sup>91</sup> ได้สะท้อนให้เห็นถึงการแข่งขันหาเสียงระหว่างผู้สมัครจากพรรคเดียวกันที่พยายามแย่งชิงคะแนนเสียงจากประชาชนในเขตพื้นที่ ด้วยสถานะการแข่งขันเช่นนี้ ผู้สมัครหลายคนจึงได้พยายามวางจุดยืนและแนวนโยบายของตนให้แตกต่างจากแนวนโยบายของพรรค เพื่อสร้างความแตกต่างจากผู้สมัครจากพรรคเดียวกันเอง<sup>92</sup> การแข่งขันกับผู้สมัครจากพรรคเดียวกันเองจึงเป็นหนึ่งในสาเหตุสำคัญที่สามารถอธิบายถึงการที่ผู้สมัครไม่ค่อยพึงพาหรืออาศัยพรรคมากเท่าใดนักในการแข่งขันหาเสียง รวมไปถึงประเด็นที่การหาเสียงในระดับพรรคถูกมองว่าเป็น การหาเสียงในอีกระดับหนึ่งที่ไม่มีการเชื่อมโยงกับการหาเสียงของผู้สมัครในเขตพื้นที่

การแข่งขันหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ในอินโดนีเซียจึงดำเนินไปอย่างเข้มข้น แม้ว่าบางพรรคอย่างพรรค PDI-P จะมีมาตรการเพื่อป้องกันความขัดแย้งของการหาเสียงในระหว่างผู้สมัครจากพรรคเดียวกันเอง โดยการกำหนดให้การโฆษณาหาเสียงของผู้สมัครในบางพื้นที่ของเขตเลือกตั้งต้องดำเนินการขออนุญาตจากทางพรรคเสียก่อน แต่กระนั้น ด้วยสถานะการแข่งขันเช่นนี้ คงยากที่จะหลีกเลี่ยงความขัดแย้งระหว่างผู้สมัครจากพรรคเดียวกันไปได้ทั้งหมด โดยพบว่า หลังการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2014 ได้มีการยื่นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการเลือกตั้งไปที่ศาลรัฐธรรมนูญกว่า 716 เรื่อง ซึ่ง 118 เรื่องจากเรื่องร้องเรียนทั้งหมดเป็นการร้องเรียนเนื่องจากความขัดแย้งระหว่างผู้สมัครจากพรรคเดียวกัน โดยตัวอย่างของเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ได้แก่ การอ้างว่า คะแนนเสียงของตัวเองถูกขโมยและย้ายถ่ายโอนไปให้แก่ผู้สมัครคนอื่นจากพรรคเดียวกัน ทำให้ตนเองได้รับคะแนนเสียงน้อยกว่าที่ควรจะเป็น จนไม่สามารถชนะการเลือกตั้งได้ เช่น กรณีของ Yorrys Raweyai ผู้สมัครจากพรรค Golkar ในเขตพื้นที่จังหวัดปาปัว (Papua) ที่อ้างว่า ตัวเองควรได้คะแนนเสียง 51,132 คะแนน แต่คะแนนเสียงจำนวน 25,107 ของตนได้ถูกถ่ายโอนไปให้แก่ นาย Elion Numberi ผู้สมัครจากพรรคเดียวกัน ทำให้นาย Elion Numberi ชนะการเลือกตั้ง และตนเองต้องพ่ายแพ้การเลือกตั้งไป เป็นต้น

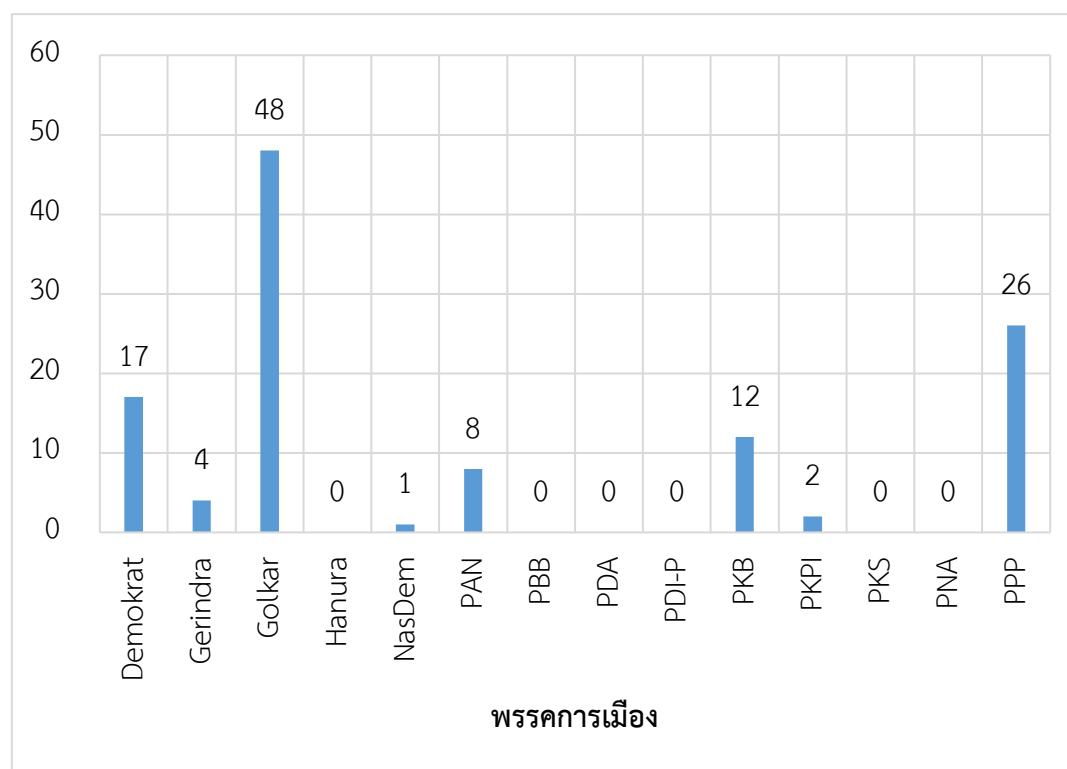
---

<sup>91</sup> Sita W. Dewi, "Incumbents, Newbies, Gear up for Campaign Season," *The Jakarta Post*, March 13, 2014, accessed November 17, 2015, <http://www.thejakartapost.com/news/2014/03/13/incumbents-newbies-gear-campaign-season.html>.

<sup>92</sup> Charles Richardson, "Reading the First Votes from Indonesia: Jokowi Still the Favourite," *Crikey*, April 15, 2014, accessed November 17, 2015, <http://www.crikey.com.au/2014/04/15/reading-the-first-votes-from-indonesia-jokowi-still-the-favourite/>.

โดยกรณีเรื่องร้องเรียนด้วยเหตุความขัดแย้งระหว่างผู้สมัครจากพรรคเดียวกันสามารถจำแนกเรื่องร้องเรียนตามพรรคการเมืองต่างๆ ได้ตามแผนภูมิที่ 4.11 ดังนี้

**แผนภูมิที่ 4.11 จำนวนเรื่องร้องเรียนด้วยเหตุความขัดแย้งระหว่างผู้สมัครจากพรรคเดียวกัน (จำแนกตามพรรคการเมือง)**



ที่มา: Veri Junaidi and Jim Della-Giacoma, "See You in Court," *New Mandala*, June 11, 2014, accessed October 8, 2015, <http://asiapacific.anu.edu.au/newmandala/2014/06/11/see-you-in-court/>.

แต่ตัวเลขจำนวนเรื่องร้องเรียนด้วยเหตุความขัดแย้งระหว่างผู้สมัครจากพรรคเดียวกันในแผนภูมิที่ 4.11 นี้ ไม่ได้สะท้อนถึงเรื่องความขัดแย้งของผู้สมัครจากพรรคเดียวกันได้ทั้งหมด เพราะมีบางพรรคที่มีมาตรการไม่อนุญาตให้ผู้สมัครสามารถยื่นเรื่องร้องเรียนต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เอง เช่น

พรรค Gerindra และ PDI-P<sup>93</sup> แต่อย่างน้อยก็เป็นหลักฐานที่แสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจริงระหว่างผู้สมัครจากพรรคเดียวกัน

ลักษณะของการแข่งขันหาเสียงเลือกตั้งส.ส.ในอินโดนีเซียเช่นนี้เป็นลักษณะของการแข่งขันหาเสียงเลือกตั้งที่ไม่เกิดขึ้นในการเลือกตั้งส.ส.ภายใต้ระบบบัญชีรายชื่อปิดของไทย เพราะด้วยรูปแบบของระบบบัญชีรายชื่อปิดของไทยได้ส่งผลให้ไม่มีการแข่งขันหาเสียงของผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อทั้งจากต่างพรรคการเมืองและภายในพรรคเดียวกัน การหาเสียงที่เกิดขึ้นจะเป็นการหาเสียงในระดับพรรคการเมืองที่มีการชูภาพลักษณ์ของหัวหน้าและแกนนำพรรค ควบคู่ไปกับแข่งขันในการออกนโยบายมาจูงใจคะแนนเสียงจากประชาชน และก็จะจะมีผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นหัวหน้าหรือแกนนำพรรคที่ออกมาช่วยผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบแบ่งเขตในการหาเสียงในเขตพื้นที่ต่างๆ หรือมีการจัดเวทีเพื่อให้หัวหน้าและแกนนำพรรคขึ้นปราศรัยตามสถานที่ต่างๆ ตัวอย่างเช่น ในช่วงของการเลือกตั้งส.ส.ปี พ.ศ. 2548 นายบัญญัติ บรรทัดฐาน หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ (ในขณะนั้น) ได้เดินทางลงพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ไปช่วยหาเสียงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบแบ่งเขตของพรรค คือ ร.อ.หญิง เดือนเต็มดวง ณ เชียงใหม่ ผู้สมัครในเขต 1 และนายจักรวาล วรรณวงศ์ ผู้สมัครในเขต 2 จังหวัดเชียงใหม่<sup>94</sup> ตามที่ปรากฏในรูปภาพที่ 4.9

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>93</sup> Veri Junaidi and Jim Della-Giacoma, "See You in Court," *New Mandala*, June 11, 2014, accessed October 8, 2015, <http://asiapacific.anu.edu.au/newmandala/2014/06/11/see-you-in-court/>.

<sup>94</sup> "“บัญญัติ” บุกเชียงใหม่กร้าวवादที่นั่ง ส.ส.เหนือเพิ่มขึ้น," *ผู้จัดการ Online*, 3 กุมภาพันธ์ 2548, สืบค้นเมื่อวันที่ 17 มกราคม 2559,

<http://www2.manager.co.th/Around/ViewNews.aspx?NewsID=9480000016633>.



รูปภาพที่ 4.9 นายบัญญัติ บรรทัดฐาน หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ (ในขณะนั้น) ได้ไปช่วยหาเสียงให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส.แบบแบ่งเขตของพรรคที่จ.เชียงใหม่

ที่มา: "“บัญญัติ” บุกเชียงใหม่กร้าวกวาดที่นั่ง ส.ส.เหนือเพิ่มขึ้น," *ผู้จัดการ Online*, 3 กุมภาพันธ์ 2548, สืบค้นเมื่อวันที่ 17 มกราคม 2559,

<http://www2.manager.co.th/Around/ViewNews.aspx?NewsID=9480000016633>.

หรือตัวอย่างของพรรคเพื่อไทย ในการเลือกตั้ง ส.ส.ปี 2554 ที่ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อในลำดับที่ 1 ของพรรคเพื่อไทย พร้อมด้วยณัฐวุฒิ ใสยเกื้อ ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อของพรรคเพื่อไทย ได้เดินทางไปยังจ.จอมทอง จ.เชียงใหม่ เพื่อพบปะประชาชนในเขตจ.จอมทอง และขึ้นเวทีปราศรัยเพื่อช่วยหาเสียงให้นายสุรพล เกียรติไชยากร ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส.ในเขต 9 พรรคเพื่อไทย เป็นต้น<sup>95</sup>

ทั้งนี้ การลงพื้นที่ของหัวหน้าและแกนนำพรรคไปช่วยผู้สมัครของพรรคหาเสียงในเขตพื้นที่ต่างๆ ก็เป็นไปเพื่อช่วยสร้างฐานคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครแบบแบ่งเขตและทางพรรค ไม่ได้มีเป้าหมายเพื่อมุ่งหวังในการสร้างฐานคะแนนเสียงส่วนบุคคลให้แก่ตัวของหัวหน้าและแกนนำพรรคแต่อย่างใด

<sup>95</sup> "“ยิ่งลักษณ์” ลงพื้นที่หาเสียงเชียงใหม่ ก่อนไปชายแดนใต้พุงนี้," *ผู้จัดการ Online*, 13 มิถุนายน 2554, สืบค้นเมื่อวันที่ 17 มกราคม 2559,

<http://www2.manager.co.th/Dhamma/ViewNews.aspx?NewsID=9540000072070>.



#### 4.2.4 สรุป: ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อกับยุทธศาสตร์ในการหาเสียงเลือกตั้ง

จากเนื้อหาของยุทธศาสตร์และการแข่งขันหาเสียงเลือกตั้งที่กล่าวมา สามารถสรุปเป็นภาพรวมตามตารางที่ 4.8 ได้ดังนี้

ตารางที่ 4.8 สรุปประเด็นของระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อกับยุทธศาสตร์ในการหาเสียงเลือกตั้ง

	ระบบบัญชีรายชื่อปิด ของไทย	ระบบบัญชีรายชื่อเปิด ของอินโดนีเซีย
ยุทธศาสตร์หลัก ของการหาเสียง ภายใต้ระบบ บัญชีรายชื่อ	เป็นการหาเสียงในระดับพรรค การเมืองที่แข่งขันกันในด้านชื่อเสียง และนโยบายพรรค และมีการชู ศักยภาพ/ภาพลักษณ์ของหัวหน้าและ แกนนำพรรคด้วย	ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะลงพื้นที่ออกหา เสียงเอง มีการอาศัยทีมงานมืออาชีพ เข้ามาช่วย และสร้างเครือข่ายอุปถัมภ์ กับประชาชนในเขตพื้นที่
การหาเสียงใน แนวทางอื่น	ใช้ช่องทางของผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบ แบ่งเขต ในการช่วยส่งสารหาเสียง ของทางพรรคไปยังประชาชนในเขต พื้นที่เลือกตั้ง  ในขณะเดียวกัน ผู้สมัครแบบแบ่งเขต ก็ได้มีการใช้ภาพลักษณ์และนโยบาย ของพรรคมาช่วยในการหาเสียงด้วย	มีการหาเสียงในด้านนโยบายของทาง พรรค แต่ไม่ได้เชื่อมโยงกับการหา เสียงของผู้สมัครเท่าไรนัก
การแข่งขัน หาเสียง	ไม่มีการแข่งขันหาเสียงระหว่าง ผู้สมัครทั้งต่างพรรคและภายในพรรค เดียวกัน	มีการแข่งขันหาเสียงของผู้สมัครทั้ง ต่างพรรคและภายในพรรคเดียวกัน

จะเห็นได้ว่า ระบบบัญชีรายชื่อปิดของไทยได้ส่งผลให้เกิดยุทธศาสตร์ของการหาเสียงในระดับพรรคการเมือง และเนื่องจากระบบเลือกตั้งส.ส.ของไทยเป็นระบบผสมที่ดำเนินควบคู่กันไประหว่างระบบบัญชีรายชื่อและระบบแบ่งเขต การเข้ามาของระบบบัญชีรายชื่อจึงช่วยเสริมศักยภาพของพรรคให้มีการแข่งขันหาเสียงในระดับพรรค กอปรกับภายใต้ระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขตก็ไม่ได้มี

สภาวะของการแข่งขันของผู้สมัครจากพรรคเดียวกันแบบในการเลือกตั้งของอินโดนีเซีย ทำให้การเชื่อมโยงของการหาเสียงระหว่างพรรคกับผู้สมัครเป็นไปได้มากกว่าในอินโดนีเซีย และส่งผลดีช่วยให้ผู้สมัครแบบแบ่งเขตได้อาศัยภาพลักษณ์และนโยบายของทางพรรคเข้ามาช่วยในการหาเสียง และในอีกด้านหนึ่งก็ช่วยให้การหาเสียงของพรรคสามารถเข้าถึงประชาชนได้มากขึ้นด้วย

ในขณะที่ระบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซีย เมื่อพิจารณาจากกฎเกณฑ์ของระบบเลือกตั้งที่นำมาตั้งแต่การเลือกตั้งปี ค.ศ. 2009 แล้ว จะพบว่า คะแนนเสียงส่วนบุคคลกลายเป็นกุญแจสำคัญสำหรับผลแพ้-ชนะการเลือกตั้ง โดยที่ลำดับบัญชีรายชื่อไม่ได้มีผลต่อการจัดสรรที่นั่งในสภาแล้ว ด้วยความสำคัญของคะแนนเสียงส่วนบุคคลเช่นนี้ ยุทธศาสตร์การหาเสียงเลือกตั้งจึงเน้นไปที่การหาเสียงของทางผู้สมัครเอง ส่วนการหาเสียงของพรรคการเมืองยังคงมีอยู่ แต่ก็ได้ลดความสำคัญลงไป แม้ว่าจะมีเรื่องของความโด่งดังเป็นที่นิยมของหัวหน้าพรรคหรือตัวของผู้สมัครประธานาธิบดี แต่ก็ก็เป็นเพียงปัจจัยที่มีส่วนช่วยให้ผู้สมัครสามารถหาเสียงเข้าถึงประชาชนได้ง่ายขึ้นมากกว่า ไม่ได้เป็นปัจจัยชี้ขาดหลักต่อผลแพ้-ชนะการเลือกตั้ง และเมื่อพิจารณาในประเด็นของระบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซียที่อนุญาตให้ประชาชนสามารถลงคะแนนเสียงได้เพียงคะแนนเดียว การแข่งขันหาเสียงเพื่อแย่งชิงคะแนนเสียงจากประชาชนจึงเป็นไปอย่างเข้มข้น ผู้สมัครต้องพยายามมีจุดยืน มีแนวนโยบายที่จะสร้างความแตกต่างโดยเฉพาะจากผู้สมัครพรรคเดียวกัน ฉะนั้น กลยุทธ์ของการหาเสียงเฉพาะตัวของผู้สมัครจึงเป็นเรื่องที่สำคัญที่ผู้สมัครแต่ละคนต้องให้ความสนใจ และทำให้ผู้สมัครไม่อาจพึ่งพากลไก ชื่อเสียง และนโยบายของทางพรรคได้ทั้งหมด ความเชื่อมโยงของผู้สมัครที่มีต่อพรรคจึงมีน้อยลง

#### 4.3 บทสรุปสู่การทดสอบสมมติฐานข้อที่ 2

สมมติฐานข้อที่ 2 ที่วิทยานิพนธ์นี้ต้องการทดสอบคือ ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิดของไทยได้ส่งผลให้พรรคการเมืองมีอำนาจในการควบคุมและจัดลำดับบัญชีรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ที่มากกว่าในระบบบัญชีรายชื่อแบบเปิดของประเทศอินโดนีเซีย และส่งผลต่อยุทธศาสตร์ในการแข่งขันหาเสียงที่จะเน้นไปที่ชื่อเสียงและนโยบายของพรรคการเมือง ไม่ได้เน้นไปที่การคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ที่มีคุณสมบัติดึงดูดผู้มีสิทธิเลือกตั้งมากนักหรือการหาเสียงของผู้สมัครเอง ซึ่งแตกต่างจากในระบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซียที่ส่งผลต่อยุทธศาสตร์ในการแข่งขันหาเสียงที่นอกจากการหาเสียงในระดับพรรคการเมืองแล้ว ผู้สมัครแต่ละคนยังจำเป็นต้องออกหาเสียงเองด้วย เพื่อสร้างฐานคะแนนเสียงจากผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อันจะมีผลต่อชัยชนะในการเลือกตั้งได้

จากผลการศึกษาพบว่า ระบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซียไม่ได้ส่งผลให้พรรคการเมืองมีอำนาจในการควบคุมและจัดลำดับบัญชีรายชื่อที่น้อยลงกว่าในระบบบัญชีรายชื่อปิดของไทย ในการ

จัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองทั้ง 2 ประเทศก็ยังคงรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจเพื่อจัดทำและเรียงลำดับผู้สมัครในบัญชีรายชื่ออยู่ที่หัวหน้าและแกนนำของพรรค แต่จะมีความแตกต่างกันในเรื่องหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาเพื่อจัดทำบัญชีรายชื่ออยู่ โดยระบบบัญชีรายชื่อของไทยมีลักษณะแบบระบบบัญชีรายชื่อปิด ซึ่งก็จะเป็นไปตามแนวคิดเรื่องรูปแบบของบัตรเลือกตั้งของ Pippa Norris ในเรื่องรูปแบบของบัตรเลือกตั้งแบบเน้นพรรคการเมืองที่ส่งผลต่อการคัดสรรผู้สมัครของพรรคการเมือง เนื่องด้วยลักษณะของระบบเลือกตั้งที่อนุญาตให้ประชาชนสามารถเลือกได้แต่พรรคการเมือง ไม่สามารถเลือกผู้สมัครจากในบัญชีรายชื่อของพรรคได้ และการจัดสรรที่นั่งในสภาก็จะ เป็นไปตามลำดับบัญชีรายชื่อของพรรคเป็นสำคัญ ชัยชนะของผู้สมัครจึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับเสียงของประชาชนโดยตรง การเสนอชื่อและคัดสรรผู้สมัครลงในบัญชีรายชื่อจึงไม่จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับความเห็นของสาขาพรรคและประชาชนในเขตพื้นที่มากนัก พรรคการเมืองสามารถที่จะรวมศูนย์อำนาจในการควบคุมและจัดลำดับของผู้สมัครรับเลือกตั้งในบัญชีรายชื่อของพรรคได้ ทำให้การจัดทำบัญชีรายชื่อไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงเรื่องของฐานเสียง ความนิยม โอกาส และศักยภาพในการชนะการเลือกตั้งของผู้สมัครมาเป็นปัจจัยหลัก พรรคสามารถคัดสรรและเรียงลำดับผู้สมัครในบัญชีรายชื่อโดยอาศัยเรื่องของความใกล้ชิด บทบาท และความสำคัญที่มีต่อพรรคมาเป็นปัจจัยหลักในการพิจารณาได้ การสรรหาบุคคลมาลงสมัครรับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อจึงมักเป็นเรื่องภายในพรรค ไม่ได้มีการออกโฆษณาเพื่อเชิญชวนบุคคลภายนอกพรรคมาร่วมลงสมัครรับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อเหมือนแบบอินโดนีเซีย

สำหรับการจัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ภายใต้ระบบบัญชีรายชื่อของอินโดนีเซียแม้จะมีลักษณะเป็นระบบบัญชีรายชื่อแบบเปิดซึ่งตรงตามรูปแบบของบัตรเลือกตั้งแบบจัดลำดับความชอบ แต่ก็ไม่ได้เป็นไปตามแนวคิดเรื่องรูปแบบของบัตรเลือกตั้งของ Norris เสียทีเดียว โดยในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครของพรรคการเมืองในอินโดนีเซียมีลักษณะที่รวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจอยู่ที่หัวหน้าและแกนนำพรรคอยู่มาก และถึงแม้จะพบว่า มีการเปิดโอกาสให้สาขาพรรคในพื้นที่สามารถเสนอชื่อผู้สมัครได้ แต่ก็ไม่ได้ให้อำนาจในการเสนอชื่อมากนัก เช่น ในกรณีของพรรค PKS ที่มีการให้ค่าคะแนนในแต่ละระดับที่มีการเสนอชื่อผู้สมัคร แต่ว่าในระดับสมาชิกพรรคและสาขาพรรคจะมีค่าคะแนนในการเสนอชื่อผู้สมัครน้อยมากคือ 1 คะแนนและ 10 คะแนนตามลำดับ เทียบไม่ได้กับในระดับคณะกรรมการบริหารพรรคที่มีค่าคะแนนในการเสนอชื่อผู้สมัครสูงกว่ามากคือ อยู่ที่ 10,000 คะแนน

ในแง่นี้ อำนาจในการจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองในอินโดนีเซียจึงดูไม่แตกต่างจากในไทยเท่าไรนัก แต่สิ่งสำคัญที่ทำให้เกิดความแตกต่างจะอยู่ที่เรื่องลักษณะของระบบเลือกตั้งที่ทำให้คะแนนเสียงของประชาชนสามารถกำหนดชัยชนะของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ จึงส่งผลให้ในการ

พิจารณาเพื่อจัดทำและเรียงลำดับในบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองต้องคำนึงถึงเรื่องศักยภาพและโอกาสในการชนะเลิศเลือกตั้งของผู้สมัครเป็นสำคัญ ทำให้มีการเปิดรับผู้สมัครหน้าใหม่จากภายนอกพรรค และสรรหาผู้สมัครหน้าใหม่ที่มีศักยภาพ มีภาพลักษณ์ ผลงานที่ดี และได้รับความนิยมนอกจากประชาชนในพื้นที่มาเข้าร่วมพรรค พร้อมกับจัดลำดับให้ผู้สมัครหน้าใหม่จำนวนมากได้อยู่ในลำดับต้นๆ ของบัญชีรายชื่อด้วย

ส่วนในเรื่องของยุทธศาสตร์การหาเสียงเลือกตั้ง จากผลการศึกษาพบว่า ระบบบัญชีรายชื่อปิดของไทยได้ส่งผลให้เกิดยุทธศาสตร์ของการหาเสียงในระดับพรรคการเมือง ในขณะที่ระบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซียได้ส่งผลให้ยุทธศาสตร์ของการหาเสียงเน้นไปที่การหาเสียงของทางผู้สมัครเอง ส่วนการหาเสียงของพรรคการเมืองยังคงมีอยู่ แต่ได้ลดความสำคัญลงไป

การส่งผลให้เกิดยุทธศาสตร์การหาเสียงในระดับพรรคการเมืองของระบบบัญชีรายชื่อปิดของไทย ได้เป็นไปตามแนวคิดเรื่องรูปแบบของบัตรเลือกตั้งของ Norris ด้วยลักษณะของระบบบัญชีรายชื่อปิดที่ตรงกับรูปแบบของบัตรเลือกตั้งแบบเน้นพรรคการเมือง ประชาชนจะเลือกพรรคการเมืองได้เพียงพรรคเดียว ไม่สามารถเลือกผู้สมัครโดยตรงจากในบัญชีรายชื่อได้ การจัดสรรที่นั่งในสภาก็จะเป็นไปตามลำดับบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรค กอปรกับเขตเลือกตั้งที่เป็นเขตเลือกตั้งขนาดใหญ่ไม่ว่าจะเป็นเขตเลือกตั้งในระดับประเทศหรือระดับกลุ่มจังหวัด ทำให้ไม่เอื้ออำนวยที่ผู้สมัครแต่ละคนจะออกมาหาเสียงเองได้ จึงทำให้การดำเนินยุทธศาสตร์หาเสียงจะเป็นไปในลักษณะภาพรวมของพรรคที่เน้นไปที่ชื่อเสียง และนโยบายของพรรคการเมือง พร้อมทั้งชูศักยภาพของหัวหน้าและแกนนำพรรคในการเข้ามาเป็นรัฐบาลหรือมีความสามารถในการทำงานเพื่อประเทศได้ และเนื่องจากระบบเลือกตั้ง ส.ส.ของไทยเป็นระบบผสมที่ดำเนินคู่ขนานกันไประหว่างระบบบัญชีรายชื่อและระบบแบ่งเขต การเข้ามาของระบบบัญชีรายชื่อจึงช่วยเสริมศักยภาพของพรรคให้มีการแข่งขันหาเสียงในระดับพรรคมากขึ้นด้วย

สำหรับระบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซียจะมีลักษณะตรงกับรูปแบบของบัตรเลือกตั้งแบบจัดลำดับความชอบซึ่งมีกฎเกณฑ์การเลือกตั้งที่เอื้อและสนับสนุนให้คะแนนเสียงของประชาชนสามารถกำหนดชัยชนะของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ โดยที่ลำดับของบัญชีรายชื่อไม่มีผลต่อการจัดสรรที่นั่งในสภาแล้ว จึงทำให้ส่งผลต่อยุทธศาสตร์การหาเสียงให้เป็นไปในแนวทางของรูปแบบบัตรเลือกตั้งที่เน้นตัวผู้สมัคร กล่าวคือ ผู้สมัครจำเป็นต้องออกมาหาเสียงเอง เพื่อสร้างฐานคะแนนเสียงและความนิยมชมชอบจากประชาชนในพื้นที่เขตเลือกตั้ง อันเป็นกุญแจสำคัญที่จะทำให้ผู้สมัครสามารถชนะการเลือกตั้งได้ ในขณะที่การหาเสียงของพรรคการเมืองก็ยังคงมีอยู่ แต่ก็ได้ลดความสำคัญลงไป แม้ว่าจะมีเรื่องของความโด่งดังเป็นที่นิยมของหัวหน้าพรรคหรือตัวของผู้สมัครประธานาธิบดี แต่ก็ก็เป็นเพียง

ปัจจัยที่มีส่วนช่วยให้ผู้สมัครสามารถหาเสียงเข้าถึงประชาชนได้ง่ายขึ้น ไม่ได้เป็นกุญแจสำคัญต่อผล  
แพ้-ชนะการเลือกตั้งได้



## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

เหตุผลซึ่งส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งในประเทศไทยและอินโดนีเซีย เป็นสมมติฐานข้อแรกที่วิทยานิพนธ์เล่มนี้ต้องการพิสูจน์ โดยจากผลการศึกษาในบทที่ 3 พบว่า เหตุผลซึ่งส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งของทั้ง 2 ประเทศมีความแตกต่างกันจริง กล่าวคือ ประเทศไทยได้นำเอาระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิดเข้ามาใช้ร่วมในการเลือกตั้งส.ส. เพราะคาดหวังว่าเป็นระบบเลือกตั้งที่จะทำให้พรรคการเมืองมีการแข่งขันนโยบายเพื่อสร้างฐานคะแนนเสียงจากประชาชนให้มาเลือกพรรคของตน และเป็นช่องทางให้พรรคสามารถสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ แต่ไม่ถนัดลงพื้นที่หาเสียง ได้เข้ามาอยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรค เพื่อที่จะได้สามารถมีโอกาสเข้าไปเป็นส.ส.ได้ รวมทั้งด้วยเหตุที่ระบบบัญชีรายชื่อเป็นเขตเลือกตั้งในระดับประเทศ จึงยากที่จะใช้การซื้อเสียงให้ได้ผล ก็จะมีส่วนช่วยละลายการซื้อเสียงได้ระดับหนึ่ง ในขณะที่ประเทศอินโดนีเซียได้เปลี่ยนแปลงมาสู่การใช้ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเปิดในการเลือกตั้งส.ส. เพราะต้องการให้เกิดกลไกการเลือกตั้งที่ทำให้เสียงของประชาชนมีความหมาย สามารถกำหนดชัยชนะการเลือกตั้งส.ส.ได้ เพื่อนำไปสู่การกระตุ้นความรับผิดชอบของส.ส.ต่อประชาชนในพื้นที่

โดยถึงแม้ว่า ทั้ง 2 ประเทศจะมีบริบทของวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกัน และมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการเมืองภายในประเทศ จนนำไปสู่การเกิดขึ้นของระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อในไทยและอินโดนีเซีย แต่ด้วยบริบททางการเมืองอื่นๆ รวมไปถึงประสบการณ์จากระบบเลือกตั้งในอดีตที่แตกต่างกันในระหว่าง 2 ประเทศนี้ จึงส่งผลให้ทิศทางของการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อในไทยและอินโดนีเซียมีเส้นทางเดินที่แตกต่างกันออกไป

สำหรับสมมติฐานข้อที่ 2 จากผลการศึกษาในบทที่ 4 พบว่า ในประเด็นเรื่องของระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อกับการจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองมีความแตกต่างจากสมมติฐานที่ตั้งไว้อยู่ กล่าวคือ ระบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซียไม่ได้ส่งผลให้พรรคการเมืองมีอำนาจในการควบคุมและจัดลำดับบัญชีรายชื่อที่น้อยลงกว่าในระบบบัญชีรายชื่อปิดของไทย ในการจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองทั้ง 2 ประเทศก็ยังคงรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจเพื่อจัดทำและเรียงลำดับผู้สมัครในบัญชีรายชื่ออยู่ที่หัวหน้าและแกนนำของพรรค แต่จะมีความแตกต่างกันในเรื่องหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาเพื่อจัดทำบัญชีรายชื่ออยู่ โดยระบบบัญชีรายชื่อปิดของไทยจะมีลักษณะที่ทำให้การจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงเรื่องของฐานเสียง

ความนิยม และศักยภาพในการชนะการเลือกตั้งของผู้สมัครมาเป็นปัจจัยหลัก พรรคสามารถที่จะคัดสรรและเรียงลำดับผู้สมัครในบัญชีรายชื่อโดยอาศัยเรื่องของความใกล้ชิด บทบาท และความสำคัญที่มีต่อพรรคมาเป็นปัจจัยหลักในการพิจารณาได้ ในขณะที่ระบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซียจะมีรูปแบบที่ทำให้คะแนนเสียงส่วนบุคคลที่ผู้สมัครแต่ละคนได้รับมาเป็นกุญแจสำคัญต่อชัยชนะในการเลือกตั้งได้ ทำให้การคำนึงถึงเรื่องศักยภาพและโอกาสในการชนะเลือกตั้งของผู้สมัครเป็นปัจจัยสำคัญที่ทางพรรคต้องนำมาพิจารณาในการจัดทำและเรียงลำดับในบัญชีรายชื่อ

ส่วนในประเด็นเรื่องของยุทธศาสตร์ในการหาเสียง พบว่า เป็นไปตามสมมติฐานที่ได้ตั้งไว้ กล่าวคือ ระบบบัญชีรายชื่อปิดของไทยได้ส่งผลให้ยุทธศาสตร์ของการหาเสียงเป็นไปในระดับพรรคการเมือง ในขณะที่ระบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซียได้ส่งผลให้เกิดยุทธศาสตร์การหาเสียงของทางผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.เอง ส่วนการหาเสียงในระดับพรรคการเมืองยังคงมีอยู่ แต่ได้ลดความสำคัญลงไป

โดยจากผลการศึกษาทั้งหมดได้ชี้ชวนให้เห็นถึงข้อแตกต่างสำคัญระหว่างระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิดในไทยและแบบบัญชีรายชื่อเปิดในอินโดนีเซีย ทำให้สามารถสรุปให้เห็นถึงจุดแข็งและจุดด้อยของทั้ง 2 ระบบเลือกตั้งได้ ดังนี้

### 1. ประเด็นเรื่องการคัดสรรผู้สมัครลงในบัญชีรายชื่อของพรรค

ภายใต้ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิดของไทย การคัดสรรและเรียงลำดับผู้สมัครในบัญชีรายชื่อมักจะอาศัยเรื่องของความใกล้ชิด บทบาท และความสำคัญที่มีต่อพรรคมาเป็นปัจจัยหลักในการพิจารณา ทำให้กลายเป็นช่องทางให้นายทุนพรรค บุคคลที่ใกล้ชิดหรือเครือญาติของหัวหน้าและแกนนำพรรค หรือไม่ก็เป็นการต่างตอบแทนให้แก่ผู้ทำงานให้แก่พรรคได้เข้ามาเป็นส.ส.ในสภาได้ ระบบบัญชีรายชื่อปิดของไทยจึงไม่ได้เป็นช่องทางที่แท้จริงให้แก่ผู้ที่มีความรู้ความสามารถ แต่ไม่ถนัดลงพื้นที่หาเสียง ให้สามารถเข้ามาเป็นผู้แทนในสภาได้ตามที่ได้ตั้งเจตนารมณ์เอาไว้ อันส่งผลให้ระบบบัญชีรายชื่อปิดของไทยเป็นระบบที่เอื้อให้มีจำนวนผู้สมัครหน้าเก่าที่ชนะการเลือกตั้งได้มากกว่าเมื่อเทียบกับระบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซีย ทั้งนี้เนื่องจากบรรดาแกนนำพรรค อดีตส.ส. รัฐมนตรี นายทุนพรรค และบุคคลที่มีบทบาทความสำคัญต่อพรรคที่สามารถเข้าไปอยู่ในบัญชีรายชื่อได้นั้น บุคคลเหล่านี้มักไม่ใช่พนักงานการเมืองหน้าใหม่ที่เพิ่งจะลงแข่งขันเลือกตั้งเป็นครั้งแรก แต่เป็นนักการเมืองที่ได้ผ่านสนามของการแข่งขันเลือกตั้งมาพอสมควรแล้ว ในขณะที่นักการเมืองหน้าใหม่ที่เพิ่งจะได้ลงแข่งขันเลือกตั้งเป็นครั้งแรก มักจะยังไม่มียุทธศาสตร์หรือความสำคัญต่อทางพรรคมากพอ ทำให้เป็นการยากที่จะเบียดกลุ่มนักการเมืองหรือผู้หน้าสมัครหน้าเก่าเหล่านี้เพื่อให้ได้มาซึ่งลำดับในบัญชีรายชื่อที่สามารถรับประกันต่อชัยชนะในการเลือกตั้งได้

ในขณะที่ภายใต้ระบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซีย จำเป็นต้องคำนึงถึงเรื่องศักยภาพ ความนิยม และโอกาสในการชนะเลือกตั้งของผู้สมัครมาเป็นปัจจัยสำคัญที่ทางพรรคต้องนำมา พิจารณาในการจัดทำและเรียงลำดับในบัญชีรายชื่อ ทำให้มีการเปิดโอกาสรับสมัครผู้สมัครหน้าใหม่ จากภายนอกพรรค และสรรหาผู้สมัครหน้าใหม่ที่มีศักยภาพ มีภาพลักษณ์ ผลงานที่ดี และได้รับความ นิยมจากประชาชนในพื้นที่มาเข้าร่วมพรรค พร้อมกับจัดลำดับให้ผู้สมัครหน้าใหม่จำนวนมากได้อยู่ใน ลำดับต้นๆ ของบัญชีรายชื่อ ทั้งนี้เพื่อช่วยเข้ามาพร้อมกับผู้สมัครหน้าเก่าในการลงแข่งขันชิงชัยใน สมรภูมิของการเลือกตั้ง ระบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซียจึงส่งผลให้มีจำนวนผู้สมัครหน้าใหม่ที่ สามารถชนะการเลือกตั้งได้มากกว่าเมื่อเทียบกับระบบบัญชีรายชื่อปิดของไทย

ฉะนั้น ระบบบัญชีรายชื่อปิดของไทยจึงมีจุดด้อยในการคัดสรรผู้สมัคร ที่ไม่ได้เป็นช่องทาง และโอกาสได้มากเท่าที่ควรให้แก่บุคคลที่มีความรู้ความสามารถได้เข้ามาเป็นส.ส.ได้ ส่วนระบบบัญชี รายชื่อเปิดของอินโดนีเซียจะมีจุดแข็งในเรื่องนี้มากกว่า เพราะถึงแม้จะไม่สามารถรับประกันว่าจะเป็น ช่องทางให้ได้มาซึ่งส.ส.ที่มีคุณภาพ แต่อย่างน้อยในการคัดสรรผู้สมัครก็จะมี การคำนึงถึงปัจจัยที่ยึด โยงกับประชาชนในเขตพื้นที่เลือกตั้งเป็นหลัก

## 2. ประเด็นเรื่องของยุทธศาสตร์การหาเสียงและการซื้อเสียง

ด้วยลักษณะของระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิดของไทยได้ส่งผลให้ยุทธศาสตร์การหา เสียงเลือกตั้งเป็นไปในระดับพรรคการเมืองที่มีการนำเสนอและแข่งขันนโยบายระหว่างพรรค และชู ภาพลักษณ์และศักยภาพของหัวหน้าหรือแกนนำพรรคในการเข้ามาเป็นรัฐบาลหรือทำงานการเมือง ต่างๆ ได้ ซึ่งในระบบบัญชีรายชื่อปิดของไทยจะไม่พบการแข่งขันหาเสียงระหว่างผู้สมัครทั้งจากภายใน พรรคเดียวกันและจากต่างพรรคการเมือง ในขณะที่ระบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซียจะส่งผลให้มี ยุทธศาสตร์หาเสียงที่เน้นไปที่การหาเสียงของตัวผู้สมัครเอง ซึ่งตัวของผู้สมัครก็จะมี การจ้างทีมงานมืออาชีพ เช่น ที่ปรึกษาทางการเมือง สำนักโพล เพื่อเข้ามาช่วยวางแผนและดำเนินการหาเสียง มีการ สร้างเครือข่ายอุปถัมภ์กับประชาชนในเขตพื้นที่ผ่านการแจกสิ่งของ การสนับสนุนจัดงานต่างๆ และ การบริจาคช่วยเหลือต่างๆ ให้แก่ชุมชน รวมไปถึงวิธีที่ผิดกฎหมายอย่างการซื้อเสียงด้วย

ด้วยเหตุนี้ จึงมีการวิจารณ์กันว่า ระบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซียได้ก่อให้เกิดสภาวะ “ธนกิจการเมือง (money politics)” ที่ “เงิน” ได้เข้ามาปัจจัยสำคัญในการแข่งขันหาเสียงเลือกตั้ง<sup>1</sup> ดังจะสะท้อนได้จากคำถามในระหว่างการสัมภาษณ์ผู้ที่มาสมัครรับเลือกตั้งของทางพรรค Gerindra ที่ว่า “คุณมีเงินเพียงพอในการแข่งขันหาเสียงหรือไม่” หากมีเงินทุนไม่เพียงพอแล้ว ก็คงยากที่จะทำ

<sup>1</sup> Aspinall, "Money Politics."



ให้การหาเสียงของผู้สมัครเป็นไปได้ด้วยดี<sup>2</sup> นอกจากนี้ การที่ผู้สมัครได้ใช้วิธีการที่ผิดกฎหมายอย่าง การซื้อเสียง เพื่อหวังจะซื้อความแน่นอนจากฐานเสียงของประชาชนเพื่อชัยชนะในการเลือกตั้งนั้น ก็ยังมีส่วนส่งเสริมต่อสภาวะชนกิจการการเมืองในระบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซีย นำมาสู่ปัญหาของการทุจริตเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินทุนในการหาเสียง หรือการได้รับการสนับสนุนจากนักธุรกิจ เพื่อให้ได้เงินทุนมาใช้ในการหาเสียง โดยจะมีการตอบแทนในสิทธิประโยชน์ต่างๆ ให้แก่นักธุรกิจ หากผู้สมัครสามารถชนะการเลือกตั้งเป็นส.ส.ได้ รวมทั้งการที่ส.ส.พยายามดึงเอางบประมาณของภาครัฐมาลงเพื่อพัฒนาในเขตพื้นที่ฐานเสียงของตนเอง เป็นการสร้างเครือข่ายความอุปถัมภ์กับประชาชนในพื้นที่โดยไม่ต้องลงทุนใช้เงินทุนของตนเอง และมีส่วนช่วยสร้างและรักษาฐานเสียงของตนสำหรับการเลือกตั้งในคราวหน้าได้ ลักษณะเช่นนี้ทำให้พบว่า ส.ส.หลายคนมักไม่ค่อยสนใจที่จะเข้าร่วมกิจกรรมหรือเข้าเป็นคณะกรรมการในสภาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายในระดับชาติหรือเรื่องการต่างประเทศ เพราะยากที่จะดึงงบประมาณไปลงในพื้นที่ฐานเสียงของตนได้ แต่กลับสนใจที่จะเข้าร่วมในคณะกรรมการที่ง่ายต่อการดึงงบประมาณไปลงพื้นที่ของตนมากกว่า เช่น คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสาธารณสุข โภค หรือเกษตรกรรม เป็นต้น<sup>3</sup>

ระบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซีย แม้จะส่งผลให้ผู้สมัครต้องลงพื้นที่หาเสียงกับประชาชนเอง ทำให้ผู้สมัครได้มีความใกล้ชิดและรับผิดชอบต่อประชาชนมากกว่าเมื่อเทียบกับระบบบัญชีรายชื่อปิดของไทย แต่ในอีกด้านหนึ่งก็มีส่วนต่อการส่งเสริมให้เกิดสภาวะชนกิจการการเมืองในการแข่งขันเลือกตั้งมากขึ้น และนำมาสู่ปัญหาของการทุจริตได้ ถือเป็นจุดด้อยที่สำคัญของระบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซีย

### 3. ประเด็นเรื่องความเข้มแข็งของพรรคการเมือง

ระบบบัญชีรายชื่อปิดของไทยได้ทำให้พรรคการเมืองต่างๆ ต้องมีการแข่งขันหาเสียงเลือกตั้งสู้กันในด้านชื่อเสียง ภาพลักษณ์ และนโยบายของพรรค ทำให้การแข่งขันหาเสียงไม่ได้เน้นอยู่ที่ตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว แต่ได้ขยายมาสู่การแข่งขันในระดับพรรคการเมือง อันมีส่วนช่วยให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งมากขึ้น ในขณะที่ระบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซีย แม้จะมีการหาเสียงในระดับพรรคการเมืองอยู่ แต่ก็ไม่ได้เป็นปัจจัยชี้ขาดต่อผลแพ้-ชนะการเลือกตั้งมากเท่ากับกลยุทธ์หาเสียงของทางผู้สมัครเอง และยังมีการแข่งขันหาเสียงของผู้สมัครในระหว่างผู้สมัครจากพรรคเดียวกันเองด้วยแล้ว ก็ยิ่งทำให้ผู้สมัครหลายคนต้องพยายามวางจุดยืนและแนวนโยบายของตน

<sup>2</sup> Sabarini and Partogi, "Want to Run? Show Me the Money First.",

<sup>3</sup> Aspinall, "Parliament and Patronage," 108-09.

ให้แตกต่างจากแนวนโยบายของพรรค เพื่อสร้างความแตกต่างจากผู้สมัครจากพรรคเดียวกันเอง อันส่งผลให้ผู้สมัครไม่สามารถใช้ภาพลักษณ์และนโยบายของพรรคมาใช้ในการหาเสียงของตนได้มากนัก ความสำคัญ of พรรคที่มีต่อการหาเสียงของผู้สมัครจึงมีน้อยลง กอปรกับปัญหาความขัดแย้งของการแข่งขันหาเสียงเลือกตั้งในระหว่างผู้สมัครจากพรรคเดียวกันเองด้วยแล้ว ก็ยิ่งทำให้ชี้ให้เห็นว่า ระบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซียไม่ได้มีส่วนช่วยส่งเสริมความเข้มแข็งของพรรคการเมืองได้มากเท่าใดนักเมื่อเทียบกับระบบบัญชีรายชื่อปิดของไทย

แม้ระบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซียจะมีส่วนที่ทำให้การคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส. ต้องมีความยึดโยงกับประชาชนในพื้นที่มากขึ้น แต่ข้อเสียในเรื่องของความเป็นธนาภิการเมืองในการแข่งขันหาเสียง ที่นำมาสู่ปัญหาของการซื้อเสียงได้ง่าย และพรรคการเมืองมีความเข้มแข็งลดลง มีปัญหาความแตกแยกจากการแข่งขันหาเสียงในระหว่างผู้สมัครจากพรรคเดียวกัน ได้กลายเป็นจุดด้อยสำคัญของระบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซียที่ทำให้พรรคการเมือง เช่น พรรค Golkar พรรค PDI-P และพรรค PKS นำมาใช้อ้างเพื่อต้องการปรับเปลี่ยนกลับไปสู่ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิดอีกครั้ง เพื่อหวังจะลดปัญหาการซื้อเสียง และทำให้พรรคมีความเข้มแข็งมากขึ้น<sup>4</sup> ระบบเลือกตั้งส.ส. ของอินโดนีเซียจึงยังไม่อยู่ในสถานะที่นิ่งและเป็นเอกฉันท์ในทางการเมือง สามารถที่จะเปลี่ยนแปลงได้อยู่ ซึ่งด้วยบริบทและบรรยากาศของความเป็นประชาธิปไตยในอินโดนีเซีย ทำให้มีช่องทางในระบบที่จะสามารถผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบเลือกตั้งได้ อันเป็นสถานการณ์ที่ต้องติดตามต่อไปในอนาคต

ส่วนในไทย ด้วยบริบทของความเป็นรัฐพันลึกที่เมื่อรัฐปกติเกิดปัญหาและขยายตัวเป็นชนวนเหตุสำคัญที่นำมาสู่ข้ออ้างในการออกมารัฐประหารของกองทัพอีกครั้งในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้ถูกประกาศยกเลิก ทำให้ต้องมีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นมา กลายเป็นช่องทางบังคับที่นำไปสู่การออกแบบระบบเลือกตั้งขึ้นมาใหม่อีกครั้ง โดยในขณะที่เขียนวิทยานิพนธ์อยู่นี้ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กำลังเข้าสู่ช่วงของการลงประชามติในวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2559 โดยในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้กำหนดให้มีส.ส.แบบ

<sup>4</sup> Nurul Fitri Ramadhani, "Govt May Bring Back Closed-List Polls," *The Jakarta Post*, July 18, 2016, accessed July 18, 2016, <http://www.thejakartapost.com/news/2016/07/18/govt-may-bring-back-closed-list-polls.html>.

แบ่งเขตจำนวน 350 คน และส.ส.แบบบัญชีรายชื่อจำนวน 150 คน<sup>5</sup> โดยใช้ระบบเลือกตั้งเป็นแบบที่เรียกว่า ระบบจัดสรรปันส่วนผสม (mixed member apportionment system - MMA) ที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีบัตรเลือกตั้งได้แค่ใบเดียว โดยเลือกได้แต่เพียงผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบแบ่งเขตเท่านั้น แต่ในการคิดคะแนนเสียงจะนำไปคำนวณเพื่อกำหนดที่นั่งในสภาของส.ส.ทั้งหมดของแต่ละพรรค และนำมาสู่การกำหนดจำนวนส.ส.แบบบัญชีรายชื่อด้วย<sup>6</sup> ซึ่งสุดท้ายร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้จะผ่านการลงประชามติออกมาบังคับใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรใหม่ได้หรือไม่ นั่นก็เป็นเรื่องที่ทางผู้เขียนยากจะคาดการณ์ล่วงหน้าได้ แต่สิ่งหนึ่งที่เห็นได้ชัดและแตกต่างจากการเปลี่ยนแปลงระบบบัญชีรายชื่อในอินโดนีเซียคือ บริบททางการเมืองของความเป็นรัฐพันลึกที่เข้ามาส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของไทย ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงของระบบบัญชีรายชื่อของอินโดนีเซียได้เป็นไปตามครรลองและช่องทางที่มีในระบอบประชาธิปไตย

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

หลังจากที่ระบบบัญชีรายชื่อของไทยตามรัฐธรรมนูญ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2554 ได้ถูกใช้ในการเลือกตั้งส.ส.ปี พ.ศ. 2554 แล้ว ก็ได้เกิดการเหตุการณ์รัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 โดยคณะคสช. ได้มีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 นำมาสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรใหม่ขึ้นมา โดยได้มีการหยิบแนวคิดเรื่องระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเปิดมาใช้เพื่อออกแบบระบบเลือกตั้งส.ส. ในตอนร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ ในปี พ.ศ. 2558 แม้สุดท้ายร่างรัฐธรรมนูญนี้จะไม่ผ่านการลงมติของสภาปฏิรูปแห่งชาติ และในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะมีการลงประชามติในวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2559 จะไม่มีการนำเอาระบบบัญชีรายชื่อแบบเปิดมาใช้ในการเลือกตั้งส.ส. แต่หากในอนาคตมีการหยิบยกแนวคิดเรื่องระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเปิดขึ้นมาอีกครั้ง ไม่ว่าจะนำไปเพื่อปรับปรุงแก้ไขระบบเลือกตั้งส.ส. หรือนำไปใช้เพื่อออกแบบระบบเลือกตั้งส.ส. ใหม่ ดังนั้น เพื่อให้ผลการศึกษาเปรียบเทียบในเรื่องระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิดของไทยและ

<sup>5</sup> "ร่างรัฐธรรมนูญฉบับก่อนลงประชามติ," คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, 29 มีนาคม 2559, สืบค้นเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2559, <http://www.cdc.or.th/conference-report/2016-02-04-06-29-29/32-ewt-dl-29mar2016>.

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 91, หน้า 28-29; ประจักษ์ ก้องกีรติ, "ประจักษ์ ก้องกีรติ: ระบบเลือกตั้ง "จัดสรรปันส่วนผสม": ปัญหาและทางออก," *ประชาไท*, 11 กุมภาพันธ์ 2559, สืบค้นเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2559, <http://prachatai.com/journal/2016/02/64002>.

แบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซียในวิทยานิพนธ์เล่มนี้น่าจะมีประโยชน์ต่อไปได้ในอนาคต ทางผู้เขียนจะได้สังเคราะห์ข้อค้นพบจากการศึกษาที่ทำให้ผู้เขียนได้เห็นถึงจุดแข็งและจุดด้อยของทั้ง 2 ระบบเลือกตั้งที่ใช้แต่ละประเทศ เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะเพื่อพิจารณาในการจะนำเอาระบบบัญชีรายชื่อเปิดเข้ามาใช้ในการเลือกตั้งส.ส.ของไทย โดยสามารถสรุปเป็นประเด็นต่างๆ ได้ดังนี้

1. ปัญหาสำคัญอย่างหนึ่งของระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิดของไทยคือ ระบบบัญชีรายชื่อปิดไม่ได้เป็นช่องทางที่เปิดโอกาสให้ผู้มีความรู้ความสามารถ แต่ไม่ถนัดลงพื้นที่หาเสียง ให้สามารถเข้าไปเป็นส.ส.ได้ตามที่ได้ตั้งความหวังไว้ แต่กลับกลายเป็นช่องทางให้นายทุนพรรค เครือญาติของหัวหน้าและแกนนำพรรค หรือไม่ก็เป็นการต่างตอบแทนให้แก่ผู้ที่มีผลงานสำคัญต่อพรรคได้เข้ามาเป็นส.ส.ในสภาได้ รวมทั้งยังมีการวิพากษ์วิจารณ์ว่า ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อไม่เคยมีปฏิสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชน ไม่เคยรับรู้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเลย ซึ่งลักษณะของระบบบัญชีรายชื่อแบบเปิดที่ใช้ในอินโดนีเซียจะมีจุดแข็งที่เข้ามาช่วยบรรเทาปัญหานี้ของระบบบัญชีรายชื่อปิดในไทยได้ เนื่องด้วยลักษณะของระบบบัญชีรายชื่อเปิดที่อนุญาตให้ประชาชนสามารถเลือกผู้สมัครจากในบัญชีรายชื่อได้โดยตรง ก็จะส่งผลให้ในการคิดสรรผู้สมัครของพรรคการเมืองต้องคำนึงถึงเรื่องของฐานเสียง ความนิยม โอกาส และศักยภาพในการชนะการเลือกตั้งของผู้สมัครมาเป็นปัจจัยหลัก รวมทั้งจะทำให้ผู้สมัครต้องมีการลงหาเสียงจากประชาชนในพื้นที่ ผู้สมัครก็จะได้ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากขึ้น

2. แต่อย่างไรก็ตาม หากต้องการให้ระบบบัญชีรายชื่อเปิดสามารถสัมฤทธิ์ผลตามในข้อ 1 ได้จะต้องมีการออกแบบระบบบัญชีรายชื่อเปิดให้มีกฎเกณฑ์ที่เอื้ออำนวยให้คะแนนเสียงของประชาชนสามารถกำหนดชัยชนะของผู้สมัครได้ จึงจะส่งผลต่อการสร้างแรงจูงใจให้พรรคมีการคัดสรรผู้สมัครโดยคำนึงถึงความนิยมของประชาชนในพื้นที่ และทำให้ผู้สมัครจำเป็นต้องออกหาเสียงเพื่อสร้างฐานคะแนนเสียงจากประชาชนในพื้นที่ ดังตัวอย่างของการออกแบบระบบบัญชีรายชื่อของอินโดนีเซียในช่วงการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2004 ที่แม้จะเป็นระบบเลือกตั้งที่มีการระบุไว้ในกฎหมายว่า “เป็นระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเปิด” แต่โดยหลักการแล้ว ไม่ได้มีความแตกต่างสำคัญจากระบบแบบบัญชีรายชื่อปิดเท่าใดนัก

3. สิ่งสำคัญสิ่งหนึ่งที่จะทำให้ระบบบัญชีรายชื่อเปิดสามารถเป็นไปได้คือ เรื่องขนาดของเขตเลือกตั้ง ที่จะต้องไม่มีขนาดของเขตเลือกตั้งที่ใหญ่เกินไป เพื่อให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถหาเสียงได้โดยสะดวกและครอบคลุมพื้นที่ของเขตเลือกตั้งได้ ซึ่งจากเนื้อหาในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับเสนอสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ ในปีพ.ศ.2558 ที่ได้กำหนดเขตเลือกตั้งของส.ส.แบบบัญชีรายชื่อเป็นแบบเขตประเทศ หรือในเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับก่อนที่จะมีการแก้ไขเพื่อเสนอสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ ก็ได้กำหนดให้จัดแบ่งพื้นที่ออกเป็น 6 ภาค แต่ละภาคเป็นเขตเลือกตั้ง การกำหนดเขตเลือกตั้งเช่นนี้

ผู้เขียนเห็นว่า เป็นเขตเลือกตั้งที่ใหญ่เกินไป ยากที่ผู้สมัครจะสามารถหาเสียงได้ครอบคลุมทั้งประเทศได้ แม้จะมีการกำหนดให้การจัดสรรที่นั่งในสภาของการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ เรียงไปตามลำดับคะแนนเสียงของผู้สมัครในบัญชีรายชื่อที่ได้รับเลือกจากประชาชน จากมากไปหาน้อย<sup>7</sup> แต่ด้วยการกำหนดเขตเลือกตั้งที่มีขนาดใหญ่เช่นนี้ คงจะยากที่จะทำให้ระบบบัญชีรายชื่อสามารถสัมฤทธิ์ผลตามในข้อที่ 1 ได้

4. สืบเนื่องจากข้อ 3 การที่ขนาดของเขตเลือกตั้งต้องมีขนาดไม่ใหญ่เกินไปเพื่อให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถหาเสียงได้โดยสะดวกและครอบคลุมเขตพื้นที่เลือกตั้งได้ จะส่งผลเสียให้เกิดการซ้ำซ้อนกับการเลือกตั้งในระบบแบ่งเขตได้ เพราะขนาดของเลือกตั้งในทั้ง 2 ระบบคงจะใกล้เคียงกันแล้วจะเกิดปัญหาของการหาเสียงที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างส.ส.แบบแบ่งเขตกับส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ สร้างความสับสนให้แก่ประชาชนได้ ดังนั้น หากคิดจะใช้ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเปิดก็ควรใช้เป็นระบบเลือกตั้งเดี่ยวเช่นเดียวกับในอินโดนีเซีย

5. แม้ด้วยรูปแบบของระบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซียจะสามารถใช้บรรเทาปัญหาจากจุดด้อยของระบบบัญชีรายชื่อปิดในไทยตามในข้อที่ 1 ได้ แต่ตัวของระบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซียเองก็มีข้อเสียสำคัญในเรื่องความอ่อนแอของพรรคการเมือง เพราะระบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซียก่อให้เกิดการแข่งขันภายในพรรคที่มากขึ้น เนื่องจากผู้สมัครจากภายในพรรคเดียวกันจำเป็นต้องมาแข่งขันกันเอง เพื่อช่วงชิงคะแนนเสียงจากประชาชนในพื้นที่ ทำให้ผู้สมัครต้องพยายามมีจุดยืน มีแนวนโยบายที่จะสร้างความแตกต่างโดยเฉพาะจากผู้สมัครพรรคเดียวกัน ทำให้ผู้สมัครไม่อาจพึ่งพากลไก ชื่อเสียง และนโยบายของทางพรรคได้ทั้งหมด ความเชื่อมโยงของผู้สมัครที่มีต่อพรรคก็จะมีน้อยลง ฉะนั้น จะเห็นได้ว่า จุดด้อยของระบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซียเช่นนี้ เมื่อพิจารณาย้อนกลับไปที่คือ เรื่องของจุดแข็งของระบบบัญชีรายชื่อปิดของไทยที่สามารถส่งเสริมให้พรรคการเมืองเข้มแข็งได้

<sup>7</sup> "ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ)," คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ, 22 สิงหาคม 2558, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2559,

[http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution/more\\_news.php?cid=67](http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution/more_news.php?cid=67); สติธธนาธิโชติ และ จารุวรรณ กาบซ้อน, "ภาค 2 ผู้นำการเมืองที่ดีและสถาบันการเมือง," ใน *สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป: เอกสารประกอบการสัมมนาการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อร่างรัฐธรรมนูญ*, บรรณาธิการโดย ถวิลวดี บุรีกุล (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558), 37-38.

6. นอกจากนี้ ระบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซียยังมีจุดด้อยที่ทำให้เกิดสภาวะชนกิจการ เมืองในการแข่งขันหาเสียงมากขึ้น ซึ่งนำมาสู่ปัญหาของการซื้อเสียงที่มากขึ้นได้ แต่ในทางกลับกัน ระบบบัญชีรายชื่อปิดของไทยกลับช่วยลดปัญหาและละลายการซื้อเสียงลงได้ ซึ่งก็ด้วยลักษณะของระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิดและขนาดของเขตเลือกตั้งที่ไม่เอื้ออำนวยให้ผู้สมัครต้องลงทุนซื้อเสียงของประชาชน เพื่อชัยชนะในการเลือกตั้งได้

7. ไม่มีระบบเลือกตั้งใดในโลกที่มีความสมบูรณ์พร้อมไร้จุดด้อยใดๆ ทุกระบบเลือกตั้งย่อมมีจุดแข็ง-จุดด้อยแตกต่างกันไป ระบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซียเองก็มีข้อดีที่สามารถจะช่วยบรรเทาปัญหาจากจุดด้อยของระบบบัญชีรายชื่อปิดในไทยได้ แต่ในขณะเดียวกันตัวของระบบบัญชีรายชื่อเปิดของอินโดนีเซียก็สามารถก่อให้เกิดปัญหาได้ อันเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้มีการออกแบบระบบบัญชีรายชื่อปิดเพื่อนำมาใช้ร่วมในการเลือกตั้งส.ส.ของไทย ด้วยหวังว่า ระบบบัญชีรายชื่อปิดจะช่วยแก้ปัญหาดังกล่าวได้ ซึ่งผู้เขียนคงไม่สามารถให้คำตอบอย่างชัดเจนและแน่นอนได้ว่า ประเทศไทยควรจะยังใช้ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อต่อไปหรือไม่ หากจะใช้ต่อไป ควรเป็นระบบบัญชีรายชื่อรูปแบบไหนดี ด้วยคำตอบของคำถามเหล่านี้เป็นสิ่งที่อยู่เหนือขอบเขตของการวิจัยในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ สิ่งที่คุณเขียนทำได้อย่างมากที่สุดจากการสังเคราะห์ข้อค้นพบจากการทำวิจัยในครั้งนี้ คือ ข้อเสนอแนะทั้ง 6 ข้อข้างต้นที่ควรนำมาพิจารณา หากในอนาคตจะมีการหยิบยกเอาระบบบัญชีรายชื่อเปิดมาพิจารณาเพื่อใช้ในการเลือกตั้งส.ส.อีกครั้งหนึ่ง

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

- "421 ทรท.ชบ"พลังประชาชน" ลุ้น"จีว-สมัคร" ตอบรับนั่งหัวหน้าสภาฯนี้." *มติชนออนไลน์*, สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2559.  
[http://www.parliament.go.th/news/news\\_detail.php?prid=81315](http://www.parliament.go.th/news/news_detail.php?prid=81315).
- "เนวิน-เต็ง" กอดคอมาร์คหนุน 375+125 - ปิดโศกตารมต.ล่อ." *คม ชัด ลึก*, ปีที่ 10 ฉบับที่ 3385, 26 มกราคม 2554, 1; 13.
- "เป็องลึกสูตร "375+125" "ปชป." เชี่ยวลากดิน." *มติชน*, ปีที่ 34 ฉบับที่ 11997, 14 มกราคม 2544, 11.
- "เปิดตัวส.ส.สัดส่วนคึกคัก รับสมัครวันนี้ คึกซึ้งชนช้างชิงชัยใน 8 กลุ่ม." *เดลินิวส์*, ฉบับที่ 21209, 7 พฤศจิกายน 2550, 1; 14.
- "เปิดปาร์ตี้ลิสต์พท.3 แดงแรง มาร์คฉุน-จีสัญญาติ." *ข่าวสด* (กรอปปาย), ปีที่ 21 ฉบับที่ 7477, 20 พฤษภาคม 2554, 1; 10; 11.
- "เส้นทางสู่สภา เลือกตั้ง 2548 ...!!!!". สืบค้นเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2558,  
<http://www.numtan.com/nineboard/view.php?id=2915>.
- "เสียงหนุนสูตร 375+125 ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง แก้อธ.ส่อล่อม-ไม่ยุบสภา." *แนวหน้า*, ปีที่ 31 ฉบับที่ 10885, 24 มกราคม 2554, 1-2.
- "แก้ไขรัฐธรรมนูญ บ่วงเชือกที่เริ่มมัดคอ "มาร์ค"." *ผู้จัดการสุดสัปดาห์ 360 องศา*, ปีที่ 2 ฉบับที่ 57, 12 พฤศจิกายน 2553, 20.
- "แถลงการณ์คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 123 ตอนที่ 95 ก (20 กันยายน 2549): 14.
- "“แม่ว”ยืนยัน“ประชัย”หลุดปาร์ตี้ลิสต์ไทยรักไทย." *ผู้จัดการ Online*, 5 มกราคม 2548, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2559.  
<http://www.manager.co.th/Election48/ViewNews.aspx?NewsID=948000000152>
- ๑.

- "แห่เปิดตัวผู้สมัครระบบสัดส่วน 'ผบ.ทพ'.ยันไม่มีทหารใช้ปืนจี้หัวคนของพปช.แน่." *เดลินิวส์*, ฉบับที่ 21208, 6 พฤศจิกายน 2550, 1; 15; 17.
- "กมธ.แก้รธน.ถกประเด็นปาร์ตี้ลิสต์-สัดส่วนส.ส.ค้านช่อกนายทุน-हनุนกม.แข็งแรง." *พิมพ์ไทย*, ปีที่ 16 ฉบับที่ 4463, 5 มกราคม 2544, 2.
- "กระแสวิพากษ์: 375+125 และ 400+100 แก้รธน.สูตรไหน ใครได้-ใครเสีย." *ดอกเบี๋ยธุรกิจ*, ปีที่ 18 ฉบับที่ 937, 23 มกราคม 2554, 2.
- ก้องกิริติ, ประจักษ์. "ประจักษ์ ก้องกิริติ: ระบบเลือกตั้ง "จัดสรรปันส่วนผสม": ปัญหาและทางออก." *ประชาไท*, 11 กุมภาพันธ์ 2559, สืบค้นเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2559.  
<http://prachatai.com/journal/2016/02/64002>.
- "การเมืองเรื่องป้ายสี: วิเคราะห์ปัญหาเสียงพรรคการเมืองในศึกเลือกตั้ง 2554." *Siam Intelligence Unit (SIU)*, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2558,  
<http://www.siamintelligence.com/election-campaign-board/>.
- "คริส เบเกอร์" วิเคราะห์โปสเตอร์หาเสียงภาค 2 ชำแหละ "อภิสิทธิ์ผู้ไม่ยอมสบตาประชาชน-ยักษ์ชูวิทย์" ". *มติชนออนไลน์*, 11 มิถุนายน พ.ศ. 2554, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2558.  
[http://www.matichon.co.th/news\\_detail.php?newsid=1307718851](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1307718851).
- "ชาวบ้านได้อะไร? เลือกตั้ง "เขตเดี่ยวเบอร์เดียว","เขตเดี่ยวสามเบอร์"." *ไทยรัฐออนไลน์*, 24 สิงหาคม. 2553, สืบค้นเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2558.  
<http://www.thairath.co.th/content/105738>.
- ทวีศักดิ์ เผือกสม. *ประวัติศาสตร์อินโดนีเซีย: รัฐบาลตบหนุมเกาะความเป็นสมัยใหม่แบบอาณานิคม และสาธารณรัฐแห่งความหลากหลาย*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: เมืองโบราณ, 2555.
- "ทักษิณริบเคลียร์ 22 นปช.ยึดโมปาร์ตี้ลิสต์." *ไทยรัฐ*, ปีที่ 62 ฉบับที่ 19477, 20 พฤษภาคม 2554, 1; 15-16; 19.
- ธนาภิต. *ประวัตินายกรัฐมนตรีไทย*. กรุงเทพฯ: พีรามิต, 2545.
- ธนิภาญ์ ปาลกะวงศ์ ณ อยุธยา. "ปัญหาาระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550." *วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2552.



ธรรมใจ, อนุสรณ์. "บทเรียนวิกฤติปี 40 ก่อนวิกฤติซ้อนรอย (1)." *กรุงเทพธุรกิจ*, 5 ธันวาคม 2557, สืบค้นเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2559.

<http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/621540>.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. "การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและแบบสัดส่วน." *ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า*, สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2559, <http://goo.gl/Kzal6Z>.

"นักวิชาการยังไม่พอใจจำนวน ส.ส.หญิงในสภา หนุนพรรคการเมืองส่งเพิ่ม." *สำนักข่าวไทย*, 8 กรกฎาคม 2554, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2558.

<http://www.mcot.net/site/content?id=4ff673370b01dabf3c025b56#.UVPGEVcw95N>.

"นับ 1 เดิมพันแล้ว ถ่างตาตี 5 จัดให้แดงนายทุนขุนขอเปิด 'ปู' ลั่นปชช. ชี้นิรโทษ." *คม ชัด ลึก*, ปีที่ 10 ฉบับที่ 3499, 20 พฤษภาคม 2554, 1; 13.

"บทนำมติชน: เปิดผลศึกษาแก้ไข รธน." *มติชน* (กรอบบ่าย), ปีที่ 33 ฉบับที่ 11918, 27 ตุลาคม 2553, 2.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. *เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ (4 ปี รัฐธรรมนูญ : ปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิรูปการเมือง)*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2544.

"“บัญญัติ” บุกเชียงใหม่กร้าวवादที่นั่ง ส.ส.เหนือเพิ่มขึ้น." *ผู้จัดการ Online*, 3 กุมภาพันธ์ 2548, สืบค้นเมื่อวันที่ 17 มกราคม 2559.

<http://www2.manager.co.th/Around/ViewNews.aspx?NewsID=9480000016633>.

"บ้านเรา: เบื้องหลังบัญชีปาร์ตี้ลิสต์ 'ยิ่งลักษณ์' โข่วเพาเวอร์ร่วมทำไฟ." *สยามรัฐ สัปดาห์วิจารณ์*, ปีที่ 58 ฉบับที่ 35, 20 - 26 พฤษภาคม 2554, 8.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

บุรฉัตร พานธงรักษ์. "การตลาดการเมืองของพรรคเพื่อไทยและพรรคประชาธิปัตย์ในการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2554." *วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 2555.

"ปชป. ยึดได้เบอร์ 4 ส.ส.แบบสัดส่วน 18 พรรคสุดคึกคัก พปช.หมายเลข 12." *เดลินิวส์*, ฉบับที่ 21210, 8 พฤศจิกายน 2550, 1; 15; 17.

"ปชป.เปิดโพลปาร์ตี้ลิสต์1-20/ทรท.4อันดับแรก." *ผู้จัดการ Online* 6 มกราคม 2548, สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มกราคม 2559.

<http://www2.manager.co.th/Around/ViewNews.aspx?NewsID=9480000002387>.

"ปชป.ไม่เสนอแก้รธน.". *โลกวันนี้*, ปีที่ 10 ฉบับที่ 2536, 7 พฤษภาคม 2552, 01A; 06A.

ประจักษ์ ก้องกีรติ. "เราจะไปทางไหน#5: ประจักษ์ ก้องกีรติ การสถาปนา 'อำนาจนำใหม่' ของกองทัพ." *ประชาไท*, 27 เมษายน 2559, สืบค้นเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2559.

<http://prachatai.com/journal/2016/04/65472>.

"“ป่าเต็ง” เชื้อมือ “นิติภูมิ” ส่งลงปาร์ตี้ลิสต์-คุมทพหาเสียงแดนใต้." *ผู้จัดการ Online* 2 ธันวาคม 2547, สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มกราคม 2559.

<http://www.manager.co.th/Election48/ViewNews.aspx?NewsID=9470000090976>.

"“ป่าเหาะ” ท้อ “แม้ว” จัดปาร์ตี้ลิสต์-หวั่นพรรคแตก!". *ผู้จัดการ Online*, 10 มกราคม 2548, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2559.

<http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9480000003634>.

"ปาร์ตี้ลิสต์...ต่างตอบแทน." *โพสต์ทูเดย์*, ปีที่ 9 ฉบับที่ 3025, 20 พฤษภาคม 2554, A1; A5.

ปुरुวิชญ์ วัฒนสุข. "การปฏิรูประบบเลือกตั้งกับการเปลี่ยนแปลงระบบพรรคการเมืองและการเป็นตัวแทนในรัฐสภา: ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างไทยกับนิวซีแลนด์." *วิทยานิพนธ์ปริญญาโท* สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร. "ดุลงภาพดุลงพินิจ: รัฐพันลึก." *มติชน*, ปีที่ 39 ฉบับที่ 13886, 18 มีนาคม 2559, 20.

พจน์ เลิศพรเจริญ. "การเลือกสรรและจัดลำดับผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองไทย: ศึกษากรณี พรรคประชาธิปัตย์ พรรคไทยรักไทย พรรคชาติพัฒนา พรรคชาติไทย และพรรคความหวังใหม่." *วิทยานิพนธ์ปริญญาโท* สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

"พปช.ยุติศึกภายในใส่เกียร์ลุยสนามกทท.". *โลกวันนี้*, ปีที่ 9 ฉบับที่ 2157, 9 พฤศจิกายน 2550, 01A; 06A.

"พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2538," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 112 ตอนที่ 17 ก (19 พฤษภาคม 2538).

"พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 49 (27 มิถุนายน 2475): 166-79.

"พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 124 ตอนที่ 64 ก (7 ตุลาคม 2550): 69-122.

"พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 128 ตอนที่ 36 ก (13 พฤษภาคม 2554): 1-12.

"พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 115 ตอนที่ 35 ก (9 มิถุนายน 2541): 39-70.

"พลิกปม 3 พรรคการเมือง"รั้งใหม่" 245 ส.ส."พลังประชาชน-ชาติไทย-มัชฌิมา"แตกทัพแห่งซบหลัง โดนยุบ." *มติชนออนไลน์*, 2 ธันวาคม 2551, สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2559.

[http://www.matichon.co.th/news\\_detail.php?newsid=1228220134&catid=01](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1228220134&catid=01).

พีระพงษ์ สิทธิอมร และคณะ. *ประวัติศาสตร์การเมืองไทย : ปฏิรูป ปฏิวัติ รัฐประหารของผู้นำทางการเมือง พลเรือน ตำรวจ ทหาร*. กรุงเทพฯ: ซี แอนด์ เอ็น, 2549.

ภาณุวัฒน์ พันธุ์ประเสริฐ. "การปฏิรูปกองทัพอินโดนีเซียให้เป็นประชาธิปไตยในยุคของประธานาธิบดีซูซีโล บัมบัง ยูโตโยโน." สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2559, <http://goo.gl/lrOahc>.

———. *ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2556.

"มติ'พท.'เบอร์ 1 ชิงนายกฯ 'ยิ่งลักษณ์' ลั่น'ไม่แก้'แต่จะแก้ไข". *มติชน*, ปีที่ 34 ฉบับที่ 12120, 17 พฤษภาคม 2554, 1; 14; 15.

"มหาชนเปิดตัว "สังคีต" นั่งหัวหน้าทีมเศรษฐกิจ." *ผู้จัดการ Online*, 5 มกราคม 2548, สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มกราคม 2559.

<http://www.manager.co.th/Election48/ViewNews.aspx?NewsID=94800000171>

4.

"มาร์คเร่งทูลเกล้าฯฯรณ.". *ไทยโพสต์*, ปีที่ 15 ฉบับที่ 5215, 12 กุมภาพันธ์ 2554, 1; 12.

"ย้อนรอยผลงาน 'ศาลรัฐธรรมนูญ'." *ASTV ผู้จัดการสุดสัปดาห์*, 23 พฤศจิกายน 2556, สืบค้นเมื่อ วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2559.

<http://www.manager.co.th/AstvWeekend/ViewNews.aspx?NewsID=9560000145478>.

"“ยิ่งลักษณ์” ลงพื้นที่หาเสียงเชียงใหม่ ก่อนไปชายแดนใต้พรงนี้." *ผู้จัดการ Online*, 13 มิถุนายน 2554, สืบค้นเมื่อวันที่ 17 มกราคม 2559.

<http://www2.manager.co.th/Dhamma/ViewNews.aspx?NewsID=9540000072070>

ยุกติ มุกดาวิจิตร, และ อุเชนทร์ เชียงเสน. "กำเนิดและพลวัต “คนเสื้อแดง”." ใน *ความจริงเพื่อความยุติธรรม : เหตุการณ์และผลกระทบจากการสลายการชุมนุม เมษา-พฤษภา 53*, บรรณาธิการ โดย ชัยธวัช ตุลาธน, 24-38. กรุงเทพฯ: ศูนย์ข้อมูลประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการสลายชุมนุม กรณี เม.ย.-พ.ค. 53 (ศปช.), 2555.

"ระบอบนายกรัฐมนตรีกู่ – ยิ่งลักษณ์ออกหน้า ทักษิณคุมหลัง." *Siam Intelligence Unit (SIU)*, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2558, <http://www.siamintelligence.com/dual-prime-ministers/>.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. "กำเนิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540." ใน *เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ: บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540*, 34-102: รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย พ.ศ. 2545.

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 128 ตอนที่ 13 ก (4 มีนาคม 2554): 1-6.

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก (11 ตุลาคม 2540): 1-99.

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก (24 สิงหาคม 2550): 1-127.

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 113 ตอนที่ 53 ก (22 ตุลาคม 2539): 1-15.

"ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ)." คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ, 22 สิงหาคม 2558, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2559, [http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution/more\\_news.php?cid=67](http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution/more_news.php?cid=67).

"ร่างรัฐธรรมนูญฉบับก่อนลงประชามติ." คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, 29 มีนาคม 2559, สืบค้นเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2559, <http://www.cdc.or.th/conference-report/2016-02-04-06-29-29/32-ewt-dl-29mar2016>.

"รายงานพิเศษ: รายชื่อ กก.สลายม็อบและ กก.สมานฉันท์-แก้รธน.". *ข่าวสด*, ปีที่ 19 ฉบับที่ 6729, 2 พฤษภาคม 2552, 6.

วิทยา สุจริตชนารักษ์. "การเลือกตั้งในอินโดนีเซีย." ใน *การเลือกตั้งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : ศึกษาเฉพาะประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และไทย*, 1-83. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

วีระ สมความคิด. "รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่อง การติดตามการออกเสียงประชามติ เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ 2550 ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร." (สถาบันพระปกเกล้า, สิงหาคม 2550). สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2559. <http://goo.gl/kmidmS>.

ศูนย์ข้อมูลการเมืองไทย (Thailand Political Base). "คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลอภิสิทธิ์." สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2559, <http://goo.gl/OyTtjV>.

ส. ศิวรักษ์. *ฉลาด วรฉัตร ผู้กล้าพลีชีพเพื่อเนื้อหาสาระของประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: ปาจารย์สาร 2537.

สตีล ธนาธิโชติ, และ จารุวรรณ กาบซ้อน. "ภาค 2 ผู้นำการเมืองที่ดีและสถาบันการเมือง." ใน *สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป: เอกสารประกอบการสัมมนาการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อร่างรัฐธรรมนูญ*, บรรณาธิการโดย ถวิลวดี บุรีกุล, 29-53. กรุงเทพฯ: สำนักงานพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558.

สภาร่างรัฐธรรมนูญ. *รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19*. วันที่ 15 กรกฎาคม 2540.

สภาร่างรัฐธรรมนูญ, คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ. *ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช... (ฉบับเสนอสภาร่างรัฐธรรมนูญ)*. กรุงเทพฯ: สำนักกรรมาธิการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.

สภาร่างรัฐธรรมนูญ, คณะกรรมการวิสามัญบัณฑิตกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการ  
ประชุม. *เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*. กรุงเทพฯ:  
สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.

———. *กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ 2550*. กรุงเทพฯ: สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการ  
สภาผู้แทนราษฎร, สิงหาคม 2550.

"สมัครวันนี้! ซิงเบอร์ปาร์ตีลิสต์ พท.เปิดชื่อ20อันดับแรก กี่รถลุดโผส่งเมียลงแทน...". *ข่าวสด*, ปีที่ 21  
ฉบับที่ 7476, 19 พฤษภาคม 2554, 1; 10; 11.

"สรุปเหตุการณ์เด่นในประเทศ-บุคคลประจำปี 2553." *Siam Intelligence*, 22 ธันวาคม 2553,  
สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2559. <http://www.siamintelligence.com/siu-year-in-review-2010/>.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. "ภาพและประวัติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร." ใน *ทำเนียบ  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2554 ชุดที่ 24*, 13-262. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงาน  
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555.

———. "ภาพและประวัติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร." ใน *ทำเนียบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2550:  
ได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2550*, 13-252. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.

———. "ภาพและประวัติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร." ใน *ทำเนียบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2548:  
ได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548*, 13-262. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2548.

———. "ภาพและประวัติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร." ใน *ทำเนียบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร: ได้รับ  
เลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2544*, 7-256. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงาน  
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2545.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักกรรมการ 2. "รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง."  
ใน *รายงานคณะกรรมการสมานฉันท์เพื่อการปฏิรูปการเมืองและศึกษาการแก้ไขรัฐธรรมนูญ  
รัฐสภา*, 33-38. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สิงหาคม  
2552.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักรายงานการประชุมและตัวเลข. *รายงานการประชุมสภา  
ร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 29/2550* เป็นพิเศษ. 21 มิถุนายน 2550.

———. *รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 33/2550*. 25 มิถุนายน 2550.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ฝ่ายเลขานุการ. *ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช... พร้อมด้วยรายงานของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช... สภาผู้แทนราษฎร*. เล่ม 1,2540.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. "การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร." สืบค้นเมื่อวันที่ 20  
เมษายน 2559, [http://www.ect.go.th/th/?page\\_id=711](http://www.ect.go.th/th/?page_id=711).

———. *ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544*. กรุงเทพฯ: เอส ทู  
อาร์ กรุ๊ป, 2544.

———. "ภาคผนวก: ประวัติการเลือกตั้งของประเทศไทย." ใน *รายงานการวิจัยการเลือกตั้ง  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2548*. กรุงเทพมหานคร: วีซ่าเทค, 2548.

———. "สถิติการเลือกตั้ง." สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2558,  
[http://www.ect.go.th/th/?page\\_id=494](http://www.ect.go.th/th/?page_id=494).

"สุดารัตน์' ป่วนพลังประชาชน." *ไทยรัฐ*, ปีที่ 58 ฉบับที่ 18188, 8 พฤศจิกายน 2550, 1; 16.

สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ. "สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ: ระลึกสงกรานต์เลือด 2552." *ประชาไท*, 23 เมษายน  
2556, สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2559.  
<http://prachatai.org/journal/2013/04/46352>.

*อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ ฯพณฯ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ*. ม.ป.ท.: ม.ป.พ., 2541.

## ภาษาอังกฤษ

Allen, Nathan. "Like Ants Attracted to Sugar: Candidate Recruitment and Entry in Indonesia." Paper presented at the Canadian Political Science Association (CPSA) Annual Conference, May 16-18, 2011.

Anderson, Benedict R. "Elections and Participation in Three Southeast Asian Countries." In *The Politics of Elections in Southeast Asia*, edited by R. H. Taylor. Woodrow Wilson Center Series, 12-33. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

Anyarat Chattharakul. "Thai Electoral Campaigning: Vote-Canvassing Networks and Hybrid Voting." *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 29, no. 4 (2010): 67-95. <http://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jsaa/article/view/364>.

Aritonang, Margareth S. "Activists Join Celebrities in Legislative Race." *The Jakarta Post*, April 23, 2013, accessed February 7, 2016. <http://www.thejakartapost.com/news/2013/04/23/activists-join-celebrities-legislative-race.html>.

Aspinall, Edward. "Money Politics." *Inside Indonesia* 116 (April-June 2014). accessed November 17, 2015. <http://www.insideindonesia.org/money-politics>.

———. "Parliament and Patronage." *Journal of Democracy* 25, no. 4 (2014): 96-110.

———. "Why Was the Jokowi Effect Limited?" *New Mandala*, April 10, 2014, accessed November 17, 2015. <http://asiapacific.anu.edu.au/newmandala/2014/04/10/why-was-the-jokowi-effect-limited/>.

Bjarnegård, Elin. "Men in Politics: Revisiting Patterns of Gendered Parliamentary Representation in Thailand and Beyond." PhD diss., Uppsala University, 2009.

Blais, André, and Louis Massicotte. "Electoral Systems." In *Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting*, edited by Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi and Pippa Norris, 40-69. London: SAGE, 2002.



