



วารสารนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
THAMMASAT LAW JOURNAL

ชื่อเรื่อง : ปัญหาของระบบเลือกตั้ง “บัตรใบเดียว” ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 กับปัญหาการบริหารจัดการเลือกตั้ง : ศึกษาจากการเลือกตั้ง 2562 และการแก้ไขกลับไปเป็นระบบ “บัตรสองใบ” ในการเลือกตั้ง 2566

ชื่อผู้แต่ง: ปริญญญา เทวานฤมิตรกุล

การอ้างอิงที่แนะนำ : ปริญญญา เทวานฤมิตรกุล, ‘ปัญหาของระบบเลือกตั้ง “บัตรใบเดียว” ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 กับปัญหาการบริหารจัดการเลือกตั้ง : ศึกษาจากการเลือกตั้ง 2562 และการแก้ไขกลับไปเป็นระบบ “บัตรสองใบ” ในการเลือกตั้ง 2566’ (2567) 53(1) วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 1.

ผู้สนับสนุนหลัก



SAIJO DENKI

Tax and Legal Counsellors

Seri Manop & Doyle



**SATYAPON
& PARTNERS**
THAILAND Intellectual Property Law Firm

**Baker
McKenzie.**

ผู้สนับสนุนร่วม

WEERAWONG C&P
WEERAWONG, CHINNAVAT & PARTNERS LTD.



DEJ-UDOM & ASSOCIATES
Attorneys-at-Law



โครงการวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง

เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200 โทร. 02 613 2109 อีเมล tu.lawjournal@tu.ac.th

ปัญหาของระบบเลือกตั้ง “บัตรใบเดียว” ตามรัฐธรรมนูญ
พ.ศ. 2560 กับปัญหาการบริหารจัดการเลือกตั้ง : ศึกษาจาก
การเลือกตั้ง 2562 และการแก้ไขกลับไปเป็นระบบ
“บัตรสองใบ” ในการเลือกตั้ง 2566

Problems with the ‘One-Ballot’ Electoral System
of the 2017 Constitution and Electoral
Management: A Study from the General Election
in 2019 and the Reversion Back to the ‘Two-Ballot
System’ for the General Election in 2023

ปริญญญา เทวานฤมิตรกุล

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Prinya Thaewanarumitkul

Assistant Professor, Faculty of Law, Thammasat University

วันที่รับบทความ 20 พฤษภาคม 2566; วันแก้ไขบทความ 6 ธันวาคม 2566; วันที่รับบทความ 6 มีนาคม 2567

บทคัดย่อ

การเลือกตั้ง 24 มีนาคม 2562 ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 มีการเปลี่ยนแปลง
ระบบเลือกตั้งและการบริหารจัดการเลือกตั้งหลายประการ วัตถุประสงค์ของงานวิจัยนี้คือประเมินผล

และศึกษาปัญหาของระบบใหม่ เพื่อนำไปสู่การเสนอแก้ไขปรับปรุงระบบเลือกตั้งและการบริหารจัดการเลือกตั้ง โดยในเรื่อง ระบบเลือกตั้ง นั้น แม้ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 จะยังคงมี ส.ส. ทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และแบบบัญชีรายชื่อ แต่ไม่มีการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่ออีกต่อไป เหลือเพียงการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตโดยให้ใช้คะแนนแบบแบ่งเขตกำหนดจำนวน ส.ส. บัญชีรายชื่อ ระบบที่ถูกเรียกว่า “ระบบบัตรใบเดียว” นี้ก่อให้เกิดปัญหามากมายหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องความซับซ้อนในการคำนวณ และการมีวิธีคำนวณได้มากกว่าหนึ่งวิธีที่นำมาซึ่งความได้เปรียบเสียเปรียบของพรรคการเมืองในการจัดตั้งรัฐบาล ที่สำคัญยังทำให้จำนวนผู้สมัครแบบแบ่งเขตเพิ่มขึ้น 4.5 เท่า เมื่อเปรียบเทียบกับเลือกตั้งครั้งก่อน จึงทำให้เกิดปัญหาความผิดพลาดมากขึ้นในการบริหารจัดการเลือกตั้ง

ผู้เขียนได้เสนอให้ประเทศไทยกลับไปใช้ “ระบบบัตรสองใบ” โดยมีสองทางเลือกคือ (1) ระบบคู่ขนาน (Parallel System) คือประชาชนมีสองคะแนนตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และ 2550 (2) ระบบสัดส่วนผสม (Proportional Representation) ซึ่งจะใช้คะแนนที่เลือกบัญชีรายชื่อกำหนดจำนวน ส.ส. ทั้งสภาของแต่ละพรรค จากนั้นนำจำนวน ส.ส. แบบแบ่งเขตมาของแต่ละพรรคมาหักออก ผลคือจำนวน ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรค อย่างไรก็ตาม ในปี 2564 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้ง ส.ส. กลับไปหาระบบบัตรสองใบแบบระบบคู่ขนานอีกครั้งแล้ว โดยได้ใช้ในการเลือกตั้ง 14 พฤษภาคม 2566 ซึ่งจะได้ศึกษาและวิเคราะห์ต่อไป

ในเรื่อง การบริหารจัดการเลือกตั้ง ได้มีการยกเลิกคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และให้มี “ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด” ขึ้นมาแทน แต่จากการศึกษาพบว่า ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้เลย ปัญหาสำคัญยิ่งกว่าคือบัตรเลือกตั้ง ที่มีแต่หมายเลขผู้สมัคร ไม่มีชื่อผู้สมัครและไม่มีชื่อพรรคที่สังกัด และหมายเลขของผู้สมัครในพรรคเดียวกันในแต่ละเขตก็ยังกำหนดให้แตกต่างกัน ทำให้ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งมีความสับสนในการใช้สิทธิ นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่อง การแบ่งเขตเลือกตั้ง แม้ว่าจะได้มีการรับฟังความคิดเห็นจากพรรคการเมืองและผู้เกี่ยวข้อง แต่ กกต. จะลงมติเลือกอย่างไรก็ได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงความเห็นที่ไปรับฟังมา นอกจากนี้แล้ว การจัดการเลือกตั้งล่วงหน้า ได้ใช้วิธีการที่ยุ่งยาก สิ้นเปลืองงบประมาณ และกำลังคน ทั้งยังมีความผิดพลาดเกิดขึ้นได้มาก ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ควรจะได้การเก็บข้อมูลจากการเลือกตั้ง 14 พฤษภาคม 2566 เพื่อนำเสนอแนวทางแก้ไขต่อไป

คำสำคัญ : ระบบบัตรใบเดียว ระบบบัตรสองใบ ระบบคู่ขนาน ระบบสัดส่วนผสม ระบบเลือกตั้ง

Abstract

The general election on March 24, 2019, based on the 2017 Constitution, introduced a new electoral system and several significant changes on election management. The purposes of this research were to evaluate and study the new system and to recommend how to improve the electoral system and election management of Thailand. Regarding the electoral system, according to the 2017 Constitution, there are Members of Parliament (MPs) elected through a majority principle in constituencies, as well as MPs from the party list through proportional representation. However, the election for party list MPs no longer existed. The number of MPs a party receives from the party list is now calculated based on the total votes the party's candidates receive from all constituencies. This system, referred to as the "one-ballot system," allows voters to cast their vote using only one ballot. However, this system has caused numerous problems, particularly the complexity of calculations. There were multiple methods for calculating the results, each leading to different outcomes, which gave certain parties advantages or disadvantages during negotiations to form a coalition. Another issue was the significant increase (4.5 times) in the number of candidates, which resulted in errors for election management.

The "one ballot system" for electing two types of MPs should be changed. The author recommends that Thailand should revert to a "two-ballots system" with two alternatives: (1) the Parallel System, as outlined in the 1997 and 2007 Constitutions, or (2) the Proportional Representation System, where the votes for party list MPs are calculated to determine the number of MPs each party should receive. However, in 2021, an amendment to the 2017 Constitution was passed, which reverted Thailand's electoral system back to the Parallel System. This system was used in the general election on May 14, 2023. Therefore, it is important to compare and study whether the parallel system is truly suitable for Thailand.

In term of election management, provincial election commissions were abolished and replaced by "provincial election inspectors." However, according to



this study, the provincial election inspectors have proven to be ineffective. And one of the most significant issues with election management was the lack of the candidate names and party affiliations on the ballot papers. This created difficulties for voters, as they had only the candidate numbers to rely on when making their choices. Another problematic aspect was Gerrymandering, which involved the manipulation of constituencies, leading to unfair election. Additionally, the pre-election voting process for voters unable to visit the polling station on election day was overly complicated and caused numerous problems. All of these issues were identified during the 2019 election and continue to persist. Therefore, it is crucial to conduct a study of the election held on May 14, 2023, to improve Thailand's future election management.

Keywords: one-ballot system, two-ballot system, parallel system, proportional representation, electoral system

ความนำ

ระบบเลือกตั้ง ส.ส. ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญเรียกว่า “ระบบจัดสรรปันส่วนผสม” นั้น มักจะถูกเรียกว่า “ระบบบัตรใบเดียว” เนื่องจากแม้ว่าจะมี ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ แต่การเลือกตั้งมีเพียงการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเท่านั้น ซึ่งแตกต่างไปจาก “ระบบบัตรสองใบ” ที่ใช้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ประเด็นที่สำคัญที่สุดคือระบบเลือกตั้ง “บัตรใบเดียว” นี้มีปัญหาอย่างไร และการบริหารจัดการเลือกตั้งของ กกต. ในการเลือกตั้ง 24 มีนาคม 2562 มีปัญหาอะไรบ้างที่สมควรต้องแก้ไข บทความวิจัยนี้สรุปจากรายงานการวิจัยที่ศึกษาและเก็บข้อมูลจากการเลือกตั้งวันที่ 24 มีนาคม 2562¹ ซึ่งเป็นการเลือกตั้งครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560

ทั้งนี้ จะได้มีการเปรียบเทียบกับ “ระบบบัตรสองใบ” ที่ใช้ในการเลือกตั้ง 14 พฤษภาคม 2566 ว่ามีความแตกต่างกันอย่างไร รวมถึงในเรื่องการบริหารจัดการเลือกตั้ง ว่าได้มีการแก้ไขปัญหาที่เกิดในการเลือกตั้งวันที่ 24 มีนาคม 2562 ไปแล้วหรือไม่อย่างไร ทั้งนี้จะได้มีการเก็บข้อมูลการเลือกตั้ง 14 พฤษภาคม 2566 เป็นลำดับต่อไป เพื่อนำมาศึกษาเปรียบเทียบ และนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงระบบเลือกตั้งและการบริหารจัดการเลือกตั้งของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ยิ่งขึ้นต่อไป

1. ปัญหาของระบบเลือกตั้ง “จัดสรรปันส่วนผสม” ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560

ระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 คือระบบที่มี ส.ส. ทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อดังเช่นรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 แต่มีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว โดยนำคะแนนแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของทุกพรรคที่ส่งผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อที่ได้รับทั้งหมด มาคำนวณเป็น จำนวน “ส.ส. พึงมี” ของแต่ละพรรค จากนั้นก็หักจำนวน ส.ส. แบบแบ่งเขตออก ผลลัพธ์ที่ได้คือจำนวน ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อของพรรค โดยหากพรรคใดได้ ส.ส. แบบแบ่งเขตเท่ากับหรือเกินกว่าจำนวน ส.ส. พึงมีแล้ว พรรคนั้นก็จะไม่ได้ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่ออีก²

¹ ปริญญ์ เทวานฤมิตรกุล, ‘โครงการวิจัยประเมินผลการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2562’ (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง 2562).

² ในการเลือกตั้ง 24 มีนาคม 2562 คือกรณีพรรคเพื่อไทยที่ได้จำนวน ส.ส. แบบแบ่งเขตเกินจำนวน “ส.ส. พึงมี” ทำให้ผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อของพรรคเพื่อไทยสอบตกทั้งหมด แต่สาเหตุสำคัญเกิดจากการที่พรรคเพื่อไทยส่งผู้สมัครแบบแบ่งเขตเพียง 250 เขตจากทั้งหมด 350 เขต ทำให้ไม่มีคะแนนอีก 100 เขตที่จะมาคำนวณเป็น ส.ส. พึงมี.



ระบบเลือกตั้งนี้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 (กรธ.) เรียกว่าระบบเลือกตั้ง “จัดสรรปันส่วนผสม” หรือเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า Mixed Members Apportionment (MMA) ซึ่งแตกต่างไปจากระบบเลือกตั้งแบบเดิมของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550³ ที่เป็น **ระบบคู่ขนาน** (Parallel System) คือมีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต และการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อคู่กันไป แต่ไม่เกี่ยวข้องกันเพียงแค่ว่าใช้คู่กันแบบเส้นขนาน และแตกต่างจาก **ระบบสัดส่วนผสม** (Mixed Members Proportional Representation - MMP) ของประเทศเยอรมนี ซึ่งมีสองคะแนนเหมือนแบบระบบคู่ขนาน โดยใช้คะแนนเลือกบัญชีรายชื่อหรือคะแนนที่เลือกพรรคกำหนดจำนวน ส.ส. พึงมีของแต่ละพรรค หรือจำนวน ส.ส. ทั้งหมดของแต่ละพรรคที่จะได้รับ จากนั้นจะดูว่าแต่ละพรรคได้ ส.ส. แบบแบ่งเขตไปแล้วกี่คน ขาดอยู่เท่าใดก็จะเอาผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อของพรรคมาเติมจนครบจำนวน กล่าวโดยสรุปคือ ระบบสัดส่วนผสมนั้น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมี 2 คะแนน คะแนนหนึ่งเลือกผู้สมัครแบบแบ่งเขต อีกคะแนนเลือกผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อของพรรคหรือเลือกพรรค โดยใช้คะแนนเลือกบัญชีรายชื่อหรือเลือกพรรคกำหนดจำนวน ส.ส. ทั้งหมดของแต่ละพรรคจะได้ส่วนระบบคู่ขนานนั้นผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็มี 2 คะแนน แต่การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อจะแยกจากกันโดยไม่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันเลย

ขณะที่ระบบเลือกตั้ง “จัดสรรปันส่วนผสม” ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะมีเพียงคะแนนเดียว ซึ่งนอกจากจะเป็นทั้งการเลือก ส.ส. แบบแบ่งเขตเลือกตั้งและ ส.ส. บัญชีรายชื่อแล้วยังเป็นการเลือก “ว่าที่นายกรัฐมนตรี” ไปในตัวด้วย⁴ ซึ่งจากการศึกษาวิจัยในการเลือกตั้ง 24 มีนาคม 2566 ผู้เขียนได้พบปัญหาของ “ระบบบัตรใบเดียว” สรุปได้ดังต่อไปนี้

(1) **ปัญหาความยุ่งยากในการคำนวณจำนวน ส.ส.** เนื่องจากระบบเลือกตั้งแบบนี้มีเพียงคะแนนเดียวทำให้การคำนวณจำนวนที่นั่ง ส.ส. ที่แต่ละพรรคจะได้รับ หรือ “ส.ส. พึงมี” และจำนวน ส.ส. บัญชีรายชื่อจึงมีความยุ่งยากและซับซ้อนกว่าการเลือกตั้งแบบมีสองคะแนน ที่สำคัญคือวิธีการคำนวณจำนวน ส.ส. บัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 91 สามารถตีความได้มากกว่าหนึ่งวิธี และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฯ มาตรา 128 มีการกำหนดรายละเอียดในการคำนวณที่น่าจะมีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 91⁵ และโดยที่

³ โปรตดู ปริญา เทวานฤมิตรกุล, ‘ปัญหาของระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550’ (ที่ประชุมวิชาการประจำปี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 17 ธันวาคม 2550).

⁴ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเคยเรียกกระบวนเลือกตั้งนี้ว่าเป็น “การเลือกตั้งแบบทรีอินวัน”.

⁵ โปรตดู ปริญา เทวานฤมิตรกุล, *ประเด็นสำคัญที่พึงมีและควรแก้ไขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 : การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร* (สถาบันพระปกเกล้า 2565) 56-79; ปริญา เทวานฤมิตรกุล, ‘คำนวณ ส.ส. บัญชีรายชื่อต้องใช้สูตรไหน พ.ร.บ. เลือกตั้งมาตรา 128 ชัด ธรณ. อย่างไร?’ (The Standard, 7 พฤษภาคม 2562)

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีการประกาศวิธีการคำนวณให้ชัดเจนก่อนการเลือกตั้ง ทำให้เกิดปัญหาถกเถียงกันมาก และกระทบต่อความเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นอย่างมาก

ตาราง 1 : ผลการเลือกตั้งและจำนวน ส.ส. ของแต่ละพรรคในการเลือกตั้ง 24 มีนาคม 2562 (แสดงเฉพาะพรรคที่ได้ ส.ส.มากกว่าหนึ่งคน ทั้งนี้มีพรรคที่ได้ ส.ส. เพียงหนึ่งคนจำนวน 12 พรรค⁶)

พรรค	คะแนน	ส.ส. เขต	ส.ส. บัญชีรายชื่อ	รวม
เพื่อไทย	7,881,006	136	-	136
พลังประชารัฐ	8,441,274	97	19	116
อนาคตใหม่	6,330,617	31	50	81
ประชาธิปัตย์	3,959,358	33	20	53
ภูมิใจไทย	3,734,459	39	12	51
เสรีรวมไทย	824,284	0	10	10
ชาติไทยพัฒนา	783,689	6	4	10
ประชาชาติ	481,490	6	1	7
เศรษฐกิจใหม่	486,273	0	6	6
เพื่อชาติ	421,412	0	5	5
รวมพลังประชาชาติไทย	415,585	1	4	5
ชาติพัฒนา	244,770	1	2	3
พลังท้องถิ่นไทย	214,189	0	3	3
รักผืนป่าประเทศไทย	134,816	0	2	2

หมายเหตุ : เป็นผลคะแนนและจำนวน ส.ส. หลังการเลือกตั้งใหม่ที่จังหวัดเชียงใหม่ เขต 8 ที่มีการปรับลดแล้ว

<<https://thestandard.co/thailand-election-2019-formula/>> สืบค้นเมื่อ 6 ธันวาคม 2566 อย่างไรก็ตามศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาตรา 128 ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดู คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 6/2562.

⁶ ได้แก่ พรรคพลังประชาชนไทย, พรรคพลังชาติไทย, พรรคประชาภิวัฒน์, พรรคพลังไทยรักไทย, พรรคไทยศรีวิไลย์, พรรคครูไทยเพื่อประชาชน, พรรคประชาชนนิยม, พรรคประชารวมไทย, พรรคประชาชนปฏิรูป, พรรคพลเมืองไทย, พรรคประชาธิปไตยใหม่ และพรรคพลังธรรมใหม่ (เรียงลำดับตามคะแนนจากมากไปหาน้อย).



ที่ยุ้งยากยิ่งไปกว่านั้นคือ ด้วยเหตุที่ใช้คะแนนแบบแบ่งเขตในการกำหนดจำนวน ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 มาตรา 131 กำหนดให้ภายในระยะเวลาหนึ่งปีหากมีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตใหม่เพราะเหตุที่การเลือกตั้งในเขตนั้น “มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม” จะต้องมีการคำนวณ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อใหม่ ทำให้จำนวน ส.ส. ของแต่ละพรรคจะเปลี่ยนแปลงไปได้เรื่อย ๆ ดังกรณีที่เกิดขึ้นหลังการเลือกตั้งใหม่ที่จังหวัดเชียงใหม่ เขต 8 ซึ่งผู้สมัครพรรคอนาคตใหม่ชนะเลือกตั้ง แต่มีผลทำให้พรรคพลังประชารัฐและพรรคประชาธิปัตย์ได้ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อเพิ่มอีกพรรคละหนึ่งคน โดยพรรคไทยรักธรรมซึ่งได้ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อหนึ่งคนในตอนแรกต้องเสียที่นั่งไป ทำให้หัวหน้าพรรคไทยรักธรรมเป็น ส.ส. ได้เพียงแค่ 3 วัน เรื่องนี้จะเป็นปัญหาหากพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและพรรคการเมืองฝ่ายค้านมีจำนวน ส.ส. ในสภาผู้แทนราษฎรใกล้เคียงกันดังเช่นที่เกิดขึ้นหลังการเลือกตั้ง 24 มีนาคม 2562

(2) ประชาชนไม่สามารถเลือกผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อคนละพรรคได้ กรณีที่ผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อ และว่าที่นายกรัฐมนตรีที่ประชาชนต้องการเลือกอยู่ในพรรคเดียวกันหมด ย่อมไม่มีปัญหาในการลงคะแนน แต่มีประชาชนเป็นจำนวนไม่น้อยที่ประสบปัญหาว่า ผู้สมัครทั้งสามแบบที่ประชาชนอยากเลือกไม่ได้อยู่ในพรรคเดียวกัน ถ้าชอบผู้สมัครแบบแบ่งเขต แต่ไม่ชอบพรรค หรือไม่ชอบว่าที่นายกรัฐมนตรีของพรรค หรือในทางกลับกันชอบพรรค หรือชอบว่าที่นายกรัฐมนตรี แต่ไม่ชอบผู้สมัครแบบแบ่งเขตของพรรคนั้น ในกรณีเช่นนี้ประชาชนที่ไปเลือกตั้งจะเกิดปัญหาวouldจะตัดสินใจอย่างไร เพราะมีบัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งอย่างเดียว นี่คือปัญหาที่สำคัญที่สุดที่กระทบโดยตรงต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

จากการเก็บข้อมูลแบบสุ่มตัวอย่างพบว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่มีปัญหานี้มีเพียง 35.08% (เนื่องจากผู้สมัครอยู่ในพรรคที่ชอบ หรือพรรคส่งผู้สมัครที่ชอบ) ขณะที่ต้องตัดสินใจเลือกอย่างหนึ่งอย่างใดสูงถึง 64.9% โดย 46.94% ตัดสินใจเลือกพรรค (แม้ว่าจะไม่ชอบผู้สมัครแบบแบ่งเขต หรือมีผู้สมัครคนอื่นที่ชอบมากกว่า) และมี 17.97% ตัดสินใจเลือกผู้สมัครแบบแบ่งเขต (แม้ว่าจะไม่ชอบพรรค หรือมีพรรคที่ชอบมากกว่า)⁷ หมายความว่าปัญหานี้มีอยู่จริง โดยประชาชนที่ประสบปัญหานี้เลือกจากพรรคมากกว่าเลือกจากผู้สมัคร ซึ่งสอดคล้องกับการเก็บข้อมูลที่พบว่า ประชาชนตัดสินใจโดยเลือกเพราะนโยบายพรรค 42.1% เลือกเพราะผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อ 10.36% และ 33.9% เลือกจากว่าที่นายกรัฐมนตรีของพรรค โดยมีเพียง 13.64% เท่านั้นที่เลือกจากตัวผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง⁸

⁷ แบบสอบถามผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งข้อ 5 “พรรคการเมืองกับผู้สมัครที่ท่านชอบเป็นพรรคเดียวกันหรือไม่ และถ้าเป็นคนละพรรคกัน ท่านตัดสินใจจากอะไร”.

⁸ แบบสอบถามผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งข้อ 4 “ท่านมีแค่คะแนนเดียว ท่านตัดสินใจเลือกจากอะไร”.

หมายความว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ตอบแบบสอบถามเลือกพรรคเป็นหลักสูงถึง 86.3% ข้อมูลที่ได้จากการสุ่มตัวอย่างสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการทำสนทนากลุ่มทั้ง 4 ภาคและกรุงเทพมหานคร ที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกจากพรรคเป็นหลัก

(3) เกิดความขัดแย้งภายในพรรคการเมืองระหว่างผู้สมัครแบบแบ่งเขตกับผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อ เนื่องจากคะแนนแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจะนำมาคิดเป็นจำนวน “ส.ส. พิงมี” โดยจะหักจำนวน ส.ส. แบบแบ่งเขตออก ที่เหลือจึงเป็นจำนวน ส.ส. บัญชีรายชื่อของพรรค ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้สมัครแบบแบ่งเขต กับผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อ เพราะผู้สมัครแบบแบ่งเขตโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้สมัครที่ไม่ได้รับเลือกตั้ง จะรู้สึกว่าการตนเองต้องเหน็ดเหนื่อยในการหาเสียง แต่ผลที่ได้ไปตกกับผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อที่ได้เป็น ส.ส. ที่ต้องออกแรงในการหาเสียงเลือกตั้งน้อยกว่ามาก ส่วนผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อก็อยากได้คะแนนจากผู้สมัครแบบแบ่งเขตมาก ๆ แต่อยากให้ผู้สมัครแบบแบ่งเขตได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. น้อย ๆ เพราะยังมี ส.ส. แบบแบ่งเขตมาก โอกาสที่ผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อจะได้เป็น ส.ส. ก็เลยยิ่งลดลง

จากการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่าพรรคอนาคตใหม่มีปัญหานี้มากที่สุดเนื่องจากมี ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อมากที่สุดและมากกว่าจำนวน ส.ส. เขต แต่พรรคที่ไม่มีปัญหานี้คือพรรคเพื่อไทย เพราะไม่ได้ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อเลย ซึ่งเป็นปัญหาไปอีกทางหนึ่ง⁹

(4) จำนวนผู้สมัคร ส.ส. แบบแบ่งเขตมากเกินไปจนเกิดปัญหาการจัดการเลือกตั้ง การเลือกตั้งปี 2,554 มีผู้สมัคร ส.ส. แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง 2,422 คน แต่ในการเลือกตั้งคราวนี้มีผู้สมัครแบบแบ่งเขตมากถึง 11,181 คน ซึ่งมากกว่าเดิมถึง 4.5 เท่า (โปรดดูตาราง 2) ซึ่งไม่ใช่แค่เรื่องความตื่นตัว หรือเป็นเพราะประเทศไทยไม่มีการเลือกตั้งมาเกือบ 8 ปีเท่านั้น แต่เป็นเพราะระบบเลือกตั้งนี้ใช้คะแนนแบบแบ่งเขตทุกคะแนนมาคิดที่นั่งแบบบัญชีรายชื่อ พรรคการเมืองที่มีทุนทรัพย์และผู้สมัครมากพอที่จะส่งผู้สมัครให้มากที่สุด ถ้าทำได้คือส่งทุกเขต ทำให้มีจำนวนผู้สมัครมากอย่างไม่เคยปรากฏ โดยส่วนใหญ่เชื่อได้ว่าเป็นการลงสมัครแบบไม่หวังชนะในเขตเลือกตั้ง แต่เพราะพรรคหรือหัวหน้าพรรคหวังจะได้ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ ส่วนพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครแบบแบ่งเขตก็เพิ่มจาก 40 พรรคในปี 2554 เป็น 104 พรรคในครั้งนี้ ซึ่งมากกว่าเดิมถึง 2.5 เท่า นับเป็นการเลือกตั้งที่มีจำนวนพรรคการเมืองส่งผู้สมัครมากที่สุดตั้งแต่มีการเลือกตั้งมา

⁹ การที่พรรคเพื่อไทยไม่ได้ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อเลย เชื่อว่าเป็นสิ่งที่ผู้นำพรรคไม่ได้คาดหมายตั้งแต่ต้น (เช่นเดียวกับที่ไม่ได้คาดหมายว่าพรรคไทยรักษาชาติจะถูกยุบ) อย่างไรก็ตามหากพรรคเพื่อไทยส่งผู้สมัครครบ 350 เขต แทนที่จะส่งเพียง 250 เขต เชื่อว่าพรรคเพื่อไทยจะได้ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อประมาณ 20 คน (ประมาณการจากคะแนนของพรรคเพื่อไทยที่ได้ 7,881,006 คะแนนจาก 250 เขต ถ้าส่งครบ 250 เขตจะได้คะแนนเพิ่มอีก 20-25% ซึ่งจะได้ ส.ส. พิงมีประมาณ 150-160 คน พรรคเพื่อไทยได้ ส.ส. แบ่งเขต 136 คน ดังนั้นก็จะได้ ส.ส. บัญชีรายชื่ออีกประมาณ 20 คน).



ตาราง 2 : จำนวนผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อ และจำนวนพรรคการเมือง เปรียบเทียบ 3 ครั้งล่าสุดกับการเลือกตั้ง 24 มีนาคม 2562

การเลือกตั้ง	จำนวนผู้สมัครแบบแบ่งเขต	จำนวนผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อ
6 กุมภาพันธ์ 2548	1,707 (36 พรรคการเมือง)	582 (20 พรรคการเมือง)
23 ธันวาคม 2550	3,894 (39 พรรคการเมือง)	1,260 (31 พรรคการเมือง)
3 กรกฎาคม 2554	2,422 (40 พรรคการเมือง)	1,410 (34 พรรคการเมือง)
24 มีนาคม 2562	11,181 (104 พรรคการเมือง)	2,917 (77 พรรคการเมือง)

จำนวนเฉลี่ยของผู้สมัครในคราวนี้คือ 28 คนต่อเขตเลือกตั้ง โดยมากที่สุดสูงถึง 46 คน ขณะที่ในการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมาจำนวนเฉลี่ยของผู้สมัครคือ 6.5 คนต่อเขตเลือกตั้งเท่านั้น จำนวนผู้สมัครในแต่ละเขตที่มากขึ้นถึงเกือบ 4 เท่าครั้งนี้ทำให้การจัดการเลือกตั้งมีความยุ่งยากขึ้นมาก และใช้ทรัพยากรทุกอย่างเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเอกสารแนะนำตัวผู้สมัคร และงานธุรการต่าง ๆ ล้วนแต่ต้องจัดทำในปริมาณมากกว่าเดิม 4 เท่าครั้ง และเป็นสาเหตุของความผิดพลาดต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในเรื่องเกี่ยวกับผู้สมัครโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของข้อมูลของผู้สมัคร เช่น อาชีพ หรือวุฒิการศึกษาที่มีความคลาดเคลื่อนไปหลายกรณี ในขณะที่ตัวหนังสือในบัตรเลือกตั้งต้องเล็กลง และเมื่อผนวกกับการที่ผู้สมัครแบบแบ่งเขตพรรคเดียวกันมีหมายเลขแตกต่างกัน และความสับสนในเรื่องช่องกากบาทในบัตรเลือกตั้ง ทำให้การลงคะแนนยากขึ้น และเชื่อว่าเป็นผลโดยตรงที่ทำให้ในการเลือกตั้งคราวนี้มีบัตรเสียสูงถึง 5.57%

(5) ปัญหาผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้งพรรคเดียวกันแต่หมายเลขไม่เหมือนกัน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 มาตรา 48 บัญญัติให้กำหนดหมายเลขของผู้สมัครในแต่ละเขตเป็นไปตามลำดับที่มาสมัคร ในกรณีที่มาสมัครพร้อมกันให้ใช้วิธีจับสลาก ทำให้หมายเลขของผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้งพรรคเดียวกันแตกต่างกัน ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ให้เหตุผลว่าต้องการให้ความสำคัญแก่ผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง พรรคการเมืองใหญ่จะส่งใครลงสมัครก็ได้ไม่ได้อีกต่อไป ลดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างพรรคการเมืองเก่าและพรรคการเมืองที่เพิ่งขึ้นใหม่ ทั้งยังเชื่อว่าวิธีนี้จะช่วยเรื่องการป้องกันการซื้อสิทธิขายเสียงได้¹⁰

¹⁰ ดู iLaw, ‘กรมฯ ร่วมฯ พิจารณากฎหมายลูก ส.ส. คงกติกาห้ามจัดมหรสป ผู้สมัครพรรคเดียวกันลงหลายเขตใช้คนละเบอร์’ (iLaw, 7 มีนาคม 2561) <<https://ilaw.or.th/node/4752>> สืบค้นเมื่อ 6 ธันวาคม 2566 แต่จากการเก็บข้อมูลภายใต้งานวิจัยนี้พบว่าผลที่เกิดขึ้นเป็นไปในทางตรงกันข้าม โปรดดู ข้อ (7) ที่หน้าถัดไป.

จากการเก็บข้อมูล ผู้เขียนพบว่าเรื่องนี้ก่อให้เกิดผลกระทบมากที่สุดในเรื่องการจัดการเลือกตั้ง เนื่องจากบัตรเลือกตั้งทั้ง 350 เขตจะแตกต่างกัน ทำให้เกิดปัญหาตามมามากมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเลือกตั้งล่วงหน้า และในบัตรเลือกตั้งที่ไม่มีชื่อผู้สมัครด้วยทั้ง ๆ ที่หมายเลขของพรรคเดียวกันจะแตกต่างกันในแต่ละเขต ทำให้ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งเกิดความสับสนเรื่องหมายเลขของผู้สมัคร โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งที่ประสงค์จะเลือกพรรคมากกว่าเลือกตัวบุคคล จากการทำแบบสอบถามแบบสุ่มตัวอย่างผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง 42.38% ตอบว่าตนเองต้องลำบากมากขึ้นและค่อนข้างลำบาก¹¹ ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับหัวหน้าพรรคการเมืองที่เห็นไปในทางเดียวกันแทบทั้งหมดว่าการที่หมายเลขผู้สมัครแบบแบ่งเขตพรรคเดียวกันเป็นคนละหมายเลขกันเป็นปัญหามากในการหาเสียง มีผู้นำพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว ซึ่งเป็นพรรคที่ดั่งขึ้นใหม่และเป็นพรรครัฐบาล คือพรรคพลังประชารัฐเท่านั้นที่เห็นว่าไม่เป็นปัญหาและสอดคล้องกับระบบการเลือกตั้งจัดสรรปันส่วนผสมที่ประชาชนมีคะแนนเดียว

(6) มีพรรคการเมืองที่มี ส.ส. มากที่สุดอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน โดยมีพรรคเล็กเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก จำนวนพรรคการเมืองที่มีผู้สมัคร ส.ส. ได้รับเลือกตั้งมีมากถึง 27 พรรค ขณะที่พรรคการเมืองขนาดเล็กจำนวนมากส่งครบทุกเขต หรือเกือบครบทุกเขต เป็นปรากฏการณ์ประหลาดที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน เพราะปกติแล้วพรรคเล็กจะส่งผู้สมัครเพียงไม่กี่เขต เหตุที่พรรคส่งผู้สมัครมากเพราะต้องการคะแนนมาคิดเป็นที่นั่ง ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ หรือกรณี “หัวหน้าพรรค” ของพรรคขนาดเล็กใหม่ ๆ จำนวนมากที่พอจะมีทุนก็มีการส่งผู้สมัครแบบแบ่งเขตโดยหวังว่าคะแนนจากทั้งประเทศจะทำให้ตนเองได้เป็น ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ ผลลัพธ์คือมีพรรคการเมืองที่มี ส.ส. เพียงคนเดียวมีถึง 13 พรรคจาก 27 พรรค¹² ซึ่งมากที่สุดในประวัติศาสตร์การเลือกตั้งของประเทศไทย และนำมาซึ่งปัญหาในเรื่องเสถียรภาพทางการเมืองและเสถียรภาพของรัฐบาลที่ประกอบด้วยพรรคการเมืองถึง 20 พรรคในตอนตั้งรัฐบาล ทั้งนี้ปัญหาเรื่องพรรคเล็กมีจำนวนมากขนาดนี้ มีสาเหตุจากวิธีคำนวณจำนวน ส.ส. ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย ที่เลือกใช้วิธีที่นักวิชาการส่วนใหญ่เห็นว่าไม่ถูกต้อง¹³

(7) ปัญหาการซื้อเสียงที่กลับมามีบทบาทมากขึ้น เนื่องจากคะแนนเสียงทุกคะแนนจะนำไปคิดเป็นที่นั่งแบบบัญชีรายชื่อ ทำให้ผู้เขียนพบว่า การเลือกตั้งครั้งนี้การซื้อเสียงกลับมามีบทบาทมากขึ้น จากที่พฤติกรรมการใช้สิทธิเลือกตั้งของคนไทยส่วนใหญ่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมแล้ว แม้จะยัง

¹¹ แบบสอบถามผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งข้อ “บัตรเลือกตั้งไม่มีชื่อผู้สมัคร และผู้สมัครพรรคเดียวกันก็มีหมายเลขไม่เหมือนกันสร้างความลำบากให้แก่ท่านหรือไม่”.

¹² ทำลายสถิติการเลือกตั้งปี 2518 ที่มีพรรคการเมือง 23 พรรคในสภาผู้แทนราษฎร.

¹³ โปรดดูเชิงอรรถที่ 5.



อาจมีการให้เงิน แต่จะไม่ใช้การ “ซื้อเสียง” ในความหมายเดิมแบบที่เข้าใจกัน คือเอาเงินไปให้ แล้วคนรับเงินจะเลือก เพราะพฤติกรรมของประชาชนส่วนใหญ่คือจะรับเงินจากทุกคนที่ให้ แล้วจะเลือกพรรคหรือคนที่อยากเลือก ทำให้เงินมีบทบาทน้อยลงไปเรื่อย ๆ แต่ในคราวนี้เนื่องจากคะแนนเหลือเพียงคะแนนเดียว และเป็นคะแนนที่ทุกคะแนนมีความหมาย ทำให้แรงจูงใจกับผู้สมัครและพรรคการเมืองในการ “ใช้เงิน” เพิ่มขึ้นอีกครั้ง ดังที่ปรากฏจากการเก็บข้อมูลผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ที่ตอบว่าเงินเป็นปัจจัยหลักต่อการตัดสินใจสูงถึง 9.15% เมื่อเทียบกับการเก็บข้อมูลในการเลือกตั้งปี 2554 มีผู้ตอบว่าเงินเป็นปัจจัยหลักในการตัดสินใจเพียง 4 % เท่านั้น โดยมีห้วคะแนนทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการรวบรวมรายชื่อไป “ขอเงิน” ซึ่งเท่าที่เก็บข้อมูลได้อยู่ที่ห้วละ 700-1,000 บาท โดยในหลายพื้นที่ที่มีกรณีที่ห้วคะแนนจะหักเงินไว้ 100-200 บาท อย่างไรก็ตาม **คนส่วนใหญ่คือ 55% ตอบว่าเงินไม่มีผลต่อการตัดสินใจ** สรุปได้ว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่รับเงินทุกคนที่ให้แล้วเลือกคนที่อยากเลือก ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้ตรงกันทั้งในการทำสนทนากลุ่มและจากห้วหน้าพรรคการเมือง

ระบบเลือกตั้งจัดสรรปันส่วนผสม หรือ “ระบบบัตรใบเดียว” จึงเป็นระบบที่มีปัญหามากอย่างไ้่ก็ตามจากการสัมภาษณ์เชิงลึกมีความเห็นแตกต่างกันระหว่างพรรคฝ่ายรัฐบาลกับพรรคฝ่ายค้าน โดยผู้นำพรรคที่เป็นรัฐบาลคือพรรคพลังประชารัฐเห็นด้วยกับระบบเลือกตั้งแบบบัตรใบเดียว ซึ่งตรงข้ามกับพรรคฝ่ายค้านคือพรรคเพื่อไทยและพรรคอนาคตใหม่ไม่เห็นด้วยและเห็นว่าต้องมีการแก้ไข สำหรับพรรคประชาธิปัตย์และพรรคภูมิใจไทยนั้น ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์เห็นสอดคล้องกับพรรคฝ่ายค้านว่าควรต้องแก้ไข ส่วนผู้นำพรรคภูมิใจไทยแม้จะเห็นว่าระบบเป็นปัญหาแต่ทำที่อาจจะยังไม่ชัดว่าควรต้องแก้ไขหรือไม่ แต่เรื่องหมายเลขผู้สมัครที่พรรคเดียวกันแต่หมายเลขต่างกันเห็นไปในทางเดียวกันเกือบทุกพรรคว่าต้องแก้ไข มีเพียงพรรคพลังประชารัฐเท่านั้นที่เห็นว่าไม่ต้องแก้ไข

ส่วนในประเด็นว่าระบบเลือกตั้งจะแก้ไขเป็นระบบใด ผู้นำพรรคการเมืองส่วนใหญ่เห็นว่าระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ดีกว่าระบบเลือกตั้งจัดสรรปันส่วนผสม และถ้าหากจะเดินทางไปสู่ระบบเลือกตั้งสัดส่วนผสมแบบเยอรมัน พรรคการเมืองที่ให้สัมภาษณ์เชิงลึกส่วนใหญ่ก็เห็นด้วย มีบางพรรคอาจมีท่าทีไม่ชัดเจนด้วยอาจจะยังไม่เข้าใจแต่ก็ไม่แสดงออกว่าไม่เห็นด้วย

2. ปัญหาเรื่องการบริหารจัดการเลือกตั้ง

การเลือกตั้ง 24 มีนาคม 2560 มีปัญหาในเรื่องการบริหารจัดการเลือกตั้งมากกว่าทุกครั้งที่ผ่านมา ซึ่งสาเหตุสำคัญมาจากระบบเลือกตั้ง “บัตรใบเดียว” ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ที่ทำให้มีผู้สมัครมากกว่าเดิม 4.5 เท่า และหมายเลขผู้สมัครพรรคเดียวกันเป็นคนละหมายเลขกันดังที่ได้กล่าว

ไปแล้ว แต่ปัญหาการจัดการเลือกตั้งในครั้งนี้นี้ยังเกิดจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 และระเบียบหลายฉบับของคณะกรรมการการเลือกตั้งเองด้วย ซึ่งจากการเก็บข้อมูลเชิงลึกและการสนทนากลุ่มกับผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดการเลือกตั้งทั้ง 4 ภาคและกรุงเทพมหานคร พบปัญหาที่เกิดขึ้นในการจัดการเลือกตั้งครั้งนี้หลายประการ ซึ่งจะได้กล่าวไปตามลำดับความสำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) ปัญหาเรื่องบัตรเลือกตั้ง

จากการเก็บข้อมูลได้ข้อสรุปจากทุกฝ่ายตรงกันหมดว่า บัตรเลือกตั้งซึ่งเป็นแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่มีแต่หมายเลขโดยไม่มีชื่อผู้สมัครและชื่อพรรค ซึ่งเหมือนกันหมด กกด.จึงเรียกว่า “บัตรโหล” นั้น เป็นสิ่งที่ควรต้องแก้ไขอย่างยิ่ง เนื่องจากสร้างความไม่สะดวกให้กับผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นอย่างมาก เพราะผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งต้องจำหมายเลข โดยที่พรรคการเมืองก็ยากที่จะประชาสัมพันธ์หมายเลขให้ประชาชนทราบเนื่องจากผู้สมัครของพรรคเดียวกันมีหมายเลขแตกต่างกันในแต่ละเขต และที่สำคัญระบบเลือกตั้ง “บัตรใบเดียว” ทำให้มีผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้งมากขึ้น 4.5 เท่าดังที่ได้กล่าวไป ทำให้หมายเลขและช่องกากบาทจึงมีมากอย่างไม่เคยปรากฏ การใช้สิทธิของประชาชนจึงยิ่งยากขึ้นไปอีก ซึ่งแตกต่างไปจากบัตรเลือกตั้งในการเลือกตั้งก่อนหน้านี้ เช่น การเลือกตั้ง 3 กรกฎาคม 2554 ในบัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง แม้จะไม่มีชื่อผู้สมัคร แต่มีชื่อพรรคและโลโก้พรรค และโดยที่หมายเลขพรรคแบบบัญชีรายชื่อและแบบแบ่งเขตเป็นหมายเลขเดียวกัน บัตรเลือกตั้งจึงเหมือนกันหมดและดังนั้นก็ “บัตรโหล” เช่นกัน แต่เนื่องจากมีชื่อพรรคและเป็นหมายเลขเดียวกันทั้งประเทศทำให้ประชาชนไม่มีปัญหาสับสนเรื่องหมายเลข นอกจากนี้แล้วการเลือกตั้ง 24 มีนาคม 2562 มีบัตรเสียสูงถึง 5.57% ซึ่งมีสาเหตุสำคัญมาจากช่องกากบาทลงคะแนนที่อยู่ห่างจากหมายเลข ทำให้มีผู้ใช้สิทธิจำนวนไม่น้อยกากบาทในช่องที่เป็นเครื่องหมายพรรคการเมืองและถูกนับเป็นบัตรเสีย

(2) ปัญหาเรื่องการแบ่งเขตเลือกตั้ง

ก่อนหน้ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มีเขตเลือกตั้ง 375 เขตตามจำนวน ส.ส.แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง 375 คนที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2554 แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ได้ลดจำนวน ส.ส.แบบแบ่งเขตเหลือ 350 คน ทำให้ต้องมีการแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ทั้งประเทศ และทั้งนี้เนื่องจากการแบ่งเขตเลือกตั้งมีผลต่อความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างพรรคการเมืองเก่าและพรรคการเมืองใหม่ และมีผลเป็นอย่างมากในเรื่องการแพ้หรือชนะของผู้สมัคร การแบ่งเขตเลือกตั้งจึงเป็นเรื่องที่ต้องใช้หลักการมีส่วนร่วมมากกว่าเรื่องอื่น ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 มาตรา 27 กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ในการ “ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้ง” ในแต่ละจังหวัด โดยมาตรา 27(3) กำหนดให้ กกต. ต้อง “เปิดโอกาสให้พรรคการเมืองและประชาชนมีส่วนร่วมแสดง

ความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา” ในทางปฏิบัติสำนักงาน กกต.แต่ละจังหวัดจะเสนอรูปแบบการแบ่งเขตเลือกตั้ง 3 รูปแบบที่ผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นมาแล้วให้กรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมี 7 คนลงมติเลือก แต่ปัญหาคือกรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนจะลงมติเลือกรูปแบบใดก็ได้โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงว่าการแบ่งเขตแต่ละรูปแบบมีผู้เห็นด้วยมากกว่าน้อยกว่าอย่างไร ทำให้การรับฟังความคิดเห็นจึงเป็นแค่สำหรับ “ประกอบการพิจารณา” และดังนั้นจึงเป็นแค่รูปแบบว่าได้มีการจัดรับฟังความคิดเห็นแล้วเท่านั้น มิได้นำมาสู่การกำหนดรูปแบบการแบ่งเขตเลือกตั้งโดยคำนึงความคิดเห็นที่รับฟังมาอย่างแท้จริง และทำให้เกิดข้อสงสัยในการแบ่งเขตที่ทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด

ปัญหาเรื่องการแบ่งเขตเลือกตั้งในการเลือกตั้ง 24 มีนาคม 2562 ยังมีมากขึ้นไปอีกด้วยเหตุที่เป็นการจัดการเลือกตั้งภายใต้มาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 และโดยที่หัวหน้า คสช. ได้ออกคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 16/2561 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 ให้อำนาจแก่ กกต. ในการกำหนดรูปแบบการแบ่งเขตในแบบอื่นได้ และโดยไม่ต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นอีก¹⁴ จึงทำให้เกิดปัญหาในหลายพื้นที่ที่มีการกำหนดเขตเลือกตั้งในแบบอื่นโดยไม่มี การรับฟังความเห็น และทำให้เกิดข้อกังขาว่า ทำไม กกต.จึงเลือกการแบ่งเขตในแบบที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิดความไม่สะดวก และ ส.ส. เก่าในพื้นที่ของพรรคการเมืองเก่าเสียพื้นที่ที่เคยเป็นฐานเสียง ซึ่งจากการสัมภาษณ์เชิงลึกมีผู้หัวหน้าพรรคและผู้นำพรรคการเมืองหลายพรรคที่เป็นพรรคเก่าให้ข้อมูลว่ามี ส.ส. เก่าของตนย้ายพรรคด้วยเรื่องการแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นเหตุสำคัญประการหนึ่ง ทั้งนี้ไม่ว่า กกต. จะมีเหตุผลในการแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตที่มีข้อกังขาดังกล่าวอย่างไร แต่เรื่องนี้ผู้เขียนพบว่าเป็นเรื่องสำคัญอีกเรื่องหนึ่งที่ทำให้ กกต. ไม่ได้รับความเชื่อถือในการเลือกตั้ง 24 มีนาคม 2562

¹⁴ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 16/2561 เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (เพิ่มเติม) ที่อำนาจตามความในมาตรา 265 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีคำสั่งให้กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือรัฐบาลได้รับข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบหรือเปลี่ยนแปลงการพิจารณาหรือดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตามหมวด 3 การจัดการเลือกตั้งแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 และข้อ 7 ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 13/2561 เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (เพิ่มเติม) ลงวันที่ 14 กันยายน พุทธศักราช 2561 ให้ได้ข้อยุติ และหากเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนที่ไม่อาจดำเนินการตามกฎหมายระเบียบ ประกาศหรือมติใด ๆ ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ออกไว้ก็ให้สามารถดำเนินการต่อไปได้โดยชอบด้วยกฎหมาย โดยให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งนี้ ให้จัดทำและประกาศเขตเลือกตั้งให้แล้วเสร็จก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 มีผลใช้บังคับ.

(3) ปัญหาที่เกิดจากการขยายเวลาการปิดหีบเลือกตั้ง

เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 มาตรา 86 และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ข้อ 132 กำหนดให้มีเวลาในการเลือกตั้งคือ 08.00–17.00 น. ทำให้การปิดหีบเลือกตั้งจากที่ผ่านมาจากที่ปิดหีบเวลา 15.00 น. ถูกขยายเวลาไปเป็นปิดหีบเวลา 17.00 น. ซึ่งแม้ว่าจะมีเจตนาดีที่ต้องการให้ประชาชนได้มาใช้สิทธิเลือกตั้งได้มากขึ้น แต่จากการเก็บข้อมูลสนทนากลุ่มกับผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง (กปน.) และจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้นำพรรคการเมืองนั้น ผู้เขียนพบว่า การขยายเวลาดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาสำคัญคือ ทำให้การเริ่มนับคะแนนต้องไปทำในตอนเวลาใกล้ค่ำ ทำให้การดำเนินการยากมากขึ้น โดยเฉพาะในเขตพื้นที่กันดารจะพบว่ามีปัญหามาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการนับคะแนน และการชนหีบเลือกตั้ง โดยที่ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งส่วนมากจะมาใช้สิทธิเลือกตั้งในช่วงเช้าจนถึงเวลาบ่ายสองโมง หลังจากเวลาสามโมงจะมีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยมาก จำนวนกรรมการประจำหน่วยก็ลดลงจากที่เคยมี 7 คนลดลงเหลือ 5 คน แต่เวลาในการทำงานกลับเพิ่มขึ้นไปอีก 2 ชั่วโมง การขยายเวลาปิดหีบเลือกตั้งเป็น 17.00 น. จึงยาวนานเกินไปและไม่เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง

เมื่อพิจารณาจากจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง การเลือกตั้งครั้งนี้มีผู้มาใช้สิทธิเพียง 74.69% ซึ่งน้อยกว่าการใช้สิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมา และเป็นครั้งแรกที่ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งลดลงเป็นครั้งแรกนับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 การขยายเวลาปิดหีบจึงถือว่าไม่ได้ผลตามที่ตั้งใจ และสำหรับในการเลือกตั้งบางหน่วยมีผู้ใช้สิทธิครบแล้ว แต่ไม่สามารถปิดหีบได้จนกว่าจะถึง 17.00 น. ยิ่งทำให้เกิดปัญหาโดยเฉพาะในการจัดการการเลือกตั้งล่วงหน้า ซึ่งผู้ปฏิบัติงานในทุกพื้นที่ที่ไปเก็บข้อมูลล้วนแต่ให้ความเห็นตรงกันว่าเวลาปิดหีบ 17.00 น. นั้นนานเกินไป และควรลดลงมาเป็นไม่เกิน 16.00 น.

(4) ปัญหาเรื่องการจัดตั้งล่วงหน้า

การเลือกตั้งล่วงหน้านี้อาจมีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งที่วันเลือกตั้งไม่สะดวกไปเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ตนมีสิทธิ และโดยที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 หมวด 5 ส่วนที่ 2 จึงกำหนดให้มี “การออกเสียงลงคะแนนก่อนวันเลือกตั้ง”¹⁵ หรือที่เรียกกันว่าการเลือกตั้งล่วงหน้า โดยมาตรา 107 กำหนดให้มีการเลือกตั้งล่วงหน้าสองแบบคือ หนึ่ง การใช้

¹⁵ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 102 วรรคสองกำหนดให้ “การเลือกตั้งทั่วไป” ต้องเป็น “วันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร” ทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 จึงต้องเรียกว่า “การออกเสียงลงคะแนนก่อนวันเลือกตั้ง” เพื่อมิให้เกิดปัญหาว่าเป็นวันเลือกตั้งอีกวันหนึ่ง.

สิทธิเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งเลือกตั้ง “ในเขตเลือกตั้งที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง” และ สอง การใช้สิทธิเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งเลือกตั้ง “นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง” ซึ่งจากการเก็บข้อมูลผู้เขียนพบปัญหาดังต่อไปนี้

(4.1) การใช้ทรัพยากรมากเกินสมควรทั้งคนและงบประมาณ ด้วยเหตุที่ต้องมีการจัดการเลือกตั้งล่วงหน้าทั้งนอกเขตเลือกตั้ง และการเลือกตั้งล่วงหน้าในเขตเลือกตั้ง สำหรับการเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตเลือกตั้งแต่เดิมคือการเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตจังหวัด แต่มีการเปลี่ยนแปลงให้เป็นการเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตเลือกตั้ง ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดเดียวกันไปเลือกตั้งในเขตอื่นที่อยู่ในจังหวัดเดียวกันได้ ทำให้ต้องเพิ่มการจัดการที่มากขึ้น และตรวจสอบควบคุมการทุจริตเลือกตั้งได้ยากกว่าเดิม ในพื้นที่หลายจังหวัดมีการลงทะเบียนเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตเลือกตั้งมากอย่างผิดปกติ และมีลักษณะเหมือนการชนกันไปลงคะแนน นอกจากนี้การเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตเลือกตั้งในพื้นที่กรุงเทพมหานครมีความจำป็นน้อย เพราะในกรุงเทพมหานครเดินทางสะดวก และมีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตเลือกตั้งเป็นจำนวนน้อย แม้มีคนลงทะเบียนเพียงหนึ่งคนหรือสองคนก็ต้องจัดหน่วยเลือกตั้งให้ ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณโดยใช้เหตุส่วนการเลือกตั้งล่วงหน้าในเขตเลือกตั้งมีปัญหา คือ มีผู้มาใช้สิทธิน้อยจนไม่คุ้มค่าที่จะทำต่อไป ผู้ปฏิบัติงานในทุกพื้นที่จึงเห็นว่าควรให้เลิกการเลือกตั้งล่วงหน้าในเขตเลือกตั้ง และการเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตเลือกตั้งควรแก้ไขให้กลับไปเป็นเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตจังหวัดอย่างเดียวเช่นเดิม

(4.2) ปัญหาการต้องเปิดหน่วยครบตามกำหนดเวลาแม้ว่าจะมีผู้ใช้สิทธิครบแล้ว ในการเลือกตั้งล่วงหน้าก็ต้องเปิดหน่วยตั้งแต่เวลา 08.00-17.00 น. เช่นเดียวกับการเลือกตั้งในวันเลือกตั้ง แต่เนื่องจากหลายหน่วยมีผู้ลงทะเบียนเลือกตั้งล่วงหน้าเป็นจำนวนไม่มาก และแม้ว่าจะมาเลือกตั้งครบแล้วตั้งแต่เช้าหรือก่อนเวลา 17.00 น.หลายชั่วโมง แต่ กปน. ยังต้องเปิดหน่วยเลือกตั้งไปจนถึงเวลา 17.00 น. ซึ่งไม่เกิดประโยชน์ และสิ้นเปลืองงบประมาณ จึงควรให้ปิดหีบได้เมื่อมีผู้มาใช้สิทธิครบแล้ว

(5) ปัญหาเรื่องการรายงานผลการเลือกตั้งอย่างไม่เป็นทางการ (Rapid Report) ในการเลือกตั้งครั้งนี้ ข้อผิดพลาดที่ถูกกล่าวถึงมากประเด็นหนึ่งคือการรายงานผลการเลือกตั้งอย่างไม่เป็นทางการ หรือ Rapid Report แม้จะได้ผลดีในการรายงานผลการลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่ในการเลือกตั้งไม่ได้มีเพียงรับ หรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ หากมี 350 เขตที่ทุกเขตมีผู้สมัครมากกว่าเดิมกว่า 4.5 เท่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่ออนุญาตให้สื่อมวลชนสามารถเข้าถึงฐานข้อมูล Rapid Report ที่ส่งมาจากแต่ละหน่วยเลือกตั้งได้ทันที ทำให้ข้อมูลที่ผิดพลาดจากหน่วยเลือกตั้งต่าง ๆ ถูกนำไปใช้ประมวลผลเป็นที่นั่ง ส.ส. และรายงานข่าวออกไป เมื่อรายงานผลคะแนนที่เป็นทางการที่มาทีหลังไม่ตรงกับ Rapid Report ทำให้กลายเป็นเกิดปัญหาความคลาดเคลื่อนที่กระทบมาถึงความเชื่อมั่น

ที่มีต่อ กกต. ดังนั้นในการสนทนากลุ่มจากผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในพื้นที่ 4 ภาค และกรุงเทพมหานครล้วนมีความเห็นตรงกันว่าควรยกเลิก หรือเปลี่ยนแปลงวิธีการรายงานผลอย่างไม่เป็นทางการ โดยอาจส่งเสริมให้ภาคเอกชนหรือสื่อมวลชนเข้ามาช่วยทำ

3. ปัญหาเรื่องโครงสร้างในการจัดการเลือกตั้งและการตรวจสอบการเลือกตั้ง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 และระเบียบของ กกต. ได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างการทำงานในหน่วยงาน กกต. หลายประการ ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการจัดการเลือกตั้งครั้งเป็นอย่างมากระหว่างปี

(1) การยกเลิก กกต.จังหวัด และให้มีผู้ตรวจการเลือกตั้ง

การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 ได้ยกเลิก กกต.จังหวัด ด้วยเห็นว่าไม่จำเป็นต้องมี กกต. จังหวัด เพราะมีผู้อำนวยการสำนักงาน กกต. จังหวัดอยู่แล้ว และให้มี “ผู้ตรวจการเลือกตั้ง” ขึ้นมาแทน โดยมีจังหวัดละ 5-8 คนนั้น จากการเก็บข้อมูล การสนทนากลุ่มกับผู้ปฏิบัติงาน กกต. และสนทนากลุ่มกับผู้ตรวจการเลือกตั้ง รวมถึงการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้นำพรรคการเมือง ผู้เขียนได้ผลการศึกษาว่า ผู้ตรวจการเลือกตั้งนั้นไม่สามารถทำงานให้บรรลุประสงค์ได้เลย ด้วยเหตุผลสำคัญคือ เป็นการทำงานชั่วคราวเฉพาะช่วงเลือกตั้ง และต้องใช้สำนักงาน กกต.จังหวัดในการทำงาน และเนื่องจากผู้ที่เป็นผู้ตรวจการเลือกตั้งส่วนใหญ่ไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญเรื่องกฎหมายเลือกตั้งและกฎระเบียบเลือกตั้งของ กกต. ทำให้เกิดการ “ตรวจการเลือกตั้ง” กับ กกต.จังหวัดและหน่วยเลือกตั้ง และมีการสั่งการในแบบที่ไม่ตรงกับกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ขณะที่หน้าที่ที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญคาดหวังคือให้ไปตรวจสอบผู้สมัครก็ทำไม่ได้ เพราะผู้ตรวจการเลือกตั้งที่เป็นคนในจังหวัดก็เกรงอันตราย ส่วนผู้ตรวจการเลือกตั้งที่เป็นคนจังหวัดอื่นก็ไม่รู้จักพื้นที่ ที่สำคัญที่สุดคือ กรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 กำหนดให้มี 7 คน ก็ได้ให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งไปทำงานตรวจการเลือกตั้ง หรือช่วยเป็นหูเป็นตาให้ดังที่ควรจะเป็นเลย

ทั้งหมดนี้นำมาสู่ข้อสรุปว่า ผู้ตรวจการเลือกตั้งไม่สามารถทำงานได้ตามวัตถุประสงค์ หรือสิ่งที่เป็นตัวชี้วัดที่ดีที่สุดคือเรื่องดำเนินการการทำผิดกฎหมายเลือกตั้งของ กกต. จังหวัดไม่มีสำนวนที่มาจากผู้ตรวจการเลือกตั้งเลย ทั้งนี้ไม่ใช่ปัญหาที่มาจากตัวผู้ตรวจการเลือกตั้งเอง แต่เป็นปัญหาในเชิงระบบที่ทำให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งทำงานไม่ได้ผล

ส่วนในเรื่อง กกต.จังหวัดที่เลิกไปนั้น มีหน้าที่หลักคืออำนวยความสะดวกและจัดการเลือกตั้งในจังหวัด ซึ่งเป็นหน้าที่คนละอย่างกับผู้ตรวจการเลือกตั้ง ปัญหาที่เกิดขึ้นคือเมื่อไม่มี กกต. จังหวัดแล้ว



การตัดสินใจและการอำนวยความสะดวกจะเป็นเรื่องของผู้อำนวยการสำนักงาน กกต. จังหวัด แต่ผู้อำนวยการสำนักงาน กกต.จังหวัดหลายจังหวัดอาจจะไม่มีสถานะหรือการยอมรับเพียงพอที่จะเทียบเท่า กกต. จังหวัดได้ ผู้ปฏิบัติงาน กกต.ทุกพื้นที่ที่ไปเก็บข้อมูลจึงมีความเห็นตรงกันหมดว่า ควรยกเลิกผู้ตรวจการเลือกตั้งและ **ให้มี กกต. จังหวัดอย่างเดิม** โดย กกต.จังหวัดอาจ **ให้มีเฉพาะช่วงเลือกตั้ง หรือให้คำตอบแทนเฉพาะช่วงเลือกตั้ง** เพราะช่วงไม่มีเลือกตั้ง กกต.จังหวัดก็แทบไม่มีภารกิจใด เรื่องการเผยแพร่ประชาธิปไตยหรือฝึกอบรมก็เป็นสิ่งที่สำนักงาน กกต. จังหวัดสามารถทำได้เอง ทั้งนี้โดยมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมด้วยว่า **ควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นที่ปรึกษา กกต. จังหวัด** หรือสำนักงาน กกต. จังหวัดโดยตำแหน่งด้วย ก็จะทำให้ กกต. จังหวัดทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ในเรื่องการพิจารณายกเลิกผู้ตรวจการเลือกตั้งนั้น ในการสนทนากลุ่มกับผู้ตรวจการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการเลือกตั้งเองก็เห็นไปทางที่ว่าหากมีภารกิจเพียงสองเดือนช่วงเลือกตั้งและไม่กลไกรองรับมากกว่านี้ ก็ไม่มีทางทำงานได้ตามวัตถุประสงค์ โดยหากเปลี่ยนผู้ตรวจการเลือกตั้งไปเป็น กกต. จังหวัด จะมีประสิทธิภาพกว่า

(2) ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยเลือกตั้งและเขตเลือกตั้ง

นอกจากการยกเลิก กกต.จังหวัดแล้ว ยังมีการลดจำนวน กกต.เขตจากที่เคยมี 5 คน เหลือเพียง 3 คน และลดจำนวนกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง (กปน.) จากที่เคยมี 7 คนเหลือ 5 คน ซึ่งจากการสนทนากลุ่มกับผู้ปฏิบัติงาน กกต.ในทุกพื้นที่ที่ไปเก็บข้อมูลนั้น ในส่วนของ กกต.เขตที่ลดลงจาก 5 คนเหลือ 3 คน มีทั้งที่เห็นว่าไม่มีปัญหา และเห็นว่าควรเพิ่มเป็น 5 คนอย่างเดิม แต่สำหรับ กปน. ที่ลดลงเหลือ 5 คนนั้น ทุกพื้นที่ได้ข้อสรุปตรงกันหมดว่า ทำให้การทำงานในหน่วยเลือกตั้งลำบากขึ้นมาก เพราะแม้บัตรเลือกตั้งจะเหลือใบเดียว แต่จำนวนผู้สมัครมากขึ้น 4.5 เท่า และผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งมักจะมาหนาแน่นในช่วงเช้าและสาย การมี กปน. เพียง 5 คนทำให้ทำงานได้ไม่มีประสิทธิภาพและทำให้ผู้มาใช้สิทธิต้องต่อคิวกันนาน จำนวน กปน. จึงควรเพิ่มเป็น 7 คนอย่างเดิมนอกจากนี้แล้ว ผู้ปฏิบัติงาน กกต. ในพื้นที่ต่าง ๆ ยังเสนอแนะตรงกันว่า ควรต้องมีการแต่งตั้งข้าราชการที่มีความรู้ไปเป็น กปน. แต่ละหน่วยด้วย จะทำให้ กปน.สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ดียิ่งขึ้น

(3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการเลือกตั้ง

แม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 มาตรา 9 จะกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งส่งเสริมและสนับสนุน “ให้สภาองค์กรชุมชน ... ชุมชน รวมตลอดทั้งประชาชนทั่วไป ให้มีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล” ต่อ กกต. และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 มาตรา 22(5) จะกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องมีหน้าที่และอำนาจในเรื่องการส่งเสริม สนับสนุน “ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการเลือกตั้ง ..” แต่ในการเลือกตั้งครั้งนี้ กกต. ไม่ได้มีการส่งเสริม

เรื่องการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาชนในการร่วมตรวจสอบการเลือกตั้งเลย ซึ่งแตกต่างไปจากการเลือกตั้งทุกครั้งที่ผ่านมาที่จะมีการส่งเสริมบทบาทภาคประชาชนในการตรวจสอบการเลือกตั้งอาจจะด้วยผู้ร่างรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไปหวังพึ่งผู้ตรวจการเลือกตั้งให้ทำหน้าที่ตรวจสอบมากกว่าจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ทำให้เกิดปัญหาสำคัญคือแม้จะมีการร้องเรียน และมีข่าวว่ามีการทุจริตทำผิดกฎหมายเลือกตั้งแต่จนถึงตอนนี้มีการดำเนินการถึงขั้นให้เลือกตั้งใหม่เพียงแค่กรณีเดียว¹⁶ แม้ว่าอาจเกิดจากการเลือกตั้งใหม่ในช่วงหนึ่งปีแรกจะต้องคำนวณที่นั่ง ส.ส. ใหม่ ทำให้เกิดการหลีกเลี่ยงที่จะให้มีการเลือกตั้งใหม่ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวไปแล้ว แต่สาเหตุสำคัญจริง ๆ มาจากการขาดการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชน ทำให้การตรวจสอบการเลือกตั้งมีน้อยลง ประชาชนช่วยเป็นหูเป็นตาน้อยลง และที่สำคัญคือทำให้ประชาชนไวใจ กกต. น้อยลงด้วย

4. ความรับรู้และความเข้าใจของประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

การเลือกตั้งครั้งนี้เป็นเลือกตั้งครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 โดยได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งไปมากมายหลายประการดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงทั้งในระดับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และระเบียบของ กกต. การเปลี่ยนแปลงมากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องความรับรู้และความเข้าใจของประชาชน ซึ่งผลจากการสุ่มตัวอย่างสอบถามประชาชน 84.76% ตอบว่าทราบเรื่องบัตรเลือกตั้งเหลือใบเดียว¹⁷ แต่เมื่อถามถึงความเข้าใจเกี่ยวกับระบบเลือกตั้ง มีผู้ให้ข้อมูลว่าเข้าใจดีเพียง 14.26% ตอบว่าพอเข้าใจ 60.71% และตอบว่าเข้าใจน้อยและไม่เข้าใจเลย 25.03%¹⁸ แต่เมื่อถามลึกลงไปโดยใช้คำถามที่เป็นการวัดความรู้เรื่องระบบเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบว่าเข้าใจระบบเลือกตั้งจริงหรือไม่ กลับตอบว่า “ไม่แน่ใจ” คือไม่ตอบสูงถึง 47.76% โดยมีผู้ที่ตอบผิด 24.09% และตอบถูกเพียง 23.66%

ข้อมูลนี้สะท้อนให้เห็นว่า ในเรื่องบัตรเลือกตั้งใบเดียวหรือคะแนนเดียวนั้น กกต. ประชาสัมพันธ์และทำความเข้าใจกับประชาชนได้ดีพอสมควร แต่ในเรื่องความเข้าใจเกี่ยวกับระบบเลือกตั้งประชาชนกว่า 70% ไม่เข้าใจ ซึ่งเกิดจากระบบเลือกตั้งที่ซับซ้อนเข้าใจยากและเป็นการเลือกตั้งครั้งแรกด้วย สำหรับความเชื่อมั่นที่มีต่อ กกต. นั้นจากการเก็บข้อมูลโดยสุ่มตัวอย่างในวันเลือกตั้ง 24 มีนาคม 2562 พบว่า ประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อ กกต. ร้อยละ 52.73% และ

¹⁶ เขต 8 จังหวัดเชียงใหม่.

¹⁷ แบบสอบถามผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งข้อ 2 “ท่านรู้มาก่อนหรือไม่ว่า บัตรเลือกตั้งมีแค่ใบเดียว และเลือกได้คะแนนเดียวนั้น”.

¹⁸ แบบสอบถามผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งข้อ 6 “ท่านคิดว่าท่านเข้าใจระบบเลือกตั้ง ส.ส. ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มากแค่ไหน”.



ไม่เชื่อมั่น 47.27%¹⁹ ซึ่งแม้ว่าจำนวนคนที่ตอบว่าเชื่อมั่น กกต. จะเป็นจำนวนที่มากกว่า แต่มากกว่าผู้ที่ตอบว่าไม่เชื่อมั่น กกต. เพียงแค่ 5 เปอร์เซ็นต์เท่านั้น²⁰ และเมื่อสอบถามถึงความพึงพอใจต่อการทำงานของกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง หรือ กปน. ประชาชนเห็นว่าทำงานดีแล้วถึง 53.21% ปานกลาง 34.55% โดยตอบว่าไม่ค่อยดีเพียง 6.51% และเห็นว่าควรแก้ไขเพียง 5.74%²¹ ซึ่งอธิบายได้ว่า ประชาชนมีความพึงพอใจการทำงานของเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการที่หน่วยเลือกตั้งมากกว่า กกต. ส่วนกลางอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งสอดคล้องกับการสนทนากลุ่มในพื้นที่ทุกพื้นที่ที่ไปเก็บข้อมูล

5. ข้อเสนอแนะ และการเปรียบเทียบกับ “ระบบบัตรสองใบ” ในการเลือกตั้ง 2566

จากปัญหาการเลือกตั้ง 24 มีนาคม 2562 ทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งเป็นปัญหาทั้งที่มีสาเหตุมาจากระบบเลือกตั้ง และมาจากการบริหารจัดการเลือกตั้งของ กกต. เองด้วย ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปรับปรุงการเลือกตั้งและบริหารจัดการเลือกตั้ง ดังต่อไปนี้

(1) การปรับปรุงระบบเลือกตั้ง²²

ระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญเรียกว่า “ระบบจัดสรรปันส่วนผสม” หรือ “ระบบบัตรใบเดียว” นั้น มีปัญหามากมายหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมี ส.ส. สองแบบคือ ส.ส. แบ่งเขต และ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ แต่มีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งกระทบต่อการใช้สิทธิของประชาชนที่ยากเลือก ส.ส. แบ่งเขต และ ส.ส. บัญชีรายชื่อต่างพรรคกัน และทำให้มีผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้งมากถึง 11,181 คน ซึ่งมากกว่าครั้งที่ผ่าน ๆ มาถึง 4.5 เท่าและก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องการจัดการเลือกตั้งอย่างมีประสิทธิภาพมากมายดังที่

¹⁹ แบบสอบถามผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งข้อ 9 “ท่านเชื่อมั่นการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) และเจ้าหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ยุติธรรมมากแค่ไหน”.

²⁰ การเก็บข้อมูลนี้ทำในวันเลือกตั้ง หากทำการเก็บข้อมูลหลังจากนั้นมาจนถึงประกาศผลการเลือกตั้ง ส.ส. เชื่อว่าจำนวนผู้เชื่อมั่น กกต. น่าจะลดลง.

²¹ แบบสอบถามผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งข้อ 10.6 “ท่านพึงพอใจต่อการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งครั้งนี้มากหรือน้อยแค่ไหน : การจัดการเลือกตั้งของเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้ง”.

²² ศึกษาบบเลือกตั้งโปรตุเกส Electoral System Design : the New International IDEA Handbook ซึ่งมีการแปลเป็นภาษาไทยในชื่อว่า การออกแบบระบบเลือกตั้ง : คู่มือเล่มใหม่ของ International IDEA แปลโดย สกฤต สือทรงธรรม สำหรับข้อมูลทางออนไลน์ มีเว็บไซต์ที่รวบรวมความรู้เรื่องระบบเลือกตั้งหลายเว็บไซต์ เช่น ACE – Administration and Cost of Elections Project, The Electoral Knowledge Network www.aceproject.org ; Ballotpedia, www.ballotpedia.org ; Electoral Reform, www.electoral-reform.org.uk.

ผู้เขียนได้วิเคราะห์ไปแล้ว ผู้เขียนจึงเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกลับไปหา “ระบบบัตรสองใบ” ที่ประชาชนเลือกทั้ง ส.ส. แบบแบ่งเขต และ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ โดยมีทางเลือกสองทางคือ

(1.1) ระบบบัตรสองใบแบบ “คู่ขนาน” (Parallel System) : ระบบเลือกตั้งที่มีทั้ง ส.ส. แบบแบ่งเขตและ ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ โดยเลือกแยกจากกัน (ส.ส. บัญชีรายชื่อคำนวณโดยใช้คะแนนบัญชีรายชื่อทั้งหมดหารด้วยจำนวน ส.ส. บัญชีรายชื่อ ถ้ามี 100 คน ตัวหารคือ 100) ซึ่งเป็นระบบที่ประเทศไทยใช้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และมีการใช้ใน 22 ประเทศ²³ อย่างไรก็ตามระบบคู่ขนานมีปัญหาสำคัญในส่วนของ “การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง” ที่เป็นระบบเสียงข้างมาก (majority system) เรื่อง “คะแนนตกน้ำ” หรือ wasted votes ที่ไม่สามารถสะท้อนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เลือกผู้สมัครที่แพ้เลือกตั้ง และแม้จะมี “การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ” ที่เป็นระบบสัดส่วน (proportional representation) แต่ก็มีเพียง ส.ส. ส่วนหนึ่งเท่านั้นที่มาจากการเลือกตั้งระบบนี้ สมาชิกแทนราษฎรจากการเลือกตั้งระบบคู่ขนานจึงไม่สามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนทั้งประเทศได้อย่างแท้จริง ผู้เขียนจึงเสนอทางเลือกที่สองคือ “ระบบสัดส่วนผสม” ดังจะได้กล่าวในหัวข้อ (1.2) ต่อไป

(1.2) ระบบบัตรสองใบแบบ “สัดส่วนผสม” (Mixed-Member Proportional - MMP) : หลักการของระบบนี้คือใช้คะแนนเลือกบัญชีชื่อนำมาคำนวณจำนวน “ส.ส. พึงมี” ของทั้งสภาที่แต่ละพรรคจะได้ (โดยใช้คะแนนดีทั้งหมดหารด้วยจำนวน ส.ส. ทั้งหมด ถ้ามี ส.ส. 500 คน ตัวหารคือ 500) จากนั้นนำจำนวน ส.ส.แบบแบ่งเขตที่พรรคนั้นได้รับเลือกตั้งมาหักลบออก จำนวนที่เหลือคือจำนวน ส.ส. บัญชีรายชื่อที่พรรคนั้นจะได้รับ (ตัวอย่างเช่น พรรค ก. ได้คะแนนแบบบัญชีรายชื่อ 10% พรรค และ ส.ส.แบบแบ่งเขต 30 คน พรรค ก.ก็จะได้ ส.ส. 10% จากจำนวน ส.ส. ทั้งหมด ถ้ามี ส.ส. ทั้งหมด 500 คน พรรค ก. ก็จะได้ ส.ส. พึงมีจำนวน 50 คน โดยเป็น ส.ส. เขต 30 คนที่ได้รับเลือกตั้งมา และได้ ส.ส. บัญชีรายชื่อ $50 - 30 = 20$ คน) ระบบนี้จะทำให้ สมาชิกแทนสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนทั้งประเทศ โดยที่มี ส.ส. เขตเลือกตั้งด้วย และแม้จะมี “คะแนนตกน้ำ” ในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต แต่คะแนนบัญชีรายชื่อคือการกำหนดจำนวน ส.ส. ทั้งสภาจึงชดเชยกันได้ ระบบนี้มีการใช้ใน 7 ประเทศ²⁴ และเนื่องจากเป็นระบบที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน จึงมักจะเรียกกันในประเทศไทยว่า “ระบบเลือกตั้งแบบเยอรมัน” ถ้าเปรียบเทียบกับระบบจัดสรรปันส่วนผสมของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ระบบสัดส่วนผสมแบบเยอรมัน ก็คือการแยกคะแนนที่คิด ส.ส. พึงมีออกมาเป็นอีกคะแนนหนึ่งนั่นเอง

²³ โปรดดู ปริญญากุศล เทวานฤมิตรกุล, *ประเด็นสำคัญที่พึงมีและควรแก้ไขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 : การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร* (เชิงอรรถ 5) 27.

²⁴ เพิ่งอ้าง.

อย่างไรก็ตามในปี 2564 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกลับไปหา “ระบบบัตรสองใบ” แบบ “คู่นาน” ซึ่งเป็นระบบเลือกตั้งที่ใช้มาก่อนหน้านี้อีกครั้งแล้ว²⁵ สิ่งที่ต้องติดตามและวิเคราะห์ต่อไปคือ ผลการเลือกตั้ง 14 พฤษภาคม 2566 เปรียบเทียบกับ “ระบบบัตรใบเดียว” ที่ใช้ในการเลือกตั้ง 24 มีนาคม 2562 เพื่อนำไปสู่การพิจารณาว่า ประเทศไทยควรจะใช้ระบบคู่นานต่อไป หรือ ควรปรับปรุงให้เป็นระบบเลือกตั้งแบบบัตรสองใบที่ผู้เขียนเห็นว่าดีกว่าคือ “ระบบสัดส่วนผสม” ซึ่งผู้เขียนจะได้เก็บข้อมูลและทำการศึกษาวิจัยต่อไป

(2) การบริหารจัดการเลือกตั้ง

(2.1) บัตรเลือกตั้ง ในการเลือกตั้ง 24 มีนาคม 2562 บัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ไม่มีชื่อผู้สมัครและไม่มีชื่อพรรคการเมืองมีแต่เพียงหมายเลข ทำให้เกิดความไม่สะดวกแก่ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งกำหนด มีการจับหมายเลขใหม่ทุกเขต ผู้สมัครพรรคเดียวกันจึงต่างหมายเลขกัน ผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจึงต้องจำหมายเลขของผู้สมัครที่อยากเลือก และหากกาบาทผิดหมายเลข บัตรเลือกตั้งนั้นจะไม่ใช้บัตรเสีย แต่จะไปเป็นคะแนนให้ผู้สมัครหมายเลขอื่น ผู้เขียนจึงเสนอให้เปลี่ยนแปลงบัตรเลือกตั้งแบบ แบ่งเขตเลือกตั้งให้มีชื่อผู้สมัครและพรรค รวมถึงควรให้ผู้สมัครแบบแบ่งเขตของพรรคเดียวกัน เป็นหมายเลขเดียวกัน

อย่างไรก็ตามในการเลือกตั้ง 14 พฤษภาคม 2566 ไม่ได้มีการแก้ไขในเรื่องนี้แต่อย่างใด ทั้ง ๆ ที่มีผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้งน้อยลงไปมากแล้วจากการเปลี่ยนระบบเลือกตั้งกลับมาเป็น “ระบบบัตรสองใบ” คือจาก 11,181 คนในการเลือกตั้ง 24 มีนาคม 2562 เหลือผู้สมัครแบบแบ่งเขต เพียง 4,781 คน ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2566 และจำนวนผู้สมัครเฉลี่ยต่อหนึ่งเขต จาก 28 คนเหลือเพียง 12 คนเท่านั้น แต่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ยังทำบัตรเลือกตั้งแบบ แบ่งเขตที่ยังไม่มีชื่อผู้สมัครและพรรคที่สังกัด โดยมีแต่หมายเลขแต่เพียงอย่างเดียวต่อไป และหมายเลข ผู้สมัครในแต่ละเขตของแต่ละพรรคก็ยังคงแตกต่างกัน ซึ่งทำให้เกิดความสับสนยิ่งกว่าเดิมเพราะมี หมายเลขแบบบัญชีรายชื่อของพรรคที่แตกต่างไปหมายเลขในเขตเลือกตั้งด้วย จึงสมควรต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ให้มีชื่อผู้สมัครและพรรคในบัตรเลือกตั้ง ดังเช่นในการเลือกตั้งก่อนหน้า กต. ชูดี นี้ รวมถึงกำหนดให้หมายเลขผู้สมัครแบบแบ่งเขตเป็น หมายเลขเดียวกันกับหมายเลขของพรรคในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อทั้งนี้เพื่อประชาชนไม่สับสน จนกาบาทผิดได้อีก

²⁵ โปรดดู เฟ้งอ้าง 81-85.

(2.2) การแบ่งเขตเลือกตั้ง เนื่องจากเขตเลือกตั้งมีการเพิ่มจาก 350 เขต เป็น 400 เขต ทำให้ต้องมีการแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ทั้งหมด แต่เนื่องจากการแบ่งเขตในจังหวัด พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ห้ามเพียงมิให้แบ่งตำบล โดยมีได้กำหนดว่าต้องให้เขตเลือกตั้งเป็นอำเภอเดียวกันให้มากที่สุด หรือในกรณีกรุงเทพมหานครก็ห้ามมิให้แบ่งแขวง โดยมีได้กำหนดว่าต้องให้เขตเลือกตั้งเป็นเขตของกรุงเทพมหานครให้มากที่สุด จึงเกิดการแบ่งเขตโดยไม่ค่อยสนใจการให้เป็นอำเภอเดียวกันหรือเขตของกรุงเทพมหานครเดียวกัน และเนื่องจากปัญหาเดิมที่มีอยู่แล้วคือ แม้จะให้มีการรับฟังความเห็น โดยสำนักงาน กกต.ของแต่ละจังหวัดจะเสนอ 3 รูปแบบที่ผ่านการรับฟังความคิดเห็นให้กรรมการการเลือกตั้งลงมติเลือก แต่กรรมการการเลือกตั้งทั้ง 7 คนจะลงมติเลือกแบบไหนก็ได้โดยไม่ต้องสนใจว่าแบบไหนจะเป็นแบบที่มีคนเห็นด้วยมากที่สุด ทำให้ในการเลือกตั้ง 14 พฤษภาคม 2566 มีเขตเลือกตั้งที่มีรูปแบบประหลาดและไม่สมเหตุสมผลแบบที่เรียกว่า Gerrymandering มากยิ่งกว่าทุกครั้งที่ผ่านมา และทำให้มีการร้องเรียนเรื่องการแบ่งเขตมากยิ่งกว่าทุกครั้ง โดยมีผู้สมัครรายหนึ่งของพรรคการเมืองหนึ่งไปร้องต่อศาลปกครอง แต่ศาลปกครองก็ยกคำร้องเนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งห้ามเพียงมิให้แบ่งตำบล และเขตของกรุงเทพมหานคร และจะเลือกแบบไหนที่สำนักงาน กกต.จังหวัดเสนอมาก็ได้ การแบ่งเขตของ กกต. จึงไม่ผิดกฎหมาย ดังนั้น จึงสมควรต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ให้แบ่งเขตโดยคำนึงถึงความเป็นอำเภอและเขตของกรุงเทพมหานครให้มากที่สุด และกรรมการการเลือกตั้งต้องเลือกรูปแบบการแบ่งเขตที่มีการเห็นพ้องต้องกันมากที่สุดในหมู่ผู้สมัคร หรือมีการคัดค้านน้อยที่สุด

(2.3) ปัญหาเวลาปิดหีบเลือกตั้ง ที่กำหนดให้เป็น 17.00 น. ซึ่งผู้ปฏิบัติงานเห็นว่ามีปัญหาในทางปฏิบัติเพราะทำให้ไม่สามารถนับคะแนนและส่งผลได้ก่อนพระอาทิตย์ตกดิน และแม้จะมีหน่วยใดใช้สิทธิครบ 100% ก็ยังปิดหีบไม่ได้ และเสนอว่าควรปิดให้เร็วขึ้นคือ 16.00 น. หรือตามเวลาราชการคือ 16.30 น. ก็ยังไม่มีมีการแก้ไขในการเลือกตั้ง 14 พฤษภาคม 2566 จึงควรต้องมีการดำเนินการแก้ไขต่อไปด้วย

(2.4) ปัญหาการเลือกตั้งล่วงหน้า การเลือกตั้งล่วงหน้าที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งกำหนดให้มีสองแบบคือ เลือกตั้งล่วงหน้าในเขตเลือกตั้ง และเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตเลือกตั้ง ก็ยังคงไม่มีการแก้ไขและทำให้ปัญหาความยุ่งยาก ใช้ทรัพยากรคนและเวลามากเกินไป ยังคงมีในการเลือกตั้ง 14 พฤษภาคม 2566 โดยวันเลือกตั้งล่วงหน้าซึ่งเป็นวันที่ 7 พฤษภาคม 2566 มีปัญหามากมายอย่างที่เคยปรากฏมาก่อนจากปัญหาการจำหน่ายของบัตรเลือกตั้งผิด ผู้เขียนเสนอให้เหลือเพียงเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตเลือกตั้งอย่างเดียวซึ่งเพียงพอแล้วสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่สะดวกไปเลือกตั้งในวันเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ตนมีสิทธิ และเนื่องจากการส่งบัตรเลือกตั้ง



ล่วงหน้าไปที่เขตที่ผู้เลือกตั้งล่วงหน้ามีสิทธิเลือกตั้งนั้น ดำเนินการจัดส่งทางไปรษณีย์ ผู้เขียนเห็นว่า ควรใช้วิธีการเลือกตั้งทางไปรษณีย์ (postal vote) ไปเลย ดังเช่น สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหราชอาณาจักร และประเทศอื่น ๆ ในยุโรป ไปเลย เช่นเดียวกับการเลือกตั้งในต่างประเทศ ที่สถานทูตต้องส่งบัตรเลือกตั้งกลับมาทางไปรษณีย์ ก็ควรเปลี่ยนไปเป็นการเลือกตั้งทางไปรษณีย์ ด้วยเช่นกัน ซึ่งจะลดงาน งบประมาณ และคนลงไปได้มาก และสะดวกต่อทุกฝ่ายมากที่สุด

(2.5) ปัญหาการรายงานผล การรายงานผลจริงจะช่วยให้ในการเลือกตั้ง 24 มีนาคม 2562 มีการรายงานผลแบบไม่เป็นทางการที่ กกต. เรียกว่า Rapid Report แต่เนื่องจากการกรอก โดยใช้แอปพลิเคชันบนมือถือและไม่มีการตรวจสอบทำให้ Rapid Report มีความคลาดเคลื่อนมาก แต่แทนที่ สำนักงาน กกต. จะหาวิธีการแก้ปัญหาหรือปรับปรุงระบบการรายงานผลแบบไม่เป็นทางการ สำนักงาน กกต. กลับเลิกการรายงานผลแบบไม่เป็นทางการไปเลย ทำให้สื่อมวลชนต้องรวมตัวทำกันเองเพื่อเฝ้าผลเลือกตั้งมารายงานประชาชนหลังปิดหีบให้เร็วที่สุด ผู้เขียนเสนอว่าสำนักงาน กกต. ควรทำระบบการรายงานผลโดยการกรอกในฐานข้อมูลดิจิทัลควบคู่กับการรายงานในกระดาษ ที่เรียกว่า แบบ ส.ส. 48 ซึ่งจะทำให้ กกต. สามารถรายงานผลไม่เป็นทางการที่เชื่อถือได้อย่างรวดเร็ว

(3) ปัญหาเรื่องผู้ตรวจการเลือกตั้ง และการยกเลิกคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ได้ยกเลิกคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และได้เพิ่ม “ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด” ขึ้นมา พร้อมทั้งตัดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนออกไป โดยสรุปคือการทำให้การจัดการเลือกตั้งเป็นระบบราชการ แต่ละจังหวัดรับผิดชอบโดยผู้อำนวยการสำนักงานประจำจังหวัด ไม่มีกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่มาจากภาคประชาสังคมอีกต่อไป โดยให้มีผู้ตรวจการขึ้นมาแบบระบบราชการ ทำให้การจัดการเลือกตั้งในการเลือกตั้ง 24 มีนาคม 2562 เกิดปัญหามากกว่าทุกครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องความเชื่อถือ และประสิทธิภาพ ที่สำคัญคือแม้จะมีผู้ตรวจการเลือกตั้งจังหวัดละ 5-8 คน แต่ไม่มีรายงานหรือการตรวจสอบของผู้ตรวจการเลือกตั้งที่นำไปสู่การดำเนินการหรือดำเนินคดีเลย แม้แต่กรณีเดียว และยังมีปัญหาความขัดแย้งกับผู้อำนวยการเลือกตั้งในหลายจังหวัด เพราะผู้ตรวจการเลือกตั้งไปมุ่งตรวจการทำงานของสำนักงาน กกต. จังหวัดและผู้ปฏิบัติงานมากกว่าจะไปตรวจสอบผู้สมัครที่ทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง ในการเลือกตั้ง 14 พฤษภาคม 2566 ก็ยังคงเป็นปัญหาเดิมต่อไป เนื่องจากยังมิได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้แต่อย่างใด

สรุป

การเลือกตั้ง 14 พฤษภาคม 2566 มีการเปลี่ยนแปลงจากการเลือกตั้ง 24 มีนาคม 2562 เพียงประการเดียวคือ เปลี่ยนจาก “ระบบจัดสรรปันส่วนผสม” หรือ “ระบบบัตรใบเดียว” ที่มีแต่การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งอย่างเดียวแล้วใช้คะแนนทั้งหมดมาคำนวณ “ส.ส. พึงมี” และจำนวน ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคจะได้ กลับมาเป็น “ระบบคู่ขนาน” ที่เรียกกันว่า “ระบบบัตรสองใบ” โดยมีการเลือก ส.ส. แบบแบ่งเขต และ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ ทั้งสองแบบแยกจากกัน “ระบบบัตรสองใบ” จะทำให้ผลการเลือกตั้งแตกต่างไปจากการเลือกตั้ง 24 มีนาคม 2562 หรือแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้หรือไม่อย่างไร เป็นสิ่งที่ต้องนำข้อมูลจากการเลือกตั้ง 14 พฤษภาคม 2566 มาเปรียบเทียบและวิเคราะห์เพื่อพัฒนาระบบเลือกตั้งของประเทศไทยต่อไป

ส่วนในปัญหาในเรื่องการบริหารจัดการเลือกตั้ง ได้แก่ บัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตที่ไม่มีชื่อผู้สมัครและพรรค หมายเลขของผู้สมัครเป็นคนละหมายเลขกันในแต่ละเขต ปัญหาเรื่องการจัดการเลือกตั้งล่วงหน้า และปัญหาโครงสร้างของ กกต.ที่เป็นระบบราชการแบบมีผู้ตรวจราชการ โดยตัดการมีส่วนร่วมของประชาชนออกไป การเลือกตั้ง 14 พฤษภาคม 2566 ยังไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปจากการเลือกตั้ง 24 มีนาคม 2562 แต่ประการใด จึงควรที่จะต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในเรื่องเหล่านี้ เพื่อให้การเลือกตั้งมีประสิทธิภาพและบรรลุมิติประสงค์ของการเลือกตั้งและเจตนารมณ์ของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยต่อไป