



## บทนำ

### 1. ความสำคัญของปัญหา

การเลือกตั้ง เป็นเงื่อนไขหรือขั้นตอนที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งแสดงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศ ในอันที่จะมอบความไว้วางใจให้แทนของคนไปใช้อำนาจการปกครองแทนตน ซึ่งการเลือกตั้งนั้นจะต้องมีระเบียบกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอนมีลักษณะทั่วไป คือ มีกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับสิทธิในการเลือกตั้ง ระบบการเลือกตั้ง ระบบการนับระบบการนับคะแนน ตลอดจนวิธีการในการดำเนินการต่าง ๆ ระเบียบกฎเกณฑ์ดังกล่าวมีปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายพรรคการเมือง โดยมีเจตนารมณ์ให้การเลือกตั้ง เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) เมื่อปี พ.ศ. 2475 มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (Constitutions Monarchy) โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ และนับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ ๆ 13 ฉบับด้วยกันคือ

1. พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 (ประกาศใช้ 27 มิถุนายน 2475)
  2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 (ประกาศใช้ 10 ธันวาคม 2475)
- การแก้ไข
- รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พุทธศักราช 2482 (ประกาศใช้ 6 ตุลาคม 2482)
  - รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พุทธศักราช 2483 (ประกาศใช้ 4 ตุลาคม 2483)
  - รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2485 (ประกาศใช้ 3 ธันวาคม 2485)

3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 (ประกาศใช้ 10 พฤษภาคม 2489)

4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 (ประกาศใช้ 9 พฤศจิกายน 2490)

#### การแก้ไข

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2490 (ประกาศใช้ 9 ธันวาคม 2490)

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2491 (ประกาศใช้ 3 กุมภาพันธ์ 2491)

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2491 (ประกาศใช้ 24 สิงหาคม 2491)

5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 (ประกาศใช้ 23 มีนาคม 2492)

6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 (ประกาศใช้ 8 มีนาคม 2495)

7. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 (ประกาศใช้ 28 มกราคม 2502)

8. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 (ประกาศใช้ 20 มิถุนายน 2511)

9. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 (ประกาศใช้ 15 ธันวาคม 2515)

10. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 (ประกาศใช้ 7 ตุลาคม 2517)

#### การแก้ไข

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2518 (ประกาศใช้ 23 มกราคม 2518)

11. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 (ประกาศใช้ 22 ตุลาคม 2519)

12. รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 (ประกาศใช้ 9 พฤศจิกายน 2520)

13. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 (ประกาศใช้ 22 ธันวาคม 2521)

การแก้ไข

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2528 (ประกาศใช้ 8 สิงหาคม 2528)

กฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน รวมทั้งฉบับแก้ไขเพิ่มเติมด้วย มีจำนวน 16 ฉบับด้วยกัน คือ

1. พระราชบัญญัติว่าด้วย การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในระหว่างเวลาที่ใช้บทเฉพาะกาล ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 (ประกาศใช้ 21 ธันวาคม 2475)
2. พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2476 (ประกาศใช้ 14 มิถุนายน 2476)
3. พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2476 (ฉบับที่ 2) (ประกาศใช้ 10 สิงหาคม 2476)
4. พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2476 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2479 (ประกาศใช้ 13 พฤศจิกายน 2479)
5. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ใช้ไปพลางก่อน พ.ศ. 2490 (ประกาศใช้ 17 พฤษภาคม 2490)
6. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2490 (ประกาศใช้ 5 ธันวาคม 2490)
7. พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2494 (ประกาศใช้ 24 ธันวาคม 2494)
8. พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2495 (ประกาศใช้ 6 สิงหาคม 2495)
9. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2499 (ประกาศใช้ 29 กุมภาพันธ์ 2499)
10. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2499 (ประกาศใช้ 30 สิงหาคม 2499)
11. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2500 (ประกาศใช้ 19 ตุลาคม 2500)
12. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2511 (ประกาศใช้ 4 พฤศจิกายน 2511)

13. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2517 (ประกาศใช้ 5 ตุลาคม 2517)
14. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2517 (ประกาศใช้ 5 พฤศจิกายน 2517)
15. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 (ประกาศใช้ 2 กุมภาพันธ์ 2522)
16. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2523 (ประกาศใช้ 21 มกราคม 2523)