- Budianto, Lilian. "House Compromises on Election Law." *The Jakarta Post*, February 16, 2008, accessed July 18, 2016.  
<http://cbe.thejakartapost.com/news/2008/02/16/house-compromises-election-law.html>.
- Buehler, Michael. "Islam and Democracy in Indonesia." *Insight Turkey* 11, no. 4 (2009): 51-63.
- Buehler, Michael, and Philips J. Vermonte. "The Impact of an Open-Party List System on Incumbency Turnover and Political Representativeness in Indonesia." *Open Forum Briefs* (the United States-Indonesia Society (USINDO), June 26, 2012). accessed February 9, 2016. <http://www.usindo.org/events/the-impact-of-an-open-party-list-system-on-incumbency-turnover-in-indonesia/>.
- Bush, Robin. "Lessons from Indonesia's Democratic Transition." (last modified May 4, 2011). <https://asiafoundation.org/2011/05/04/lessons-from-indonesias-democratic-transition/>.
- Butt, Simon. "Legislative Elections." In *The Constitutional Court and Democracy in Indonesia*, 175-218. Leiden, The Netherlands: Brill | Nijhoff, 2015.
- Crouch, Harold. "Reforming the Constitution and Electoral System." In *Political Reform in Indonesia after Soeharto* 43-86. Singapore Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 2010.
- Dewi, Sita W. "Incumbents, Newbies, Gear up for Campaign Season." *The Jakarta Post*, March 13, 2014, accessed November 17, 2015.  
<http://www.thejakartapost.com/news/2014/03/13/incumbents-newbies-gear-campaign-season.html>.
- Effendi, Cecep, and Djan Faridz. "Democracy with Failing Representation." *The Jakarta Post*, October 6, 2008, accessed February 10, 2016.  
<http://www.thejakartapost.com/news/2008/10/06/democracy-with-failing-representation.html>.

- ElectionGuide. "Countries." accessed April 20, 2012,  
<http://www.electionguide.org/countries/>.
- Electoral Commission. "Factsheet: The Single Transferable Vote in Northern Ireland." April 20, 2005, accessed February 25, 2013,  
[http://www.electoralcommission.org.uk/\\_data/assets/electoral\\_commission\\_pdf\\_file/0020/13286/SingleTransferableVote\\_16767-12218\\_E\\_N\\_S\\_W\\_.pdf](http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/electoral_commission_pdf_file/0020/13286/SingleTransferableVote_16767-12218_E_N_S_W_.pdf).
- Ellis, Andrew. "Indonesia: Transition and Change but Electoral System Continuity." In *Handbook of Electoral System Choice*, edited by Josep M. Colomer, 497-511. New York: Palgrave Macmillan, 2004.
- . "The Politics of Electoral Systems in Transition: The 1999 Elections in Indonesia and Beyond." *Representation* 37, no. 3-4 (2000): 241-48.
- Frederick, William H. "Historical Setting." In *Indonesia: A Country Study*, edited by William H. Frederick and Robert L. Worden. Area Handbook Series, 1-94. Washington, DC: Library of Congress Federal Research Division, 2011.
- Gunawan, Apriadi. "Pdip Cadres Demand Annulment of Legislative Nomination." *The Jakarta Post*, December 2, 2003, accessed February 10, 2016.  
<http://www.thejakartapost.com/news/2003/12/02/pdip-cadres-demand-annulment-legislative-nomination.html>.
- Hall, Peter A., and Rosemary C. R. Taylor. "Political Science and the Three New Institutionalisms." *Political Studies* XLIV (1996): 936-57.
- Hicken, Allen. "The Market for Votes in Thailand." Paper presented at the Trading Political Rights: The Comparative Politics of Vote Buying, International Conference, Center for International Studies, Massachusetts Institute of Technology, August 26-27, 2002.
- . "Party Fabrication: Constitutional Reform and the Rise of Thai Rak Thai." *Journal of East Asian Studies* 6 (2006): 381-407.

Hix, Simon, Ron Johnston, and Iain McLean. *Choosing an Electoral System*. London, UK: The British Academy, 2010. May 2010. March 2010.

Inter-Parliamentary Union (IPU). "Parline Database: "Electoral System" Module." accessed February 25, 2013, <http://www.ipu.org/parline-e/mod-electoral.asp>.

———. "Parline Database: Indonesia (Dewan Perwakilan Rakyat) - Electoral System." accessed December 12, 2015, [http://www.ipu.org/parline-e/reports/2147\\_B.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/2147_B.htm).

International Foundation for Electoral Systems (IFES). "Election Issues Paper 1: Proportional Representation Open List Electoral Systems in Europe." (April 10, 2009). accessed February 9, 2016. [http://www.ifes.org/sites/default/files/proportional\\_representation\\_open\\_list\\_electoral\\_systems\\_europe.pdf](http://www.ifes.org/sites/default/files/proportional_representation_open_list_electoral_systems_europe.pdf).

———. "Elections in Indonesia: 2014 National Legislative Elections Frequently Asked Questions." (April 2, 2014). accessed February 9, 2016. <http://www.ifes.org/faqs/elections-indonesia-2014-national-legislative-elections>.

James, Scott c. "Historical Institutionalism, Political Development, and the Presidency." In *The Oxford Handbook of the American Presidency*, edited by George C. Edwards III and William G. Howell, 51-81. New York: Oxford University Press, 2009.

Jong, Hans Nicholas. "Women Candidates Get Help from Government." *The Jakarta Post*, March 29, 2014, accessed February 10, 2016. <http://www.thejakartapost.com/news/2014/03/29/women-candidates-get-help-government.html>

Junaidi, Veri, and Jim Della-Giacoma. "See You in Court." *New Mandala*, June 11, 2014, accessed October 8, 2015. <http://asiapacific.anu.edu.au/newmandala/2014/06/11/see-you-in-court/>.

Khalik, Abdul. "Golkar Bets Its Fate on Open System." *The Jakarta Post*, October 16, 2008, accessed February 10, 2016.

<http://www.thejakartapost.com/news/2008/10/16/golkar-bets-its-fate-open-system.html>.

———. "Golkar Commits to Popular Vote Candidate Selection." *The Jakarta Post*, accessed February 10, 2016.

<http://www.thejakartapost.com/news/2008/10/20/golkar-commits-popular-vote-candidate-selection.html>.

———. "Golkar Members Grumble over Lists." *The Jakarta Post*, September 1, 2008, accessed February 10, 2016.

<http://www.thejakartapost.com/news/2008/09/01/golkar-members-grumble-over-lists.html>.

———. "Sby Claims Credit for Open Elections " *The Jakarta Post*, August 14, 2008, accessed February 10, 2016.

<http://www.thejakartapost.com/news/2008/08/14/sby-claims-credit-open-elections.html>.

———. "Support Grows for Changes to Legislative Election Law." *The Jakarta Post*, September 1, 2008, accessed February 10, 2016.

<http://www.thejakartapost.com/news/2008/09/01/support-grows-changes-legislative-election-law.html>.

King, Dwight Y. *Half-Hearted Reform : Electoral Institutions and the Struggle for Democracy in Indonesia*. Westport, CT: Greenwood, 2003.

Kittipong Kittayarak. "The Thai Constitution of 1997 and Its Implication on Criminal Justice Reform." In *Annual Report for 2001 and Resource Material Series No. 60*, 107-17: UNAFEI, February 2003.

Kristamtomo, Petrus. "Did You Know?: Old Faces in Election Race." *The Jakarta Post*, March 14, 2014, accessed February 5, 2016.

<http://www.thejakartapost.com/news/2014/03/14/did-you-know-old-faces-election-race.html>.

- Lane, Max. "Indonesia's 2014 Legislative Elections: The Dilemmas of 'Elektabilitas' Politics." (Institute of Southeast Asian Studies, April 23, 2014). accessed November 17, 2015. [www.asia-pacific-solidarity.net/asiapacific/focus/maxlane\\_indonesias2014legislative\\_230414.htm](http://www.asia-pacific-solidarity.net/asiapacific/focus/maxlane_indonesias2014legislative_230414.htm)
- Maulia, Erwida. "Party Loyals to Continue Dominating House of Reps " *The Jakarta Post*, February 9, 2008, accessed July 18, 2016. <http://cbe.thejakartapost.com/news/2008/02/09/party-loyals-continue-dominating-house-reps.html>.
- Mérieau, Eugénie. "Thailand's Deep State, Royal Power and the Constitutional Court (1997–2015)." *Journal of Contemporary Asia* 46, no. 3 (2016): 445-66.
- Mietzner, Marcus. "Indonesia's 2009 Elections: Populism, Dynasties and the Consolidation of the Party System." *Lowy Institute Analysis* (Lowy Institute for International Policy, May 2009). accessed October 8, 2015. <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?lang=en&id=100187>.
- "Mmp Voting System." last modified October 20, 2014, <http://www.elections.org.nz/voting-system/mmp-voting-system>.
- Mujani, Saiful, and R. William Liddle. "Personalities, Parties, and Voters." *Journal of Democracy* 21, no. 2 (2010): 35-49.
- Nehru, Vikram, and Nadia Bulkin. "How Indonesia's 2014 Elections Will Work." Carnegie Endowment for International Peace, accessed October 8, 2015, <http://carnegieendowment.org/2013/10/24/how-indonesia-s-2014-elections-will-work>.
- Norris, Pippa. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

- "Pan Targets Young Candidates for 2014." *The Jakarta Post*, March 4, 2013, accessed February 7, 2016. <http://www.thejakartapost.com/news/2013/03/04/pan-targets-young-candidates-2014.html-0>.
- Pasuk Phongpaichit, and Chris Baker. "Reviving Democracy at Thailand's 2011 Election." *Asian Survey* 53, no. 4 (2013): 607-28.
- Power, Tom. "Hot on the Hustings—Indonesia's 'Caleg Cantik'." *New Mandala*, March 21, 2014, accessed February 7, 2016. <http://asiapacific.anu.edu.au/newmandala/2014/03/21/caleg-cantik/>.
- Qodari, Muhammad. "The Professionalisation of Politics: The Growing Role of Polling Organisations and Political Consultants." In *Problems of Democratisation in Indonesia: Elections, Institutions and Society*, edited by Edward Aspinall and Marcus Mietzner, 122-40. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies [ISEAS], 2010.
- Ramadhani, Nurul Fitri. "Govt May Bring Back Closed-List Polls." *The Jakarta Post*, July 18, 2016, accessed July 18, 2016. <http://www.thejakartapost.com/news/2016/07/18/govt-may-bring-back-closed-list-polls.html>.
- Reynolds, Andrew, Ben Reilly, Andrew Ellis, José Antonio Cheibub, Karen Cox, Dong Lisheng, Jørgen Elklit, et al. *Electoral System Design: The New International Idea Handbook*. Handbook Series. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (The International IDEA). Reprinted 2008. 2005.
- Richardson, Charles. "Reading the First Votes from Indonesia: Jokowi Still the Favourite." *Crikey*, April 15, 2014, accessed November 17, 2015. <http://www.crikey.com.au/2014/04/15/reading-the-first-votes-from-indonesia-jokowi-still-the-favourite/>.

- Sabarini, Prodita. "Female Candidates Rush to Learn Campaign Strategies." *The Jakarta Post*, May 14, 2013, accessed February 7, 2016.  
<http://www.thejakartapost.com/news/2013/05/14/female-candidates-rush-learn-campaign-strategies.html>.
- . "Tried, Tested Strategies: Incumbents, Dynasties and Celebrities." *The Jakarta Post*, May 14, 2013, accessed February 5, 2016.  
<http://www.thejakartapost.com/news/2013/05/14/trying-tested-strategies-incumbents-dynasties-and-celebrities.html>.
- Sabarini, Prodita, and Sebastian Partogi. "Parties Struggle to Seek Right Candidates." *The Jakarta Post*, April 9, 2013, accessed February 7, 2016.  
<http://www.thejakartapost.com/news/2013/04/09/parties-struggle-look-right-candidates.html>.
- . "Striving for 30 Percent Quota for Women." *The Jakarta Post*, April 9, 2013, accessed February 7, 2016.  
<http://www.thejakartapost.com/news/2013/04/09/striving-30-percent-quota-women.html>.
- . "Want to Run? Show Me the Money First." *The Jakarta Post*, April 9, 2013, accessed February 7, 2016.  
<http://www.thejakartapost.com/news/2013/04/09/want-run-show-me-money-first.html>.
- Satriawan, Iwan, and Khairil Azmin Mokhtar. "The Role of the Constitutional Court in Consolidating Democracy in Indonesia: An Evaluation after Ten Years." (accessed March 18, 2016).  
[http://www.academia.edu/16159460/The\\_Role\\_of\\_the\\_Constitutional\\_Court\\_in\\_Consolidating\\_Democracy\\_in\\_Indonesia\\_An\\_Evaluation\\_after\\_Ten\\_Years](http://www.academia.edu/16159460/The_Role_of_the_Constitutional_Court_in_Consolidating_Democracy_in_Indonesia_An_Evaluation_after_Ten_Years).
- Schneier, Edward. "The Constitution-Building Process in Post-Soeharto Indonesia." In *The Role of Constitution-Building Processes in Democratization - Case Studies*, The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2005.

- Sherlock, Stephen. "The 2004 Indonesian Elections: How the System Works and What the Parties Stand For." *A Report on Political Parties* (Centre for Democratic Institutions (CDI), February 2004). accessed February 15, 2016.  
<https://aceproject.org/ero-en/regions/asia/ID/Sherlock.pdf/view>.
- . "Indonesia's 2009 Elections: The New Electoral System and the Competing Parties." *CDI Policy Paper Series on Political Governance* vol. 2009/01.(Centre for Democratic Institutions (CDI), 2009). accessed February 9, 2016.  
[http://archives.cap.anu.edu.au/cdi\\_anu\\_edu\\_au/IND/2008-09/2009\\_03\\_RES\\_PPS6\\_INDON\\_Sherlock.htm](http://archives.cap.anu.edu.au/cdi_anu_edu_au/IND/2008-09/2009_03_RES_PPS6_INDON_Sherlock.htm).
- Shimizu, Maiko, and Herizal Hazri. "Indonesia General Assembly Election Presidential Election 2004." In *Report of International Observation Mission*, edited by Herizal Hazri. Bangkok: Asian Network for Free Elections (ANFREL) & Asian Forum for Human Rights and Development (FORUM-ASIA), 2004.
- Shin, Jae Hyeok. "Electoral System Choice and Parties in New Democracies: Lessons from the Philippines and Indonesia." In *Party Politics in Southeast Asia : Clientelism and Electoral Competition in Indonesia, Thailand and the Philippines*, edited by Dirk Tomsa and Andreas Ufen, 101-19. London: Routledge, 2013.
- Sihaloho, Markus Junianto. "Presidential Threshold Likely Here to Stay." *Jakarta Globe*, September 13, 2013, accessed October 8, 2015.  
<http://www.thejakartaglobe.com/news/presidential-threshold-likely-here-to-stay/>.
- Simamora, Adi P. "Parties Choose Loyalty over Democracy in Polls." *The Jakarta Post*, August 20, 2008, accessed February 10, 2016.  
<http://www.thejakartapost.com/news/2008/08/20/parties-choose-loyalty-over-democracy-polls.html>.
- Siripan Nogsuan Sawasdee. "Vote Structuring and Electoral Campaign." In *Thai Political Parties in the Age of Reform*, 121-48. Bangkok: Institute of Public Policy Studies, 2006.



Steinmo, Sven. "Historical Institutionalism ". In *Approaches and Methodologies in the Social Sciences : A Pluralist Perspective*, edited by Donatella Della Porta and Michael Keating, 118-38. New York: Cambridge University Press, 2008.

Supriadi, Ichal. "A Decade of Democracy in Indonesia: The 2009 Legislative Election." *Report of International Election Observation Mission* (The Asian Network for Free Elections (ANFREL), May 1, 2009). accessed February 15, 2016.  
<http://anfrel.org/2009-mission-report-indonesia-legislative-election/>.

"Thai General Elections – December 23, 2007." *2Bangkok.com*, December 25, 2007, accessed November 17, 2015. <http://2bangkok.com/elections2007.html>.

The Carter Center. "Legislative Elections: April 5, 2004." In *The Carter Center 2004 Indonesia Election Report* (June 2005).  
[www.cartercenter.org/documents/2161.pdf](http://www.cartercenter.org/documents/2161.pdf).

The United Nations Development Programme (UNDP) Indonesia Country Office.  
"Strengthening Women's Participation and Representation in Governance in Indonesia (Swarga)." accessed October 20, 2015,  
[http://www.id.undp.org/content/indonesia/en/home/operations/projects/ democratic\\_governance/strengthening-womens-participation-and-representation-in-governance.html](http://www.id.undp.org/content/indonesia/en/home/operations/projects/ democratic_governance/strengthening-womens-participation-and-representation-in-governance.html).

Thelen, Kathleen, and Sven Steinmo. "Historical Institutionalism in Comparative Politics." In *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, edited by Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth. Cambridge Studies in Comparative Politics Series, 1-32. Cambridge: Cambridge University Press. Reprint, 1998.

Usu, Novi Rusnarty. "Affirmative Action in Indonesia: The Gender Quota System in the 2004 and 2009 Elections." *Flinders Asia Centre Occasional Paper* 1 (March, 2010). accessed February 9, 2016.  
<http://www.flinders.edu.au/sabs/asianstudies-files/asiaonline/AsiaOnline-01.pdf>.

Warat, Natalia. "What Women's Growing Political Representation Means in Indonesia."

*In Asia* (The Asia Foundation, October 23, 2013). accessed February 7, 2016.

<http://asiafoundation.org/2013/10/23/what-womens-growing-political-representation-means-in-indonesia/>.

Warburton, Eve. "Jokowimania: A Dispatch from Southeast Sulawesi." *New Mandala*, March 24, 2014, accessed October 8, 2015.

<http://asiapacific.anu.edu.au/newmandala/2014/03/24/jokowimania-a-dispatch-from-southeast-sulawesi/>.

Wardany, Irawaty. "Court Hands Power Back to Voters." *The Jakarta Post*, December 24, 2008, accessed February 2, 2015.

[www.thejakartapost.com/news/2008/12/24/court-hands-power-back-voters.html](http://www.thejakartapost.com/news/2008/12/24/court-hands-power-back-voters.html).

Widhiarto, Hasyim. "Celebrities Recruited to Lure Voters." *The Jakarta Post*, February 24, 2014, accessed February 7, 2016.

<http://www.thejakartapost.com/news/2014/02/24/celebrities-recruited-lure-voters.html>.

## ภาษาอินโดนีเซีย

"Fahmi Idris: Mesin Golkar Tak Bergerak Dukung Jk, Saya Syok." *TEMPO*, July 20, 2009, accessed November 17, 2015.

<http://www.tempo.co/read/news/2009/07/20/149188094/fahmi-idris-mesin-golkar-tak-bergerak-dukung-jk-saya-syok>.

Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia (FORMAPPI). "Anatomi Caleg Pemilu 2014." October 3, 2013, accessed February 5, 2016.

<http://parlemenindonesia.org/wp-content/uploads/2014/02/ANATOMI-CALEG-PEMILU-2014.pdf>.

Komisi Pemilihan Umum (KPU). "Bab li Hasil Pemilu 2009 (Dpr-Ri)." In *Pemilu 2009: Dalam Angka*, 28-55. Jakarta: Komisi Pemilihan Umum (KPU), 2010.

———. "Daftar Calon Terpilih Anggota Dpr - Ri Tahun 2014." last modified February 11, 2015, <http://www.kpu.go.id/index.php/pages/detail/2016/387/Anggota-DPRDPD-Periode-2014-2019/NzE0>.

———. "Profil Anggota Dpr Ri Tahun 2009 - 2014." accessed October 20, 2015, <http://www.kpu.go.id>.

Pemilu.asia. "Anggota Terpilih: Pemilu Dpr 2004." accessed October 20, 2015, <http://www.pemilu.asia/?lang=ind&c=54&opt=2&s=67>.

———. "Anggota Terpilih: Pemilu Dpr 2014." accessed October 20, 2015, <http://www.pemilu.asia/?lang=ind&c=54&opt=2&s=113>.

Setiyawan, Dwiki. "Spanduk Lucu Dan Inspiratif Caleg Pemilu 2009." accessed October 8, 2015, <https://dwikisetiyawan.wordpress.com/2009/03/31/spanduk-lucu-dan-inspiratif-caleg-pemilu-2009/>.



ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

### สัดส่วนของผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.หญิงแบบบัญชีรายชื่อของไทย

ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของไทยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ไม่ได้มีการกำหนดมาตรการเพื่อส่งเสริมหรือเพิ่มจำนวนส.ส.หญิงแบบบัญชีรายชื่อแต่อย่างใด มีแต่เพียงข้อระบุในมาตรา 99 ที่ให้รายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ในบัญชีรายชื่อของพรรคจะต้องประกอบด้วยรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่างๆ อย่างเป็นธรรม<sup>1</sup> การไม่มีมาตรการพิเศษใดๆ เพื่อส่งเสริมจำนวนส.ส.หญิงแบบบัญชีรายชื่อเช่นนี้ ก็ได้ส่งผลต่อจำนวนของผู้สมัครหญิงที่ได้รับการเลือกตั้งที่มีจำนวนค่อนข้างน้อยมากเมื่อเทียบกับผู้สมัครชาย ดังผลการเลือกตั้งในตารางที่ ผ. 1

ตารางที่ ผ. 1 จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อที่ชนะการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2544 และ 2548 (จำแนกตามเพศ)

เพศ	การเลือกตั้งส.ส. ปี พ.ศ. 2544		การเลือกตั้งส.ส. ปี พ.ศ. 2548	
	จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อที่ชนะการเลือกตั้ง	คิดเป็นร้อยละของจำนวนผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งทั้งหมด	จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อที่ชนะการเลือกตั้ง	คิดเป็นร้อยละของจำนวนผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งทั้งหมด
ชาย	93	93.00%	94	94.00%
หญิง	7	7.00%	6	6.00%
<b>รวม</b>	<b>100</b>	<b>100.00%</b>	<b>100</b>	<b>100.00%</b>

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, *ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544* (กรุงเทพฯ: เอส ทู อาร์ กรุ๊ป, 2544), 146; สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, "สถิติการเลือกตั้ง." สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2558, [http://www.ect.go.th/th/?page\\_id=494](http://www.ect.go.th/th/?page_id=494).

จำนวนผู้สมัครหญิงที่ได้รับการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อมีสัดส่วนเป็นจำนวนน้อยมาก คือ มีเพียงแค่ 7 คนในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2544 และ 6 คนในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2548 จากจำนวนส.ส.แบบบัญชีรายชื่อที่มีได้ทั้งหมด 100 คน ด้วยสัดส่วนที่มีจำนวนน้อยเช่นนี้ ในช่วงของการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2550 จึงได้มีความพยายามที่จะผลักดันให้ระบบเลือกตั้งบัญชีรายชื่อแบบกลุ่ม

<sup>1</sup> "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540," มาตรา 99, 20.

จังหวัดมีมาตรการหรือข้อกำหนดพิเศษที่จะช่วยส่งเสริมให้มีจำนวนส.ส.หญิงแบบบัญชีรายชื่อในสภา  
มากขึ้น จนสามารถผลักดันให้มีการระบุไว้ในมาตรา 97 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ว่า “บัญชีรายชื่อ  
ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องประกอบด้วยรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่างๆ อย่างเป็นธรรม และ  
ต้องคำนึงถึงโอกาส สัดส่วนที่เหมาะสมและความเท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชาย”<sup>2</sup>

หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2554 ก็ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยเปลี่ยนแปลงการเลือกตั้งส.ส.  
บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดให้กลับไปใช้การเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อตามรูปแบบของ  
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งก็ยังคงข้อความในมาตรา 97 ที่กำหนดให้บัญชีรายชื่อต้องประกอบด้วย  
สัดส่วนที่เหมาะสมและความเท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชายเอาไว้ และยังคงได้มีการแก้ไข  
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่ง  
สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ด้วย ซึ่งก็มีการแก้ไขหลายมาตราด้วยกัน และหนึ่งในนั้นก็คือ การแก้ไข  
ข้อความในมาตรา 41 ใหม่<sup>3</sup> ให้มีเรื่องของมาตรการกำหนดสัดส่วนของผู้สมัครหญิงในบัญชีรายชื่อ  
ของพรรคตามแบบอย่างในมาตรา 97 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีข้อความดังนี้

“ให้จัดทำบัญชีรายชื่อตามแบบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยจัดเรียงลำดับรายชื่อ  
ผู้สมัครตามลำดับหมายเลขจำนวนไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบห้าคนบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งต้อง  
ประกอบด้วยรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม และต้องคำนึงถึงโอกาส  
สัดส่วนที่เหมาะสมและความเท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชาย”<sup>4</sup>

จะเห็นได้ว่าทั้งในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ไม่ว่าจะก่อนแก้ไขหรือหลังแก้ไข และในพ.ร.บ.  
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.  
2550 ที่ได้มีการแก้ไขแล้วนั้น ล้วนแต่มีข้อความที่ว่า “ต้องคำนึงถึงโอกาส สัดส่วนที่เหมาะสม และ  
ความเท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชาย” ทำให้พรรคการเมืองต้องจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับ  
เลือกตั้งที่ต้องคำนึงถึงอัตราส่วนระหว่างผู้สมัครหญิงกับผู้สมัครชายด้วย ซึ่งโดยนัยดังกล่าว  
หมายความว่า รัฐธรรมนูญมุ่งให้หญิงและชายมีโอกาสในการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชี

<sup>2</sup> “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550,” มาตรา 97, 33.

<sup>3</sup> แต่เดิมก่อนการแก้ไขนั้น ในมาตรา 41 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ไม่ได้มีข้อความที่ระบุถึงมาตรการกำหนด  
สัดส่วนของผู้สมัครหญิงในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองเลย โปรดดูใน “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า  
ด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550,” มาตรา 41, 85-86.

<sup>4</sup> “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา  
(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554,” มาตรา 15, 4.

รายชื่อโดยเท่าเทียมกันในสัดส่วนที่เหมาะสม เพื่อให้ทั้งหญิงและชายได้มีโอกาสแห่งสิทธิและความเสมอภาค โดยถือเป็นครั้งแรกที่ได้มีการบรรจุมาตรการกำหนดสัดส่วนของผู้สมัครหญิงในลักษณะเช่นนี้ลงในรัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้ง นับเป็นความก้าวหน้าอีกขั้นในการส่งเสริมบทบาทของผู้หญิงในทางการเมืองระดับชาติ และมีผลสนับสนุนให้จำนวนผู้สมัครหญิงในระบบบัญชีรายชื่อมากขึ้น ดังที่ปรากฏในตารางที่ ผ. 2

ตารางที่ ผ. 2 จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ (จำแนกตามเพศ)

	การเลือกตั้งส.ส. ปี พ.ศ. 2544		การเลือกตั้งส.ส. ปี พ.ศ. 2548	
เพศ	จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ	คิดเป็นร้อยละของจำนวนผู้สมัครทั้งหมด	จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ	คิดเป็นร้อยละของจำนวนผู้สมัครทั้งหมด
ชาย	792	84.26%	483	82.99%
หญิง	148	15.74%	99	17.01%
รวม	940	100.00%	582	100.00%
	การเลือกตั้งส.ส. ปี พ.ศ. 2550		การเลือกตั้งส.ส. ปี พ.ศ. 2554	
เพศ	จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด	คิดเป็นร้อยละของจำนวนผู้สมัครทั้งหมด	จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ	คิดเป็นร้อยละของจำนวนผู้สมัครทั้งหมด
ชาย	989	78.49%	1,099	77.94%
หญิง	271	21.51%	311	22.06%
รวม	1,260	100.00%	1,410	100.00%

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 (กรุงเทพฯ: เอส ทู อาร์ กรุ๊ป, 2544), 26; สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, "สถิติการเลือกตั้ง." สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2558, [http://www.ect.go.th/th/?page\\_id=494](http://www.ect.go.th/th/?page_id=494).

จากตารางที่ ผ. 2 จะเห็นได้ว่า ในการเลือกตั้งส.ส.ที่เกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ทั้ง 2 ครั้งคือ การเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2550 และ 2554 นั้น จำนวนผู้สมัครหญิงในระบบบัญชีรายชื่อของการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2554 ได้เพิ่มขึ้นจากการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2550 โดยเพิ่มขึ้นจากจำนวน 271 คน มาเป็น 311 คน หรือเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 21.51 มาเป็นร้อยละ 22.06 ของจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อทั้งหมด ซึ่งการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ทั้งสองครั้งล้วนแต่มีจำนวนสัดส่วนของผู้สมัครหญิงที่เพิ่มขึ้นจากการเลือกตั้งก่อนหน้าการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้คือ ในการเลือกตั้งส.ส.เมื่อปี พ.ศ. 2544 มีจำนวนผู้สมัครหญิงในระบบบัญชีรายชื่อเพียง 148 คน คิดเป็นร้อยละ 15.74 ของจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อทั้งหมด และในการเลือกตั้งส.ส.เมื่อปี พ.ศ. 2548 มีจำนวนผู้สมัครหญิงในระบบบัญชีรายชื่อเพียง 99 คน คิดเป็นร้อยละ 17.01 ของจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อทั้งหมด ซึ่งการมีจำนวนผู้สมัครหญิงในระบบบัญชีรายชื่อเพิ่มขึ้นเช่นนี้ได้ส่งผลให้มีจำนวนผู้สมัครหญิงที่ได้รับการเลือกตั้งมากขึ้นด้วย ดังแสดงให้เห็นในตารางที่ ผ. 3

ตารางที่ ผ. 3 จำนวนผู้สมัครส.ส.แบบบัญชีรายชื่อที่ชนะการเลือกตั้ง (จำแนกตามเพศ)

	การเลือกตั้งส.ส. ปี พ.ศ. 2544		การเลือกตั้งส.ส. ปี พ.ศ. 2548	
เพศ	จำนวนผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้ง	คิดเป็นร้อยละของจำนวนผู้สมัครทั้งหมด	จำนวนผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้ง	คิดเป็นร้อยละของจำนวนผู้สมัครทั้งหมด
ชาย	93	93.00%	94	94.00%
หญิง	7	7.00%	6	6.00%
รวม	100	100.00%	100	100.00%
	การเลือกตั้งส.ส. ปี พ.ศ. 2550		การเลือกตั้งส.ส. ปี พ.ศ. 2554	
เพศ	จำนวนผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้ง	คิดเป็นร้อยละของจำนวนผู้สมัครทั้งหมด	จำนวนผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้ง	คิดเป็นร้อยละของจำนวนผู้สมัครทั้งหมด
ชาย	73	91.25%	104	83.20%
หญิง	7	8.75%	21	16.80%
รวม	80	100.00%	125	100.00%

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 (กรุงเทพฯ: เอส ทู อาร์ กรุ๊ป, 2544), 146; สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, "สถิติการเลือกตั้ง." สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2558, [http://www.ect.go.th/th/?page\\_id=494](http://www.ect.go.th/th/?page_id=494).



จากข้อมูลในตารางที่ ผ. 3 พบว่า ในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2550 มีผู้สมัครหญิงที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นส.ส.แบบบัญชีรายชื่อทั้งหมด 7 คน ในขณะที่การเลือกตั้งปี พ.ศ. 2554 ก็มีเพิ่มขึ้นเป็น 19 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 8.75 และ 15.20 ของจำนวนผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นส.ส.แบบบัญชีรายชื่อทั้งหมดตามลำดับ ซึ่งเพิ่มขึ้นจากการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2544 ที่มีจำนวนผู้สมัครหญิงที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นส.ส.แบบบัญชีรายชื่อทั้งหมด 7 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 7 ของจำนวนผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นส.ส.แบบบัญชีรายชื่อทั้งหมด และการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2548 ที่มีจำนวนผู้สมัครหญิงที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นส.ส.แบบบัญชีรายชื่อทั้งหมด 6 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 6 ของจำนวนผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นส.ส.แบบบัญชีรายชื่อทั้งหมด

ดังนั้นแล้ว มาตรการกำหนดสัดส่วนของผู้สมัครหญิงดังกล่าวก็น่าจะส่งผลสนับสนุนต่อการจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองให้ค่านึงสัดส่วนของผู้สมัครหญิงมากขึ้น จนนำมาสู่จำนวนของส.ส.หญิงแบบบัญชีรายชื่อในสภาผู้แทนราษฎรที่เพิ่มขึ้น แต่เมื่อพิจารณาสัดส่วนของจำนวนส.ส.หญิงแบบบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2554 แล้ว แม้จะพบว่า มีจำนวนส.ส.หญิงแบบบัญชีรายชื่อมากกว่าในการเลือกตั้งครั้งก่อนๆ แต่ก็ยังไม่ใช่ว่าจำนวนที่น่าพอใจมากนัก ดังจะสะท้อนได้จากความเห็นของผู้นำองค์กรสตรี เช่น ดร.สุธีรา วิจิตรานนท์ ประธานที่ปรึกษาสถาบันวิจัยบทบาทหญิงชายเพื่อการพัฒนาที่เห็นว่า แม้จำนวนส.ส.หญิงแบบบัญชีรายชื่อที่ได้รับเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2554 จะมีจำนวนเพิ่มขึ้นจากการเลือกตั้งครั้งก่อนในปี พ.ศ. 2550 แต่จำนวนดังกล่าวก็ยังไม่มากนัก เพราะตามระบอบประชาธิปไตยซึ่งจะต้องมีความเท่าเทียมกันนั้น การมีผู้ที่เข้าไปทำหน้าที่การเมือง ออกกฎระเบียบกฎหมายต่าง ๆ นั้น จำเป็นต้องมองถึงความต้องการของประชากรทุกเพศด้วย หากมีผู้หญิงน้อย เรื่องของผู้หญิงที่จำเป็นก็จะถูกมองข้าม เพราะผู้ชายจะไม่มีความสะดวกอ่อนเท่า ในขณะที่ทางคุณหญิงณัฐิกา วัธนเวคิน อังอุบลกุล ประธานสภาสตรีแห่งชาติในพระบรมราชินูปถัมภ์ก็มีความเห็นว่า จำนวนส.ส.ผู้หญิงที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาในครั้งล่าสุดนี้ไม่ได้เพิ่มขึ้นในอัตราที่น่าพอใจ<sup>5</sup>

โดยเมื่อพิจารณาจากมาตรา 97 ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 และมาตรา 41 ของพ.ร.บ.ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฯ แล้ว จะพบว่า เป็นมาตรการที่นำมาใช้เพื่อกำหนดจำนวนสัดส่วนผู้สมัครหญิงในการเลือกตั้งแบบระบบบัญชีรายชื่อของประเทศไทย โดยมีลักษณะในรูปแบบของการกำหนดสัดส่วนสำหรับผู้สมัครแบบสมัครใจที่ให้ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของพรรคการเมืองในการกำหนดจำนวนสัดส่วนของผู้สมัครหญิงในบัญชีรายชื่อของพรรค แต่ในมาตราดังกล่าว

<sup>5</sup> "นักวิชาการยังไม่พอใจจำนวน ส.ส.หญิงในสภา หนุนพรรคการเมืองส่งเสริม," *สำนักข่าวไทย*, 8 กรกฎาคม 2554, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2558,

ไม่ได้ระบุสัดส่วนที่แน่นอนของผู้สมัครหญิง โดยใช้แต่เพียงข้อความว่า “ต้องคำนึงถึงโอกาส สัดส่วนที่เหมาะสม และความเท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชาย” การใช้ข้อความในลักษณะดังกล่าวย่อมทำให้เกิดการตีความที่แตกต่างกันไปได้ของแต่ละพรรคการเมืองว่า จำนวนสัดส่วนของผู้สมัครหญิงในบัญชีรายชื่อของพรรคคนนั้น เป็นสัดส่วนที่เหมาะสมแล้ว รวมทั้งการขาดกฎหมายอื่นๆ มารองรับในมาตรานี้ เพื่อก่อให้เกิดสภาพบังคับหรือหน่วยงานเฉพาะขึ้นมาเพื่อดูแลในเรื่องนี้ และถึงแม้จะมีคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ดูแลเรื่องการจัดตั้งในประเทศไทย แต่ด้วยขาดสภาพบังคับทั้งในมาตรา 97 ของรัฐธรรมนูญและมาตรา 41 ของพ.ร.บ.ดังกล่าว ก็ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อาจไปลงโทษเอาผิดกับพรรคการเมืองที่มีสัดส่วนของผู้สมัครหญิงในบัญชีรายชื่อเป็นจำนวนน้อยได้

ด้วยเหตุนี้ ถึงจะมีการระบุมตรากำหนดสัดส่วนของผู้สมัครหญิงแบบบัญชีรายชื่อไว้ แต่ก็เพียงแต่ข้อความที่เขียนไว้กว้างๆ ไม่ได้มีการระบุให้ชัดเจนลงไป และขาดบทลงโทษหรือการบังคับที่จริงจัง ทำให้มาตรการกำหนดสัดส่วนดังกล่าวไม่อาจส่งผลต่อการเพิ่มจำนวนส.ส.หญิงแบบบัญชีรายชื่อได้เท่าที่ควร

### **ระบบเลือกตั้งบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 กับพรรคขนาดกลางและขนาดเล็ก**

เนื้อหาในประเด็นนี้จะเป็นประเด็นเสริมเพื่อชี้ให้เห็นถึงลักษณะสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ระบบเลือกตั้งบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มีความแตกต่างจากระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2554 คือ การใช้เขตเลือกตั้งแบบเขตกลุ่มจังหวัด โดยแบ่งพื้นที่ทั้งประเทศออกเป็น 8 กลุ่มจังหวัด แต่ละกลุ่มจังหวัดนับเป็น 1 เขตเลือกตั้ง ซึ่งต่างจากในระบบบัญชีรายชื่อที่ใช้เขตประเทศทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง โดยหนึ่งในเหตุผลสำคัญที่คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญออกแบบให้ระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดใช้เขตเลือกตั้งเช่นนี้ ก็เพื่อช่วยสนับสนุนให้พรรคการเมืองขนาดกลางและเล็กซึ่งมักจะเป็นพรรคที่มีฐานเสียงเข้มแข็งเฉพาะภูมิภาคหรือในบางกลุ่มจังหวัดสามารถมีจำนวนส.ส.เพิ่มขึ้นได้ เพราะภายใต้ระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด พรรคการเมืองไม่จำเป็นต้องส่งบัญชีรายชื่อครบทุกเขตเลือกตั้งก็ได้ อาจเลือกส่งเฉพาะในเขตเลือกตั้งที่พรรคคนมีฐานเสียงเข้มแข็งก็พอช่วยเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองเช่นนี้มีจำนวนส.ส.ในสภาได้มากกว่าภายใต้ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเดิมที่ถือทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง

จากเหตุผลดังกล่าว เมื่อมาพิจารณาผลการเลือกตั้งส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดในปี พ.ศ. 2550 เปรียบเทียบกับผลการเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อในปี พ.ศ. 2544 และ 2548 พบข้อมูลตามตารางที่ ผ. 4 ดังนี้

ตารางที่ ผ. 4 จำนวนส.ส.แบบบัญชีรายชื่อในช่วงการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2544 - 2550 (จำแนกตามพรรคการเมือง)

การเลือกตั้งปี พ.ศ. 2544		การเลือกตั้งปี พ.ศ. 2548		การเลือกตั้งปี พ.ศ. 2550	
พรรคการเมือง	จำนวนส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ	พรรคการเมือง	จำนวนส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ	พรรคการเมือง	จำนวนส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด
ไทยรักไทย	48	ไทยรักไทย	67	พลังประชาชน	34
ประชาธิปัตย์	31	ประชาธิปัตย์	26	ประชาธิปัตย์	33
ความหวังใหม่	8	ชาติไทย	7	เพื่อแผ่นดิน	7
ชาติพัฒนา	7			ชาติไทย	4
ชาติไทย	6			ประชากร	1
				รวมใจไทยชาติพัฒนา	1
<b>รวม</b>	<b>100</b>	<b>รวม</b>	<b>100</b>	<b>รวม</b>	<b>80</b>

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 (กรุงเทพฯ: เอส ทู อาร์ กรุ๊ป, 2544), 146; สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, "สถิติการเลือกตั้ง." สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2558, [http://www.ect.go.th/th/?page\\_id=494](http://www.ect.go.th/th/?page_id=494).

จากผลการเลือกตั้งในตารางที่ ผ. 4 จะเห็นได้ว่า ภายใต้ระบบเลือกตั้งบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดได้ช่วยให้พรรคการเมืองขนาดกลางและเล็กมีโอกาสได้ที่นั่งในสภาได้มากกว่าเมื่อเทียบกับระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แต่ก็เป็นสัดส่วนที่ไม่ได้มากกว่าเท่าไรนักเมื่อพิจารณาจากผลการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2544 ที่มีพรรคขนาดกลางและเล็กจำนวน 3 พรรคที่ได้

ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อคือ พรรคความหวังใหม่ชาติพัฒนา และชาติไทย ในขณะที่การเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2550 มีพรรคขนาดกลางและเล็กจำนวน 4 พรรคที่ได้ส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดคือ พรรคเพื่อแผ่นดิน ชาติไทย ประชากราช และรวมใจไทยชาติพัฒนา เมื่อเป็นเช่นนี้ การแบ่งเขตเลือกตั้ง ออกเป็น 8 กลุ่มจังหวัดดูจะไม่น่าใช้ปัจจัยหลักที่ส่งเสริมหรือเอื้อต่อการได้ที่นั่งในสภาของพรรคขนาดกลางและเล็กเท่าไรนัก และจะเห็นภาพได้ชัดเจนขึ้นเมื่อนำผลการเลือกตั้งส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดไปเปรียบเทียบกับผลการเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2554 ตามข้อมูลในตารางที่ ผ. 5

ตารางที่ ผ. 5 จำนวนส.ส.แบบบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2550 และ 2554 (จำแนกตามพรรคการเมือง)

การเลือกตั้งปี พ.ศ. 2550		การเลือกตั้งปี พ.ศ. 2554	
พรรคการเมือง	จำนวนส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด	พรรคการเมือง	จำนวนส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ
พลังประชาชน	34	เพื่อไทย	61
ประชาธิปัตย์	33	ประชาธิปัตย์	44
เพื่อแผ่นดิน	7	ภูมิใจไทย	5
ชาติไทย	4	ชาติไทยพัฒนา	4
ประชากราช	1	รักประเทศไทย	4
รวมใจไทยชาติพัฒนา	1	ชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดิน	2
		ประชาธิปัตย์ใหม่	1
		พลังชล	1
		มหาชน	1
		มาตุภูมิ	1
		รักษ์สันติ	1
<b>รวม</b>	<b>80</b>	<b>รวม</b>	<b>125</b>

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, "สถิติการเลือกตั้ง." สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2558, [http://www.ect.go.th/th/?page\\_id=494](http://www.ect.go.th/th/?page_id=494).

จากข้อมูลในตารางที่ ผ. 5 ปรากฏว่า มีพรรคการเมืองขนาดกลางและเล็กจำนวนถึง 9 พรรคด้วยกันที่สามารถชนะการเลือกตั้งได้ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งเป็นจำนวนของพรรคขนาดกลางและเล็กที่ได้ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อมากกว่าในการเลือกตั้งครั้งใดๆ รวมไปถึงในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2550 ด้วย ทั้งที่ในการเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อในปี พ.ศ. 2554 ได้มีการปรับเปลี่ยนให้กลับไปใช้เขตประเทศทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเหมือนเดิม แต่กลับมีจำนวนของพรรคขนาดกลางและเล็กที่ได้ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อมากกว่าในการเลือกตั้งบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด ดังนั้น การใช้เขตเลือกตั้งแบบเขตกลุ่มจังหวัด เพื่อหวังจะเอื้อให้พรรคขนาดกลางและเล็กสามารถมีโอกาสได้ที่นั่งในสภาได้มากขึ้นนั้น ไม่น่าจะสามารถเป็นปัจจัยหลักที่เอื้อสนับสนุนได้อย่างชัดเจน

ถึงแม้ว่า การเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2554 จะได้กลับไปใช้เขตเลือกตั้งแบบเขตประเทศเหมือนในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แต่ก็มีความแตกต่างออกไปที่ทำให้ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2554 สามารถส่งผลเอื้อต่อการได้ที่นั่งของพรรคขนาดกลางและเล็ก คือ การยกเลิกเรื่องเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำ ทำให้ทุกพรรคการเมืองได้มีโอกาสได้รับการจัดสรรที่นั่งในสภาไม่ว่าจะได้รับความเห็นชอบเสียงรวมทั้งประเทศเป็นเท่าใด จากที่เดิมในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดเกณฑ์คะแนนเสียงที่แต่ละพรรคจะต้องได้มากกว่าร้อยละ 5 ของคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ จึงจะมีโอกาสได้รับการจัดสรรที่นั่งในสภา การยกเลิกเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำจึงทำให้พรรคขนาดกลางและเล็กไม่ถูกตัดโอกาสของการได้รับการจัดสรรที่นั่งในสภา การเลือกตั้งในปีพ.ศ. 2554 จึงมีจำนวนพรรคขนาดกลางและเล็กที่มีจำนวนส.ส.แบบบัญชีรายชื่อที่มากกว่าในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2544 และ 2548

นอกจากการยกเลิกเรื่องเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำแล้ว ก็ต้องมาพิจารณาถึงองค์ประกอบในกฎเกณฑ์การเลือกตั้งอื่นๆ ด้วยว่า เหตุใดในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2554 จึงมีจำนวนของพรรคขนาดกลางและเล็กที่ได้ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อมากกว่าในการเลือกตั้งครั้งใดๆ เพราะการยกเลิกเรื่องเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำเป็นสิ่งที่มาตั้งแต่ในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2550 แล้ว โดยสามารถสรุปเป็นประเด็นสำคัญได้ดังนี้

1. ถึงแม้ในการเลือกตั้งส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด จะมีการแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 8 กลุ่มจังหวัด เพื่อหวังจะส่งเสริมให้พรรคการเมืองขนาดกลางและเล็กซึ่งมักจะเป็นพรรคที่มีฐานเสียงเข้มแข็งเฉพาะในบางกลุ่มจังหวัดได้มีจำนวนส.ส.เพิ่มขึ้น พรรคการเมืองจึงไม่จำเป็นต้องส่งบัญชีรายชื่อครบทุกเขตเลือกตั้งก็ได้ อาจจะไม่เลือกส่งเฉพาะในเขตเลือกตั้งที่พรรคตนมีฐานเสียงเข้มแข็งก็พอ แต่ทั้งนี้ หากส่งบัญชีรายชื่อเฉพาะเขตเลือกตั้งที่ต้องการ ก็ต้องส่งครบทั้ง 10 คน จึงจะสามารถลง

แข่งขันเลือกตั้งได้<sup>6</sup> ดังนั้น จำนวนของผู้สมัครในบัญชีรายชื่อที่น้อยที่สุดที่พรรคการเมืองจะส่งได้คือ 10 คน ซึ่งต่างจากในระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อทั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2554 ที่แต่ละพรรคการเมืองสามารถส่งผู้สมัครในบัญชีรายชื่อกี่คนก็ได้ แต่ต้องไม่เกินกว่าจำนวนส.ส.แบบบัญชีรายชื่อที่มีได้ในสภาซึ่งก็คือ 100 คนตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ 125 ตามรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2554<sup>7</sup> ในแง่นี้ ภายใต้ระบบบัญชีรายชื่อจึงน่าจะเป็นผลดีและยืดหยุ่นต่อการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครของพรรคขนาดกลางและเล็กมากกว่าในระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด ดังที่พบว่า ในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2554 มีพรรคขนาดเล็กที่ชนะการเลือกตั้งได้ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ โดยที่ทางพรรคส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อจำนวนไม่มากนัก เช่น พรรคพลังชลส่งผู้สมัครทั้งหมด 18 คน พรรครักประเทศไทยส่ง 11 คน พรรคประชาธิปไตยใหม่ส่ง 6 คน พรรคพลังชลส่ง 18 คน และพรรคมหาชนส่ง 6 คน<sup>8</sup>

2. ภายใต้ระบบบัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2554 การคิดคะแนนเสียงเพื่อจัดสรรที่นั่งในสภาน่าจะเป็นผลดีต่อทางพรรคขนาดกลางและเล็กมากกว่าภายใต้ระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด เพราะว่าด้วยเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง ทำให้ประชาชนไม่ว่าจะอยู่ในเขตพื้นที่ของประเทศก็สามารถลงคะแนนเสียงให้แก่พรรคที่ตนชื่นชอบได้ ต่างจากในระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดที่หากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องการลงคะแนนให้พรรค ก แต่พรรค ก ไม่ได้ส่งผู้สมัครลงในเขตกลุ่มจังหวัดที่ประชาชนคนนั้นมีรายชื่ออยู่ ประชาชนคนนั้นก็ไม่สามารถลงคะแนนให้พรรค ก ได้ ดังนั้น ภายใต้ระบบบัญชีรายชื่อ การคิดคะแนนเสียงเพื่อจัดสรรที่นั่งในสภาจึงจะมาจากคะแนนเสียงที่ประชาชนทั้งประเทศเลือกพรรคนั้น ในขณะที่ภายใต้ระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด การคิดคะแนนเสียงเพื่อจัดสรรที่นั่งในสภาจะมาจากเฉพาะภายในเขตกลุ่มจังหวัดที่พรรคนั้นส่งผู้สมัครลงเท่านั้น สมมติว่า พรรค ก ส่งผู้สมัครลงเฉพาะเขตกลุ่มจังหวัดที่ 1 การคิดคะแนนเสียงก็จะมาจากเฉพาะในเขตกลุ่มจังหวัดที่ 1 เท่านั้น หรือพรรค ข ส่งผู้สมัครลงในเขตกลุ่มจังหวัดที่ 1 และ 2 การคิดคะแนนเสียงก็จะมาจากภายในของเขตกลุ่มจังหวัดที่ 1 และ 2 โดยคิดแยกจากกัน ไม่นำคะแนนเสียงของทั้ง 2 กลุ่มจังหวัดนี้มารวมกัน

<sup>6</sup> "พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550," มาตรา 41, 85-86; "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550," มาตรา 95, 32.

<sup>7</sup> "พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541," มาตรา 35, 50; "พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554," มาตรา 15, 4.

<sup>8</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, "สถิติการเลือกตั้ง".

3. ในการคิดคะแนนเสียงเพื่อจัดสรรที่นั่งในสภาของระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด จะพบว่า ค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คนมีค่ามากกว่าในระบบบัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2554 ดังข้อมูลในตารางที่ ผ. 6 และ ผ. 7

ตารางที่ ผ. 6 ค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คนของการเลือกตั้งส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดในปี พ.ศ. 2550 (จำแนกตามกลุ่มจังหวัด)

กลุ่มจังหวัดที่	ผลคะแนนการเลือกตั้ง ส.ส.บัญชีรายชื่อ แบบกลุ่มจังหวัด	ค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อ ส.ส. 1 คน
1	3,821,000	382,100.0
2	3,743,442	374,344.2
3	3,625,980	362,598.0
4	3,564,116	356,411.6
5	3,761,340	376,134.0
6	3,734,439	373,443.9
7	3,933,579	393,357.9
8	3,849,602	384,960.2

ที่มา: โดยการคำนวณของผู้เขียน จาก สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, "สถิติการเลือกตั้ง." สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2558, [http://www.ect.go.th/th/?page\\_id=494](http://www.ect.go.th/th/?page_id=494).

ตารางที่ ผ. 7 ค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คนของการเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อในปี พ.ศ. 2554

ผลคะแนนรวมทั้งประเทศ	ค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คน
32,535,227	260,281.816

ที่มา: โดยการคำนวณของผู้เขียน จาก สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, "สถิติการเลือกตั้ง." สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2558, [http://www.ect.go.th/th/?page\\_id=494](http://www.ect.go.th/th/?page_id=494).

ค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คนในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2550 จะคิดจากการนำผลคะแนนเลือกตั้งส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดของเขตกลุ่มจังหวัดนั้นมาหารด้วยจำนวนส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดที่มีได้ในแต่ละเขตจังหวัดคือ 10 คน<sup>9</sup> ซึ่งจะพบว่า มีค่ามากกว่าค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คนในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2554 ที่คิดจากการนำผลคะแนนเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อทั้งประเทศของทุกพรรคการเมืองมาหารด้วยจำนวนส.ส.แบบบัญชีรายชื่อทั้งหมดคือ 125 คน<sup>10</sup> ค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คนที่มากกว่าเช่นนี้ส่งผลต่อโอกาสในการได้รับเลือกเป็นส.ส.ที่ยากขึ้นกว่าไปด้วย ทำให้พรรคขนาดกลางและเล็กมีโอกาสได้ส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดน้อยกว่าเมื่อเทียบกับการเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อในปี พ.ศ. 2554 กอปรกับเมื่อพิจารณาข้อมูลจากข้อ 3 แล้ว การใช้เขตเลือกตั้งทั้งประเทศยังช่วยให้พรรคขนาดกลางและเล็กสามารถระดมคะแนนเสียงจากทั่วประเทศมาได้ ไม่ได้จำกัดคะแนนเสียงเฉพาะในเขตภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่งแบบในระบบบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด ทำให้พรรคขนาดกลางและเล็กสามารถได้คะแนนเสียงรวมมาทั้งประเทศ อันจะส่งผลต่อโอกาสการได้ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อที่มากขึ้นด้วย ดังข้อมูลในตารางที่ ผ. 8 ซึ่งผู้เขียนได้นำผลคะแนนการเลือกตั้งส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดมาคำนวณใหม่ภายใต้เขตเลือกตั้งแบบเขตประเทศ โดยยึดจำนวนส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดไว้ที่ 80 คนเท่าเดิม ได้ผลดังต่อไปนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

---

<sup>9</sup> "พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550," มาตรา 91, 100-01.

<sup>10</sup> "พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554," มาตรา 30, 9.



ตารางที่ ผ. 8 ผลการเลือกตั้งส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดในปี พ.ศ. 2550 (คำนวณใหม่ภายใต้เขตเลือกตั้งแบบเขตประเทศ โดยมีส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดทั้งหมด 80 คน)

พรรคการเมือง	จำนวนส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด
พลังประชาชน	33
ประชาธิปัตย์	33
เพื่อแผ่นดิน	4
ชาติไทย	3
ประชาราช	1
รวมใจไทยชาติพัฒนา	1
มัชฌิมาธิปไตย	1
เครือข่ายชาวนาแห่งประเทศไทย	1
ความหวังใหม่	1
ไทเป็นไท	1
<b>รวม</b>	<b>80</b>

ที่มา: โดยการคำนวณของผู้เขียน จาก สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, "สถิติการเลือกตั้ง." สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2558, [http://www.ect.go.th/th/?page\\_id=494](http://www.ect.go.th/th/?page_id=494).

จะเห็นได้ว่า เมื่อคำนวณใหม่ภายใต้เขตเลือกตั้งทั่วประเทศแล้ว มีจำนวนพรรคขนาดกลางและเล็กที่ได้ส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดเพิ่มขึ้น โดยภายใต้เขตเลือกตั้งแบบกลุ่มจังหวัดมีจำนวนพรรคขนาดกลางและเล็กที่ได้ส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด 4 พรรค แต่ภายใต้การคิดแบบเขตเลือกตั้งทั่วประเทศ มีจำนวนพรรคขนาดกลางและเล็กที่ได้ส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดเพิ่มเป็น 8 พรรค แต่หากเพิ่มจำนวนส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดเป็น 125 คนตามแบบระบบบัญชีรายชื่อของการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2554 ก็จะมีข้อมูลน่าสนใจตามตารางที่ ผ. 9 ดังนี้

ตารางที่ ผ. 9 ผลการเลือกตั้งส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดในปี พ.ศ. 2550 (คำนวณใหม่ ภายใต้เขตเลือกตั้งแบบเขตประเทศ โดยมีส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดทั้งหมด 125 คน)

พรรคการเมือง	จำนวนส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด
พลังประชาชน	51
ประชาธิปัตย์	51
เพื่อแผ่นดิน	7
ชาติไทย	5
รวมใจไทยชาติพัฒนา	3
ประชาราช	2
มัชฌิมาธิปไตย	2
เครือข่ายชาวนาแห่งประเทศไทย	1
ความหวังใหม่	1
ไทเป็นไท	1
เกษตรกรไทย	1
<b>รวม</b>	<b>125</b>

ที่มา: โดยการคำนวณของผู้เขียน จาก สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, "สถิติการเลือกตั้ง." สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2558, [http://www.ect.go.th/th/?page\\_id=494](http://www.ect.go.th/th/?page_id=494).

เมื่อเพิ่มจำนวนส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดเป่าค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คนบัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดมีจำนวนพรรคขนาดกลางและเล็กที่ได้ส.ส.บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัดเพิ่มขึ้นเป็น 9 พรรค ดังนั้น หากใช้เขตเลือกตั้งแบบเขตประเทศและมีจำนวนผู้แทนต่อเขตเลือกตั้งมาก ก็จะทำให้ค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คนน้อยลง อันหมายถึงโอกาสที่พรรคขนาดกลางและเล็กจะได้ที่นั่งในสภาเพิ่มขึ้นด้วย ฉะนั้น การแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 8 กลุ่มจังหวัดเพื่อหวังจะช่วยให้พรรคขนาดกลางและเล็กได้มีโอกาสได้ที่นั่งในสภามากขึ้นนั้น เมื่อพิจารณาจากกฎเกณฑ์การเลือกตั้งและผลการเลือกตั้งที่เกิดขึ้น จะเห็นได้ว่า ไม่ได้เป็นปัจจัยหลักที่จะช่วยให้พรรค

ขนาดกลางและเล็กมีโอกาสได้ที่นั่งในสภาได้อย่างชัดเจน ปัจจัยหลักที่สำคัญที่สุดคือ การยกเลิกเรื่อง กฎเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำที่เปิดโอกาสให้พรรคขนาดกลางและเล็กสามารถได้รับโอกาสในการ จัดสรรที่นั่งในสภาได้ ต่อมาก็เป็นเรื่องของขนาดของเขตเลือกตั้งและจำนวนผู้แทนต่อเขตเลือกตั้ง อัน นำมาสู่การคำนวณเพื่อหาค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คน ซึ่งจากที่กล่าวมาจะพบได้ว่า ขนาด ของเขตเลือกตั้งที่ใหญ่และจำนวนผู้แทนที่มีได้มากขึ้นตามไปนั้น จะส่งผลต่อค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ย ต่อส.ส. 1 คนที่น้อยกว่าเมื่อเทียบกับค่าสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยต่อส.ส. 1 คนที่คำนวณจากขนาดของเขต เลือกตั้งที่เล็กและมีจำนวนผู้แทนที่ได้น้อยกว่า การแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 8 กลุ่มจังหวัด แม้จะดูดี ในหลักการของการส่งเสริมความเข้มแข็งให้แก่พรรคขนาดกลางและเล็ก แต่เมื่อพิจารณาจากความ เป็นจริงที่เกิดขึ้น กลับไม่ได้สร้างโอกาสในการได้ที่นั่งในสภาให้แก่พรรคขนาดกลางและเล็กได้ เท่าที่ควรตามหลักการที่วางไว้ การใช้เขตเลือกตั้งเป็นเขตประเทศทั้งประเทศ แม้จะฟังดูทำให้พรรค ขนาดกลางและเล็กที่มีฐานเสียงเฉพาะบางภูมิภาคอาจเสียเปรียบได้ แต่ในความเป็นจริง กลับสร้าง โอกาสให้แก่พรรคขนาดกลางและเล็กในการได้รับจัดสรรที่นั่งในสภาได้มากกว่าภายใต้ระบบเลือกตั้ง บัญชีรายชื่อแบบกลุ่มจังหวัด

### สัดส่วนของผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.หญิงของอินโดนีเซีย

ตารางที่ ผ. 10 จำนวนส.ส.หญิงในแต่ละปีที่มีการเลือกตั้ง

ปีที่มีการเลือกตั้ง (ค.ศ.)	1999	2004	2009	2014
ระบบเลือกตั้ง	บัญชีรายชื่อ ปิด	บัญชีรายชื่อ กึ่งเปิด	บัญชีรายชื่อ เปิด	บัญชีรายชื่อ เปิด
จำนวนส.ส.หญิง	45	61	99	97
คิดเป็นร้อยละของ จำนวนส.ส.ทั้งหมด	9%	11.5%	17.68%	17.32%

ที่มา: Komisi Pemilihan Umum (KPU), "Bab II Hasil Pemilu 2009 (DPR-RI)." In *Pemilu 2009: Dalam Angka* (Jakarta: Komisi Pemilihan Umum (KPU), 2010), 50; Komisi Pemilihan Umum (KPU), "Daftar Calon Terpilih Anggota DPR – RI Tahun 2014," last modified February 11, 2015, <http://www.kpu.go.id/index.php/pages/detail/2016/387/Anggota-DPRDPD-Periode-2014-2019/NzE0>; Natalia Warat, "What Women's Growing Political Representation Means in Indonesia," *In Asia*. (The Asia Foundation, October 23, 2013), accessed February 7, 2016, <http://asiafoundation.org/2013/10/23/what-womens-growing-political-representation-means-in-indonesia/>; Sabarini and Partogi, "Striving for 30 Percent Quota for Women." *The Jakarta Post*, April 9, 2013, accessed February 7, 2016, <http://www.thejakartapost.com/news/2013/04/09/striving-30-percent-quota-women.html>.

จากผลการเลือกตั้งในตารางที่ ผ. 10 จะพบได้ว่า เมื่อระบบเลือกตั้งเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบบัญชีรายชื่อเปิดแล้ว จำนวนส.ส.หญิงที่เข้าสู่สภาก็มีมากขึ้นเมื่อเทียบกับการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1999 และ 2004 ที่ยังคงเป็นระบบบัญชีรายชื่อปิดและแบบกึ่งเปิดอยู่ แต่จะสรุปว่า ด้วยระบบเลือกตั้งที่เปลี่ยนแปลงไปจึงทำให้มีจำนวนส.ส.หญิงในสภาเพิ่มขึ้น ออกจะเป็นการตวนสรุปเกินไป เพราะเมื่อพิจารณาถึงข้อกฎหมายการเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องแล้ว พบว่า ได้มีการผลักดันกฎหมายในเรื่องของมาตรการกำหนดสัดส่วนสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.หญิงออกมาบังคับใช้ อันเป็นความพยายามที่ต้องการเพิ่มบทบาทของผู้หญิงให้มีมากขึ้นในพื้นที่การเมืองของอินโดนีเซีย

หลังจากการหมดอำนาจลงของประธานาธิบดี Suharto ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1998 และจัดให้มีการเลือกตั้งส.ส.ในปี ค.ศ. 1999 ภายใต้ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อปิด ผลปรากฏว่า ในการเลือกตั้งครั้งนั้นมีผู้หญิงชนะการเลือกตั้งได้เพียงร้อยละ 8 ของจำนวนส.ส.ทั้งหมดเท่านั้น ซึ่งต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของสัดส่วนส.ส.หญิงในสมัยการปกครองเผด็จการกว่า 30 ปีของประธานาธิบดี Suharto เสียอีก ทำให้มีความพยายามที่จะผลักดันมาตรการเพื่อสนับสนุนผู้หญิงในทางการเมืองให้มากขึ้น และเริ่มมาปรากฏเป็นรูปธรรมในกฎหมายที่ใช้ในการเลือกตั้งส.ส. ปี ค.ศ. 2004 ที่ได้มีการบัญญัติให้พรรคการเมืองควรที่จะให้การพิจารณาในการจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคให้มีสัดส่วนของผู้สมัครหญิงร้อยละ 30 ของจำนวนผู้สมัครทั้งหมดในบัญชีรายชื่อของพรรค

ต่อมาก็ได้มีการเพิ่มความเข้มข้นของมาตรการสนับสนุนผู้สมัครหญิงโดยการออกกฎหมายการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2008 ที่กำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีการจัดทำบัญชีรายชื่อที่มีสัดส่วนของผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.หญิงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30 ของจำนวนผู้สมัครทั้งหมดในบัญชีรายชื่อของพรรค และทุกๆ 1 ใน 3 ของลำดับผู้สมัครในบัญชีรายชื่อของพรรคควรที่จะต้องเป็นผู้หญิง กล่าวคือ ลำดับแรกๆ ในบัญชีรายชื่อที่ผู้หญิงควรจะต้องได้รับการจัดลำดับคือ ในลำดับที่สามเป็นอย่างน้อย การเพิ่มข้อความใหม่ดังกล่าวเข้ามาจึงเป็นไปเพื่อเพิ่มโอกาสในการชนะการเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครหญิงมากขึ้น เนื่องจากกว่าผู้สมัครหญิงจะได้อยู่ในลำดับที่ดีและสูงขึ้นของบัญชีรายชื่อของพรรค อันจะมีผลทำให้ได้รับประโยชน์จากกฎเกณฑ์การเลือกตั้งเวลาจัดสรรที่นั่งในสภาให้แก่พรรคการเมือง เพราะเมื่อผู้สมัครหญิงอยู่ในลำดับที่สูงขึ้นแล้ว ก็จะทำให้มีโอกาสได้รับการจัดสรรที่นั่งในสภาได้มากขึ้น

หลังจากนั้นในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2008 ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้มีคำตัดสินที่ส่งผลให้ระบบเลือกตั้งส.ส.ของอินโดนีเซียเป็นแบบระบบบัญชีรายชื่อเปิดอย่างเต็มตัว ลำดับในบัญชีรายชื่อจะไม่มีผลต่อการจัดสรรที่นั่งในสภาอีกต่อไป ดังนั้นแล้ว การกำหนดให้ทุกๆ 1 ใน 3 ของลำดับผู้สมัครในบัญชีรายชื่อของพรรคควรที่จะต้องเป็นผู้หญิงจึงไม่ส่งผลใดๆ เพราะถึงผู้สมัครหญิงจะอยู่ในลำดับของบัญชีรายชื่อที่สูงขึ้น แต่สุดท้ายการชนะการเลือกตั้งก็ต้องมาจากการได้รับคะแนนเสียงส่วนบุคคล ไม่เกี่ยวกับเรื่องของลำดับในบัญชีรายชื่ออีกต่อไป ทำให้ผู้สมัครหญิงไม่ได้รับประโยชน์จากการอยู่ในลำดับของบัญชีรายชื่อที่สูงขึ้น ซึ่งแน่นอนว่า การมีคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญเช่นนี้ก็ได้รับการต่อต้านจากกลุ่มองค์กรสตรีต่างๆ ที่เห็นว่า การเลือกตั้งโดยใช้แต่เรื่องของคะแนนเสียงส่วนบุคคลนั้นไม่ยุติธรรมต่อผู้สมัครหญิง เพราะยากที่จะชนะการเลือกตั้งโดยอาศัยแต่เรื่องของคะแนนเสียงส่วนบุคคลเพียงอย่างเดียว อันเนื่องมาจากสังคมอินโดนีเซียยังคงมีค่านิยมและวัฒนธรรมของชายเป็นใหญ่ที่เข้มแข็งอยู่ (strong patriarchal culture) ทำให้ประชาชนมักจะมีแนวโน้มที่จะเลือกผู้สมัครชาย

มากกว่า<sup>11</sup> แต่เมื่อพิจารณาจากผลการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2009 แล้ว ก็พบข้อมูลที่น่าสนใจ ดังปรากฏในตารางที่ ผ. 11

ตารางที่ ผ. 11 จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.หญิงที่ชนะการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2009

ลำดับในบัญชีรายชื่อ	จำนวนผู้สมัครหญิงที่ชนะการเลือกตั้ง	คิดเป็นร้อยละของผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งทั้งหมด
1	45	8.04%
2	29	5.18%
3	19	3.39%
4	1	0.18%
5	2	0.36%
6	1	0.18%
7	1	0.18%
8	0	0.00%
9	1	0.18%
10	0	0.00%
11	0	0.00%
12	0	0.00%
<b>รวม</b>	<b>99</b>	<b>17.68%</b>

ที่มา: Komisi Pemilihan Umum (KPU), "Bab II Hasil Pemilu 2009 (DPR-RI)." In *Pemilu 2009: Dalam Angka* (Jakarta: Komisi Pemilihan Umum (KPU), 2010), 50; Komisi Pemilihan Umum (KPU), "Profil Anggota DPR RI Tahun 2009 - 2014," accessed October 20, 2015, <http://www.kpu.go.id>.

<sup>11</sup> Sherlock, "Indonesia's 2009 Elections: The New Electoral System and the Competing Parties".

จะเห็นได้ว่า มีจำนวนผู้สมัครหญิงที่สามารถชนะการเลือกตั้งและเข้าไปเป็นส.ส.ในสภาได้ถึง 99 คน คิดเป็นร้อยละ 17.68 ของจำนวนส.ส.ทั้งหมดในสภา โดยเพิ่มขึ้นจากการเลือกตั้งในครั้งก่อน ในปี ค.ศ. 2004 ที่มีส.ส.หญิงในสภา 61 คน คิดเป็นร้อยละเพียง 11.5 ของจำนวนส.ส.ทั้งหมด และส่วนใหญ่ผู้สมัครหญิงที่ชนะการเลือกตั้งมักจะอยู่ในลำดับที่ 1-3 เป็นจำนวนถึง 93 คน คิดเป็นร้อยละ 93.94 ของจำนวนผู้สมัครหญิงที่ชนะการเลือกตั้งทั้งหมด ซึ่งก็เป็นผลมาจากมาตรการกำหนดสัดส่วนผู้สมัครหญิงที่กำหนดให้ทุกๆ 1 ใน 3 ของลำดับผู้สมัครบนบัญชีรายชื่อของพรรคที่จะต้องเป็นผู้หญิงนั้นส่งผลให้พรรคการเมืองต่างๆ ต้องจัดลำดับให้ผู้สมัครหญิงอยู่ในลำดับต้นๆ ของบัญชีรายชื่อด้วย อย่างน้อยผู้สมัครหญิงคนแรกในบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคเลือกตั้งนั้นต้องอยู่ในลำดับที่ไม่ต่ำกว่าลำดับที่ 3 กอปรกับด้วยพฤติกรรมกรรมการลงคะแนนเสียงของประชาชนอินโดนีเซียที่ส่วนใหญ่ยังคงมักจะเลือกผู้สมัครในลำดับต้นๆ อยู่ ส่งผลให้มาตรการกำหนดสัดส่วนผู้สมัครหญิงยังคงมีผลต่อการเพิ่มสัดส่วนของส.ส.หญิงในสภา แม้จะเปลี่ยนมาเป็นระบบบัญชีรายชื่อเปิดแล้วก็ตาม หากไม่มีมาตรการกำหนดสัดส่วนผู้สมัครหญิงนี้แล้ว ในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2009 จำนวนส.ส.หญิงก็คงไม่สามารถเพิ่มขึ้นมาได้เท่านี้ ลำพังเพียงแต่ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเปิดก็คงไม่มีส่วนช่วยหรือสนับสนุนต่อการเพิ่มจำนวนส.ส.หญิงในสภาแต่อย่างใด

ในการประกาศใช้มาตรการเพื่อสนับสนุนผู้สมัครหญิงดังกล่าวแม้ว่าจะมีลักษณะเชิงบังคับให้ทุกพรรคการเมืองต้องมีสัดส่วนของผู้สมัครหญิงตามที่กฎหมายระบุไว้ แต่ไม่ได้มีการกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงเอาไว้ในกรณีที่พรรคการเมืองไม่สามารถจัดทำบัญชีรายชื่อที่ตรงตามเกณฑ์ที่ระบุไว้ได้ คงมีแต่เพียงการแจ้งเตือนทางหนังสือเพื่อให้ทางพรรคการเมืองที่ไม่สามารถจัดทำบัญชีรายชื่อได้ตรงตามเกณฑ์ดังกล่าวได้เขียนชี้แจงถึงเหตุผลที่ไม่สามารถทำตามเกณฑ์ดังกล่าวได้ ด้วยบทลงโทษที่อ่อนเช่นนี้ทำให้ในบางเขตเลือกตั้ง หลายพรรคการเมืองก็ไม่มีรายชื่อของผู้สมัครหญิงให้ลงคะแนนเสียงเลือก พรรคการเมืองอย่างพรรค Demokrat ซึ่งได้คะแนนเสียงเลือกตั้งมากเป็นอันดับหนึ่งในการเลือกตั้งส.ส.เมื่อปี ค.ศ. 2009 ก็ไม่สามารถจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคให้มีสัดส่วนของผู้สมัครหญิงได้ถึงร้อยละ 30 ในจำนวน 30 เขตเลือกตั้งได้<sup>12</sup> ทำให้นำมาสู่การแก้ไขกฎหมายการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2012 เพื่อบังคับให้พรรคการเมืองจัดทำบัญชีรายชื่อให้มีผู้สมัครหญิงได้ครบถึงตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ โดยเพิ่มมาตรการลงโทษเข้าไปว่า หากพรรคการเมืองใดไม่สามารถจัดทำบัญชีรายชื่อใน

<sup>12</sup> Novi Rusnarty Usu, "Affirmative Action in Indonesia: The Gender Quota System in the 2004 and 2009 Elections," *Flinders Asia Centre Occasional Paper 1*. (March, 2010): 15, accessed February 9, 2016, <http://www.flinders.edu.au/sabs/asianstudies-files/asiaonline/AsiaOnline-01.pdf>.

เขตเลือกตั้งใดให้มีผู้สมัครหญิงได้ถึงตามที่กฎหมายระบุไว้ ก็ให้พรรคการเมืองนั้นหมดสิทธิส่งผู้สมัครลงแข่งขันในเขตเลือกตั้งนั้น<sup>13</sup>

การมีมาตรการลงโทษออกมาเช่นนี้ทำให้สร้างความยากลำบากต่อบางพรรคการเมืองในการหาผู้สมัครหญิงมาลงแข่งขันให้ครบตามเกณฑ์ที่กฎหมายระบุไว้ เช่น พรรค Demokrat ที่หัวหน้าของการคัดสรรผู้สมัครลงแข่งขันเลือกตั้ง นาย Suaidi Marasabessy ได้กล่าวไว้ว่า ในภาพรวม ทางพรรคสามารถจัดการให้มีจำนวนผู้สมัครหญิงถึงเกณฑ์ร้อยละ 30 ของผู้สมัครทั้งหมดได้ แต่ยังมีปัญหาไม่ครบตามเกณฑ์ในบางเขตเลือกตั้งอยู่ ทางพรรคจึงแก้ปัญหาโดยการโยกย้ายผู้สมัครหญิงจากเขตเลือกตั้งที่มีผู้สมัครหญิงเกินเกณฑ์แล้วไปสมทบในเขตเลือกตั้งที่ยังขาดอยู่ ทางพรรค Gerindra ก็กล่าวว่า หากเป็นเขตเลือกตั้งแถบชนบทด้วยแล้วก็จะยิ่งประสบความสำเร็จยากลำบากในการหาผู้สมัครหญิงมาให้ถึงเกณฑ์ที่กำหนดไว้ อย่างเช่น ในเขตเลือกตั้งแถบเกาะมาลุกูเหนือ (North Maluku)<sup>14</sup> และปัญหาหนึ่งที่ทุกพรรคการเมืองต่างประสบปัญหาเหมือนกันคือ ความยากลำบากในการหาผู้สมัครหญิงที่มีคุณภาพและศักยภาพพร้อมสำหรับการเลือกตั้ง ผู้สมัครหญิงหลายคนที่ทางพรรคสรรหามา ก็เป็นไปเพื่อให้ครบตามเกณฑ์ของกฎหมายก่อน แต่ยังไม่มีความพร้อมที่จะสามารถลงแข่งขันเลือกตั้งได้เลย พรรคการเมืองอย่างเช่น พรรค Demokrat จึงได้ร่วมมือกับทางมหาวิทยาลัยแห่งอินโดนีเซีย (University of Indonesia) ในการจัดหลักสูตรอบรมสำหรับผู้สมัครหญิง โดยมีการสอนการวางยุทธศาสตร์ในการหาเสียงและเจาะประเด็นความต้องการของประชาชนในพื้นที่ให้ได้ รวมไปถึงการวางแผนในการระดมทุนและใช้จ่ายเงินเพื่อการหาเสียง เช่นเดียวกับทางพรรค Golkar ก็จัดให้มีการฝึกอบรมแก่ผู้สมัครหญิงเช่นกัน<sup>15</sup>

นอกจากการจัดฝึกอบรมของทางพรรคเองแล้ว ทางรัฐบาลโดยกระทรวงส่งเสริมบทบาทของผู้หญิงและคุ้มครองเยาวชน (Women's Empowerment and Child Protection Minister) ก็ได้ให้ความสำคัญกับการฝึกอบรมผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.หญิง โดยรัฐมนตรีหญิง (ในขณะนั้น) Linda Amalia Sari ได้กล่าวว่า การให้การฝึกอบรมแก่ผู้สมัครหญิงเป็นสิ่งจำเป็น เพราะบางที่พรรคการเมืองก็ไม่ได้ให้การอบรมที่เพียงพอ ทำให้พวกเธอหลายคนยังคงขาดทักษะและความรู้ความเข้าใจในเรื่อง

<sup>13</sup> Inter-Parliamentary Union (IPU), "Parline Database: Indonesia (Dewan Perwakilan Rakyat) - Electoral System".

<sup>14</sup> Sabarini and Partogi, "Striving for 30 Percent Quota for Women."

<sup>15</sup> Proditia Sabarini, "Female Candidates Rush to Learn Campaign Strategies," *The Jakarta Post*, May 14, 2013, <http://www.thejakartapost.com/news/2013/05/14/female-candidates-rush-learn-campaign-strategies.html>.



การเมืองและการเลือกตั้งที่สำคัญ ก่อปรกกับการสรรหาผู้สมัครหญิงของพรรคการเมืองบางที่ก็เป็นไปอย่างรีบเร่ง เพียงเพื่อให้ครบตามจำนวนที่กฎหมายระบุไว้เท่านั้น คุณภาพของผู้สมัครหญิงหลายคนจึงยังไม่เพียงพอต่อการลงแข่งขันเลือกตั้งได้<sup>16</sup> ด้วยเหตุนี้ทางโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Development Program - UNDP) จึงได้เข้ามาช่วยเหลือเพื่อจัดการอบรมให้แก่เหล่าผู้สมัครหญิงภายใต้โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งในการมีส่วนร่วมของผู้หญิงต่อการจัดการปกครองของอินโดนีเซีย (Strengthening Women's Participation in Governance in Indonesia - SWARGA) โดยมีผู้สมัครหญิงเข้าร่วมโครงการทั้งหมด 490 คน ภายใต้โครงการนี้ก็จะมีการฝึกอบรมให้ผู้สมัครหญิงได้มีทักษะและความรู้ที่เกี่ยวกับการแข่งขันเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการคำนวณจำนวนคะแนนเสียงที่ควรจะได้เพื่อชัยชนะของการเลือกตั้ง การสร้างภาพลักษณ์ให้เป็นที่จดจำของประชาชน การวางแผนการหาเสียง จากนั้นก็จะให้ผู้สมัครออกแบบแผนการหาเสียงของตนเอง เพื่อที่ทางโครงการจะได้ให้คำแนะนำมาปรับปรุงแผนการหาเสียง จะได้สามารถเอาไปใช้ได้จริงในสนามของการเลือกตั้งต่อไป<sup>17</sup>

ถึงแม้จะมีมาตรการในการลงโทษพรรคการเมืองที่ไม่สามารถเสนอชื่อผู้สมัครหญิงได้ครบตามเกณฑ์ที่กำหนด หรือมีการฝึกอบรมผู้สมัครหญิงให้มีความพร้อมสำหรับการแข่งขันเลือกตั้ง แต่เมื่อพิจารณาจากผลการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2014 แล้ว พบว่า จำนวนผู้สมัครหญิงที่ชนะการเลือกตั้งได้แทบไม่แตกต่างจากการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2009 เลย ดังข้อมูลในตารางที่ ผ. 12

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>16</sup> Hans Nicholas Jong, "Women Candidates Get Help from Government," *The Jakarta Post*, March 29, 2014, accessed February 10, 2016, <http://www.thejakartapost.com/news/2014/03/29/women-candidates-get-help-government.html>

<sup>17</sup> The United Nations Development Programme (UNDP) Indonesia Country Office, "Strengthening Women's Participation and Representation in Governance in Indonesia (Swarga)," accessed October 20, 2015, [http://www.id.undp.org/content/indonesia/en/home/operations/projects/democratic\\_governance/strengthening-womens-participation-and-representation-in-governance.html](http://www.id.undp.org/content/indonesia/en/home/operations/projects/democratic_governance/strengthening-womens-participation-and-representation-in-governance.html).

ตารางที่ ผ. 12 จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.หญิงที่ชนะการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2014

ลำดับใน บัญชีรายชื่อ	จำนวนผู้สมัครหญิง ที่ชนะการเลือกตั้ง	คิดเป็นร้อยละของผู้สมัคร ที่ชนะการเลือกตั้งทั้งหมด
1	45	8.04%
2	21	3.75%
3	15	2.68%
4	2	0.36%
5	4	0.71%
6	6	1.07%
7	1	0.18%
8	1	0.18%
9	2	0.36%
10	0	0.00%
<b>รวม</b>	<b>97</b>	<b>17.32%</b>

ที่มา: Komisi Pemilihan Umum (KPU), "Daftar Calon Terpilih Anggota DPR – RI Tahun 2014," last modified February 11, 2015, <http://www.kpu.go.id/index.php/pages/detail/2016/387/Anggota-DPRDPD-Periode-2014-2019/NzE0>; Pemilu.asia, "Anggota Terpilih: Pemilu DPR 2014," accessed October 20, 2015, <http://www.pemilu.asia/?lang=ind&c=54&opt=2&s=113>.

จำนวนผู้สมัครหญิงที่ชนะในการเลือกตั้งครั้งนี้คือ 97 คน คิดเป็นร้อยละ 17.32 ของจำนวนผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งทั้งหมด และผู้สมัครหญิงที่ชนะการเลือกตั้งส่วนใหญ่มีอยู่ในลำดับที่ 1-3 เป็นจำนวนทั้งหมด 81 คน คิดเป็นร้อยละ 83.51 ของจำนวนผู้สมัครหญิงที่ชนะการเลือกตั้งทั้งหมด จะเห็นได้ว่า จำนวนของผู้สมัครหญิงที่ชนะการเลือกตั้งทั้งหมดแทบไม่แตกต่างจากการเลือกตั้งเมื่อปี ค.ศ. 2009 จะมีที่แตกต่างไปบ้างก็คือ ในการเลือกตั้งครั้งนี้มีจำนวนผู้สมัครหญิงในลำดับล่างที่ชนะการเลือกตั้งมากขึ้น คือตั้งแต่ลำดับที่ 4 ลงไปจำนวน 16 คน คิดเป็นร้อยละ 16.49 ของจำนวนผู้สมัคร

หญิงที่ชนะการเลือกตั้งทั้งหมด ในขณะที่การเลือกตั้งปี ค.ศ. 2009 มีจำนวนผู้สมัครหญิงในลำดับที่ 4 ลงไปที่ชนะการเลือกตั้งจำนวน 6 คน คิดเป็นร้อยละ 6.06 ของจำนวนผู้สมัครหญิงที่ชนะการเลือกตั้งทั้งหมด

โดยภาพรวมแล้ว ผลของการเลือกตั้งครั้งนี้ก็แทบไม่ได้แตกต่างจากการเลือกตั้งเมื่อปี ค.ศ. 2009 เลย แสดงให้เห็นว่า มาตรการกำหนดสัดส่วนของผู้สมัครหญิงที่ออกมา แม้จะมีการปรับบทลงโทษให้ชัดเจนขึ้น แต่ก็ไม่ได้ช่วยส่งเสริมให้มีจำนวนผู้สมัครหญิงที่ชนะการเลือกตั้งได้มากขึ้นกว่าการเลือกตั้งครั้งก่อน แต่อย่างน้อย การใช้มาตรการกำหนดสัดส่วนของผู้สมัครหญิงควบคู่ไปกับระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเปิดก็ถือว่า สามารถไปด้วยกันได้ สามารถส่งผลต่อการเพิ่มจำนวนส.ส.หญิงในสภาได้อยู่ ซึ่งส่วนหนึ่งที่สำคัญก็คงมาจากพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงของประชาชนอินโดนีเซียที่ยังคงลงคะแนนเลือกผู้สมัครในลำดับต้นๆ มากอยู่ ทำให้การบังคับให้ทุกๆ 1 ใน 3 ของลำดับผู้สมัครบนบัญชีรายชื่อของพรรคจะต้องเป็นผู้หญิงนั้นก็ยังคงมีส่วนช่วยเอื้อให้ผู้สมัครหญิงได้รับการเลือกตั้งได้ แต่กระนั้น การมุ่งเพิ่มแต่จำนวนของส.ส.หญิงในสภา อาจไม่ช่วยตอบโจทย์ของการพัฒนาประชาธิปไตยในอินโดนีเซียได้ เพราะแม้พรรคการเมืองจะสามารถหาผู้สมัครหญิงมาลงแข่งขันเลือกตั้งได้ครบตามเกณฑ์ก็จริง แต่ก็ยังเป็นเพียงแต่การสรรหาให้ครบตามจำนวนที่กฎหมายระบุไว้ ผู้สมัครหญิงหลายคนจึงยังคงขาดความรู้ความเข้าใจและทักษะที่จำเป็นต่อการแข่งขันเลือกตั้ง ซึ่งก็นำมาสู่การจذبอบรมผู้สมัครหญิงทั้งภายในพรรคเองและการจذبอบรมของทางรัฐบาล การพัฒนาคุณภาพของผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.หญิงจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องทำควบคู่กันไปกับการเพิ่มจำนวนส.ส.หญิงในสภาด้วย

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายตะวัน ย้อยเมือง

เกิดวันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2529

E-mail: tawan.yoimuang@gmail.com

ประวัติการศึกษา

- พ.ศ. 2535 - 2538 ระดับประถมศึกษาปีที่ 1 – 3 โรงเรียนอนุบาลนครสวรรค์
- พ.ศ. 2538 - 2541 ระดับประถมศึกษาปีที่ 4 – 6 โรงเรียนจำการบุญ
- พ.ศ. 2541 - 2544 ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น โรงเรียนพิษณุโลกพิทยาคม
- พ.ศ. 2544 - 2547 ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนพิษณุโลกพิทยาคม
- พ.ศ. 2547 - 2551 หลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาเอก รัฐศาสตร์ / สาขาวิชาโท บริหารธุรกิจ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- พ.ศ. 2555 - 2559 หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย