

การทุจริตเชิงโครงสร้างในระบบเลือกตั้ง

รองศาสตราจารย์สมชาย ปรีชาศิลปกุล¹

ระบบเลือกตั้งที่รวนเรของสังคมไทย

ระบบเลือกตั้งเป็นประเด็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่จะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปทุกครั้งที่มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ประกาศบังคับใช้ เช่น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้กำหนดให้มีระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเรียงเบอร์ โดยในแต่ละเขตเลือกตั้งจะมี ส.ส. ได้ไม่เกิน 3 คน และผู้มีสิทธิลงคะแนนก็สามารถลงคะแนนได้เท่ากับจำนวน ส.ส. ที่จะมีในเขตนั้น และบุคคลที่ได้รับเลือกก็จะเรียงตามคะแนนจากมากไปหาน้อย² ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้ง ส.ส. โดยกำหนดให้มีการเลือกตั้ง 2 รูปแบบ³ คือ แบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่กำหนดให้เป็นลักษณะที่แต่ละเขตจะสามารถมี ส.ส. ได้เพียง 1 คนเท่านั้น และระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งประชาชนจะเป็นผู้ลงคะแนนให้กับแต่ละพรรคการเมือง โดยผู้ที่ได้รับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อก็จะไปตามสัดส่วนของจำนวนคะแนนที่แต่ละพรรคได้รับจากการเลือกตั้ง ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ประกาศใช้ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งอีกครั้งด้วยการหันกลับไปใช้ระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเรียงเบอร์ดังที่เคยเกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ผสมกับระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนซึ่งแบ่งออกเป็น 8 กลุ่มจังหวัด⁴

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งซึ่งปรากฏขึ้นเกือบทุกครั้งที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แสดงให้เห็นถึงการขาดระบบการเลือกตั้งซึ่งเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง ระบบการเลือกตั้งในห้วงระยะเวลาหนึ่งซึ่งได้รับการสนับสนุนและได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็อาจถูกอธิบายหรือให้ความหมายไปในทิศทางตรงกันข้ามแม้จะมีการใช้รูปแบบดังกล่าวไปเพียงชั่วระยะเวลาไม่นาน ดังรูปแบบการเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียวตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในระยะแรกได้รับการเห็นชอบอย่างกว้างขวางจากหลายฝ่าย แต่ต่อมาเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ระบบการเลือกตั้งแบบนี้ก็กลับถูกพิจารณาว่าเป็นปัญหาของการเมืองไทยและนำมาสู่การกำหนดระบบการเลือกตั้งในรูปแบบที่แตกต่างไปจากเดิม ทั้งนี้ปัญหา

¹ รองศาสตราจารย์ ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

² มาตรา 89-91 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2528)

³ มาตรา 98-104 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

⁴ มาตรา 93-98 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

สำคัญประการหนึ่งซึ่งมักเป็นเป้าหมายของการออกแบบระบบการเลือกตั้งโดยเฉพาะอย่างยิ่งในห้วงเวลาปัจจุบันก็คือ ปัญหาการทุจริตเลือกตั้งอันจะนำมาซึ่งผลการเลือกตั้งที่ไม่เป็นไปตามหลักพื้นฐานของระบบการเลือกตั้ง

เป็นที่คาดหมายได้ว่าในท่ามกลางความพยายามแก้ไขความขัดแย้งทางการเมืองหรือ “การปฏิรูปการเมือง” ระบบการเลือกตั้งก็จะเป็นถกเถียงกันอีกครั้งหนึ่งในอนาคตไม่ไกลข้างหน้า อย่างไรก็ตาม จะพบว่าในการถกเถียงเพื่อพิจารณาถึงระบบการเลือกตั้งกับการทุจริตนั้น มีการให้ความสำคัญกับใช้ข้อมูลทั้งในทางประวัติศาสตร์และในการศึกษาเปรียบเทียบเพื่อนำมาเป็นฐานความรู้ในการออกแบบระบบการเลือกตั้ง ดังจะเห็นได้จากการนำระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเรียงเบอร์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ด้วยความคาดหวังว่าจะเป็นระบบที่ป้องกันการทุจริตในการเลือกตั้งได้ทั้งที่การเลือกตั้งในรูปแบบนี้เป็นจุดกำเนิดของ “โรคร้ายเอ็ดระบอบ” หรือการซื่อขายเสียงของนักการเมืองในทศวรรษ 2520

บทความนี้ต้องการนำเสนอแนวคิดในการพิจารณาระบบการเลือกตั้ง ข้อมูลระบบการเลือกตั้งและการทุจริตที่ได้มีการศึกษาขึ้นในต่างประเทศ เพื่อชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของระบบเลือกตั้งกับการทุจริตและรวมถึงปัจจัยสำคัญต่าง ๆ ที่มีผลต่อการทุจริตการเลือกตั้ง เพื่อเป็นข้อมูลและฐานในการถกเถียงเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต

ความคาดหวังต่อระบบเลือกตั้ง

ในช่วงปลายของศตวรรษที่ 20 มีประเทศจำนวนมากเปลี่ยนรูปแบบการปกครองจากลัทธิเผด็จการ (authoritarianism) ไปเป็นรูปแบบการปกครองที่มีรัฐบาลมาจากการแข่งขันกันในการเลือกตั้ง แต่ประเทศเหล่านี้ก็ยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานทั่วไปของหลักประชาธิปไตย เป็นที่ตระหนักว่าการทุจริตทางการเมืองเป็นหนึ่งในปัญหาสำคัญที่สุดของประเทศเหล่านี้ ถึงแม้จะเรียกว่าเป็นประชาธิปไตยในระบบเลือกตั้ง (electoral democracies) ด้วยเหตุผลที่ว่ามีการเลือกตั้งโดย “เสรีและยุติธรรม” (free and fair) แต่ก็มักจะมีรายงานจากคณะผู้สังเกตการณ์การเลือกตั้งระบุว่ากระบวนการเลือกตั้งของประเทศเหล่านี้มีข้อบกพร่องในเรื่องที่สำคัญ

การเลือกตั้งมีความสำคัญเพราะเป็นการวางรากฐานของกระบวนการประชาธิปไตยและเป็นการสรรหาผู้มีบทบาทสำคัญในระบบการเมือง การละเมิดหลักการของการเลือกตั้ง (electoral integrity) นับเป็นรูปแบบหนึ่งของการทุจริตทางการเมืองที่สำคัญ เพราะฉะนั้น การเข้าใจถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อหลักการของการเลือกตั้งมีความสำคัญ สำหรับการค้นคว้าจะสามารถทำอะไรเพื่อทำให้การดำเนินการทาง

การเมืองในประเทศต่าง ๆ มีความเข้มแข็ง ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่กระบวนการประชาธิปไตยยังมีอุปสรรค ประเทศประชาธิปไตยที่กำลังเกิดใหม่และประเทศประชาธิปไตยใหม่ รวมทั้งในประเทศระบอบกึ่งเผด็จการ โดยที่กฎหมายที่ใช้ควบคุมกระบวนการเลือกตั้งมักจะเป็นเรื่องที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ไม่ยากในระบบการเมืองของประเทศ ถ้าสามารถพิสูจน์ได้ว่ารูปแบบบางอย่างทางกฎหมายมีส่วนทำให้เกิดการทุจริต การเลือกตั้งน้อยลงก็จะเป็นประโยชน์สำหรับการกำหนดรูปแบบการเลือกตั้ง

สมัชชาทั่วไปแห่งสหประชาชาติ (The United Nations General Assembly) ได้ประกาศความเชื่อในเรื่องเกี่ยวกับรูปแบบของระบบการเลือกตั้งโดยภาพรวม ดังนี้

“ไม่มีระบบการเมืองหรือวิธีการเลือกตั้งเพียงหนึ่งเดียวที่เหมาะสมกับทุกประเทศ และเหมาะสมกับพลเมืองของแต่ละประเทศ การที่ประชาคมระหว่างประเทศพยายามส่งเสริมหลักการเพื่อให้มีการเลือกตั้งที่แท้จริงและให้สามารถจัดการเลือกตั้งได้ตามวาระด้วยความพยายามเพื่อให้เป็นไปตามเจตจำนงของพลเมืองในประเทศ เพื่อให้มีเสรีภาพในการเลือกและเพื่อเป็นการพัฒนาระบบการเมือง สังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรม ไม่ว่าจะเป็นไปอย่างประเทศอื่นต้องการหรือไม่ก็ตาม ความพยายามนี้ ก็ไม่ควรจะเป็นประเด็นที่ทำให้มีการตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของแต่ละประเทศ”⁵

หลักการที่ซ่อนอยู่ในภารกิจในการจัดการเลือกตั้งแบบเสรีและยุติธรรมคือ หลัก "การผูกพันตามผลการเลือกตั้ง" โดยที่ประเทศต่าง ๆ จะถูกตัดสินด้วยผลจากกระบวนการเลือกตั้งที่ประเทศนั้นนำมาใช้ อย่างไรก็ตาม ประเทศเหล่านี้ก็มีทางเลือกในระดับหนึ่งในการที่จะเลือกรูปแบบการเลือกตั้งด้วยตัวเองซึ่งจะมีอิทธิพลต่อผลของกระบวนการเลือกตั้ง การแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบของกฎหมายและคุณภาพของการจัดการเลือกตั้งที่เป็นผลจากรูปแบบของกฎหมายเลือกตั้ง และบทบาทของระบบการเลือกตั้งที่ทำให้เกิดแรงจูงใจต่อการทุจริตในการเลือกตั้งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการทำความเข้าใจถึงระบบการเลือกตั้ง โดยเฉพาะเรื่องการเลือกรูปแบบระบบเลือกตั้งที่แตกต่างกันซึ่งมีแนวโน้มในการทำให้เกิดโอกาสหรือเป็นการส่งเสริมให้มีโอกาสในการละเมิดหลักการของการเลือกตั้งในประเทศต่าง ๆ

การเลือกตั้งเป็นกระบวนการยืนยันผลลัพธ์ในแบบที่ควรจะเป็นในทางการเมืองของระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม นักการเมืองต้องการได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง คนกลุ่มนี้จึงต้องการลดความไม่แน่นอนในการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการทุจริตในกระบวนการเลือกตั้งเป็นหนึ่งในวิธีที่ล่อใจที่สุดเพื่อให้บรรลุความต้องการดังกล่าวของนักการเมือง แต่ในขณะเดียวกันนักการเมืองที่ทุจริตก็มีความเสี่ยงกับการทำผิดกฎหมาย นักการเมืองในเวทีการเลือกตั้งจึงต้องเผชิญกับภาวะที่ต้องเลือกระหว่างผลได้และผลเสีย ระหว่างความต้องการที่จะรักษาตำแหน่งตามแนวทางที่ถูกต้องการหลัก

⁵ Goodwin-Gill, G. S. (1994). *Free and fair elections: International Law and practice*. (Geneva, Switzerland: Inter-Parliamentary Union) p. 27

ประชาธิปไตยที่ต้องรักษาอำนาจไว้ให้ได้ในเวลาเดียวกัน ดังนั้น จึงสามารถเชื่อได้ว่านักการเมืองอาจจะยอมทำผิดกฎหมายด้วยการทุจริตการเลือกตั้งเมื่อคนเหล่านี้มีความมั่นใจว่าการทุจริตจะสามารถทำให้ประสบความสำเร็จ

การทำผิดเลือกตั้งหมายถึงกิจกรรมทุกอย่างที่นำไปสู่การละเมิด "สนามแข่งขันที่ยุติธรรม" อันเป็นอุดมการณ์ของการเลือกตั้ง รวมถึงกิจกรรมต่างๆ ระหว่างการหาเสียง เช่น การใช้สิทธิเงินของรัฐไปใช้ในทางมิชอบ และยังมีผลกระทบต่างๆ ในวันเลือกตั้ง เช่น การขัดขวางการลงคะแนน การใช้วิธีหย่อนบัตรแทน และการกดดันเจ้าหน้าที่หน่วยเลือกตั้งให้ร่วมทุจริตหรือทำเป็นไม่รู้ไม่เห็นการทุจริต

ผู้ที่ได้ประโยชน์จากการโกงการเลือกตั้ง คือผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งโดยการทุจริตรวมถึงผู้ที่อยู่ในภาครัฐและเอกชนที่ได้รับประโยชน์บางประการจากความสำเร็จของผู้สมัครเหล่านี้ สำหรับผู้ที่สูญเสียคือผู้สมัครที่ถูกแย่งที่นั่งด้วยวิธีโกงการเลือกตั้งรวมถึงผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในสนามเลือกตั้งผู้สมัครแต่ละคนไม่ได้มีโอกาสเท่ากันในการทุจริตการเลือกตั้ง พรรคการเมืองและนักการเมืองที่กำลังดำรงตำแหน่งจะอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบกว่าผู้ที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่ง (แม้ว่าการกระทำต่างๆ อย่างเช่นการป้ายสีคู่แข่งนั้น ผู้ที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งจะสามารถทำได้เช่นเดียวกันก็ตาม) จึงเป็นที่เข้าใจได้ว่าการทุจริตเลือกตั้งส่วนใหญ่แล้วจะเกิดจากนักการเมืองที่ดำรงตำแหน่งในรัฐบาล (โดยไม่จำเป็นหรือว่าเป็นแต่ได้เฉพาะกับผู้ที่ดำรงตำแหน่งที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง) โดยสามารถทุจริตได้โดยตรงหรือด้วยการกดดันผู้ดำเนินการเลือกตั้งหรือกับผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งอื่นในระดับต่าง ๆ

แม้จะให้ความสำคัญกับเรื่องของแรงจูงใจและผลตอบแทนที่ทำให้เกิดการทุจริตการเลือกตั้ง แต่ก็ไม่สามารถมองข้ามเรื่องของระบบเลือกตั้งที่มีผลต่อการคอร์รัปชัน อันมีผลเกี่ยวข้องกับเรื่องของการเลือกตั้งอย่างซับซ้อน (โดยหลักแล้วคือด้วยการใช้เงินทุนที่ได้มาอย่างมิชอบด้วยกฎหมายในการหาเสียง) แต่เนื่องจากระบบเลือกตั้งเป็นโอกาสเฉพาะ ดังนั้น บทบาทของระบบเลือกตั้งที่มีผลต่อรูปแบบของการทุจริตในการเลือกตั้งจึงผันแปรไปตามหลักเหตุและผลและในลักษณะชั่วคราว โดยส่วนใหญ่แล้วจะต่างจากการที่ระบบเลือกตั้งมีผลกับการคอร์รัปชันในรูปแบบอื่น ดังนั้น จึงควรได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน

สิ่งที่เป็นคำถามก็คือการทำผิดในการเลือกตั้งมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับระบบเลือกตั้งหรือไม่ และระบบเลือกตั้งใดที่มีผลต่อการทุจริตมากกว่ากันระหว่างการเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียว (single-member district)⁶ กับระบบสัดส่วน (proportional representation)⁷

⁶ หมายถึงระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต โดยในแต่ละเขตจะมีผู้แทนได้เพียง 1 คนเท่านั้น ซึ่งจะพิจารณาจากผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีคะแนนสูงสุดในการเลือกตั้ง

เขตเดียวคนเดียวกับระบบสัดส่วน

หากพิจารณาจากระบบการเลือกตั้ง จะพบว่ามีปัจจัยสำคัญ 2 ประการ ซึ่งจะเป็นเงื่อนไขให้มีการกระทำความผิดต่อการเลือกตั้งที่แตกต่างกัน ประการแรก เป็นเรื่องของแรงจูงใจที่ทำให้ผู้สมัครและหัวหน้าพรรคกระทำความผิดเลือกตั้ง ประการที่สอง เป็นเรื่องเกี่ยวกับกลไกของระบบเลือกตั้งที่มีผลในการเปลี่ยนคะแนนเสียงให้มีสิทธิเข้าสู่สภา

ประการแรก แรงจูงใจในการทำผิดเลือกตั้งของผู้สมัครแต่ละคนภายใต้ระบบเขตเดียวคนเดียวเดียวกับระบบสัดส่วนมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน และความแตกต่างนี้ก็เป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นตัวกำหนดกลยุทธ์การหาเสียงที่สำคัญสุด ในระบบสัดส่วน ผู้มีสิทธิออกเสียงจะลงคะแนนให้กับพรรคการเมือง ในขณะที่ระบบเขตเดียวคนเดียวเป็นการเลือกผู้สมัครเป็นรายบุคคล ลักษณะดังกล่าวเป็นแรงจูงใจที่ให้นักการเมืองทำผิดเลือกตั้ง ยิ่งสมาชิกในสภานิติบัญญัติเป็นผู้ที่ได้รับเลือกแบบรายบุคคล หัวหน้าพรรคการเมืองก็ยิ่งต้องพบกับปัญหาการปฏิบัติไปแนวทางเดียวกันของสมาชิกพรรค

ซึ่งโดยทั่วไปผลได้ผลเสียดังกล่าวจะถูกมองในแง่ของท่าทีของผู้สมัครเฉพาะรายกับท่าทีของพรรคในเรื่องของนโยบาย หรือในแง่ของแรงจูงใจในการนำเสนอผลตอบแทนเพื่อแลกกับคะแนนเสียง แต่เรื่องนี้สามารถขยายไปถึงแรงจูงใจที่พรรคการเมืองต้องรักษาชื่อเสียงในการเลือกตั้งอย่างซื่อตรงหรือไม่ก็ทุจริตเพื่อให้ชนะการเลือกตั้ง

ทั้งในระบบการเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียวและระบบสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อ ผู้สมัครบางคนอยู่ในสถานะที่จะชนะการเลือกตั้งแบบเฉียดฉิว ในขณะที่ผู้สมัครอีกส่วนหนึ่งค่อนข้างมั่นใจในชัยชนะหรือไม่ก็มีโอกาสเพียงเล็กน้อย สำหรับระบบบัญชีรายนี้นั้น ปัญหาหลักอยู่ที่ลำดับของผู้สมัครในบัญชีรายชื่อ (ยกเว้นพรรคขนาดเล็กที่ผู้สมัครอาจได้รับเลือกบ้างก็อาจจะอยู่ในสภาพที่ได้รับเลือกแบบหวุดหวิด) ซึ่งเป็นไปได้ว่าในระบบการเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียว ผู้สมัครที่มีโอกาสแบบเฉียดฉิวจะเป็นผู้ที่ใช้ประโยชน์จากการทำผิดในการเลือกตั้งมากที่สุด ด้วยสิ่งที่คาดหวังมากที่สุดคือชัยชนะในการเลือกตั้งแม้ว่าจะอาจจะต้องเสียชื่อเสียงก็ตาม

ตามการเลือกตั้งระบบสัดส่วน หัวหน้าพรรคจะมีแรงจูงใจมากกว่าในการที่จะบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายหมายเลือกตั้งเพื่อเป็นการปกป้องชื่อเสียงของพรรค เหตุผลก็เพราะว่าในระบบสัดส่วนนั้นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับพรรคเป็นอันดับแรกก็คือ ความถูกต้องตามกฎหมาย และชัยชนะของการเลือกตั้งก็เกี่ยวข้อง

⁷ หมายถึงระบบการเลือกตั้งที่ได้มีการแบ่งเขตออกเป็นขนาดเล็ก ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งจะเลือกจากบัญชีที่พรรคการเมืองเสนอรายชื่อมาให้แก่ประชาชน โดยมีทั้งระบบบัญชีรายชื่อแบบเปิดและระบบบัญชีรายชื่อแบบปิด

โดยตรงกับบัญชีรายชื่อของพรรค การจะประสบความสำเร็จและการปกป้องชื่อเสียงเป็นสิ่งที่ไปด้วยกันในการเลือกตั้งระบบสัดส่วน ดังนั้น พรรคการเมืองในฐานะที่เป็นสถาบันจึงมีแรงจูงใจเป็นอย่างมากที่จะมุ่งไปสู่เป้าหมายนี้ให้ได้มากที่สุด ทั้งการให้มืบทองโทษและรางวัล แม้ว่าผู้มีสิทธิออกเสียงบางคนอาจจะประเมินความซื่อสัตย์ของผู้สมัครที่อยู่ในบัญชีรายชื่อแตกต่างกันออกไป แต่สำหรับพรรคการเมืองจะต้องทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงมีความเชื่อมั่นในพรรคก่อนที่จะให้ความแตกต่างระหว่างผู้สมัครเข้ามามืบทบาท ดังนั้น พรรคการเมืองในระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนจึงยืนอยู่ด้วยกันและล้มด้วยกัน ด้วยชื่อเสียงและด้วยระดับของเสียงสนับสนุนโดยรวมในการเลือกตั้ง

ภายใต้เงื่อนไขเหล่านี้จึงย่อมคาดได้ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองต้องใช้ความพยายามอย่างมากในการป้องกันไม่ให้เกิดการทำผิดเลือกตั้งเพื่อปกป้องภาพลักษณ์ของพรรค และสิ่งที่หัวหน้าพรรคสามารถทำได้ด้วยการใช้บทลงโทษกับสมาชิกพรรคที่ทำผิด เช่น ไม่ให้การสนับสนุนภายหลังการเลือกตั้ง หรือด้วยการตัดสิทธิการลงสมัครรับเลือกตั้งในสมัยหน้า หรือการให้รางวัลกับผู้ที่ยืนหยัดในหลักการเลือกตั้งที่ถูกต้อง ในระบบบัญชีรายชื่อแบบเปิดจะมีแรงจูงใจที่ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งทำผิดกฎหมายได้มากกว่า แต่ผู้สมัครก็ยังคงอยู่ภายใต้การกดดันของพรรคการเมืองให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย หรืออย่างน้อยก็ต้องเป็นการทำผิดการเลือกตั้งในรูปแบบที่ไม่ปรากฏชัดเจนแทนที่จะละเมิดกฎเกณฑ์การเลือกตั้งอันจะไม่ทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงรู้สึกไม่พอใจ (เช่น การใช้งบประมาณเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองและการให้ผลตอบแทนเพื่อแลกกับคะแนนเสียง) ดังนั้น การทำผิดต่อระบบเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อแบบเปิดก็จะมีแรงจูงใจสูง ถึงแม้ว่าการแข่งขันภายในพรรคและแรงจูงใจในเชิงส่วนบุคคลภายหลังเลือกตั้งจะทำให้คิดว่าระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนในระบบเปิด (open party list system) จะสัมพันธ์กับการทำผิดเลือกตั้งสูงกว่าระบบสัดส่วนแบบปิด (closed-list system)

ในระบบเขตเดียวคนเดียว สถานะและชื่อเสียงของบุคคลเป็นสิ่งที่สามารถแยกจากพรรคได้ และพรรคการเมืองก็มีความยากลำบากในการใช้บทลงโทษกับผู้สมัคร จึงเป็นเรื่องปกติที่ผู้สมัครแบบเขตเดียวคนเดียวจะมีการประเมินผลได้ผลเสียส่วนตัวมากกว่าของกลุ่ม เพราะประโยชน์ที่ได้จากการทำผิดเลือกตั้งจะมีผลโดยตรงกับผู้สมัครมากกว่าจะส่งผลไปถึงบัญชีรายชื่อของพรรค เมื่อผู้สมัครในระบบเขตเดียวคนเดียวซึ่งดำรงตำแหน่งในหน่วยงานของรัฐอาจใช้ตำแหน่งดังกล่าวเพื่อเอื้อต่อการเลือกตั้งของตน

เช่น ในยูเครน ค.ศ. 1998 ที่ขณะนั้นมีรายงานว่า “หัวหน้าฝ่ายบริหารของราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวแทนในสภาแห่งชาติได้พากันใช้ตำแหน่งหน้าที่หาเสียงให้ตัวเอง ด้วยการใช้สิทธิเข้าไปในสถานที่ราชการ และนำสิ่งของที่ใช้สำหรับหาเสียงของตนเองไปจัดวางไว้ในสถานที่เหล่านั้น หรือด้วยการพยายามทุจริตในขั้นตอนการลงคะแนน เช่น การเลือกตั้งใน Kyrgyz ใน ค.ศ. 2002 ที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นทำ

ตัวเป็นพันธมิตรอย่างแนบแน่นกับผู้สมัครบางคน โดยการเข้าควบคุมการดำเนินการบางอย่างในหน่วยเลือกตั้งและมีการกระทำที่เป็นประโยชน์กับพวกเดียวกัน

การกระทำดังกล่าวมีส่วนโดยตรงต่อการที่ทำให้ผู้สมัครที่ทุจริตสามารถชนะการเลือกตั้งได้ ดังนั้นผู้สมัครจึงมีโอกาสที่จะทำผิดกฎหมายที่เป็นการละเมิดการเลือกตั้งมากกว่าการเสี่ยงทำผิดที่ส่งผลกับสมาชิกพรรคทุกคน แต่ว่าผลประโยชน์ตกอยู่กับเฉพาะบางคนเท่านั้น อันเป็นสิ่งที่สามารถพบได้ในระบบพรรคที่เน้นตัวบุคคลซึ่งมักปรากฏในโลกยุคหลังคอมมิวนิสต์

ประการที่สอง การทุจริตเลือกตั้งในระบบเขตเดียวคนเดียวมีประสิทธิภาพกว่าระบบสัดส่วน เป็นที่รู้กันดีว่าระบบเขตเดียวคนเดียวส่งเสริมให้เกิดพรรคการเมืองขนาดใหญ่ สำหรับการแข่งขันในระบบเขตเดียวคนเดียวที่มีความใกล้เคียงระหว่างผู้สมัคร การจะพลิกผลการเลือกตั้งได้จะต้องพยายามเอาชนะระหว่างผู้สมัครที่มีคะแนนใกล้เคียงกัน และด้วยจำนวนคะแนนเสียงเพียงเล็กน้อยก็จะสามารถเปลี่ยนแปลงผลการเลือกตั้งในเขตนั้น ในทางตรงกันข้าม เมื่อพิจารณาการเลือกตั้งในระบบสัดส่วน การจะเปลี่ยนดุลอำนาจในสภานิติบัญญัติโดยรวมได้จะต้องพลิกกันด้วยคะแนนเสียงของทั้งประเทศในสัดส่วนที่ค่อนข้างมาก ภายใต้ระบบเขตเดียวเบอร์เดียว การทำผิดกฎหมายจึงมีความเป็นไปได้มากกว่าระบบสัดส่วน เนื่องจากในระบบเขตเดียวเบอร์เดียวสามารถพลิกกันด้วยคะแนนที่น้อยกว่าแต่ได้ผลเท่ากันในแง่ของจำนวนที่นั่งของผู้ที่ผ่านเข้าสภา

นอกจากนี้ยังเห็นได้ว่าภายใต้ระบบการเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียวมีการใช้เงินทำผิดมากกว่าในระบบสัดส่วน Lehoucq และ Molina (2002) ในประวัติศาสตร์ของคอสตาริกา ซึ่งพบว่าการแข่งขันกันในชนบทตามระบบเขตเดียวเบอร์เดียวมีการทุจริตกันมากกว่าการแข่งขันในเมืองตามระบบสัดส่วน

“เนื่องจากระหว่างผู้ชนะกับผู้แพ้การเลือกตั้งมักจะเป็นไปในแบบที่ผู้ชนะมีคะแนนที่มากกว่าผู้แพ้แต่ด้วยคะแนนที่ไม่ถึงครึ่งของคะแนนรวมทั้งหมดและมีคะแนนที่แตกต่างเล็กน้อย ต่างกับระบบสัดส่วนที่ฝ่ายชนะและฝ่ายแพ้มียุทธศาสตร์ที่ต่างกันมากกว่า จึงเป็นเหตุผลที่พรรคการเมืองมักจะโทษว่ามีการโกงการเลือกตั้งในพื้นที่ต่างจังหวัดมากกว่าในเมือง”⁸

ดังนั้น มีเหตุผลที่เชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในระบบเขตเดียวเบอร์เดียวมีโอกาสที่จะเป็นเป้าของการทำผิดเลือกตั้งมากกว่าระบบสัดส่วน เพราะผู้สมัครในระบบเขตเดียวเบอร์เดียวได้รับผลตอบแทนโดยตรงจากการพยายามทำผิดเลือกตั้ง (เมื่อเทียบกับสิ่งที่คาดว่าจะสูญเสีย) มากกว่าผู้สมัครในระบบสัดส่วน อีกทั้ง

⁸ Lehoucq, F. E., & Molina, I. (2002). *Stuffing the ballot box: Fraud, electoral reform and democratization in Costa Rica* (Cambridge, UK: Cambridge University Press) p. 61

ในระบบเขตเดียวเบอร์เดียวจำนวนคะแนนที่จะพลิกผลการเลือกตั้งได้ก็น้อยกว่าระบบสัดส่วนจึงใช้เงินน้อยกว่า เพราะฉะนั้น ในระบบเขตเดียวเบอร์เดียวจึงมีแรงจูงใจให้ทั้งผู้สมัครแบบรายบุคคลไปจนถึงระดับผู้นำของพรรคอยากทำผิดเลือกตั้งมากกว่า

นอกจากรูปแบบของระบบเลือกตั้งแล้ว ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่คาดว่าจะสัมพันธ์กับระดับของการทำผิดเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม การสร้างทฤษฎีในเรื่องนี้ก็ขึ้นอยู่กับข้อสันนิษฐานว่า มีเหตุผลที่จะนำไปสู่ปัจจัยด้านบริบทที่มีความแตกต่างกันซึ่งเชื่อได้ว่ามีส่วนสัมพันธ์กับการทำผิดเลือกตั้งมาพิจารณาด้วย ดังนั้น ระดับของการคอร์รัปชันที่ไม่เกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือระดับของการคอร์รัปชันอื่นๆ จึงอาจนำมาใช้กับการตอบคำถามนี้

นอกจากนี้เป็นที่เชื่อกันว่าระดับของประชาธิปไตยที่อยู่ในแต่ละประเทศมีผลกับคุณภาพของการเลือกตั้ง เนื่องจากเป็นที่เชื่อว่าแง่มุมต่างๆ ในระบบการเมืองมีความเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิด และยังสามารตั้งสมมติฐานได้อีกว่า การจัดการเลือกตั้งตำแหน่งประธานาธิบดีพร้อมกับการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาจะทำให้มีการทำผิดเลือกตั้งในระดับที่สูงขึ้น เพราะหมายถึงการมีส่วนได้ส่วนเสียทางการเมืองต่อผลของการเลือกตั้งจะสูงขึ้น

ปัจจัยอีกประการหนึ่งที่เชื่อว่าเกี่ยวข้องกับบริบทหลังยุคคอมมิวนิสต์คือ ประสบการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นก่อนหน้าของแต่ประเทศ (รวมถึงประสบการณ์เรื่องการเลือกตั้ง และความแตกต่างของลัทธิคอมมิวนิสต์ในประเทศต่างๆ) อันเป็นปัจจัยที่มีการศึกษาพบว่ามีความเชื่อมโยงกับการพัฒนาระบบพรรคการเมืองและระบบการเมืองในระบบประชาธิปไตย ตัวอย่างหนึ่งก็คือกลุ่มประเทศที่แยกตัวออกมาจากสหภาพโซเวียต ซึ่งโดยส่วนมากแล้วเป็นประเทศที่มีประสบการณ์จำกัด (ในช่วงเวลาก่อนหน้ายุคคอมมิวนิสต์) ในเรื่องเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย โดยการเลือกตั้งที่เคยเกิดขึ้นเป็นตามรูปแบบของแนวคิดแบบคอมมิวนิสต์อันมีขอบเขตจำกัดมาก อีกตัวอย่างหนึ่งคืออดีตประเทศยูโกสลาเวีย ซึ่งเป็นประเทศที่ค่อนข้างจะมีประสบการณ์การเลือกตั้งมากกว่าทั้งในช่วงเวลาก่อนและในช่วงยุคคอมมิวนิสต์ แต่โดยส่วนใหญ่แล้วจะมีการเปลี่ยนแปลงที่เต็มไปด้วยความรุนแรง เป็นที่คาดเดาได้ว่าประเทศเหล่านี้จะมีการทำผิดเลือกตั้งในระดับที่สูงกว่าประเทศในแถบยุโรปกลาง อันเป็นกลุ่มประเทศที่มีการเลือกตั้งในช่วงสงครามโลกและการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบคอมมิวนิสต์ที่ดำเนินไปอย่างสันติมากกว่า

ปัจจัยสุดท้ายที่อาจมีผลต่อระดับของการทำผิดเลือกตั้งคือ ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ในประเทศที่มีฐานะค่อนข้างยากจน อาชีพที่มักมองกันว่าเป็นงานที่น่าดึงดูดมากกว่าอาชีพอื่นๆ เป็นงานในภาครัฐ เช่น อาชีพนักการเมืองที่ได้รับเลือกตั้ง ซึ่งอาจเป็นเพราะว่าภาคเอกชนนั้นยังขาดการพัฒนา

หรือด้วยเหตุผลที่ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งมีโอกาสในการใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการหาประโยชน์จากสังคม รวมทั้งสามารถคอร์รัปชันในรูปแบบอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง

บทเรียนจากกลุ่มประเทศยุคหลังคอมมิวนิสต์⁹

สำหรับข้อมูลในที่นี้เป็นของกลุ่มประเทศยุคหลังคอมมิวนิสต์ (Post-communist Countries) ซึ่งเป็นประเทศที่มีหลายพรรคในการเลือกตั้ง ภายหลังจากที่ลัทธิคอมมิวนิสต์ล่มสลายลงและแทนที่การเลือกตั้งจะเป็นกลไกที่พลเมืองใช้ควบคุมรัฐ การเลือกตั้งในระบบคอมมิวนิสต์แบบโซเวียตกลับทำหน้าที่เป็นกลไกซึ่งรัฐใช้ควบคุมพลเมืองของตัวเอง การมีส่วนร่วมเคยเป็นแนวคิดในทางทฤษฎีแต่การขาดการแข่งขันที่แท้จริง ทำให้การออกเสียงเลือกตั้งจะทำหน้าที่เป็นตัวควบคุมสังคมและทำให้ประเทศเข้าสู่ความเป็นสังคมนิยม แทนที่จะเป็นกระบวนการทางประชาธิปไตย การล่มสลายของลัทธิคอมมิวนิสต์ทำให้บทบาทและความหมายของการเลือกตั้งเปลี่ยนแปลงไปอย่างสิ้นเชิงในประเทศที่เคยผ่านการปกครองระบอบคอมมิวนิสต์ (ยกเว้น Turkmenistan) เนื่องจากโอกาสในการแข่งขันและการมีส่วนร่วมโดยสมัครใจได้เปิดกว้างมากขึ้น

ได้มีการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการเลือกตั้งจากประเทศยุคหลังคอมมิวนิสต์จำนวน 27 ประเทศสำหรับในทางปฏิบัติ การทุจริตเลือกตั้งเป็นการกระทำที่ซ่อนเร้น จึงย่อมเป็นไม่ได้ที่จะเก็บข้อมูลโดยตรงมาทำการประเมินได้ จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลที่สามารถหาได้และมีความน่าเชื่อถือ แต่เนื่องจากทั้ง 27 ประเทศ (ยกเว้นมองโกเลีย) ล้วนเป็นสมาชิกขององค์การเพื่อความมั่นคงและร่วมมือในยุโรป (Organization for Security and Co-operation in Europe <OSCE>)¹⁰

สำหรับการวิเคราะห์การเลือกตั้งขั้นนี้ ปัจจัยที่เป็นตัวแปรคือระดับของการทุจริตเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการประเมินโดยคณะทำงานของ OSCE โดยตัวแปรนี้จะทำหน้าที่เป็นดัชนีชี้วัดการทำผิดเลือกตั้ง (Electoral Misconduct Index=EMI) ที่ได้จากการประมวลผลสรุปโดยรวมจากรายงานการสังเกตการณ์

⁹ ข้อมูลในส่วนนี้จะมาจากบทความของ Sarah Birch. Electoral Systems and Electoral Misconduct . The online version of this article can be found at <http://cps.sagepub.com/cgi/content/abstract/40/121533>

¹⁰ โดย OSCE เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่สังเกตการณ์การเลือกตั้งในภูมิภาคนี้มาตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1990 รายงานต่างๆ ที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการสังเกตการณ์การเลือกตั้งของ OSCE จัดทำโดย the Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR = เป็นหน่วยงานหนึ่งของ OSCE) เป็นรายงานที่เป็นประโยชน์ซึ่งให้ข้อมูลอย่างละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการเลือกตั้งในภูมิภาคนี้

เลือกตั้ง ซึ่งจะเป็นการให้คะแนนจากคะแนนสูงสุด 5 คะแนน โดย 1 คะแนนหมายถึงการเลือกตั้งที่มีการทุจริตน้อยที่สุด และ 5 คะแนนมีการทำผิดมากที่สุด ถ้าในประเทศใดมีการเลือกตั้งที่ปฏิบัติตามข้อกำหนดอย่างครบถ้วน ประเทศนั้นก็จะได้ 1 คะแนน (ถึงแม้ว่าในรายงานจะมีการให้ข้อเสนอแนะให้ประเทศนั้นทำการปรับปรุงการเลือกตั้งในประเด็นเล็กน้อยก็ตาม) สำหรับ 5 คะแนน จะให้กับการเลือกตั้งที่เห็นว่ามีข้อบกพร่องอย่างสิ้นเชิง

ดังนั้น สิ่งที่ได้ก็คือชุดข้อมูลเกี่ยวกับการเลือกตั้งจำนวน 55 ครั้งภายใน 24 ประเทศ ซึ่งในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก โดยมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.073 ซึ่งเป็นค่าที่เกือบใกล้เคียงกึ่งกลางของระดับคะแนน 1 ถึง 5 และไม่มีสิ่งบ่งชี้ที่ชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องของเวลาที่แตกต่างกัน เพราะจากข้อมูลค่าเฉลี่ยที่ได้จากการเลือกตั้งครั้งที่ 1, 2 และ 3 ที่จัดขึ้นในช่วงระยะเวลาหนึ่งนั้น ทั้งสามครั้งก็ล้วนมีค่าอยู่ใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ยของชุดข้อมูลโดยรวม

สำหรับโครงสร้างของระบบการเลือกตั้ง ในประเทศยุคหลังคอมมิวนิสต์มีระบบเลือกตั้งอยู่สามแบบด้วยกัน คือ

1. ระบบเขตเดียวเบอร์เดียวล้วน (pure SMD system) ซึ่งในชุดข้อมูลนี้มีอยู่ด้วยกัน 7 ประเทศที่ใช้ระบบนี้
2. ระบบผสม (mixed system) มี 25 ประเทศ
3. ระบบตัวแทนแบบสัดส่วนล้วน (pure proportional representation system) มี 23 ประเทศ

ในการเลือกตั้งแบบผสม สัดส่วนที่หนึ่งระหว่างสองระบบนั้นมีสัดส่วนที่ต่างกันเป็นอย่างมาก โดยมีสัดส่วนของที่นั่งแบบเขตเดียวเบอร์เดียวตั้งแต่ 33% ใน Georgia ใน ค.ศ. 1995 ไปจนถึง 87% ใน Kazakhstan ค.ศ. 1999 และ ค.ศ. 2004 ดังนั้น จึงจะกล่าวถึงรูปแบบของระบบเลือกตั้งต่างๆ ด้วยการยึดสัดส่วนของที่นั่งแบบเขตเดียวเบอร์เดียวเป็นหลัก

จากที่ข้อมูลของงานวิจัยแสดงให้เห็นว่าสัดส่วนของที่นั่งแบบเขตเดียวเบอร์เดียวมีความสัมพันธ์กับการทำผิดเลือกตั้งด้วยเหตุผลที่ว่าพรรคการเมืองและผู้สมัครมีแรงจูงใจที่จะต้องทำให้ตนเองมีโอกาสชนะเลือกตั้งมากที่สุด โดยต้องทำให้ตัวเองเสี่ยงน้อยที่สุดกับการทำผิดกฎหมาย รวมถึงเหตุผลว่าการทำผิดเลือกตั้งภายใต้ระบบเขตเดียวเบอร์เดียวนั้นให้ผลตอบแทนที่มากกว่า โดยพบว่าสัดส่วนของที่นั่งในระบบเขตเดียวเบอร์เดียวมีอิทธิพลกับการเลือกตั้งที่จัดขึ้นในประเทศต่างๆ ยุคหลังคอมมิวนิสต์ ยิ่งประเทศมีการเลือกตั้งโดยมีสัดส่วนแบบเขตเดียวเบอร์เดียวมากก็ยิ่งทำให้คุณภาพในการเลือกตั้งแย่ลง

นอกจากนี้งานวิจัยพบว่าระบบเลือกตั้งแบบผสม (mixed electoral systems) มีบางแง่มุมที่แตกต่างจากระบบเลือกตั้งแบบอื่น โดยแสดงให้เห็นว่าทั้งระบบเขตเดียวเบอร์เดียวล้วนกับระบบผสมมีการทำผิดเลือกตั้งในระดับที่สูงกว่าระบบสัดส่วนล้วนอย่างมีนัยสำคัญ และค่าสัมประสิทธิ์ (coefficient) ของระบบเขตเดียวเบอร์เดียวล้วน (pure SMD) ก็แสดงให้เห็นว่าระดับของการทำผิดเลือกตั้งของแต่ละระบบก็ยังคงเรียงลำดับเดิมเหมือนที่ได้มีการทำนายไว้แต่เดิม (คือระบบเขตเดียวเบอร์เดียว ระบบผสม และตามด้วยระบบสัดส่วน) ในระบบเลือกตั้งแบบผสมมีลักษณะบางประการแตกต่างจากระบบอื่น ๆ แต่ในแง่ของหลักการการเลือกตั้ง ระบบนี้จะมีระดับของการทำผิดเลือกตั้งอยู่ในลำดับที่แทรกอยู่ระหว่างระบบเขตเดียวเบอร์เดียวล้วน (full SMD) กับระบบสัดส่วนล้วน (full PR)

นอกจากนี้ก็ยังมีการพิจารณาถึงปัจจัยอื่นประกอบ เช่น ในส่วนที่เกี่ยวกับความแปรผันตามที่ตั้งของแต่ละกลุ่มประเทศ จากการวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่ากลุ่มประเทศอดีตสหภาพโซเวียตและอดีตยูโกสลาเวียล้วนมีการทำผิดเลือกตั้งในระดับที่สูงกว่ากลุ่มประเทศในยุโรปกลาง (โดยที่กลุ่มประเทศอดีตสหภาพโซเวียตนั้นมีคะแนนเฉลี่ย 3.438 เมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยการทำผิดเลือกตั้งโดยรวมที่ 3.073 สำหรับกลุ่มประเทศอดีตยูโกสลาเวียมีค่าคะแนนเฉลี่ยที่ 3.444)

อย่างไรก็ตาม เมื่อนำปัจจัยเรื่องระบบการเลือกตั้งและปัจจัยอื่น ๆ เข้ามาใช้พิจารณาร่วมด้วย ผลการวิเคราะห์ชี้ว่าประเทศที่ตั้งอยู่ในกลุ่มอดีตสหภาพโซเวียตไม่ได้สัมพันธ์กับระดับของการทำผิดในระดับที่สูงขึ้น แต่ข้อมูลแสดงให้เห็นว่าประเทศที่ตั้งอยู่ในอดีตยูโกสลาเวีย จะมีโอกาสที่การเลือกตั้งอยู่ในระดับที่คุณภาพต่ำกว่า ซึ่งอาจเป็นผลมาจากที่ประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ มีประสบการณ์ความขัดแย้งอย่างรุนแรงเป็นผลทำให้กลุ่มชนชั้นนำในสังคมมีความเชื่อมั่นลดลงในกระบวนการเลือกตั้ง

บทเรียนที่ไม่ใช่บทสรุป

ระบบการเลือกตั้งในสังคมการเมืองไทยมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ อย่างไรก็ตามท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ดูราวจะมีได้มาจากการถกเถียงแลกเปลี่ยนที่มาจากข้อมูลและการศึกษาอย่างเพียงพอ การเสนอระบบเลือกตั้งในแต่ละช่วงเวลาเป็นไปเพื่อมุ่งตอบสนองต่อเป้าหมายทางการเมืองเป็นสำคัญ จึงทำให้ระบบการเลือกตั้งมิได้เป็นเครื่องมือของการวางรากฐานของระบอบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นบนการยอมรับร่วมกันของสังคมส่วนใหญ่ แต่เป็นเพียงระบบที่สร้างขึ้นและพร้อมจะถูกเปลี่ยนแปลงไปได้อย่างง่ายดาย

ความมั่งงายที่สำคัญของการออกแบบระบบการเลือกตั้งในสังคมไทยสำหรับช่วงเวลาปัจจุบันประการสำคัญก็คือ การโยนการทุจริตการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นไว้ให้กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยเฉพาะ

อย่างยิ่งประชาชนเขตชนบทว่าเป็นผู้ที่ไม่มีความสามารถในการตัดสินใจทางการเมืองได้อย่างดีพอ จึงทำให้สามารถถูกล่อลวงให้ขายเสียงอันเป็นผลให้ได้ขึ้นการเมืองที่ไม่มีคุณภาพติดตามมา ด้วยเหตุนี้เมื่อต้องการสร้างระบบการเลือกตั้งก็ให้ความสำคัญกับระบบที่สามารถป้องกันการทุจริตในการเลือกตั้งซึ่งก็เป็นที่ชัดเจนว่าคงไม่มีระบบการเลือกตั้งแบบใดในโลกที่จะสามารถป้องกันการทุจริตได้อย่างหมดจดอันเป็นความต้องการของผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสังคมไทย

การทุจริตการเลือกตั้งในประเทศประชาธิปไตยใหม่ อาจช่วยทำให้เกิดความตระหนักได้ว่าการการซื้อเสียงหรือการโกงการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในสังคมการเมืองไทยมิใช่เป็นปรากฏการณ์ที่แปลกประหลาดสำหรับสังคมประชาธิปไตยแต่อย่างใด รวมทั้งอาจเป็นสิ่งที่มีความหลากหลายจากการออกแบบในเชิงโครงสร้างที่หลายแห่งก็ส่วนต่างต้องเผชิญปัญหาในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน

การเรียนรู้กับระบบเลือกตั้งในนานาประเทศโดยเฉพาะประเทศที่เป็นประชาธิปไตยใหม่และประสบปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตในการเลือกตั้ง อาจเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยให้สามารถทำความเข้าใจและมองเห็นข้อจำกัดของระบบการเลือกตั้งได้อย่างชัดเจนมากขึ้น

แม้ว่าส่วนหนึ่งของอุปสรรคและปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบเลือกตั้งสามารถที่จะแก้ไขได้ด้วยการสร้างรูปแบบการเลือกตั้งที่เหมาะสมกับแต่ละสังคม แต่สิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งและไม่อาจมองข้ามไปได้ก็คือ ระบบการเลือกตั้งก็เป็นส่วนหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย การเปลี่ยนแปลงในหลายด้านที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งจึงสัมพันธ์กับระบอบประชาธิปไตยอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง เช่น การสร้างความเข้มแข็งกับระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น การสร้างพรรคการเมืองที่เป็น “สถาบัน” เป็นต้น ทั้งเป็นปัจจัยที่มีบทบาทสำคัญไม่น้อยไปกว่าการพยายามสร้างระบบการเลือกตั้งด้วยการเขียนขึ้นเป็นกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียวดังที่มักเป็นที่นิยมกันในแวดวงการร่างรัฐธรรมนูญของสังคมไทย

Books and Articles

Carey, J.M., & Shugart, M. S. (1995). Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*. 14(4),417-439

Goodwin-Gill, G. S. (1994). *Free and fair elections: International Law and practice*. Geneva, Switzerland: Inter-Parliamentary Union.

Lehoucq, F. E., & Molina, I. (2002). *Stuffing the ballot box: Fraud, electoral reform and democratization in Costa Rica*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Sarah Birch. Electoral Systems and Electoral Misconduct The online version of this article can be found at <http://cps.sagepub.com/cgi/content/abstract/40/121533> Originally published online Sep. 17, 2007