#### การแก้ไข

- พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2526 (ประกาศใช้ 19 มีนาคม 2526)
- พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529 (ประกาศใช้ 15 พฤษภาคม 2529)

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 16 ฉบับ ดังกล่าวมีกฎหมายหลักเพียง 5 ฉบับเท่านั้น คือ

1. พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2476 (ฉบับที่ 2) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ประกาศใช้ใหม่ทั้งฉบับ
2. พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2479 (ฉบับที่ 3) เป็นเป็นประกาศใช้กฎหมายใหม่ทั้งฉบับ
3. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2499 เป็นกฎหมายที่ยกร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับ
4. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2511 เป็นกฎหมายที่ยกร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับ
5. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่ยกร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับ

สำหรับกฎหมายพรรคการเมืองตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน มีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองเพียง 4 ฉบับด้วยกัน คือ

1. พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 (ประกาศใช้ 26 กันยายน 2498)
2. พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 (ประกาศใช้ 9 ตุลาคม 2511)

3. พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 (ประกาศใช้ 6 ตุลาคม 2517)

4. พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 (ประกาศใช้ 1 กรกฎาคม 2524)

ทั้งนี้กล่าวแล้วว่า การเลือกตั้งเป็นเงื่อนไขหรือขั้นตอนที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยทางผู้แทน (Representative Democracy) ทั้งนี้ก็เพราะตามลักษณะลักษณะการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยนั้น การให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ได้มีโอกาสใช้อำนาจอธิปไตยอย่างกว้างขวาง และที่จะทำเช่นนั้นได้ในสังคมที่กว้างใหญ่ ในปัจจุบันต้องให้ประชาชนออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎร เข้าไปทำหน้าที่แทนใช้อำนาจอธิปไตยบริหารกิจการของประเทศ

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยได้มีการเลือกตั้งทั่วไป (General Election) รวม 15 ครั้ง โดยมีการนำเอาวิธีการเลือกตั้งทางอ้อม (Indirect Election) มาใช้กับการเลือกตั้งครั้งแรก เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2476 โดยให้ประชาชนเลือกผู้แทนตำบลก่อน และให้ผู้แทนตำบลเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดนั้นอีกต่อหนึ่ง ส่วนการเลือกตั้งทั่วไปอีก 14 ครั้งหลังใช้การเลือกตั้งทางตรง (Direct Election) ทุกครั้งโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยตรงไม่ต้องผ่านตัวแทนอื่นใด สำหรับการคิดคะแนนเสียงเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเทศไทย คิดแบบเสียงข้างมากธรรมดา (Simple Majority) คือการตัดสินผู้ได้รับเลือกให้เป็นผู้แทนราษฎรจากการได้คะแนนสูงสุดตามจำนวนจำนวนที่นั่งที่พึงจะมีในเขตเลือกตั้งนั้นโดยนัยคำนี้ถึงว่า คะแนนที่ได้รับจะเป็นเท่าไร หรือเป็นสัดส่วนกับผู้มาออกเสียงเลือกตั้งอย่างไร ซึ่งการคิดคะแนนแบบนี้เป็นวิธีที่ง่ายและสะดวกในการบริหารการเลือกตั้ง และเป็นวิธีคิดคะแนนที่เชื่อกันอยู่ในประเทศเยอรมันและมีความก้าวหน้าทางการเมือง ในระบอบประชาธิปไตยสูง เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ เยอรมัน แคนาดา อินเดีย นิวซีแลนด์ บราซิล ฯลฯ

แต่ปัญหาที่มีการถกเถียงกันอยู่ เกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งของประเทศไทยคือ วิธีการแบ่งเขตการเลือกตั้งหมายถึงการจัดการจัดการเลือกตั้งโดยพิจารณาจากลักษณะกายภาพของ ภูมิศาสตร์และประชากรของประเทศเป็นเกณฑ์ ในการจัดการเลือกตั้งเพื่อให้ผู้แทนที่ได้รับเลือกนั้นมีความเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างยุติธรรม ทั้งด้านจำนวนประชากรและเขตพื้นที่ ซึ่งสำหรับประเทศไทยนับตั้งแต่การเลือกตั้งครั้งแรกจนถึงปัจจุบัน ซึ่งมีการเลือกตั้งทั่วไปมาแล้ว 15 ครั้ง เขตการเลือกตั้งของไทยใช้ทั้งแบบรวมเขต แบ่งเขตจนถึงปัจจุบัน การจัดเขตการเลือกตั้งแบบผสม (รวมเขตและแบ่งเขต) ซึ่งปัจจุบันเกณฑ์ในการเลือกตั้งแบบผสม (รวมเขตและแบ่งเขต) ซึ่งปัจจุบันเกณฑ์ในการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อแบ่งเขตการเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2528

กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ คือ

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละจังหวัดจะพึงมีได้ตามเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐาน การทะเบียนราษฎร ที่ประกาศในบัญชีท้าย ก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง 150,000 คน ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน

จังหวัดใดมีราษฎรไม่ถึง 150,000 คน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในจังหวัดนั้นได้ 1 คน

ถ้าจังหวัดใดมีราษฎรเกิน 150,000 คน ก็ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้นเพิ่มขึ้นอีก 1 คนต่อจำนวนราษฎรทุก 150,000 คน เศษของ 150,000 คน ถ้าถึง 75,000 คน หรือกว่านั้น ให้นับเป็น 150,000 คน (มาตรา 90 วรรค 1)

สำหรับเขตการเลือกตั้งกำหนดไว้คือ จังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 3 คน ให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และจังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกิน 3 คน ให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้งโดยจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละ 3 คน (วรรค 2)

ในการที่จะแบ่งเขตเลือกตั้งในจังหวัดหนึ่งให้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครบ 3 คน ทุกเขต ให้นำเอาให้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นเขตเลือกตั้งที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละ 3 คนเสียก่อน แต่เขตที่เหลือต้องไม่น้อยกว่าเขตละ 2 คน (วรรค 3)

ในการที่จังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ 4 คน ให้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 2 เขต เขตหนึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 คน

สำหรับการจัดแบ่งเขตเลือกตั้งกว่า 1 เขต ให้ถือหลักดังนี้ คือ จังหวัดใดมีการแบ่งเขตเลือกตั้งกว่า 1 เขต ต้องแบ่งพื้นที่ของเขตเลือกตั้งแต่ละเขตให้ติดต่อกัน และต้องจัดอัตราส่วนของจำนวนราษฎรจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ ในแต่ละเขตให้ใกล้เคียงกัน (มาตรา 90 ทวิ)

จากหลักเกณฑ์ในการกำหนด เขตการเลือกตั้งดังกล่าว คือ

1. รวมเขตเลือกตั้ง ในการที่จังหวัดใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 3 คน ให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ซึ่งเมื่อเทียบกับการเลือกตั้งครั้งล่าสุด 24 กรกฎาคม 2531 มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 357 คน มีการแบ่งเขตเลือกตั้งทั้งหมด 142 เขต จังหวัดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่เกิน 3 คน มีอยู่ 34 จังหวัด จึงถือว่า 34 จังหวัดนั้น แต่ละจังหวัดเป็น 1 เขตการเลือกตั้งโดยประชาชนแต่ละจังหวัดมีสิทธิ์เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 1 คน หรือ 2 คน หรือ 3 คน แล้วแต่อาทิเช่น อุทัยธานี และ อุตรดิตถ์ ตามลำดับ

2. แบ่งเขตเลือกตั้ง ในกรณีที่จังหวัดใด มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้เกิน 3 คน ให้แบ่งเขต จังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้ง โดยจัดค่าให้แต่ละเขตมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เขตละ 3 คนถ้าจังหวัดใดจัดเขตการเลือกตั้งให้มีจำนวน ส.ส. ครบ 3 คน ทุกเขตมาได้ ให้จัดแบ่งเป็นเขตละ 3 คนก่อน เขตที่เหลือต้องน้อยกว่าเขตละ 2 คน หรือถ้าจังหวัดใดมี ส.ส. ได้ 4 คน ให้จัดแบ่งเขตการเลือกตั้งออกเป็นเขตละ 2 คน

หลักสภาในการแบ่ง เขตหมายถึงการแบ่ง เขตพื้นที่ทางการปกครองออกเป็นเขต ๆ แต่ละ เขตจะมีผู้แทนฯ ได้ 1 คน โดยถือเกณฑ์ประชากรต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน เป็นหลัก ซึ่งอาจจะ เป็น 150,000คน หรือ 200,000 คน แล้วแต่จะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จังหวัดใดมีประชากรมากก็แบ่งได้ หลายเขตตามเกณฑ์ประชากรดังกล่าว ประชาชนในแต่ละเขตมีสิทธิ์เลือกตั้งผู้แทนฯ ได้เพียงคนเดียว (ONE MAN, ONE VOTE)

ส่วนการเลือกตั้งแบบรวมเขต หมายถึง การถือเอาเขตพื้นที่ทางการปกครอง เป็นเขตเลือกตั้ง เขตหนึ่ง ราษฎรในเขตเลือกตั้งแบบรวมเขตนี้ มีสิทธิ์เลือกผู้แทนฯ ของคน ความจำนวนผู้แทนฯ ที่จะมาในเขตนั้นคือ การที่ราษฎรคนหนึ่งมีสิทธิ์เลือกผู้แทนฯ ได้หลายคน (ONE MAN SEVERAL VOTES) ซึ่งเมื่อพิจารณาจากหลักสภานี้ อาจจะกล่าวได้ว่า การเลือกตั้งของหลายชาติวิธีการรวมเขตมาตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นต้นมา จนกระทั่ง ปัจจุบัน ซึ่ง เดิมหลักเกณฑ์การรวมเขตเลือกตั้งดังกล่าว มีกำหนดไว้ในมาตรา 86 วรรค 2 ดังนี้ มาตรา 86 สมาชิกสภาผู้แทนฯ ประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งราษฎรเลือกตั้งมีจำนวนตามเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 87

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนฯ ให้ใช้วิธีลงคะแนนออกเสียงโดยตรง และลับและวิธีรวมเขต จังหวัด มาตรา 87 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนฯ ให้ถือเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามสำร็จสำมะโนครัวครั้งสุดท้าย 150,000 คน ต่อ สมาชิกสภาผู้แทนฯ 1 คน ถ้าจังหวัดใดมีราษฎรไม่ถึง 150,000 คน ก็ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนฯ ในจังหวัดนั้นได้ 1 คน ถ้าจังหวัดใดมีราษฎรเกิน 150,000 คน ก็ให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้นเพิ่มขึ้นอีก 1 คน ต่อจำนวนราษฎรทุก 150,000 คน เศษของ 150,000 คน ถ้าถึง 75,000 คน หรือกว่านั้นให้ เป็น 150,000 คน

เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2530 หลังจากการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ตรงกับวันอาทิตย์ที่ 27 กรกฎาคม 2529 (การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 14 ของประเทศไทย) ผู้บัญชาการทหารบกและรักษาการผู้บัญชาการทหารสูงสุด ได้ให้สัมภาษณ์ต่อมวลชน ถึงแนวความคิดของตนเกี่ยวกับวิธีการลงคะแนนเสียง เลือกตั้งครั้งต่อไปว่า ควรจะเป็นแบบหนึ่งคนหนึ่งเสียง (One Man One Vote) หรือผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง 1 คน เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้คนเดียว โดยจะต้องมีการแบ่ง เขตให้มีขนาดเล็กลง ให้มีสมาชิกสภาผู้แทนฯ ได้เพียงเขตละ 1 คน

ทำให้มีนักวิชาการ นักการเมือง ทบอบกัญญาหาระบบวิธีการเลือกตั้งของไทยในปัจจุบันเหมาะสมกับระบอบประชาธิปไตย ของไทยหรือไม่อย่างไร เพราะการแบ่ง เขตดังกล่าวใช้อยู่ทั่วไปในประเทศที่เจริญและคึกคักทางการเมืองสูงอย่าง อังกฤษ อเมริกา เยอรมัน นับเป็นการแบ่งเขตที่ก้าวหน้าที่สุด

เมื่อพิจารณาจากหลักสากลซึ่งประเทศแม่แบบของระบอบ ประชาธิปไตยแบบรัฐสภา คือ ประเทศ อังกฤษ การแบ่ง เขตการเลือกตั้งใช้แบบ "หนึ่งคนหนึ่งเสียง" หรือ " เขตละคน คนละเสียง " ซึ่งหลักเกณฑ์นี้สอดคล้องกับหลัก เกณฑ์เบื้องต้น ของที่มาแห่งการเลือกตั้ง ชื่อ 21 ในบัญญัติสภาสภาสิทธิมนุษยชน ขององค์การสหประชาชาติ เกี่ยวกับหลักความเสมอภาคในการเลือกตั้งที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง แต่ละคนมีสิทธิออกเสียงเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เพียงคนละ 1 เสียง เท่านั้นคะแนนเสียงทุกเสียงย่อมมีน้ำหนัก เท่ากันหลักการนี้ถือเป็นรากเงาของประชาธิปไตย เพราะว่าหลักการดังกล่าวมีข้อดีที่ควรพิจารณา คือ นอกจากความเสมอภาค ตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยแล้วยังส่งผลให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม ในการเมืองอย่างใกล้ชิด โดยสามารถรู้จักผู้แทน ของตนได้เป็นอย่างดีย่อมส่งผลให้ พรรคการเมืองจะต้องเลือกตัวแทนของท้องถิ่น หรือผู้นำชุมชนของกลุ่มอาชีพซึ่งบุคคลดังกล่าว อาจจะมีทุนน้อยแต่เป็นคนดี มีความรู้ความสามารถและมีคุณธรรม เพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งซึ่งระบบการเลือกตั้งแบบ หนึ่งคนหนึ่งเสียง (One Man One Vote) หรือชื่อในทางวิชาการ คือ Single-Member Constituency นั้นมีข้อดีว่าระบบการเลือกตั้งแบบปัจจุบันอยู่มาก จึงมีบุคคลในวงการ วิชาการ ทหาร และนักการเมือง เริ่มมีการกล่าวขวัญถึงระบบวิธีการเลือกตั้ง ดังกล่าวนี้มากยิ่งขึ้น

ซึ่งเมื่อเราย้อนอดีตเราจะพบว่าระบบวิธีการเลือกตั้งแบบ หนึ่งคนหนึ่งเสียง เคยมีใช้มาบ้างแล้วกับการเลือกตั้งของไทยพิจารณาจากตารางสถิติการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ดังนี้



| การเลือกตั้ง<br>ครั้งที่ | วัน เดือน ปี | วิธีการเลือกตั้ง        | จำนวน<br>ประชากร : สส. | จำนวน สส. |
|--------------------------|--------------|-------------------------|------------------------|-----------|
| 1                        | 15 พย. 2476  | ทางอ้อม/รวมเขต          | 200,000                | 78        |
| 2                        | 7 พย. 2480   | ทางตรง/แบ่งเขต          | 200,000                | 91        |
| 3                        | 12 พย. 2480  | ทางตรง/แบ่งเขต          | 200,000                | 91        |
| 4                        | 6 มค. 2489   | ทางตรง/แบ่งเขต          | 200,000                | 96        |
| -เพิ่ม 47 จว.            | 5 มิย. 2489  | ทางตรง/แบ่งเขต          | 200,000                | 82        |
| 5                        | 29 มค. 2491  | ทางตรง/รวมเขต           | 200,000                | 99        |
| -เพิ่ม 19 จว.            | 5 มิย. 2492  | ทางตรง/รวมเขต           | 200,000                | 21        |
| 6                        | 26 กพ. 2495  | ทางตรง/รวมเขต           | 150,000                | 123       |
| 7                        | 26 กพ. 2500  | "_____"                 | 150,000                | 160       |
| 8                        | 15 ธค. 2500  | "_____"                 | 150,000                | 160       |
| 9                        | 10 กพ. 2512  | "_____"                 | 150,000                | 219       |
| 10                       | 26 มค. 2518  | ทางตรง/แบ่งเขตและรวมเขต | 150,000                | 269       |
| 11                       | 4 เมย. 2519  | "_____"                 | 150,000                | 279       |
| 12                       | 22 เมย. 2522 | "_____"                 | 150,000                | 301       |
| 13                       | 18 เมย. 2526 | "_____"                 | 150,000                | 324       |
| 14                       | 27 กค. 2529  | "_____"                 | 150,000                | 347       |
| 15                       | 24 กค. 2531  | "_____"                 | 150,000                | 357       |

จากตารางเราจะพบว่า การแบ่ง เขตการเลือกตั้งแบบหนึ่งคนหนึ่งเสียงมาใช้ของใหม่และแบบสำหรับการเลือกตั้งของไทย ถ้าเรามองย้อนประวัติศาสตร์การเลือกตั้ง เราพบว่าการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 2, 3, 4 และการเลือกตั้งเพิ่มเติม ใช้ระบบวิธีการเลือกตั้งแบบ "หนึ่งคนหนึ่งเสียง" หรือ "วันแมนวันโหวต" หรือ "เขตละคน-คนละเสียง" ดังนั้นปัญหาเรื่องระบบวิธีการเลือกตั้งจึงเป็นปัญหาสำคัญที่ควรได้มีการศึกษากันอย่างจริงจัง เพื่อก่อประโยชน์ในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรของไทยซึ่งหมายถึง รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศและกฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเป็นการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ในที่สุด

## 2. วัตถุประสงค์

1. เพื่อแสดงถึงปัญหาเกี่ยวกับระบบวิธีการเลือกตั้งแบบผสม (รวมเขตและแบ่งเขต) ในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับหลักสากลเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของการเลือกตั้ง ในส่วนของหลักความเสมอภาค ในการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เพื่อเป็นการพัฒนาการเลือกตั้งของไทย
2. เพื่อชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องของระบบวิธีการเลือกตั้งแบบผสมในปัจจุบันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2528 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2522 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พุทธศักราช 2529
3. เพื่อค้นหาแนวทางหรือศึกษาหาแนวทางเกี่ยวกับระบบวิธีการเลือกตั้งแบบหนึ่งคน หนึ่งเสียงที่มีความเหมาะสมและควรนำมาปรับปรุงระบบวิธีการเลือกตั้งของไทย ซึ่งใช้แบบผสม (รวมเขตและแบ่งเขต) เพื่อใช้การเลือกตั้งต่อไปในอนาคต

## 3. ขอบเขตการวิจัย

1. ศึกษาถึงการแบ่งเขตการเลือกตั้ง เฉพาะการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทยว่ามีารกำหนดเขตการเลือกตั้ง (Delineation of Consituencies) อย่างไร ตั้งแต่เริ่มมีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกจนถึงปัจจุบัน
2. ศึกษาถึงวิธีการกำหนดเขตการเลือกตั้งของต่างประเทศ เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และเยอรมัน เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับของไทย
3. ศึกษาถึงหลักการในการกำหนดเขตเลือกตั้งของประเทศไทย และ ต่างประเทศ ศึกษานำมาเปรียบเทียบกับเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการเลือกตั้งของประเทศไทย

#### 4. แนวความคิดและผลงานวิจัย

1. จะนำแนวความคิดเกี่ยวกับหลัก เกณฑ์อันเป็นรากเงาของการเลือกตั้งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะหลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค (Equal Suffrage) หมายความว่าบุคคลที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมีคะแนนคนละหนึ่งเสียง และคะแนนเสียงทุกเสียงมีน้ำหนักเท่ากัน อันเป็นความเสมอภาคในสิทธิต่าง ๆ ที่พึงมีได้ตามกฎหมายอันเป็นผลเนื่องมาจากการเลือกตั้ง

2. การศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดเขตเลือกตั้ง สำหรับในต่างประเทศที่มีการเลือกตั้งจะมีประชาธิปไตยที่มั่นคง มีการศึกษาการกำหนดเขตการเลือกตั้งของประเทศ อังกฤษ อเมริกา และเยอรมันตะวันตก ซึ่งในประเทศอังกฤษ แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 635 เขต ซึ่งแต่ละเขตพยายามให้มีขนาดเท่ากันมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ คือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งประมาณ 60,000 คน ของเขตการเลือกตั้งหนึ่งสามารถเลือก ส.ส. ได้ 1 คน และเพื่อป้องกันมิให้มีการแบ่งเขตการเลือกตั้ง เป็นประโยชน์แก่พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งโดยเฉพาะ จึงกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการแบ่งเขตเลือกตั้งขึ้น 4 ชุด คือ ในเขต อังกฤษ เวลส์ สก็อตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ โดยมีหน้าที่ทำการทบทวนเขตเลือกตั้งใหม่ทุก 10-15 ปี โดยยึดการเปลี่ยนแปลงของการกระจายพลเมือง ทางด้านภูมิศาสตร์เป็นเกณฑ์ แต่พยายามทำให้ใกล้เคียงที่สุดกับเขตการปกครองท้องถิ่นและใช้การนับคะแนนเสียงแบบเสียงข้างมากธรรมดา (Simple majority)

ประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกานำได้บัญญัติถึง เขตเลือกตั้งสมาชิกสภาองเกรสไว้แต่อย่างใด เพียงแต่บัญญัติไว้กว้าง ๆ ว่า "เวลา สถานที่ และวิธีการเลือกตั้งนั้น อำนาจของสภานิติบัญญัติแห่งมลรัฐทั้งหลายเป็นผู้กำหนด แต่ สภาองเกรส อาจจะเปลี่ยนแปลงการกำหนดของสภานิติบัญญัติแห่งมลรัฐได้เสมอ" โดยสภาองเกรสได้กำหนดหลัก เกณฑ์ในการกำหนดเขตเลือกตั้งไว้ว่า การกำหนดเขตเลือกตั้งนั้นควรจะต้องถือหลักความสะดวกในการใช้สิทธิของประชาชน และควรให้มีจำนวนประชาชนใกล้เคียงกันมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ อำนาจในการกำหนดเขตการเลือกตั้งของมลรัฐนั้นในระยะแรก ๆ การกำหนดเขตเลือกตั้งมีความแตกต่างกันมาก บางมลรัฐแบ่งเขตเลือกตั้งตามที่เห็นเหมาะสม ปัจจุบันอเมริกาแบ่งเขตเลือกตั้ง เขตละหนึ่งคน โดยถือเกณฑ์ราษฎร 410,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน และมีหลัก เกณฑ์ในการกำหนดเขตเลือกตั้งไว้ดังนี้

1. การกำหนดเขตเลือกตั้งนั้นควรจะต้องถือหลักความสะดวกในการใช้สิทธิของประชาชน
2. ควรให้มีจำนวนประชาชนใกล้เคียงกันมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

## วิจัย

เป็นการศึกษาโดยวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Reserch) โดยรวบรวมจากเอกสาร บทความ กฎหมาย ผลงานทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ และรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อรวบรวมรายละเอียดต่าง ๆ แล้วทำการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับระบบวิธีการเลือกตั้ง นอกจากนั้นก็จะได้รับรวบรวมข้อมูลบางส่วนจากการสัมภาษณ์การเมือง นักวิชาการ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยรวบรวมประมวลเข้าด้วยกันเพื่อสร้างแนวทางในการปรับปรุง ระบบวิธีการเลือกตั้งให้สอดคล้องกับหลักสากล

### 5. ผลประโยชน์ที่ควรจะได้รับ

1. เพื่อให้ได้ภาพรวมของระบบวิธีการเลือกตั้งตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันที่มีการกำหนดเขตเลือกตั้งตั้งแต่รวมเขต แบ่งเขต และระบบแบบผสม (รวมเขตและแบ่งเขต) ในปัจจุบัน มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพื่อความเหมาะสมกับสภาวะการณ์ขณะมีการเลือกตั้งทั่วไป และเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขระบบวิธีการเลือกตั้งเพื่อนำไปสู่ การแบ่ง เขตการเลือกตั้ง "แบบเขตละคน คนละเสียง" เพื่อความเสมอภาคในการเลือกตั้งที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง แต่ละคนมีสิทธิออกเสียงเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เพียงคนละหนึ่งเสียงเท่านั้น ทุกคะแนนเสียงย่อมมีน้ำหนักเท่ากัน ซึ่งถือเป็นรากเงาของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย

2. การศึกษานี้จะเป็นการช่วยเหลือเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับระบบวิธีการเลือกตั้งแบบ "ONE MAN ONE VOTE" หรือ "เขตละคน คนละเสียง"

### 6. สมมติฐานและ เหตุผลของการศึกษา

ระบบวิธีการเลือกตั้งของไทยในปัจจุบันตามที่ระบุในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2528 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2522 ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคในการเลือกตั้ง (Equal Suffrage) ทำให้ราษฎรไทยซึ่งมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในเขตการเลือกตั้งหนึ่ง มีคะแนนคนละหนึ่งเสียงในการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือบางเขตราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในเขตการเลือกตั้งหนึ่งมีสิทธิเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 2 คน บ้าง หรือ 3 คน ในเขตการเลือกตั้งหนึ่งบ้าง ดังนั้นจึงควรมีการศึกษาหาแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับระบบวิธีการเลือกตั้งในปัจจุบันเพื่อที่จะทำให้การแบ่ง เขตการเลือกตั้งเป็นไปตามหลักความเสมอภาคในการเลือกตั้ง เพื่อพัฒนา ระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยสำหรับการเลือกตั้งในอนาคต