

## วิเคราะห์ประเด็นแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ....

โดย วนิดา อินทรอำนวย\*

### ● ประเด็นมาตรา ๕๑ กรณีองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎร

มาตรา ๕๑ สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสี่ร้อยคน

ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด และยังมีได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่

ในกรณีที่มีเหตุการณ์ใดๆ ทำให้การเลือกตั้งทั่วไปครั้งใดมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ถึงสี่ร้อยคน แต่จำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละเก้าสิบห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ให้ถือว่าสมาชิกจำนวนนั้นประกอบเป็นสภาผู้แทนราษฎร และต้องมีการเลือกตั้งจนครบจำนวนสี่ร้อยคนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ได้รับเลือกตั้งเข้ามานั้นอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าอายุของสภาผู้แทนราษฎรที่เหลืออยู่

#### ความเป็นมา

สภาผู้แทนราษฎรของไทยมีความเป็นมาหลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและทรงใช้อำนาจผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ซึ่งรัฐสภานั้นที่ผ่านมามีทั้งสภาเดียวและสภาคู่ do สภาเดียวประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียวหรือเรียกว่าสภาผู้แทนราษฎร ส่วนสภาคู่ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศซึ่งได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในแต่ละฉบับของรัฐธรรมนูญ และล่าสุดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นระบบสภาคู่ โดยมีสภาผู้แทนราษฎรที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง ๒ แบบคือ แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน ๔๐๐ คน และแบบบัญชีรายชื่อจำนวน ๑๐๐ คน แต่ด้วยเหตุวิกฤติทางการเมืองของไทยทำให้รัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ สิ้นสุดลง

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงต้องกลับมาทบทวนกันใหม่ว่า การปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนกลไกไปตามบริบทของสภาพสังคมและวัฒนธรรมการเมืองของไทยได้นั้น ควรจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ประกอบเป็นสภาผู้แทนราษฎรที่เหมาะสมอย่างไร

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับใหม่มีมาตรา ๕๑ แยกพิจารณาดังนี้

๑. องค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎรคือ มีสมาชิก จำนวน ๔๐๐ คน

. ในกรณีที่ตำแหน่งว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด และยังมีได้เลือกตั้งซ่อมใหม่ ให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยจำนวนเท่าที่มีอยู่

๓. ในกรณีเลือกตั้งทั่วไปครั้งใดแล้วได้จำนวนสมาชิกไม่ครบ ๔๐๐ คน แต่มีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละเก้าสิบห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดนั้น ก็ต้องมีจำนวนตั้งแต่ ๓๘๐ คนขึ้นไปถือว่าเป็นสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีจุดมุ่งหมายให้สภาผู้แทนราษฎรเปิดประชุมเป็นครั้งแรกได้ และต้องมีการเลือกตั้งให้ครบจำนวน ๔๐๐ คนภายใน ๑๘๐ วัน

#### ข้อดี

๑. ความชัดเจนในจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือจำนวน ๔๐๐ คน

๒. มีความยืดหยุ่นในองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎรเมื่อไม่อาจคาดหมายแน่นอนได้ว่าจะมีตำแหน่งครบจำนวน ๔๐๐ โดยมีเหตุทำให้ตำแหน่งว่างลงด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งก็ยังคงถือว่าสมาชิกเท่าที่มีอยู่ประกอบเป็นสภาผู้แทนราษฎร

๓. มีการกำหนดค่าผิดพลาดเป็นอัตราร้อยละที่ชัดเจนในการเลือกตั้งทั่วไป กล่าวคือจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่า ร้อยละ ๕๕ ของจำนวน ๔๐๐ คนจะได้เท่ากับ ๓๘๐ คน ซึ่งในทางกลับกันก็จะมีค่าผิดพลาดได้ร้อยละ ๕ ของจำนวน ๔๐๐ คนมีจำนวน ๒๐ คน หักแล้วจะได้เท่ากับ ๓๘๐ คนเท่ากันนั่นเอง

#### ข้อเสีย

การที่ยืดหยุ่นให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบเป็นสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่ว่าจะมีเหตุปัจจัยต่างๆ ที่ทำให้การเลือกตั้งทั่วไปไม่อาจได้ครบจำนวน ๔๐๐ คน กล่าวคือ กำหนดว่าสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งมีจำนวนตั้งแต่ ๓๘๐ คนขึ้นไปก็จะประกอบเป็นสภาผู้แทนราษฎรได้เพื่อให้สภาดำเนินการประชุมครั้งแรกได้นั้น อาจส่งผลให้เกิดวิกฤติทางตันได้อีกเช่นกัน หากสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งที่เป็นพรรคฝ่ายรัฐบาลมากกว่าฝ่ายค้านไม่เกิน ๒๐ คน เนื่องจากการเลือกตั้งยังไม่สิ้นสุดกระบวนการยังคงต้องมีการเลือกตั้งต่อไปเพื่อให้ได้จำนวนสมาชิกครบ ๔๐๐ คน ภายใน ๑๘๐ วัน และอาจเป็นไปได้ เมื่อมีการเลือกตั้งแล้ว และได้สมาชิก ๒๐ คน หากเป็นสมาชิกฝ่ายรัฐบาลในจำนวนที่มากกว่าก็ไม่น่าจะเกิดปัญหา แต่ถ้าเป็นสมาชิกของพรรคฝ่ายค้านที่เพิ่มแล้วมีผลให้พรรคฝ่ายค้านมีเสียงข้างมากกว่าพรรครัฐบาลแล้วจะแก้ไขปัญหากันอย่างไร

#### บทสรุป

การกำหนดเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งถึง ๓๘๐ คนที่กำหนดคือ ไม่น้อยกว่าร้อยละเก้าสิบห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดประกอบเป็นสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นปี นฤคันธ์อาจนำไปสู่ปัญหาทางตันของตัวบทบัญญัติเองได้หากพรรคฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านได้จำนวนสมาชิกใกล้เคียงกันไม่เกินร้อยละห้า

#### แนวทางแก้ไข

ควรเพิ่มข้อความให้ชัดเจนว่า “ทั้งนี้ในกรณีที่จำนวนสมาชิกที่จะประกอบเป็นพรรคฝ่ายรัฐบาลต้องมากกว่าจำนวนสมาชิกฝ่ายค้านโดยต้องมากกว่าร้อยละห้า ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด”

## ตัวอย่างประกอบการพิจารณา

### ขั้นตอนแรก

กรณี que เลือกตั้งแล้ว ได้สมาชิกจำนวน ๓๘๐ คนถือว่าประกอบเป็นสภาผู้แทนราษฎรซึ่งอาจประกอบด้วยสมาชิกพรรคดังนี้

- ก) เป็นสมาชิกพรรคฝ่ายรัฐบาล ครึ่งหนึ่งจำนวน ๑๙๐ คนบวกส่วนมากกว่า ๑๐ รวมเป็น ๒๐๐ คน
- ข) เป็นสมาชิกพรรคฝ่ายค้านครึ่งหนึ่งจำนวน ๑๙๐ คนหักส่วนต่าง ๑๐ รวมเป็น ๑๘๐ คน กรณีนี้พรรคฝ่ายรัฐบาลมากกว่าฝ่ายค้านอยู่ ๒๐ คนเมื่อปรับเป็นอัตราร้อยละของจำนวนจำนวนทั้งหมด คือ ๒๐ คูณ ๑๐๐ หารด้วย ๔๐๐ ได้เท่ากับ ร้อยละ ๕ ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดนั่นเอง

### ขั้นตอนที่๒

ต่อมามีการเลือกตั้งเพื่อให้ได้จำนวนสมาชิกครบจำนวน ๔๐๐ คน

- ก) พรรคฝ่ายรัฐบาลได้รับเลือกตั้งเพิ่มจำนวน ๐ คน
  - ข) พรรคฝ่ายค้านได้รับเลือกตั้งเพิ่มจำนวน ๒๐ คน
- ผลอาจเกิดขึ้นได้เช่นกันว่า ฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านจะมีจำนวนสมาชิกเท่ากันพอดี หรือฝ่ายค้านอาจมีจำนวนสมาชิกมากกว่าก็อาจเป็นไปได้ซึ่งแล้วแต่กรณีไป ดังนั้นในการกำหนดอัตราร้อยละที่จะให้ฝ่ายรัฐบาลยังมีโอกาสเป็นไปได้ที่จะมีจำนวนสมาชิกมากกว่าฝ่ายค้านได้คือ ต้องมากกว่าร้อยละ ๕ เป็นอย่างต่ำนั่นเองจึงจะอุดช่องว่างของกฎหมายได้

---

\* วิทยากร ๖ กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร